

01 V. 181  
B22

44062

Graciela Blanco - María Beatriz Gentile - Juan Quintar

**NEUQUEN**

**40 AÑOS DE VIDA INSTITUCIONAL**

**1958-1998**



Consejo Federal de Inversiones

01 V. 181  
B22

**CEHIR**

*Centro de Estudios de Historia Regional  
Dpto. de Historia - Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional del Comahue*

**COPADEV**

*Consejo de Planificación y Acción para el  
Desarrollo  
Provincia del Neuquén*

Los autores agradecen al Sr. Gobernador Felipe Sapag y a los Sres. Jorge y Angel Edelman la gentileza de haberles concedido parte de su tiempo para una entrevista, así como al personal del Centro de Provincial de Documentación Científica y Técnica del COPADE y al del Archivo Histórico Provincial por la colaboración prestada para la obtención de una parte importante del material utilizado. Asimismo, se agradece especialmente la lectura y comentarios al presente texto realizados por la Lic. Susana Bandieri, Directora del Centro de Estudios de Historia Regional -CEHIR-, de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue.

ET.C.?

<i>Introducción</i>	5
<b>CAPITULO 1</b>	
<i>Neuquén en su etapa territorialiana</i>	7
<b>CAPITULO 2</b>	
<i>Entre Territorio Nacional y Provincia: los inicios de la vida institucional y política de Neuquén</i>	14
<b>CAPITULO 3</b>	
<i>De los años sesenta a los comienzos del proceso militar: la provincia define su perfil político y económico</i>	18
<i>El país y la concepción del desarrollo a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta: un nuevo destino para Patagonia</i>	18
<i>Neuquén: entre el desarrollismo y las políticas de bienestar</i>	20
<i>Cuáles eran los recursos con que contaba la nueva Provincia</i>	22
<i>Las estrategias de desarrollo en los años sesenta y setenta</i>	25
<i>Entre proyectos y concreciones</i>	27
<i>Las provincias patagónicas acuerdan una política económica y social para la región</i>	28
<i>En la búsqueda de industrias para el aprovechamiento de los recursos naturales</i>	29
<i>Una provincia comunicada para un desarrollo posible</i>	31
<i>Hacer del turismo un recurso económico: la planificación a futuro</i>	34
<i>La fruticultura en la base del crecimiento agrícola</i>	35
<i>La preocupación por el Noroeste ganadero: una economía de subsistencia y una población carenciada</i>	37
<i>La forestación como alternativa de producción</i>	40
<i>Los intentos por reflotar una explotación minera deprimida</i>	41
<i>Petróleo, gas y agua: los recursos energéticos como vedettes de la etapa</i>	43
<i>Políticas de bienestar para una población en crecimiento</i>	49
<i>La explosión demográfica neuquina: una provincia que atrae a la gente</i>	49
<i>La atención de la salud: una de las prioridades de esos años</i>	54
<i>Una educación pensada "para no ser los peones del futuro"</i>	58
<i>Viviendas y servicios básicos en la política social neuquina</i>	62
<i>Nuevas prácticas políticas o el "fin del pago chico"</i>	65
<b>CAPITULO 4</b>	
<i>Los gobiernos militares y un crecimiento sostenido por el endeudamiento externo</i>	68
<i>La "edad oscura" y el impacto de las prácticas políticas en la sociedad neuquina</i>	69
<i>Neuquén en los años de la dictadura militar: continuidad de un modelo de desarrollo</i>	71

**CAPITULO 5**

*Los años '80 y '90 anticipan un nuevo rumbo para el fin del milenio: el neoliberalismo en la etapa de ajuste y reestructuración económica* \_\_\_\_\_ 73

*Neuquén en tiempos de democracia* \_\_\_\_\_ 73

*La provincia ante los problemas de fin de siglo: viejas y nuevas estrategias de desarrollo* \_\_\_\_ 75

*El desarrollo del interior pensado a partir de micro y pequeños emprendimientos* \_\_\_\_\_ 77

*Recuperando una necesidad de siempre: la industrialización en origen de los recursos naturales* \_\_\_\_\_ 79

*Una obra pública centrada en la febril construcción de viviendas* \_\_\_\_\_ 81

*Un impulso renovador en la educación* \_\_\_\_\_ 83

**CAPITULO 6**

*40 años de Neuquén como Provincia* \_\_\_\_\_ 86

*Listado de Gobernadores de la provincia del Neuquén entre 1958 y 1998* \_\_\_\_\_ 94

*Bibliografía consultada* \_\_\_\_\_ 95

**NEUQUEN: 40 AÑOS DE VIDA INSTITUCIONAL**  
1958-1998

*Graciela Blanco - María Beatriz Gentile - Juan Quintar\**

### **Introducción**

En junio de 1955 el Territorio del Neuquén se transformaba en una nueva provincia argentina y el 1º de mayo de 1958 daba inicio a su vida institucional, con la asunción del primer gobernador elegido por sus pobladores. A cuarenta años de ese hecho significativo en la historia provincial, y frente a los desafíos de cambio que plantea la proximidad del fin del milenio, pareció oportuno hacer un alto, mirar hacia atrás, e intentar obtener del pasado, por cierto muy breve si se lo piensa en función de una generación, una imagen crítica de su devenir. El poder visualizar tanto los aciertos como los errores, permite contar con una base sólida para comprender la realidad presente y proyectar adecuadamente el futuro.

El objetivo central que guió entonces esta apretada síntesis de los procesos económicos, sociales y políticos de la historia provincial, fue analizar comparativamente un conjunto de variables que indican la evolución seguida por Neuquén entre 1958 y 1998, considerando la situación previa del Territorio Nacional a fin de poder dimensionar el crecimiento. Cabe aclarar que en esta oportunidad, se ha puesto mayor énfasis en los procesos económico-sociales que en los políticos, quedando pendiente una mayor profundización de estos últimos.

De hecho, resultó esencial realizar un rápido pantallazo de los poco más de setenta años de vida territorialiana iniciados en el año 1884, para llegar a comprender la situación en que se encontraba Neuquén sobre fines de la década de 1950. Las condiciones en que se desenvolvía su economía y vivían sus habitantes, extensamente caracterizadas a lo largo del texto, permitirán al lector conocer las bases con que contaban las nuevas autoridades y la sociedad en su conjunto para construir una provincia. Un paisaje fuertemente desértico y escasamente poblado, con sus habitantes mayoritariamente dispersos en el interior rural cordillerano, dedicados básicamente a una actividad ganadera deprimida, y con algunos centros poblados en la zona de la confluencia alrededor de las áreas petroleras y de los escasos valles irrigados. Un territorio decididamente incomunicado, no sólo entre sus distintas áreas sino también con otras regiones del país. De acuerdo con ello, una sociedad con altísimos niveles de mortalidad infantil y de analfabetos, viviendo en condiciones sanitarias totalmente deficientes. La tarea a emprender era tan vasta que por ello mismo parecía imposible.

El auge que tenían por entonces algunas ideas para el desarrollo de los países de América Latina, de las que también se hacía eco el gobierno nacional, incidieron fuertemente en los primeros gobiernos provinciales quienes trabajaron decididamente para ponerlas en práctica. La dinámica que se imprimió a partir de entonces al desarrollo de la economía neuquina y al mejoramiento del bienestar de su población, permitió una profunda transformación de la realidad regional en menos de veinte años.

En efecto, fue durante la década de 1960 y hasta el advenimiento de los gobiernos militares con el golpe de marzo de 1976, que la provincia logró revertir la mayor parte de los problemas que debió enfrentar en los comienzos. Poblar y comunicar fueron los ejes de la acción de los primeros gobiernos. Sobre esa base, el desarrollo de la industria, el turismo, la

---

\* Prof. y Lic. en Historia. Docentes del Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad del Comahue. Investigadores en el CEHIR -Centro de Estudios de Historia Regional- y el GEHISO -Grupo de Estudios de Historia Social- en la misma Universidad.

agricultura, la ganadería, la forestación y la minería parecían posibles. Pero no bastaba con atraer población, había que ofrecer a los habitantes de la provincia y a los nuevos migrantes condiciones de vida que acompañaran el crecimiento económico: educación, salud y vivienda recibieron entonces la mayor atención.

La sociedad se fue transformando y la práctica política acompañó ese proceso, al tiempo que se iba gestando una identidad que, a partir de la valorización del trabajo y del esfuerzo como medio de ascenso social, convocaba especialmente a los jóvenes a sumarse a esa tarea de construcción. Ello fue en gran medida posible gracias a los importantes ingresos percibidos por la provincia en concepto de regalías por la exploración y extracción de sus recursos petroleros y gasíferos, lo que implicaba una fuerte dependencia del Estado Nacional que aún hoy constituye la principal deuda pendiente de la Provincia. Pese a ello, no caben dudas respecto a que en esos años se sentaron las bases esenciales sobre las que giraría Neuquén en las décadas siguientes, adoptando un carácter fundacional que se refleja claramente en el amplio espacio que ocupa en esta obra.

A comienzos de la década de 1970 el contexto internacional y nacional habían comenzado a cambiar. El modelo de desarrollo de la década anterior era fuertemente cuestionado al tiempo que se acentuaba el proceso de endeudamiento externo que, acompañado de la violencia y la represión de la dictadura militar, lograría mantener el ritmo de crecimiento de la economía. Aunque Neuquén no era ajena a esa situación, el impulso que el crecimiento económico y social habían recibido en las décadas anteriores había sido tan fuerte, que permitió de algún modo -con mayor peso en lo económico que en lo social- la continuidad del modelo. Precisamente esa misma continuidad hizo que no se generaran proyectos novedosos o alternativos por lo que es poco lo que de esos años puede decirse en ese sentido.

El advenimiento de la democracia, a fines de 1983, sumado a la crisis de la deuda externa desatada el año anterior, provocarían la necesidad de importantes cambios. Las políticas de ajuste y reestructuración económicas, acentuadas a comienzos de la década de 1990, obligaron al Estado Nacional a modificar su rol. Se redujeron los salarios en general y los del sector público en particular, se recortaron los gastos sociales y se privatizaron numerosas empresas públicas buscando elevar el ingreso para hacer frente al pago de la deuda. Aunque el impacto de estas políticas altamente regresivas para la población pudo ser retardado por el Estado provincial durante algún tiempo, se hizo finalmente presente a partir de las privatizaciones de los últimos años. Para entonces, la sociedad se había complejizado, consolidándose algunos sectores con importante capacidad de movilización y reclamo, y enfrentaba al Estado provincial a la necesidad de pensar y generar, con el conjunto de la sociedad, respuestas alternativas tendientes a un futuro menos dependiente de las regalías -ahora en manos de empresas privadas con escasa regulación estatal- y algo más autónomo.

El recorrido por estos 40 años de vida de la provincia, permitirá apreciar el importante salto cualitativo y cuantitativo dado por la misma en esas décadas. Partiendo de muy poco se logró alcanzar, para fines de los años noventa, una población que ronda el medio millar de habitantes, un territorio decididamente más y mejor comunicado que el de mediados de siglo y una infraestructura en servicios sociales -sobre todo salud y educación- que la han distinguido de muchas provincias argentinas. Su desarrollo económico es el que de algún modo, pese a los logros, ha presentado las mayores dificultades y sobre el que deben centrarse los esfuerzos futuros. En el camino, se fueron construyendo las bases materiales del Estado neuquino, se fue gestando una sociedad singular y comenzó a consolidarse una práctica democrática que para mediados de siglo aún estaba vedada a los habitantes del territorio.

## CAPITULO I

### *Neuquén en su etapa territorialiana*

El territorio neuquino se incorporó a la Nación en forma definitiva después de las campañas militares contra la sociedad indígena realizadas a partir de 1879. Esta empresa militar se completó con la sanción de la Ley 1532 del 16 de octubre de 1884, por la cual se creaba, entre otros, el Territorio Nacional del Neuquén y se establecían sus límites y su organización administrativa, nombrándose al Coronel Manuel José Olascoaga como su primer Gobernador.

Desde entonces, el territorio neuquino careció, pese a sus importantes recursos naturales, de un plan orgánico de desarrollo regional por parte de los gobiernos nacionales de los cuales dependía. Ello impidió el aprovechamiento integral y conjunto de sus reales posibilidades e hizo que su incorporación a la marcha económica del país fuera un proceso sumamente lento. Para la década de 1920, el territorio enfrentaba todavía graves dificultades para lograr un desarrollo acorde con las necesidades de los pobladores y el interés de sus gobernantes. Algunos informes de la época, como el elaborado por el Inspector de Tierras Domingo Castro -que fuera enviado a Neuquén por el Ministerio de Agricultura de la Nación-, permiten recrear una imagen de aquel territorio.

En efecto, para los años veinte, sólo existían en el Territorio del Neuquén seis pequeños pueblos: Chos Malal, Las Lajas, Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Zapala y Neuquén, los cuatro primeros surgidos sobre la base de asentamientos militares a fines del siglo XIX. Todos ellos contaban con una comisaría, un Juzgado de Paz, una oficina de correos y telégrafos, una que otra escuela elemental y una iglesia, y sus pobladores llevaban, en general, una vida caracterizada por la pobreza y el sacrificio. La ciudad Capital era la única que tenía, además, biblioteca, hoteles, dos salas cinematográficas y las principales casas de comercio. Chos Malal -antigua capital- seguía siendo, pese a su estancamiento, el centro comercial del Norte. En el resto del territorio sólo existían parajes con población muy dispersa y vinculada básicamente a la actividad ganadera. Alrededor de las estaciones del ferrocarril que unía la Confluencia con Zapala, comenzaba a asentarse población con posibilidades de desarrollo futuro, como el caso de Plaza Huincul.

Los caminos principales, aunque escasos, habían sido construidos por los gobiernos territorianos y podían ser transitados por automóviles. Sendas y caminos secundarios -que constituían la mayoría de las vías de comunicación-, eran en cambio producto de la labor de los habitantes del territorio para cubrir sus propias necesidades y sólo podían ser transitadas por cabalgaduras y carretas. Las balsas, que en esos años resultaban imprescindibles para realizar el cruce de los innumerables ríos neuquinos, eran escasas y estaban en pésimas condiciones de uso. El telégrafo, por su parte, era el único medio de comunicación que cubría en mayor medida el Territorio.

La producción ganadera -a la cual se vinculaban la mayor parte de los asentamientos de población a lo largo del centro-oeste del territorio- era la actividad económica mas generalizada, viéndose especialmente favorecida por los buenos pastos existentes en las áreas cordilleranas y antecordilleranas de Neuquén y por la proximidad del mercado chileno que en esos años era el principal consumidor de sus productos. La llegada del Ferrocarril Sud a la confluencia de los ríos Limay y Neuquén a principios de siglo y su prolongación hasta Zapala en el año 1913, permitió una mayor diversificación de las relaciones comerciales abriendo una vía alternativa para los productos ganaderos: Bahía Blanca y Buenos Aires. A partir de la

década de 1910 la agricultura, limitada hasta entonces a los valles territorianos, comenzó a mostrar importantes avances. La puesta en marcha de las obras de irrigación públicas y privadas, iniciadas en esos años, permitió regar importantes áreas en la parte neuquina del Alto Valle y dio lugar a la conformación de las primeras colonias agrícolas en Neuquén -Bouquet Roldán, Plottier, Colonia Valentina y Centenario-, las que irían luego especializándose en la producción de frutas, hortalizas y legumbres. En 1918 se produjo el descubrimiento de petróleo en Plaza Huincul y la minería neuquina se revitalizó notablemente. La producción de hidrocarburos llegaría con el tiempo a convertirse en el sector económico más importante del Territorio, transformando a su área de explotación en un polo de atracción poblacional.

Pese a las perspectivas de desarrollo económico, la educación y la salud que recibían los habitantes del territorio eran totalmente deficitarias. La infraestructura era precaria y la escasez de profesionales notoria. En el caso de la enseñanza, ésta se regía por los planes de estudio de la Capital Federal, poco apropiados a la realidad territorialiana y a las necesidades del medio. A ello se sumaban las precarias condiciones en que funcionaban las pocas escuelas del territorio, construidas en adobe, con techos de paja que dejaban ver los rayos del sol y con pisos de tierra, sin calefacción en los difíciles inviernos neuquinos. En cuanto a la atención sanitaria de la población, para la década de 1920 sólo existían dos centros asistenciales, uno en Neuquén Capital y otro en Zapala, a los que luego se agregaron dos precarios servicios en Aluminé y Chos Malal creados por iniciativa de las Comisiones de Fomento.

Intentando superar esas dificultades, algunos gobernadores de la década de 1930, como Carlos H. Rodríguez y Enrique Pilotto, se preocuparon por orientar una explotación más racional de los recursos locales, tratando de solucionar el problema de la distribución de la tierra pública y de mejorar las comunicaciones. Asimismo, procuraron brindar a la población territorialiana una mejor atención sanitaria y una educación más acorde a sus necesidades, atendiendo especialmente a la capacitación de los jóvenes en lo que entonces se llamaban "las artes y los oficios". Sin embargo, para mediados de esa década, aún no habían podido resolverse muchos de los problemas planteados y nuevas necesidades requerían atención. La población del territorio se había incrementado notoriamente, sobre todo en el departamento Confluencia, a raíz de la explotación petrolera y frutihortícola. Ello generó una demanda de servicios que obligó a las autoridades locales a reclamar del Estado Nacional la construcción de diversas obras públicas, algunas de las cuales pudieron concretarse con la partida proveniente del Fondo Nacional de Vialidad, como es el caso del puente carretero sobre el río Neuquén, inaugurado en el año 1937. Sin embargo, el presupuesto con que contaba el Territorio resultaba insuficiente para satisfacer las crecientes carencias en materia de comunicaciones, infraestructura, mejoramiento de los servicios de agua corriente, etc.

### *El Territorio del Neuquén en 1940*

El Gobernador Enrique Pilotto resumía así la situación de Neuquén para 1940:

*"Son múltiples las necesidades más apremiantes del Territorio... Son serios los problemas a resolver, pero ninguno imposible... El problema de la desocupación se ha agravado en el territorio a causa de una serie de años malos y por la repercusión que naturalmente tienen también aquí los acontecimientos de la guerra europea. Debo agregar además que las necesidades generales y de orden social del territorio no han sido contempladas hasta ahora por la administración nacional con el espíritu de justicia y equidad que corresponde. La falta de justicia en la distribución de las rentas del Estado ha traído como consecuencia un sentimiento de pesimismo y hasta de hostilidad en la mayoría de los pobladores que -desgraciadamente hay que reconocer- está justificado.*

*El Territorio de Neuquén devuelve con exceso a la Nación, año tras año, lo que el presupuesto general destina a su administración. Es injusto entonces que las autoridades retarden indefinidamente la solución de los problemas fundamentales de una zona que está llamada, por sus grandes posibilidades, a ser una de las regiones más privilegiadas del país.*

*Neuquén tiene dentro de sus límites todas las condiciones que han hecho grandes a los pueblos del mundo: hierro, carbón, petróleo en abundancia, fuerza motriz que fluye de sus grandes y numerosas corrientes de agua que por las características del terreno constituyen verdaderos torrentes; riego asegurado para cuando el aumento de su población justifique las obras necesarias para su suelo, que es muy fértil pese a su aridez aparente. Y no obstante todas estas circunstancias favorables, aún cuando el Territorio está muy lejos de constituir una carga para el presupuesto de la Nación, no hay todavía una sola escuela de instrucción media en los 94.350 kilómetros cuadrados que componen su superficie, limitándose así las aspiraciones de los hijos de los pobladores a las más modestas tareas, ya que no existe la preocupación de poner a su alcance los medios de cultura indispensables para que puedan competir con el resto de los habitantes del país; no existe una sola cama para enfermos, salvo unas pocas en la precaria asistencia pública que funciona penosa y miserablemente en esta Capital; higiene y asistencia social están hasta ahora en un abandono lamentable..."* (Memoria del Gobernador Enrique Pilotto al Ministro del Interior, correspondiente al año 1940, pp. 3-5, Archivo Histórico Provincial del Neuquén).

Recién durante la segunda mitad de la década del 1940, con la llegada del peronismo al poder, la implementación de políticas de bienestar, salud, educación y obras públicas sería objeto de un impulso dinamizador a nivel nacional. Se construyeron salas de primeros auxilios y se perfeccionaron los servicios existentes en Centenario, Cutral Có, Picún Leufú, Loncopué y Buta Ranquil. En cuanto a educación, se lograron mejorar las condiciones edilicias de algunas escuelas y se cubrieron puestos docentes vacantes, creándose en esos años dos escuelas monotécnicas: de Mecánica de Automotores en Chos Malal y de Industria Maderera en Junín de los Andes, así como la Escuela de Capacitación Obrera que comenzó a funcionar en Plaza Huincul, con el objeto de favorecer la formación técnica de los jóvenes. Aunque se realizaron algunas obras viales, las carencias del territorio en ese sentido eran tan numerosas que no se logró una mayor integración del territorio. La regularización del régimen de tenencia de tenencia de la tierra no logró tampoco una solución integral.

La marcada dependencia administrativa y económica de los gobiernos territorianos respecto del Estado Nacional, sumada al hecho de que los habitantes de los Territorios no podían ejercer sus derechos políticos porque no estaban habilitados para votar a las autoridades nacionales y no tenían representantes en el Congreso, limitaba notablemente las posibilidades de desarrollo del Territorio. Recién en 1951 pudieron sus habitantes votar por primera vez en

las elecciones para Presidente y Vice de la República y elegir un delegado a la Cámara de Diputados con voz pero sin voto. El 12 de agosto de 1954 se sancionó la Ley 14.315, que derogaba la del año 1884 y establecía una serie de disposiciones transitorias que regirían el funcionamiento de los Territorios Nacionales hasta alcanzar su provincialización. Sólo Tierra del Fuego quedaba excluida de esa instancia, alcanzando en etapas muy recientes el status de provincia.

*Los habitantes de Neuquén no eran ciudadanos...*

En su carácter de Delegado por Neuquén y en el marco de la discusión de la Ley de Territorios Nacionales 14.315, Pedro Julio San Martín expresaba en esa oportunidad el sentir de quienes habitaban y gobernaban esta región:

*"...Al cabo de cien años de organización constitucional llega recién para los territorios nacionales el momento de su organización. No hubiese querido y no era mi deseo referir la odisea de los territorios durante ese siglo de abandono y desorganización... No es un secreto para nadie, y no por mucho decirlo será bastante, que los Territorios Nacionales han estado totalmente abandonados hasta el advenimiento al poder del general Perón.*

*Los que habitamos en ellos éramos verdaderos conquistadores que luchábamos en las peores condiciones para establecer una avanzada de la civilización en el desierto; carecíamos de caminos, ferrocarriles, escuelas, hospitales, obras públicas, electricidad, teléfonos, industrias, etc. No teníamos ninguna participación en la vida política del país y éramos verdaderos parias en nuestra patria...No podíamos siquiera expresarnos con el grito airado de Martín Fierro ante la injusticia que se consumaba con el criollo: 'Porque el gaucho en esta tierra sólo sirve pa' votar'. Nosotros ni para votar servíamos...*

*Durante cincuenta años he vivido en un rincón de la patria completamente abandonado por ustedes... No conozco los territorios de oídas, sino que los he visto... Tienen ustedes un conocimiento tan profundo de los territorios nacionales que un diputado radical me preguntaba en qué puerto desembarcaba cuando iba a Neuquén. Creía que me iba en bote, que es tanto como preguntar a un santiagueño en qué puerto hay que desembarcar para ir a La Banda...*

*El abandono total de los territorios por parte del gobierno nacional y la falta en los mismos de gobierno propio y medios para realizar obras, han sido un verdadero obstáculo al progreso de los mismos. Su falta de participación en la vida política les ha impedido el aprendizaje de la democracia... Hoy se hace necesario otra etapa que es fundamental: la de su organización político administrativa interna, que se cumple con esta ley... de fundamental importancia con el valor que para las provincias tienen sus constituciones políticas. Es, ni más ni menos, que la Constitución que va a regir en los territorios nacionales hasta que se encuentren en condiciones de convertirse en provincias y dicten sus propias constituciones..."*  
(Debates parlamentarios en torno a la Ley N° 14.315 de Territorios Nacionales. Archivo Histórico Provincial).

Para fines de los años cincuenta Neuquén era todavía un territorio incomunicado. Sólo en algunos puntos más poblados ubicados en el centro y Este de la provincia, como Zapala, Cutral Có, Plaza Huincul y Neuquén Capital, los habitantes y la economía se veían beneficiados con mejores caminos, una única línea ferroviaria, un transporte automotor algo más desarrollado, un sistema de correos relativamente eficiente y la posibilidad de uso del teléfono. En el resto de la provincia, los pobladores debían utilizar caminos secundarios o huellas para caballos y carretas, que frecuentemente se encontraban en malas condiciones o directamente cerrados debido a la nieve o a las abundantes lluvias. Estas a su vez solían provocar la crecida

de los numerosos ríos y arroyos que debían cruzarse para ir de un punto del interior a otro, o aún para comunicarse con el área de la Confluencia, provocando que las numerosas balsas, porque los puentes eran muy escasos, dejaran de operar a veces durante meses aislando a las poblaciones.

Ello sin duda contribuía a que, en términos económicos y sociales y a pesar de los recursos naturales disponibles, Neuquén mostrara en esos años evidentes síntomas de atraso respecto al conjunto del país. El hecho de que su población fuera todavía mayoritariamente rural, se reflejaba en la baja participación de la industria en el Producto Bruto Geográfico -14% en 1958 y bajaría a un 8% a comienzos de la década siguiente- en relación a la del resto del país -35%. La industrialización estaba entonces en una etapa apenas inicial, con escasos establecimientos y prácticamente ninguna capacidad de eslabonamiento. La tradicional importancia de la ganadería se había perdido y la actividad enfrentaba una crisis que afectaba profundamente a los sectores productores más pequeños, con fuerte presencia en el Noroeste del territorio. La minería, por su parte, era prácticamente inexistente si excluimos la exigua producción de oro y la más importante extracción de petróleo y gas. La explotación de éstos últimos era regulada y administrada por el Estado Nacional, quien recibía de las empresas que intervenían en la actividad un porcentaje de la producción, en concepto de regalías. Recién cuando Neuquén se transformó en provincia, parte de los recursos retornaron a ella. A partir de entonces, el ingreso por regalías energéticas se transformaría en la fuente de ingresos más importante de la joven provincia, con la lógica situación de dependencia que ello implica.

El proceso de despoblamiento del interior rural y minero en detrimento de los departamentos del Este provincial como Confluencia y Añelo, convertidos en un centro de atracción poblacional a partir del desarrollo de la agricultura intensiva bajo riego y sobre todo de la explotación petrolera, trajo aparejado un proceso de urbanización creciente, aunque habría que esperar hasta los años setenta para que la población urbana superase en cantidad definitivamente a la rural.

### *La sociedad en las décadas de 1950 y 1960*

En términos sociales, la precariedad en que vivía la población en la década de 1950 y los años iniciales de la siguiente se observa claramente en las cifras de inquilinatos, viviendas precarias y ranchos, que muestran el atraso tanto de las zonas rurales como de las urbanas. De hecho, el 36% de la población transcurría su vida cotidiana reducida a condiciones elementales de higiene, limitada a vivir en la pobreza y la miseria. Un claro ejemplo lo constituye la localidad de Cutral C6, que fue creciendo rápidamente a partir de la llegada de población del interior provincial pero también del país. Felipe Sapag, quien fue intendente de esa localidad en los años de 1950, recuerda que la gente llegaba atraída por los sueldos que se obtenían en la actividad petrolera, cinco o seis veces mayores a los que se ofrecían en el resto del país. Pese a ello, las condiciones materiales de vida eran sumamente difíciles. Sin electricidad, sin gas y prácticamente sin agua; sin una escuela para sus hijos, una adecuada atención de la salud y una vivienda digna, la vida de los pobladores transcurría en un marco de pobreza y sacrificio, aunque también de trabajo y solidaridad.

Hacia 1960 se estimaba que en Neuquén faltaban unas 2.708 viviendas para cubrir las necesidades de la población, que eran levemente mayores en las zonas rurales que en las urbanas. La excepción la constituía el departamento Confluencia, con el más alto índice de urbanización, en el que se concentraba una parte sustancial de la demanda de viviendas -un 43% del déficit habitacional estimado-. Asimismo, mientras en las áreas urbanas la mitad de las viviendas -el 52%- poseían servicio sanitario con descarga de agua, en las áreas rurales este beneficio alcanzaba sólo al 18%. Algo similar ocurría con el alumbrado, que en promedio beneficiaba a alrededor del 44% de las viviendas del territorio, situación que mejoraba en los espacios más urbanizados donde el índice alcanzaba el 69%.

Otro indicador que ilustra las deficientes condiciones de vida de esos años es la mortalidad infantil. En el año 1960, de cada mil niños que nacían vivos en Neuquén, 118 morían durante la infancia. Basta comparar esa cifra con la del resto del país -62 niños fallecidos cada mil nacidos-, para comprender la gravedad de la situación. Para completar este sombrío cuadro social, cabe mencionar que la expectativa de vida de los habitantes del territorio no superaba los 47 años y que el 19% de la población era analfabeta.

La fuerte dependencia del Estado Nacional que caracterizaba al territorio, era también visible en el funcionamiento extremadamente lento de los Ministerios, lo que se reflejaba no sólo en increíbles atrasos en el pago de salarios, sino también en insólitas suspensiones de servicios. Un informe del Jefe de Policía al Interventor Federal de Neuquén, a mediados de 1956, daba cuenta de que en el hospital de Chos Malal el aparato radiográfico no funcionaba desde 1948 porque se había roto el tubo extractor, el que había sido enviado para su reparación. Recién en 1952 retornó la pieza pero reemplazada por otra que no servía para ese aparato, por lo que continuaron sin poder tomar radiografías a los enfermos. En ese mismo establecimiento, el Director había recibido su último salario en enero de 1955 (José Villarruel, Director, y otros, *Estado, sociedad, salud. Neuquén: 1944-1972*, Neuquén, Dpto. de Historia de la Universidad Nacional del Comahue y Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Neuquén, 1990).

Neuquén, al momento de convertirse en Territorio Nacional sobre fines del siglo pasado, tenía características peculiares que la distinguían incluso del conjunto patagónico: no poseía salida al mar, presentaba zonas con notorias diferencias entre sí, sus condiciones geográficas y su población favorecían una economía vinculada estrechamente a la ganadería y al mercado chileno, y no poseía bases económicas ni sociales claramente estructuradas. Desde las primeras décadas, y hasta que se produjo su provincialización a mediados de los años cincuenta, el Estado Nacional desempeñó un papel importante al poner en marcha los recursos básicos que sostendrían la economía de la futura provincia a través de las regalías recibidas por

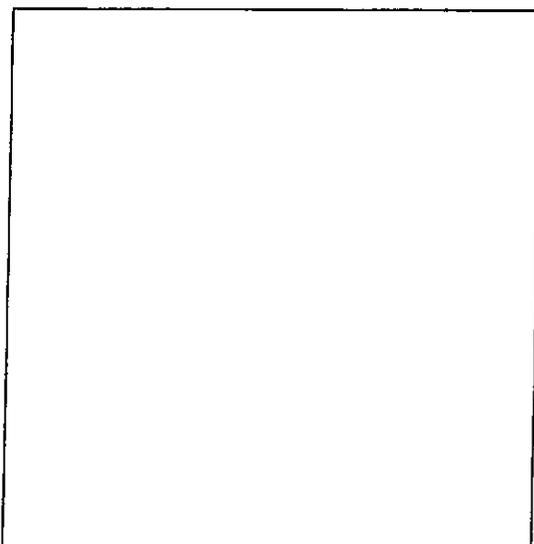
la explotación de petróleo y gas. Sin embargo, el crecimiento del Territorio fue en todos los aspectos lento y desarticulado, de modo tal que a mediados de la década de 1950 Neuquén era un área donde las transformaciones sociales no eran tan intensas ni los perfiles dominantes tan definidos. Esa inmensa tarea, que en muchos aspectos comenzaba en el “nivel cero”, debería ser realizada por la nueva Provincia.

## CAPITULO 2

### *Entre Territorio Nacional y Provincia: los inicios de la vida institucional y política de Neuquén*

Desde 1884 y por casi 70 años, Neuquén, como los demás Territorios Nacionales, fue administrado por el Estado Central. Recién durante la gestión de Juan Domingo Perón, a partir de 1946, se plantearían cambios profundos en la situación política de los mismos. En efecto, en julio de 1951 la ley 14.037 transformó a los territorios de Chaco y La Pampa en provincias. Dos años más tarde sucedió lo mismo con Misiones -Ley 14.294-. Finalmente, la sanción de la Ley 14.408 del 15 de junio de 1955 convirtió a Neuquén en provincia, aunque el derrocamiento del Presidente Perón por la llamada "Revolución Libertadora" en septiembre de ese mismo año, impondría una pausa en el proceso de construcción del Estado neuquino y en el de efectivización de los derechos de ciudadanía de sus habitantes.

Estos procesos tendrían ritmos de desarrollo diferentes. Las tareas que implicaban la organización de los poderes públicos y la creación de un aparato estatal provincial -desde la estructura ministerial hasta un sistema impositivo propio-, comenzarían con la elección del primer gobierno constitucional de la Provincia y la asunción, el 1º de mayo de 1958, de Angel Edelman y Alfredo Asmar como Gobernador y Vice respectivamente. La construcción de la ciudadanía política, en cambio, no se vio completada entonces. Aún cuando los habitantes de Neuquén habían adquirido los derechos políticos que sancionaba la Constitución de 1949, las políticas nacionales que habían decretado la proscripción del peronismo impidieron que gran parte de la población pudiera ejercer libremente sus derechos civiles, situación que se mantendría hasta el año 1973. Esto generó una permanente inestabilidad política, debido a la imposibilidad de estructurar un marco institucional al margen de las mayorías populares.



*Foto 1- General Pedro E. Aramburu y Francisco Hermelo , Interventor de la Revolución Libertadora en Neuquén.*

Ese contexto político nacional de democracia restringida, se expresaría también en la formación de la Convención Constituyente provincial y en la primera elección de gobernador, cuando el voto en blanco -a través del cual el peronismo expresaba su resistencia- alcanzó niveles importantes y se mantuvo en ascenso, aunque siempre en segundo lugar luego de la

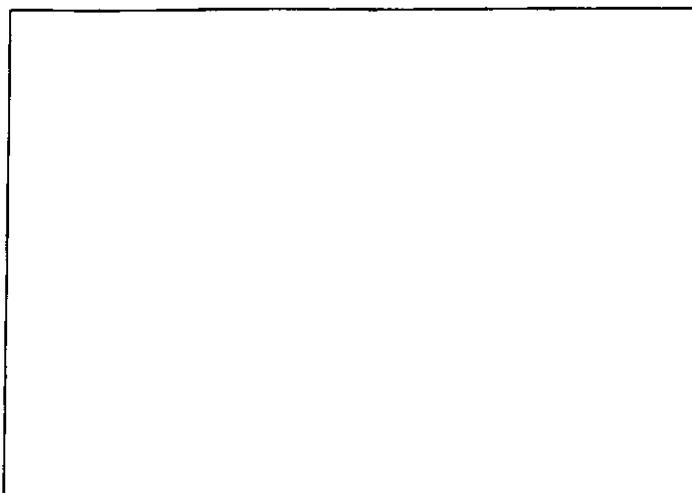
Unión Cívica Radical Intransigente -UCRI-. Prueba de ello es que en las elecciones a Convencionales Constituyentes y a Gobernador de los años 1957 y 1958, los votos en blanco representaron el 21.6% en la primera y el 26% en la segunda. En esta última instancia electoral, el voto en blanco ocuparía el primer lugar en las localidades de Junín y San Martín de los Andes.

Si bien las políticas de Pedro Eugenio Aramburu e Isaac Rojas -líderes de la llamada "Revolución Libertadora" que había derrocado al Gral. Perón- estuvieron guiadas a partir de 1955 por la idea de que *"el peronismo constituía una aberración que debía ser borrada de la sociedad argentina"*, la herencia de ese movimiento popular era sin embargo muy sólida y se traducía en todo el espectro político en la forma de pensar al Estado y a la sociedad, lo que hacía que estuviera destinada a perdurar más allá de la obstinación de los "libertadores". Esto se haría claramente evidente en los debates de la Asamblea Constituyente provincial, en cuyos miembros debió influir con singular fuerza la particular situación social que presentaba el Territorio Nacional en su etapa de transición a Provincia.

El perfil diseñado en ese marco para el naciente Estado Provincial, comenzó a desarrollarse en 1958 con la asunción del primer binomio gubernamental y se fue consolidando con el ejercicio del poder político del Movimiento Popular Neuquino -MPN- en las décadas siguientes, manteniendo sus rasgos esenciales por encima de las intervenciones federales que sufriera la provincia como producto de los distintos gobiernos dictatoriales por los que atravesó el sistema institucional del país en los últimos cuarenta años.

La primera legislatura provincial se conformó con dos bloques radicales: la UCRI, triunfante en las elecciones de febrero de 1958, y la Unión Cívica Radical del Pueblo -UCRP-. La puesta en marcha de la estructura del Estado provincial sufrió demoras en las que incidieron la propia inercia administrativa de las viejas estructuras del gobierno territorialiano y la "pereza" del Estado Nacional en la transferencia de las jurisdicciones. Esto provocó toda una serie de conflictos y tensiones entre los recientemente creados organismos provinciales y los que dependían del Estado Nacional. Por otro lado, las dificultades económicas y técnicas para poner en funcionamiento las nuevas dependencias demoraron, sin duda, la posibilidad efectiva de las mismas para actuar en el ámbito u órbita de la sociedad que se le había asignado. Ejemplo de ello fueron la administración de justicia y la regulación de las relaciones laborales. En el primer caso, la Ley de creación de la estructura del Poder Judicial se sancionó en noviembre de 1958, pero los primeros jueces se nombraron en marzo de 1960. En el segundo, la demora fue aún más evidente: el Decreto Ley 5205 del Poder Ejecutivo Nacional delegó en forma inmediata las facultades de la Secretaría de Trabajo de la Nación a la Provincia, pero recién en septiembre de 1964 se sancionó la Ley 384 por la que se creaba la Dirección General de Trabajo de Neuquén y sólo en 1966, bajo la conducción de Marcelo Pessino, esa dependencia comenzó a hacerse presente de manera efectiva en el mundo de las relaciones laborales.

Aún con las dificultades planteadas, la gestión Edelman-Asmar dio los primeros pasos para generar un andamiaje estatal. La tensión con el gobierno nacional en torno a lo que se consideraba un avasallamiento de la autonomía y de las riquezas provinciales marcaría el punto de conflicto en esos años. Debe recordarse que la intervención federal impuesta por la "Revolución Libertadora" había suscripto acuerdos que comprometían los recursos energéticos provinciales, pasando por encima de la autonomía que formalmente sancionaba el sistema federal. El nuevo gobierno, no sin conflictos y con un discurso fuertemente federalista, que hundía sus raíces en la vida política del ex- Territorio Nacional, derogó los problemáticos convenios y compromisos.



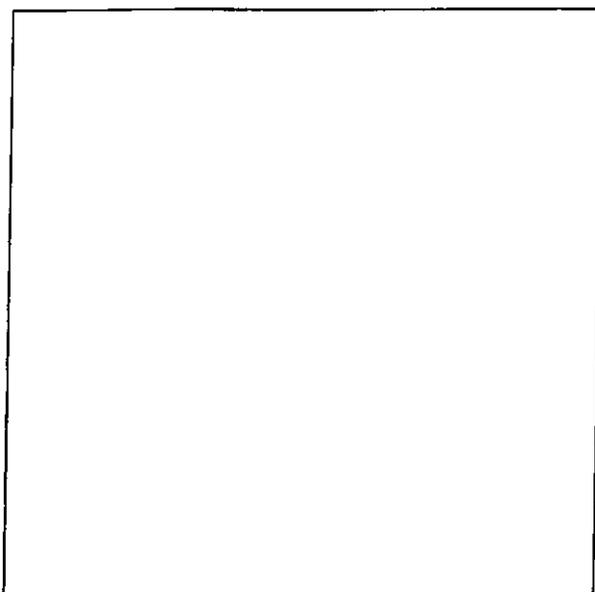
*Foto 2- Sesión de la primera Legislatura Provincial.*

Para entender la trascendencia de ese tema, es necesario tener en cuenta que la parte más importante de los recursos con que contaba el Estado Provincial para estructurarse como tal y para desarrollar una política de acuerdo a las necesidades de la población, provenían de las regalías de petróleo y gas -un ínfimo porcentaje que percibía la provincia por la extracción de estos hidrocarburos de su territorio- y de la coparticipación federal de impuestos. A ello se agregaban los ingresos provenientes de las contribuciones provinciales, que comenzaron a cobrarse luego de la creación de la Dirección General de Rentas en el año 1957 y de la Dirección de Lotería y Casinos poco después.

En forma simultánea se fueron creando otros organismos como la Dirección General del Registro Civil, la de Personas Jurídicas y Asociaciones Civiles, la de Estadística y Censos y la de Catastro, así como el Registro de la Propiedad Inmueble. Esta estructura estatal todavía precaria, asumió también la intervención en el plano de la seguridad social, creando en 1958 la Caja de Previsión Social de la Provincia y la Caja de Obra Médico Asistencial -antecesora del actual Instituto de Seguridad Social de Neuquén (ISSN)-. De esa forma, el Estado Provincial iba estructurando las bases materiales de su existencia.

#### ***El primer gobierno provincial***

Angel Edelman, hijo del primer gobernador de la provincia, recuerda que "*..los objetivos a cumplir y las carencias a solucionar eran muchas y todas al mismo tiempo. La tarea por delante parecía demasiado ambiciosa para ser realizada en pocos años. Sin embargo, se comenzó a avanzar en todos los frentes: estructuración del Estado provincial, que prácticamente nacía de la nada, sin organismos ni personal suficiente para atender todos los aspectos; mejoramiento de la salud y la educación con la construcción de nuevos hospitales y escuelas; proyectos para el mejoramiento de los caminos y puentes -entre ellos el puente sobre el río Neuquén en Chos Malal- y para el aprovechamiento de los recursos mineros, turísticos, etc...*" (Entrevista realizada en la ciudad de Neuquén, el 1º de abril de 1998).



*Foto 3- Angel Edelman, primer Gobernador de la provincia.  
A su izquierda, el Vicegobernador Alfredo Asmar*

Al mismo tiempo se iban definiendo, en el marco de las ideas desarrollistas de la época, de las que sin duda estaba fuertemente imbuído el partido radical en el gobierno, algunas líneas básicas del desarrollo provincial. Dos ejes concentraban la atención: la creación de infraestructura básica para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales -turismo, minería, industrias, etc.- y el mejoramiento de la calidad de vida de la población -ampliación y mejoramiento de los servicios de salud, educación y vivienda-, esto último prioritario a la hora de desarrollar la economía y atraer población a la región. La tarea iniciada en 1958 por el gobernador, de reconocida trayectoria pública y privada en el territorio desde comienzos de siglo, sería continuada por el vicegobernador Alfredo Asmar a partir del año 1959, fecha en la que Edelman presentó su renuncia al cargo debido a serios problemas de salud. La nueva provincia estaba dando sus primeros pasos.

### CAPITULO 3

*De los años sesenta a los comienzos del proceso militar: la provincia define su perfil político y económico*

*El país y la concepción del desarrollo a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta: un nuevo destino para Patagonia*

Haciendo un poco de historia, puede verse que quienes han escrito sobre América Latina han insistido en caracterizar a la economía de estos países a través de dos etapas claramente diferenciadas: una primera, llamada de “crecimiento hacia afuera”, basada en la exportación de materias primas y alimentos hasta los años treinta, y una segunda a partir de entonces, llamada de “desarrollo hacia adentro”, caracterizada por la búsqueda de ampliación del mercado interno -generando más consumidores- para un proyecto de industrialización que permitiera sustituir los productos manufacturados que hasta entonces se importaban.

En las décadas de 1940 y 1950, comenzaron a reconocerse los límites que había tenido en esos países el proceso de acumulación capitalista. Era claramente visible que en América Latina se habían generado y expandido sectores exportadores dinámicos -sobre la base de una producción agraria y minera destinada a los mercados externos-, en tanto que se habían desarrollado muy escasamente, o no existían, otros sectores económicos como el industrial. También se observó entonces que coexistían pequeñas áreas geográficas que habían logrado cierto nivel de modernización, junto a extensas zonas donde aún prevalecían condiciones productivas y sociales atrasadas. En esta realidad, a la que Osvaldo Sunkel caracterizó como de *heterogeneidad estructural*, el excedente que se generaba en el sector exportador era en gran parte transferido nuevamente hacia los países centrales, en lugar de ser reinvertido en la expansión del resto de la economía. Ello obedecía a múltiples razones de origen interno y externo, tales como la presencia del capital extranjero en los países latinoamericanos, la sobreexplotación de la mano de obra, la ausencia de infraestructura básica, la carencia de un sector empresarial nacional y la falta de participación y control estatal, entre otras.

Los postulados de Raúl Presbich, economista argentino cuyas ideas fueron más tarde tomadas por otros analistas de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, sostenían que para desarrollar la economía de los países de la periferia, como los latinoamericanos, debían realizarse reformas estructurales e institucionales, pensando en la industrialización como el camino que permitiría superar las deficiencias y lograr el progreso técnico.

En los años cincuenta apareció todo un conjunto de teorías, que sostenían que en los llamados “países subdesarrollados” había una gran capacidad económica y social sin utilizar, situación que sólo podía cambiar con una acción deliberada del Estado. En el fondo, se pensaba que un país subdesarrollado tenía características especiales: había en ellos gran disponibilidad de recursos naturales y de gente, pero faltaba una infraestructura económica en transportes, energía, y comunicaciones-, así como un flujo de ahorro y de inversiones. Frente a esa situación, se pensó una estrategia de desarrollo que consistía en aplicar una serie de políticas que apuntaran a proteger las economías nacionales. Se trataba básicamente de que los Estados captaran parte de los recursos del sector exportador y dirigieran su inversión hacia la creación de infraestructura, la promoción del desarrollo industrial, la modernización agrícola e incluso la provisión de algunos servicios sociales básicos en las áreas de educación, salud y vivienda.

En esa línea, los llamados “gobiernos desarrollistas” en la Argentina, a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, convirtieron a la producción petrolera en la clave de toda la política económica del gobierno. El objetivo era lograr que el país llegara a autoabastecerse de combustible para iniciar después un proceso de industrialización. Abrieron entonces las puertas a la inversión del capital extranjero con el objeto de financiar el desarrollo de la infraestructura necesaria para la explotación de los recursos naturales más importantes, sobre todo en el área de los hidrocarburos. En líneas generales, el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) buscó impulsar en el país el desenvolvimiento de las industrias básicas, dotar a las actividades productivas de infraestructura de transporte y comunicaciones y desarrollar armónicamente las regiones incorporándolas a los procesos productivos a través del aprovechamiento de sus recursos naturales y de la creación de nuevos centros de producción.

### *El desarrollo patagónico...*

Quien expresaba plenamente en nuestro país esa concepción del desarrollo nacional y regional para esos años era el Consejo Federal de Inversiones -C.F.I.-, organismo dependiente del gobierno nacional que seguía los lineamientos planteados por la CEPAL para América Latina. Se hablaba de desarrollo en el sentido de un perfeccionamiento cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo, del empleo de una mejor tecnología y de una mejor utilización de los recursos naturales y del capital. Era entonces necesario para el país reorientar el potencial humano y económico en torno al mejor y más racional aprovechamiento de sus posibilidades naturales. Dentro de este enfoque, la Patagonia adquiría una particular significación, pues se pensaba que una intensiva utilización de sus recursos se transformaría en condición necesaria del desarrollo regional y nacional.

Patagonia, por su potencial energético y por su vasta dotación de recursos mineros, surgió como base de apoyo para lograr el desarrollo nacional a través del un esfuerzo de industrialización. Ello planteaba la necesidad de crear una adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones a través de una intensa política de obras públicas por parte del Estado. Asimismo, esta línea de desarrollo debía contemplar una política de colonización racional en función de las necesidades de expansión del sector agrícola, el que necesariamente debía acompañar al desarrollo industrial. Se tenía el convencimiento de que todas estas transformaciones modificarían la estructura poblacional y ocupacional del país y de la región, pero también el grado de calificación de la fuerza de trabajo. Esto planteaba a su vez la necesidad de una política educacional que preparara a los sectores trabajadores para asimilar los cambios tecnológicos que iban a producirse y poder así responder a la demanda. Para que todo ello fuese posible, el gobierno nacional -que tenía control sobre instrumentos económicos tales como la política fiscal, monetaria, crediticia, etc.- debía implementar una política económica nacional que permitiera resolver los problemas de acuerdo a las necesidades del desarrollo regional e interregional.

En un análisis de la Patagonia realizado por el C.F.I., se hacía hincapié en que Neuquén, dentro del conjunto patagónico, contaba con abundantes recursos minerales que le permitirían producir, por ejemplo, Soda Solvay (a partir de calizas y cloruro de sodio de las salinas), soda cáustica, cloro y plaguicidas (utilizando cloruro de sodio y energía), así como cemento (a partir de la utilización de calizas, arcilla, gas y electricidad), todos ellos cada vez más demandados. Poseía asimismo considerables recursos energéticos -hidroelectricidad, petróleo y gas-, forestales, ictícolas, turísticos y agrícolas -en los valles irrigados-, que la ubicaban en una situación inmejorable para su desarrollo.

Frente a un modelo económico estrechamente vinculado a la exportación, que en esos años mostraba síntomas claros de agotamiento -baja rentabilidad, desocupación estructural y concentración demográfica en áreas urbanas con el consecuente despoblamiento rural-, se planteaba la necesidad de iniciar un decidido proceso de expansión industrial con base en el aprovechamiento de los recursos naturales de que disponía el país. Se consideraba que el esfuerzo de industrialización debía concentrarse en determinados lugares denominados “polos

de desarrollo”, donde se instalarían las industrias que luego difundirían las fuerzas dinámicas de la expansión a partir de una adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones y un buen sistema de información, a otros sectores productivos y de servicios en su área de influencia. Esto reflejaba una concepción de “crecimiento desequilibrado”, según el cual debían concentrarse las mayores inversiones en aquellas áreas y sectores de la economía que fueran más dinámicos y tuvieran la mayor complejidad tecnológica, porque sus efectos multiplicadores movilizarían el resto del sistema económico.

Se pensaba asimismo que la manera en que la gente y las actividades se distribuían en el espacio y la forma en que se relacionaban, tenía muchos efectos sobre los valores sociales y las aspiraciones colectivas. Por ello adquiría suma importancia la creación de organismos que se ocuparan de la programación del desarrollo económico regional, considerando las estrategias a seguir, las áreas geográficas a favorecer en la asignación de los recursos y las localizaciones a seleccionar para llevar adelante los proyectos. La manera en que estos problemas fueran resueltos tendría influencia decisiva sobre los objetivos regionales y nacionales, tales como el grado de integración al espacio económico nacional, la eficiencia económica, la tasa de desarrollo presente y potencial y el logro de niveles de pleno empleo, distribución equitativa del ingreso y estabilidad política.

#### *Neuquén: entre el desarrollismo y las políticas de bienestar*

La provincialización del Territorio de Neuquén a mediados de la década del cincuenta, supuso la implementación de una serie de estrategias destinadas a concretar su desarrollo en el marco descripto. La nueva provincia era de alguna forma “hija” de esa concepción, por cuanto el Estado Nacional buscaba establecer en Neuquén un “polo de desarrollo” para la Patagonia a través de la explotación de su riqueza petrolera y energética. En ese sentido, las políticas tendientes a fomentar y promocionar a la región resultaban prioritarias en la agenda de la época. Desde el gobierno de Frondizi y con la creación en 1961 del Consejo Nacional de Desarrollo - CONADE-, la idea de “región de desarrollo” como instrumento de la planificación cobró fuerza en los discursos y proyectos políticos, fortaleciéndose la llamada “región Comahue”, que ya desde el año 1958 había comenzado a ser especialmente tenida en cuenta por el gobierno nacional a partir de la realización de diversos estudios y proyectos. La aprobación de la construcción de dos de las obras más importantes de esos años, como lo fueron sin duda el complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados y el gasoducto Challacó-Puerto Rosales, expresaban las expectativas que generaba la Provincia de Neuquén para el conjunto nacional.

#### *La “región comahue”*

El término “Comahue” es una deformación de la voz mapuche “Comohue”, con la cual los indígenas denominaban a la zona de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, cuyo significado es “el lugar desde donde se ve lejos”. A fines de los años cincuenta fue concebida como una “región plan” a los efectos de la planificación del desarrollo, pero en la actualidad esa idea ha perdido significado

### *El cambio necesario...*

Esa concepción del desarrollo era ampliamente compartida por las autoridades neuquinas y marcaría la dirección de las políticas implementadas por ésta a partir de los años '60, especialmente a través del Consejo de Planificación para el Desarrollo -COPADE-, que se crearía en 1964. Un diagnóstico de la situación económica y social de la Provincia elaborado a mediados de esa década, planteaba que Neuquén se encontraba en un momento crucial de su crecimiento:

*"...Su estructura económica actual ha cerrado su vigencia y exige un cambio. Existe un factor acuciante: el crecimiento de su población, que en lo numérico y en la apetencia de un mejor nivel de vida desborda el marco económico actual y obliga a un nuevo enfoque... El aumento y mejora de la producción como base del bienestar social en sus distintas expresiones, se ha definido hoy como objetivo más acendrado de los pueblos y hacia él se dirigen todas las expresiones políticas... Al cumplir el gobierno provincial una política de promoción en ese sentido, se integra en la decisión nacional de descentralizar las industrias, ubicándolas al lado de las fuentes de materias primas y de energía..."* (Provincia del Neuquén-COPADE y C.G.E.-Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras, *Relación general y estudio preliminar de los proyectos industriales preseleccionados*, Primeras Jornadas de Promoción Industrial de la Provincia del Neuquén, 2 al 5 de junio de 1966, Vol. I).

La Convención Constituyente neuquina, reunida en 1957, había definido el federalismo como la forma en que Neuquén se incorporaba como Estado autónomo a la Nación. De la reglamentación y organización que se dio a los poderes públicos y a la estructura del aparato gubernamental se desprende la idea del *"Estado como gestor del desarrollo"*, con una fuerte presencia en la esfera económica y social y una tendencia a concentrar el poder político en manos del Ejecutivo. La nueva condición de Provincia -con la transformación institucional y administrativa que ello implicó- y los cambios económicos que habían comenzado a hacerse más intensos a partir de los años '40 -crisis ganadera, desarrollo de la agricultura de regadío y explotación de hidrocarburos-, prepararon el camino para un nuevo perfil regional. Frente a un Neuquén eminentemente ganadero y con fuerte concentración de población en el área cordillerana, se iría definiendo un Neuquén agrícola y minero, con un polo de atracción poblacional especialmente concentrado en el departamento Confluencia.

En los cuarenta años que siguieron a la sanción de la Constitución Provincial y a la elección de las primeras autoridades, se fue definiendo en Neuquén un Estado moderno y una clase política con particulares características, acentuándose la tendencia hacia una centralización institucional y hacia una línea económica de fuertes rasgos planificadores, logrando establecer una particular relación con el gobierno central. Para fines de la década de 1960, ya era posible advertir la consolidación de un tipo de Estado que expandía y articulaba una sociedad en permanente cambio y acelerada transformación, a la vez que adquiría un perfil caracterizado por el desarrollo de la obra pública y la política social. Fueron las ideas de progreso e industrialización las que marcaron la pauta. La concepción planificadora del Estado, con una importante influencia de las propuestas desarrollistas dominantes en aquel momento, se sintetizaría en la creación del COPADE, dependiente del Poder Ejecutivo, que tendría a su cargo la implementación de los proyectos que posibilitasen el desarrollo integral de la economía provincial, con el fin de asegurar, más allá de los regímenes políticos, la continuidad de los programas y planes de gobierno.

Pero las decisiones estatales orientadas a la expansión económica y social de la provincia, se verían condicionadas por la evolución de los recursos que debía legalmente enviar la Nación. Quienes gobernaban la provincia afirmaban que *"...en un federalismo bien*

*entendido no puede haber hijos y entenados. El federalismo no puede ser una palabra hueca. Con firmeza reclamaremos a la nación la práctica equitativa de una justa distribución de los esfuerzos y los derechos de cada uno".* En este sentido, los impuestos coparticipables y sobre todo las regalías -producto de la importancia que fue adquiriendo la explotación petrolera y gasífera- se convirtieron en uno de los ejes sobre los que se estructuró la defensa del federalismo tan largamente reclamado, dándole contenido específico a la nueva fuerza política provincial: el Movimiento Popular Neuquino.

#### ***Desarrollo regional = planificación***

En ese sentido, los gobiernos que se sucedieron en la Provincia a partir de 1958 -constitucionales o de facto-, coincidieron en afirmar que no había posibilidades de desarrollo sin una estricta planificación y sin la participación del Estado en la determinación e instrumentación de la política económica. En ese sentido, Felipe Sapag expresaba en una reunión de gabinete en marzo de 1964 que *"...Neuquén... olvidado y postergado al igual que toda la Patagonia, necesita para salir de este atraso y carencia absoluta de las más elementales condiciones de vida digna de sus pobladores, soluciones urgentes para ofrecer trabajo, para promover la salud y la educación en primer término y para crear, simultáneamente, la infraestructura básica en caminos, puentes, electricidad, viviendas, comunicaciones, escuelas, hospitales"*. Estas palabras definían la orientación de las estrategias de desarrollo que guiarían a la provincia durante las décadas de 1960 y 1970.

A la demanda por mayores recursos se sumó la de un mayor ejercicio de la capacidad de decisión local, como condiciones del despegue económico neuquino. En ese sentido, se reafirmaba la vigencia del federalismo y de un desarrollo de la economía neuquina estructurado y manejado exclusivamente por la provincia, al tiempo que se reivindicaba la propiedad provincial del subsuelo y de los recursos naturales que él encierra, así como el derecho de manejo y aprovechamiento de los ríos que nacen y mueren en el territorio. En una provincia nueva, donde se reforzaba la idea de que todo estaba por hacerse, donde era necesario crear las condiciones para el "despegue", y donde se debía llevar a cabo una creciente inclusión de las demandas de los sectores recientemente incorporados al ámbito provincial, los recursos del Estado pasaban a ser prioritarios.

#### ***Cuáles eran los recursos con que contaba la nueva Provincia***

Analícemos entonces con qué rubros se conformaban los recursos con que contaba el Estado Provincial. La serie estadística que se presenta a continuación comienza en 1970, por cuanto no se ha podido obtener información confiable a los efectos comparativos para la década anterior. Sin embargo entendemos que, más allá de los porcentajes específicos con que participan los distintos recursos, en la década del '60 existían proporciones similares en cuanto al origen de los mismos. Seguramente eran aún mayores los procedentes de la jurisdicción nacional en relación a los originados en la Provincia, en razón de la reciente incorporación de estos últimos.

*Recursos del Estado Provincial. Discriminación según origen (%)*

	1970	1975	1980	1985	1992	1996
<b>de Jurisdicción Provincial</b>	<b>15.63</b>	<b>5.53</b>	<b>21.12</b>	<b>11.48</b>	<b>27.02</b>	<b>20.20</b>
-De origen tributario (Ingresos Brutos, Inmobiliario, sellos y otros)	11.25	2.33	14.17	5.57	12.50	12.33
-De origen no tributario (venta de producción propia, tasas, cánones, etc.)	4.38	3.20	6.95	5.91	14.52	7.87
<b>de Jurisdicción Nacional</b>	<b>82.13</b>	<b>87.91</b>	<b>63.85</b>	<b>79.27</b>	<b>61.02</b>	<b>49.10</b>
-Aportes no reintegrables (subsídios)	24.43	64.23	16.14	7.28	2.92	12.39
-Coparticipación federal de impuestos	36.66	12.26	30.82	14.26	22.46	14.68
-Coparticipación vial y otros regímenes (impuesto a los combustibles, aceites, etc.)	6.41	2.88	1.96	2.73	3.81	3.64
-Regalías (petroleras, gasíferas, eléctricas)	14.63	8.54	14.93	55.00	29.26	30.34
-Deudas del Estado Nacional	-	-	-	-	5.49	0.44
<b>Otros recursos</b>						
-Ingresos de Capital: Reembolso de préstamos, venta de activos; y	2.24	6.56	15.03	9.25	9.04	18.31
-Financiamiento: aportes reintegrables, uso del crédito, etc.)						
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Los datos correspondientes a 1970-1985 han sido extraídos de Néstor Eixarch y Ariel Kogan. *Incidencia de la Inversión Pública en la economía del Neuquén*, Bloque de Diputados del Partido Justicialista, Neuquén, 1985. Los datos para 1992 y 1996 fueron obtenidos en el Anuario Estadístico 1997, Neuquén, Dirección Provincial de Estadística. Censos y Documentación.

La dependencia del Estado Provincial respecto a los fondos percibidos del tesoro nacional ha sido notoria a lo largo de sus cuarenta años de vida institucional. Dentro de éstos, los originados en la coparticipación federal de impuestos han ido disminuyendo en tanto las regalías percibidas por la explotación de petróleo, gas e hidroelectricidad muestran una tendencia fuertemente ascendente hasta comienzos de la década de 1990. A partir de entonces, el proceso de privatización de las empresas públicas -YPF, Gas del Estado, Hidronor S.A.- trajo aparejado cambios que, sumados a la evolución internacional del precio de los hidrocarburos, redujeron considerablemente los ingresos en concepto de regalías. Sin embargo, los ingresos provenientes de la jurisdicción nacional, que han marcado la dependencia antes mencionada, continuaron siendo siempre superiores a los originados en la provincia, hecho que persiste en la actualidad.

### *Las regalías...*

Desde el punto de vista económico, la exportación de los recursos energéticos -renovables y no renovables- ha generado para la Provincia una importante fuente de ingresos a través de las regalías. Estas constituyen un porcentaje del producido bruto de los hidrocarburos líquidos y de los volúmenes de gas efectivamente aprovechados, así como de la venta en bloque de la energía generada por las centrales hidroeléctricas. La forma en que se liquidan han sido establecidas en la Ley de Hidrocarburos 17.319 del año 1967 -y sus modificatorias posteriores- y en la Ley 15.336 del año 1960 que regula la actividad energética. La primera establece en un 12% el porcentaje que debe percibir la provincia por el producido de hidrocarburos líquidos y de gas. El pago en efectivo de las regalías se efectúa de acuerdo al valor del petróleo crudo en boca de pozo y al valor del gas, determinados por la autoridad competente. La Ley Federal de Energía, por su parte, fijó en concepto de regalía un pago equivalente al 5% de la venta en bloque de la energía generada, el que fue elevado al 12% en el año 1984 mediante la sanción de la ley 23.164.

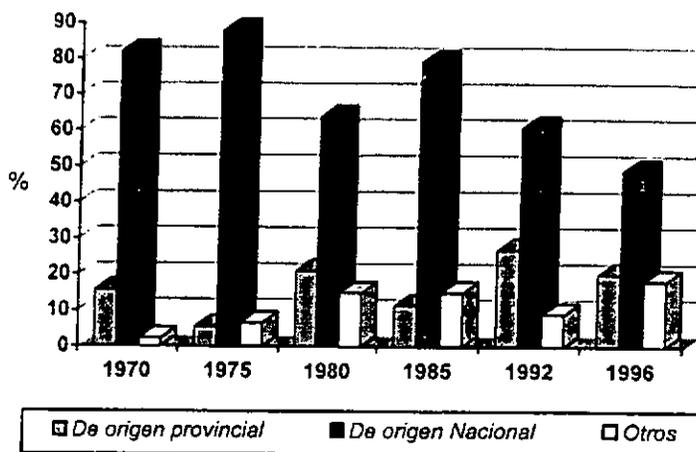
Con anterioridad a la provincialización del territorio, las regalías abonadas por Y.P.F. y las demás empresas nacionales y extranjeras que intervenían en la extracción de hidrocarburos, eran percibidas por el Estado Nacional. Concretado ese proceso, el Estado neuquino pasó a percibir las mismas, que en poco tiempo se constituyeron en el principal recurso sobre el que se asentó la economía provincial. Las regalías fueron adquiriendo mayor peso a medida que, como resultado de la política desarrollista, se incrementó la producción de hidrocarburos, tanto petróleo como gas, en tanto que las correspondientes a hidroelectricidad iniciaron su participación en los recursos provinciales a partir del año 1975, cuando las obras del complejo El Chocón-Cerros Colorados, finalizadas poco antes, fueron puestas en funcionamiento. El impresionante crecimiento de los ingresos por regalías que se registró entre 1980 y 1985, se debió al incremento sostenido de la producción gasífera, que llegaría en la última fecha a superar a las regalías originadas por la producción de petróleo manteniendo esa tendencia hasta la actualidad.

También dentro de los ingresos provenientes del Estado Nacional, se encuentran los llamados "aportes no reintegrables", los que constituyen subsidios que la Nación otorga a las Provincias y que éstas no tienen la obligación de devolver. Los mismos fueron significativos durante la década de 1970, alcanzando a mediados de la misma la máxima representación - 64%-, para disminuir a partir de entonces. En cuanto al rubro "Deudas del Estado Nacional" que se incluye a partir de los años '90, se vincula directamente al proceso de privatización de empresas públicas iniciado en esos años.

Comparativamente, los recursos de origen provincial, así como aquellos vinculados a Ingresos de Capital y Financiamiento, constituyen una porción significativamente menor del ingreso total de la Provincia. Pese a ello, se ha observado en los últimos años se ha observado que los recursos provenientes del "uso del crédito" han ido aumentando su participación dentro del rubro "Financiamiento", llegando a representar en 1996 el 12.5% del total de los ingresos de la Provincia.

El gráfico siguiente, construido en función del cuadro anterior, es muy claro respecto a la evolución de los tres grandes grupos de recursos provinciales: los obtenidos en la provincia, los provenientes del ámbito nacional y otros de menor incidencia en el presupuesto hasta los últimos años.

*Evolución de los principales recursos del Estado Provincial  
entre 1970 y 1996, según su origen*



Fue entonces en gran medida sobre la base de los recursos provenientes de Nación, y específicamente de las regalías energéticas, que el Estado provincial diseñó un modelo de crecimiento basado fundamentalmente en redistribuir la renta a través de la obra pública y la prestación de servicios, como se verá más adelante.

*Las estrategias de desarrollo en los años sesenta y setenta*

El 23 de septiembre de 1964 la Legislatura provincial aprobó la Ley 386 por la cual se creaba el COPADE, que llegaría a tener una importante trayectoria en el ámbito de la planificación en el país. Entre las funciones del Consejo se especificaba que debía entender en la realización de análisis y diagnósticos sectoriales y territoriales de la provincia; asesorar en materia de políticas y estrategias para el desarrollo y elaborar planes y programas provinciales con ese fin; asesorar en materia de políticas de radicación industrial, evaluando los proyectos de inversión; participar en el estudio y análisis de las propuestas de asistencia técnica y financiera que se propusieran a la provincia; intervenir en la búsqueda y seguimiento de financiamiento internacional para proyectos del sector privado vinculados al desarrollo provincial; y entender y coordinar las actividades de ciencia y técnica actuando de nexo entre los organismos nacionales e internacionales y las respectivas áreas del gobierno provincial.

*El Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo -COPADE-*

En la reunión de gabinete celebrada el 1º de marzo de 1964, el recién asumido gobernador Felipe Sapag informaba de su propuesta de crear el Consejo de Planificación y Desarrollo y fundamentaba la misma en una alocución un tanto extensa, pero de una claridad absoluta respecto a la concepción con que surgiría este organismo provincial:

*"...El ejercicio de la función pública exige conocimientos técnicos, administrativos y de planificación que, generalmente, superan la capacidad de los gobernantes. Estos suelen tener condiciones excelentes en relaciones públicas, en convicciones ideológicas y con programas políticos atrayentes. Pero, para gobernar, necesitarían ser expertos en ingeniería, arquitectura, medicina, medios de comunicación, sociología y educación, geología y todos esos estudios en un nivel de excelencia. Como es imposible alcanzar estas condiciones, debe reunir -para su asesoramiento- a un grupo humano calificado en el más alto nivel intelectual y profesional, en un organismo de planeamiento para idear, estudiar, diagnosticar, proyectar la variada problemática provincial y presentar al poder político distintas alternativas de solución para que éste, que tiene la decisión, resuelva en definitiva la variante o el proyecto que considere mejor para los intereses de la comunidad y el desarrollo de la provincia... Existe entonces la urgente necesidad de asesoramiento técnico multidisciplinario, para afrontar con solvencia los acuciantes problemas de la provincia que comienza su accionar debajo del nivel cero y requiere ideas, estudios, análisis y proyectos alternativos para cada uno de los innumerables problemas que afrontamos... Por ello he decidido proponerles crear el Consejo de Planificación y Desarrollo, de acuerdo a los artículos 252 y 249 de nuestra Constitución"* (Expresiones de Felipe Sapag reproducidas el libro de su autoría titulado *El Desafío*, Edic. FUNDANEU, Temuco, Chile, Impresos Spring Ltda., 1994, pág. 34).

El COPADE comenzó a estructurarse incorporando un equipo de profesionales y técnicos en variadas disciplinas, y fue dirigido en los primeros años por un Comité Permanente que integraban el Vicepresidente -Ing. Pedro Salvatori-, el Secretario Ejecutivo -Dr. Gregorio Moreno- y el Secretario Técnico -Ing. Silvio Tosello-. El nuevo organismo inició sus actividades elaborando un diagnóstico de la provincia que permitiera poner en práctica un plan integral de desarrollo, en el que se analizaron los aspectos físicos, los recursos naturales, las condiciones sociales, la infraestructura existente y la situación de los distintos sectores económicos, titulado *Bases para la formulación del Plan de Desarrollo Provincial* y publicado en el año 1969.

En el mismo informe se expresaba que *"...hasta no hace mucho, se sostenía que para asegurar el éxito de un plan, era condición ineludible contar previamente con una financiación asegurada. Esta determinaba, en consecuencia, las tasas de crecimiento. Las técnicas más evolucionadas han demostrado que si bien no hay desarrollo sin inversión, no es ésta la única condición: buenos proyectos, la adhesión y la confianza, son factores importantes para atraer los medios financieros y éstos concurrirán siempre a las buenas iniciativas, sobre todo si éstas responden a objetivos claros y a una adecuada técnica de programación... Existen diferentes campos para la iniciativa... cuando se trate de proyectos de fomento o de aquellos que por su naturaleza están reservados al poder público, será éste el que debe asumir la responsabilidad. Sin embargo, en materia de planeamiento éste no está limitado solamente a las iniciativas de fomento. Le cabe un rol muy importante como promotor e inductor del desarrollo en lo que dependa de la acción privada. Es precisamente en ese aspecto donde debe desplegar su mejor estrategia..."*

La orientación dada a las estrategias de desarrollo de la Provincia a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, giraron centralmente en torno a dos ejes: **diversificación y desarrollo económico** -con un peso muy importante en la **creación de infraestructura básica y de comunicaciones**-, y **políticas de bienestar** tendientes a cubrir carencias sociales básicas -**educación, salud y vivienda**-. Fue así como las iniciativas encaradas a partir de entonces para la diversificación económica se tradujeron en un amplio programa de obra pública y en la radicación y atracción de mano de obra. Asimismo, el Estado fue ampliando sus funciones y estructurando políticas sociales tendientes a cubrir necesidades básicas de la población, priorizando la educación, la salud pública y la vivienda.

A partir de los años sesenta se producirían dos fenómenos muy importantes para el futuro desarrollo de la provincia. Por un lado, un muy alto crecimiento de la población, en el que incidió fuertemente la migración de origen extraprovincial: sectores medios provenientes en gran parte de los centros urbanos nacionales, trabajadores de distintos puntos del interior del país y familias chilenas que migraban a este lado de la cordillera. Por otro lado, un acelerado proceso de urbanización con concentración de población en algunas ciudades y despoblamiento del ámbito rural. Sin embargo, ambos fenómenos no pueden ser explicados sólo por la expulsión demográfica del interior de las provincias de la región o de otras provincias. La expansión económica neuquina, con las características que asumió en esos años, debe también ser considerada como un importante factor de atracción poblacional. De hecho, como se viene diciendo, desde mediados de la década de 1960 el rol del aparato estatal incidiría aún más decisivamente en la dinámica de la expansión regional. Una etapa clave en ese sentido sería el período 1963-76, en coincidencia con el rol asumido por el Estado provincial. Al mismo tiempo, se recreaba desde Neuquén una cultura política basada en un marco de referencia que en general era compartido y no cuestionado: la necesidad de defender los intereses provinciales, expresada a través de un federalismo económico y político estrechamente vinculado a una propuesta provincialista y patagónica.

### *Entre proyectos y concreciones*

La organización y afianzamiento del Estado Provincial y del perfil que fue definiendo para Neuquén la Convención Constituyente de 1957 y el primer gobierno representado por la fórmula Edelman-Asmar, continuará luego del golpe de 1962 -que reemplazó al Presidente Arturo Frondizi e impuso una desprolija intervención federal a la provincia- con la asunción de Felipe Sapag como candidato del MPN el 12 de octubre de 1963. De esta manera, se fueron estableciendo en el espacio neuquino las bases ideológicas y materiales del Estado provincial, en un proceso que iría estructurando la economía, la sociedad y la política, hasta alcanzar su consolidación en coincidencia con el afianzamiento del Movimiento Popular Neuquino. A partir del segundo gobierno constitucional, este Estado intensificaría los rasgos definidos en su etapa formativa, profundizando la política social e iniciando relaciones ventajosas con los gobiernos nacionales. Una vez solucionada la cuestión política y en el marco del impulso a la región patagónica, el Estado neuquino lograría en poco tiempo un desarrollo sostenido.

La segunda mitad de los sesenta implicaría un giro importante en la vida política del país provocando una transformación en las formas de hacer y ver la política. El Ejército hasta entonces había ejercido una intervención de carácter tutelar que implicaba asegurar la exclusión del peronismo de la vida política, como también había ejercido un poder de veto sobre los gobiernos constitucionales que se resistieran a escuchar sus demandas. Pero hacia 1966, luego de una breve crisis interna y bajo la conducción del General Juan C. Onganía -que unificó la institución junto con el resto de las fuerzas armadas bajo la "Doctrina de la Seguridad

Nacional", el Ejército llevó adelante el golpe que derrocó al Presidente Arturo Illia e impuso una disciplina de cuartel en todo el país, profundizando en forma violenta el autoritarismo y suspendiendo sin plazos la vida democrática en el contexto nacional. En ese marco, Felipe Sapag fue destituido del gobierno de la provincia, instalándose interventores federales: primero el Coronel José Elizagaray y luego el Ing. Rodolfo Rosauer. Por encima de ese derrotero político, la sociedad neuquina continuaría sin embargo su vertiginosa transformación.

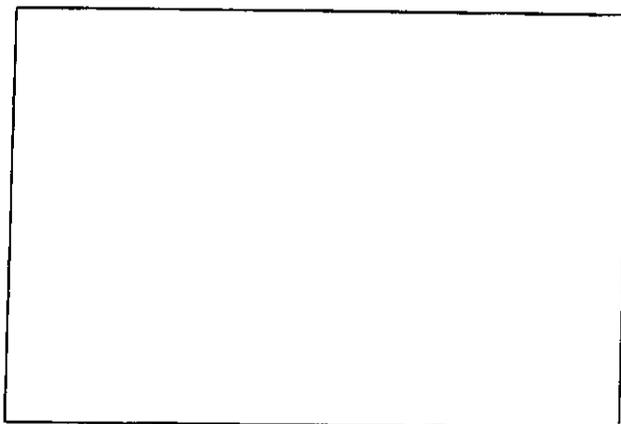


Foto 4- Dellavalentina. Intendente de la capital neuquina, Rodolfo Rosauer, Interventor Federal y el Gral Juan C. Onganía

En efecto, a partir de 1963 se continuó con la creación de diversas dependencias oficiales tales como las Direcciones de Agricultura y Ganadería, de Tierras, de Minería, de Finanzas, de Obras Públicas y Abastecimiento, de Agua y Energía, etc., y comenzaron a ponerse en marcha diversos proyectos elaborados por el COPADE que se concretarían durante los años 1964 y 1965.

### ***Las provincias patagónicas acuerdan una política económica y social para la región***

Entre los proyectos mencionados se encuentra la Primera Conferencia de Gobernadores Patagónicos, que se realizó en noviembre de 1964 con la asistencia de Felipe Sapag en representación de Neuquén. El discurso de apertura a su cargo, instalaba el centro de la convocatoria en la necesidad de consolidar la definitiva integración de la Patagonia al país, anhelo generalizado de los dirigentes y del conjunto de la población. Para ello se enumeraban los importantes recursos de la región, su aporte al país y las necesidades de su gente, planteándose las bases para la planificación del desarrollo patagónico con un espíritu regionalista. Ya entonces, y con una visión de futuro que recién en los años '90 parece haber encontrado el marco propicio para su realización en el contexto del Mercado Común de los países del Sur, Felipe Sapag expresaba:

*"La Patagonia puede calificarse como la única región argentina interoceánica; no sólo por la confluencia austral de los dos océanos y el mar antártico sino también por la posibilidad de abrir una o varias rutas directas al Pacífico, a través de numerosos pasos cordilleranos con salida a los puertos chilenos de Valdivia o Puerto Mont, o entre Río Gallegos y Punta Arenas. Esto significará ganar para nuestra producción los mercados americanos del Pacífico y los del extremo oriente. El amplio litoral patagónico, por su parte, nos lleva a mirar de frente hacia el Atlántico, al este, o sea al continente africano, cuyos intereses y los nuestros pueden muy bien complementarse".*

Dos años y algunos meses después, en febrero de 1967, se celebró en Villa La Angostura la primera reunión de la Junta de Gobernadores de la Región de Desarrollo del Comahue, bajo la presidencia del Secretario de Gobierno de la Nación y con la participación de los Gobernadores de Buenos Aires, La Pampa, Río Negro y Neuquén. En esa oportunidad, los participantes fijaron por unanimidad los objetivos y formularon un conjunto de políticas a seguir. Entre los primeros, se destacan los de incrementar rápidamente el producto bruto de la región, promoviendo a través de la iniciativa privada y el apoyo estatal el desarrollo de las industrias de base y transformación -minería, ganadería y agricultura, pesca y turismo-; lograr el aprovechamiento integral de las cuencas hidrográficas de la norpatagonia desarrollando todas sus posibilidades hídricas y energéticas; mejorar los medios de transporte dentro de la región y entre ésta y las otras regiones del país; incrementar la población; adecuar y refozar el nivel educacional, cultural y espiritual; mejorar la situación sanitaria y procurar a los habitantes de la región una vivienda decorosa.

En cuanto a las políticas acordadas, cabe destacar algunas directamente relacionadas con la Provincia de Neuquén y otras comunes a la "región Comahue": crear las condiciones necesarias desde el punto de vista legal, fiscal, laboral, crediticio, de infraestructura, etc., para concretar una real acción de fomento al desarrollo de la industria agropecuaria, minera y pesquera de la región; promover la implantación de complejos petroquímicos, electrometalúrgicos, electroquímicos y de soda solvay; procurar la rápida instalación de una importante destilería de petróleo en el área; activar la investigación y aprovechamiento racional de las aguas subterráneas; incrementar y mejorar la estructura que sirve al turismo y la política crediticia vinculada al mismo; desarrollar las posibilidades hidroeléctricas del Sistema Chocón-Cerros Colorados; mejorar la red caminera; instalar aeródromos en los centros urbanos importantes; promover la radicación de población y propiciar la adecuación del sistema educacional vigente a las necesidades y características regionales; erradicar enfermedades endémicas y racionalizar los servicios hospitalarios y sanitarios; así como coordinar los programas provinciales y regionales de vivienda con los planes nacionales.

De todas estas políticas, las primeras, vinculadas al desarrollo industrial -con especial énfasis en la industrialización en origen de los recursos naturales-, no llegarían a plasmarse en la realidad salvo pocas excepciones, pese a las distintas iniciativas que en tal sentido se produjeron a lo largo de estos cuarenta años de vida institucional de la provincia. Las últimas, vinculadas a promover la radicación de población y mejorar los sistemas de comunicaciones, educativos, de salud y bienestar social, alcanzaron en algunos casos índices muy altos de realización si se compara a Neuquén con otras provincias argentinas. Pero veamos cuáles fueron las políticas concretas y cómo se materializaron.

### *En la búsqueda de industrias para el aprovechamiento de los recursos naturales*

Con el objeto de poner en práctica las ideas que se venían planteando respecto a lograr un desarrollo industrial que aprovechara los recursos naturales de la región, el Consejo de Planificación elaboró un proyecto de Promoción Industrial que fue convertido en Ley por la Legislatura provincial en agosto de 1964. La misma establecía que toda actividad industrial nueva que se instalara dentro del territorio de la Provincia del Neuquén a partir de entonces, sería protegida y estimulada por el Estado. En ese sentido, autorizaba al Poder Ejecutivo a realizar gestiones para que se instalaran en la región nuevas industrias que se dedicaran a la extracción, elaboración y aprovechamiento integral de productos minerales, agropecuarios y forestales, así como la creación de nuevas fuentes de trabajo. En todos los casos, las industrias a que se hace referencia debían tender a un mejor y más intenso aprovechamiento de las posibilidades locales, a la promoción económico-social de la región y a la armonización de los

factores de producción industrial. Para ello, se especificaba que deberían utilizar preferentemente materias primas producidas en la zona y personal con más de seis meses de residencia. También se planteaba la creación de un Parque Industrial en la capital provincial, cuya creación se concretaría recién en el año 1971.

### *El crecimiento industrial*

En los inicios de la implementación de estas políticas, entre 1966 y 1969, el número de establecimientos industriales en Neuquén se incrementó de 316 a 654. Debe tenerse en cuenta que en esas cifras tuvo un papel destacado el rubro de la construcción, a raíz del importante incremento de la obra pública nacional y provincial, esta última centrada en el área de infraestructura urbana y viviendas. De hecho, la participación del sector construcción en el Producto Bruto Geográfico -PBG- de la provincia creció rápidamente a partir de 1960. Del 4% que representaba en ese año pasó al 25% en 1975, aumentando también su participación en el valor agregado provincial que se duplicó entre 1960 y 1966 -pasó del 4% al 8%- . Sólo en el período 1968-1969 la actividad mostró un crecimiento del 288%. Esto último está reflejando sin duda el impulso que significaron las obras termo e hidroeléctricas en esos años y lo atractivo que podía resultar Neuquén para los trabajadores del sector de otras regiones. En 1965 se construyó la Central Termoelectrica Alto Valle, sobre el río Neuquén, y en 1968 comenzaron las obras del complejo hidroeléctrico El Chocón-Cerros Colorados. Según datos censales, la mano de obra ocupada en la construcción pasó de 1.980 personas en el año 1960 a 9.375 en 1970. En el caso de El Chocón, por ejemplo, hacia 1965 no existía y sólo cinco años más tarde habría en ese lugar una villa con 4.162 almas (Neuquén- COPADE, Neu, 1970).

Coincidentemente con la finalización de las obras que se llevaban adelante en la provincia, la cantidad de establecimientos industriales y personal ocupado en el sector disminuirían considerablemente hacia 1975, recuperándose a comienzos de la década de 1980 según puede verse en el cuadro siguiente. Para ese entonces, casi el 70% de los establecimientos se concentraba en el departamento Confluencia, con una fuerte incidencia de las firmas dedicadas a la elaboración de productos alimenticios, bebidas, tabaco, productos minerales no metálicos, productos metálicos, maquinarias y productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico<sup>1</sup>.

*Cantidad de establecimientos y personal ocupado en industria, comercio según relevamiento*

Relevamiento	Industria	
	Establecimientos	Personal Ocupado
Censo Industrial 1935	94	1.770
Censo General 1946	271	3.795
Censo de Comercio 1954	378	4.894
Censo Nac. Económico 1963	559	4.645
Censo Nac. Económico 1974	390	2.693
Censo Nac. Económico 1985	549	5.050
Censo Nac. Económico 1994	910	4.088

<sup>1</sup> Anuario Estadístico 1980, Neuquén, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación -DPECyD-.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Censos Nacionales Económicos.

En cuanto a los proyectos que se acogieron a la promoción industrial sancionada por la Provincia, uno de los más importantes fue la fábrica de cemento a instalarse en Zapala. Sobre la base de un estudio previo realizado por el C.F.I., la Cía. Naviera Pérez Companc S.A. - interesada en llevar adelante la empresa- encaró la elaboración de un proyecto para el que contó con la estrecha colaboración de varios funcionarios y asesores del gobierno neuquino y de la Dirección de Geología y Minería de la Nación.

El proyecto tenía por objeto realizar una serie de estudios geológicos y económicos de los yacimientos de caliza, arcilla y yeso de la Provincia, así como analizar la posibilidad de instalar en la ciudad de Zapala una fábrica para producir cemento Portland, con una capacidad instalada de cien mil toneladas por año. De concretarse, se podría abastecer a una amplia zona de influencia que comprendía no sólo la provincia de Neuquén, sino también gran parte de Río Negro, el sudoeste de La Pampa y el sur de Mendoza, donde había serias dificultades de suministro y el precio del cemento era muy alto debido a las deficiencias que presentaba el transporte desde los centros habituales de distribución. También estaba en el horizonte de la empresa, al efectuar el análisis, el importante incremento que se produciría en la demanda a partir de la concreción de la proyectada obra hidroeléctrica de El Chocón-Cerros Colorados, según estimaciones que había realizado la firma Italconsult-Sofrelec, que realizara un estudio para el desarrollo de la región del Comahue.

La localización en Zapala presentaba varias ventajas: existían en ese área inmensos yacimientos de caliza, arcilla y yeso de óptima calidad; estaba ubicada en una de las provincias que integraban la "región Comahue" y por lo tanto tenía primera prioridad en los planes de desarrollo del gobierno nacional; y existía el convencimiento de que en ese lugar la industria generaría un gran beneficio para su población porque permitiría una reactivación del sector comercial y la instalación de otras industrias y servicios derivados -se estimaba un aumento del producto bruto geográfico de Zapala de más del 20%-. Asimismo, los beneficios que brindaba a las nuevas industrias la Ley de Promoción Industrial antes mencionada, mejoraría la inversión y los costos de la planta proyectada, en tanto el abastecimiento de agua estaba asegurado por obras que realizaría la provincia según los estudios efectuados por la Comisión Nacional de Energía Atómica -CONEA-. Finalmente, el proyecto de la Fábrica de Cemento Portland fue aprobado por la Ley provincial 328 de 1964, colocándose la piedra fundamental el 2 de junio de 1966.

### *Una provincia comunicada para un desarrollo posible*

Desde los primeros años de vida de la provincia, la necesidad de desarrollar los recursos naturales disponibles hizo que los trabajos para romper con el aislamiento de gran parte del interior provincial, a través de la construcción de caminos, puentes, balsas, teléfonos e incluso aeropuertos, ocuparan un lugar importante en la distribución de los gastos.

### *El problema de las comunicaciones*

Neuquén era, a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, un territorio incomunicado. Clara muestra de ello es que por cada 100 kilómetros cuadrados de superficie Neuquén tenía poco más de 1 kilómetro de camino pavimentado o mejorado frente a los 5 kilómetros que tenía la región Comahue; por cada 100 habitantes la provincia poseía 40 vehículos, mientras que el promedio del Comahue era de 98 y el del país de 62; funcionaban alrededor de doscientas líneas telefónicas pero la zona Noroeste no poseía ninguna. Esta situación era sin duda menos dramática en las áreas más pobladas del centro y este neuquinos que en el resto del interior provincial.

El Sur del territorio presentaba varios de los problemas de comunicación mencionados pero la zona Noroeste era especialmente carenciada en ese sentido. Pese a los esfuerzos que se realizaron durante la década de 1960, para fines de la misma aún no llegaban regularmente los diarios, las radios que se escuchaban más fácilmente eran las chilenas, recién entonces se habilitaba en Chos Malal una cabina telefónica a la cual más tarde se conectarían los particulares, el servicio postal se realizaba dos veces por semana y el telegráfico funcionaba sólo en Chos Malal y El Huecú. La ruta troncal era la nacional N° 40, sin pavimentar, que atravesaba la región de norte a sur uniéndola con Mendoza y Zapala, en tanto el interior del área estaba comunicada sólo por caminos consolidados y de tierra que convergían en Chos Malal. Una única empresa transportaba a los pobladores entre Chos Malal y Zapala cuatro veces a la semana, empleando muchas veces un tipo de camioneta rural que sólo tenía capacidad para ocho personas. Existía allí una pista de tierra habilitada para avionetas que no tenía radio, torre, iluminación ni hangares (*Diario Sur Argentino*, Año 1, N° 1, Neuquén, 12 de septiembre de 1970 y Provincia de Neuquén-COPADE, *Neu. Programa comunitario de reconstrucción vial*, Mrio. de Economía, Obras y Servicios Públicos, Dirección Nacional de Vialidad, Neuquén, junio de 1972).

Sobre fines de los sesenta aparecía entonces como prioritario insistir en el mejoramiento de la infraestructura vial, no sólo para ampliar y mejorar algunas rutas que vincularían a las distintas áreas de la provincia y a ésta con la región y el país, sino también con Chile. En esta línea se proyectó la pavimentación de la ruta 40 y la construcción, entre otros, del tramo San Martín de los Andes-Hua Hum de la ruta provincial 23 y el tramo de la ruta provincial 13 que empalma con la ruta 23 y la nacional 22 hacia el paso Icalma. Era también esencial construir caminos y puentes que facilitarían el acceso a parajes aislados y áreas de producción pecuaria o minera en el interior provincial. Para ello se incrementó la inversión destinada a obras públicas, especialmente en la zona que pasó de representar el 4% del total provincial en el período 1960-68 al 26% en los años 1970-72. De esos totales, las obras viales constituían aproximadamente el 40% y serían realizadas a través de consorcios por áreas, integrados por los vecinos, el municipio y la Dirección Provincial de Vialidad.

Se iniciaron así diversos trabajos en cada uno de los departamentos provinciales. Sumado a un conjunto de obras públicas vinculadas a la provisión de agua potable y electrificación de distintas localidades, a la construcción de escuelas primarias, destacamentos policiales y puestos sanitarios, se llevó a cabo una intensa obra vial consistente en el mejoramiento y ampliación de los caminos existentes así como en la construcción de balsas y puentes sobre ríos y arroyos -Agrio, Chiquilihuín y Ñireco-, todo ello con el objeto de lograr al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y el sistema de comunicación de la provincia.

En lo que respecta al transporte aéreo, se creó la empresa provincial Transportes Aéreos Neuquén -TAN-, que dio comienzo a los primeros vuelos para unir la capital neuquina con el resto del territorio y se llevó adelante la construcción de los aeropuertos de la ciudad de Neuquén, de San Martín de los Andes y de Cutral Có. Se inauguraron también dos pistas de tierra, una para aviones pequeños en Las Ovejas -que posibilitaría el acceso a la zona noroeste en época invernal cuando el tránsito terrestre era prácticamente imposible- y otra en Rincón de los Sauces para el tránsito regional y de Y.P.F. Asimismo, se propició la difusión del transporte automotor inaugurándose en mayo de 1970, entre otros, el primer servicio de transporte de pasajeros entre Zapala, Chos Malal y Las Ovejas, subsidiado por el Estado Provincial.

Para el año 1980 la provincia contaba con una red vial que sumaba casi seis mil kilómetros. De ellos, los asfaltados correspondían mayoritariamente a las rutas nacionales, en tanto los de tierra y enripiado representaban todavía el 80% de los caminos existentes en Neuquén. Para fines de la década los caminos asfaltados por la provincia se habían incrementado en algo más del 300% y continuarían haciéndolo a partir de entonces.

*Extensión red vial según jurisdicción y tipo de camino en km. 1980 y 1995*

Año	Tipo de camino	Total	Jurisdicción Nacional	Jurisdicción Provincial
1980	Pavimentados	1.143	984	159
	Sin pavimentar	4.719	543	4.266
1995	Pavimentados	1.778	1.300	478
	Sin pavimentar	4.214	171	4.043

Fuente: Anuarios Estadísticos 1980 y 1996, Neuquén, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.

También la evolución de las líneas telefónicas es un claro ejemplo de cómo se ha avanzado en la comunicación de la provincia. En 1958 existían en toda la Provincia 203 líneas funcionando -concentradas en las áreas más urbanizadas del centro, este y sur del territorio-, cifra que para 1964 había ascendido a 1.018 líneas telefónicas, lo que significó un impresionante 500% de aumento. A partir de entonces continuaría creciendo hasta alcanzar cifras muy importantes en la década de 1980 -alrededor de 20.000 líneas-, mostrando en los primeros años de la década siguiente el fuerte impacto expansivo que trajo consigo la privatización de la empresa estatal de teléfonos -ENTEL-, que en Neuquén se tradujo en 58.217 líneas telefónicas funcionando para 1994.

Por otro lado, el surgimiento en esos años de LU5 Radio Nacional Zapala y luego Canal 7 de Neuquén -que sólo a partir de 1976 tuvo un radio de acción que superó al de la ciudad capital-, contribuyeron a una mayor integración cultural del espacio urbano de la provincia, al tiempo que integraron aún más la región con el ámbito nacional. Estos medios, junto con el cine de los años sesenta, fueron sincronizando cada vez más la cultura y las formas de sociabilidad de las ciudades neuquinas con los grandes centros urbanos.

En los últimos años de la década de 1990, el estímulo que las autoridades de neuquén y de las provincias del sur chileno -a las que más tarde se fueron sumando las empresas privadas- le han dado a la integración económica, social y cultural entre ambas regiones, ha impulsado un mayor avance en el mejoramiento de las comunicaciones. Entre otras obras, se inauguró a comienzos de 1998 el histórico y por décadas abandonado "Paso Pichachén" en el Noroeste neuquino y se realizaron experiencias piloto en el tema de la comunicación bioceánica -mediante la combinación de transporte automotor y ferroviario- a través de la provincia.

### *Hacer del turismo un recurso económico: la planificación a futuro*

El turismo, pese a las excepcionales condiciones de algunas áreas neuquinas en las que abundaban recursos naturales -paisajísticos y termales-, tenía escasa representatividad a comienzos de los años sesenta. Las dificultades de comunicación y transporte, la ausencia de actividades urbanas con servicios civiles y comerciales adecuados y una desigual capacidad receptiva hotelera, conspiraban para que alcanzara un nivel de desarrollo importante. En la idea de planificación de un proyecto global para Neuquén el turismo cumplía un rol fundamental, por lo que resultaba imprescindible que la acción de gobierno se encaminara a resolver esos déficits, fomentando en el sector privado la puesta en marcha de las actividades que hacían al desarrollo de esta industria.

#### *Áreas turísticas prioritarias*

En el Plan de Desarrollo Turístico para Neuquén, elaborado por el COPADE a mediados de los años sesenta, se realizó una división de la Provincia en distintas zonas, identificándose polos de desarrollo turístico de diferente magnitud y plazos de implementación: San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Copahue-Caviahue -éste último especializado por sus características termales-, se fijaron como los polos turísticos de primera magnitud y de inmediata implementación. Le seguían, en ese orden, Villa La Angostura, Aluminé, Neuquén (luego del previsto llenado del embalse de El Chocón-Cerros Colorados) y Zapala. El eje de las acciones previstas se centraba en el aumento y mejoramiento de la capacidad hotelera a través del fomento del crédito, y de la infraestructura vial existente mediante la realización de obras que unieran centros de desarrollo turístico. En esa misma dirección, se proyectó la construcción del mencionado Aeropuerto Internacional en Chapelco, en la localidad de San Martín de los Andes.

El área de Copahue-Caviahue, considerada primera prioridad en ese marco, unía a un excepcional atractivo natural la existencia de fuentes termales compuestas por aguas terapéuticas, barros medicinales, vapores y gases en sus fumarolas, que podían ser utilizados con fines médicos. En sus inmediaciones podían practicarse además la caza, la pesca así como deportes de invierno. Las obras a realizar para su desarrollo, al igual que las previstas para las áreas de San Martín y Junín de los Andes, comprendían la participación del Estado Nacional, el provincial y los particulares, así como una serie de obras básicas inmediatas tales como caminos, aeropuertos y hoteles. En el caso de Copahue se incluía asimismo la preparación de un estudio de factibilidad para el establecimiento de una planta embotelladora de agua mineral y aprovechamiento de los barros medicinales de la zona. (C.F.I.-COPADE. *Estudio preliminar de factibilidad técnico económica de un Proyecto de Desarrollo Turístico*, II Tomos, septiembre 1964; Provincia del Neuquén-COPADE y Confederación General Económica, *Relación general y estudio preliminar de los proyectos industriales preseleccionados*, 1966, Vol. V, Proyecto N° 214.1 "Complejo Turístico Termal Copahue-Caviahue").

Con el principal objetivo de ordenar los esfuerzos de inversión del sector público y del privado, el Estado creó la Dirección Provincial de Turismo y el COPADE elaboró un plan de desarrollo del recurso para la Provincia del Neuquén, en momentos en que pocos en el país planificaban en ese área. El proyecto fue presentado al C.F.I. y al Dr. Arturo Illia -en ese entonces Presidente de la Nación-, y fue aprobado como el primer plan turístico integral que se conocía en el país, obteniendo un financiamiento para llevarlo a la práctica que en ese entonces representaba aproximadamente la mitad del presupuesto provincial. Con ello se encararon las principales obras de turismo que hoy tiene la Provincia y ya para el año 1969 el Plan de Desarrollo Turístico se había ejecutado en aproximadamente un 85%.

### *La fruticultura en la base del crecimiento agrícola*

Aunque de alcance más moderado, los años sesenta fueron también de realización de proyectos en el plano de la producción agrícola. Retomando la idea respecto a que el desarrollo industrial de la región debía estar acompañado por una política de colonización racional que permitiera la expansión del sector agrícola, el gobierno provincial realizó una serie de estudios para analizar la posibilidad de colonizar distintas áreas del territorio neuquino. En ese marco se pensaron y concretaron, sobre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, importantes obras de riego con fines agrícolas.

### *La producción agrícola de Neuquén*

Recordemos que la producción agrícola, contabilizada siempre junto con la ganadera y la forestal, tuvo a lo largo de la historia provincial una participación relativamente baja en el Producto Bruto Geográfico -P.G.B.- de la misma. En conjunto, no superaron nunca el 15% del mismo, cifra que para el año 1995 había disminuido al 6%. Para 1960, el 26% de la producción agrícola estaba compuesta por cereales y forrajeras -principalmente alfalfa con destino a la alimentación del ganado-; el 3 % por legumbres y hortalizas -para consumo propio y venta en mercados locales-; y el 71 % por frutas, con un predominio casi exclusivo de la manzana. Paulatinamente, los cultivos de cereales, forrajeras y hortalizas fueron disminuyendo hasta tener una participación muy baja en la producción actual, en la que peras y manzanas representan mayoritariamente a la agricultura neuquina. Asimismo, en los últimos años se han comenzado a desarrollar nuevos cultivos, como el de las frutas finas -frutillas, fresas, etc.-.

### *Evolución trienal de la producción agrícola de Neuquén por especie, en Toneladas. Período 1960-1996*

Año	Cereales y Forrajeras			Legumbres y Hortalizas			Frutas		
	Alfalfa	Maíz	Otros (1)	Papa	Cebolla	Otras (2)	Manzanas	Peras	Otras (3)
1960	18.200	300	100	1.400	100	800	44.000	6.800	330
1963	15.200	600	900	1.300	400	490	54.000	3.500	364
1966	9.500	700	1.400	1.300	300	525	44.000	3.500	437
1969	9.800	700	1.500	1.690	1.160	1.111	56.000	6.710	505
1972	7.300	800	2.100	1.583	1.240	1.145	86.779	5.102	1.036
1975	5.200	1.100	1.800	1.259	1.190	1.373	76.235	3.805	557
1978	6.258	1.454	2.149	1.989	2.795	2.176	105.472	9.760	4.091
1981	9.509	1.652	1.015	2.331	1.050	1.573	113.200	9.400	5.599
1984	12.345	460	700	3.100	820	792	124.000	14.300	3.685
1987	-	-	600	920	970	350	181.100	24.000	4.661
1990	-	-	-	-	-	-	174.300	21.760	-
1993	-	-	-	-	-	-	167.658	37.701	-
1996	-	-	-	-	-	-	169.732	52.890	-

(1) incluye avena, trigo, centeno y cebada forrajera. La mayor participación corresponde a avena y trigo.

(2) incluye tomate, pimentón verde y ají, arveja verde y poroto chaucha. La mayor participación corresponde a tomate.

(3) incluye duraznos, damascos, ciruelas, cerezas, membrillos y nueces. La mayor participación corresponde a duraznos.

Fuente: Dirección provincial de Estadística, Censo y Documentación. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Las condiciones del suelo y las escasas lluvias que caracterizan a gran parte del territorio neuquino, hicieron que históricamente la práctica de la agricultura se viera limitada a algunos pocos valles cordilleranos que podían ser regados -ejemplo claro es el de la zona de Chos Malal en el Norte neuquino- y al área de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, más conocida como el "Alto Valle de Río Negro y Neuquén". En las primeras décadas del siglo, era común que en esos valles se cultivaran plantas forrajeras como la alfalfa, hortalizas como la papa y la cebolla, y algunos cereales como maíz y trigo. En relación con este último, surgieron

algunos molinos para la elaboración de harinas. Un caso anecdótico en relación a los cultivos hortícolas es el de la localidad de San Martín de los Andes, donde el cultivo de papas se habría practicado hasta en la manzana destinada a la plaza principal, originando un conflicto muy conocido en esa ciudad. Sin embargo, los volúmenes producidos en el interior provincial han sido y son actualmente escasos, si se los compara con los del área de Confluencia y Añelo donde la fruticultura destinada a la exportación ha ocupado siempre un lugar preponderante.

Las tierras ubicadas en la margen izquierda del río Limay, en su valle inferior, se mantuvieron sin cultivar y en gran parte desocupadas desde fines del siglo pasado, hasta que la llegada del ferrocarril a la estación Neuquén en 1902 y el traslado de la capital del Territorio a ese mismo lugar en 1904 hicieron que se valorizaran rápidamente y fuera entonces rentable ponerlas a producir. A partir de 1915, en las tierras que eran propiedad de algunos personajes porteños como Casimiro Gómez, Francisco Villabrille, Ramón López Lecube y Valentina Duclout, se conformarían las colonias agrícolas denominadas *Nueva España y Valentina*, a las que se agregaría cuatro años más tarde la colonia *Bouquet Roldán*. Cada una de ellas abarcaba aproximadamente entre 500 y 700 hectáreas distribuidas entre alrededor de 60 colonos, de lo que resultaban pequeñas chacras en las que por mucho tiempo fue importante la producción de hortalizas para consumo local, a partir de la utilización de un precario sistema de riego por elevación mecánica. Algunos años más tarde, en 1922, se crearía sobre la margen derecha del río Neuquén la colonia *Sayhueque* -actual *Centenario*-, por iniciativa de un grupo de técnicos y obreros empleados en las obras de construcción del nuevo sistema de riego. Allí las tierras pertenecían aún al gobierno nacional cuando el Ferrocarril Sud inició en 1910 la construcción del dique Ingeniero Ballester y las obras de irrigación que harían del Alto Valle de Río Negro y Neuquén el área frutícola que hoy es.

A partir de entonces, la producción hortícola neuquina evolucionó siempre ligada a un mercado de consumo local, aunque sin llegar a cubrir la demanda de la población, para lo que se debía recurrir a otras provincias argentinas como Mendoza. La fruticultura, por su parte, se desarrollaría en el mismo marco de auge y crisis que afectaría con los años al conjunto del valle, con un volumen de producción significativamente menor que las vecinas localidades de Río Negro debido a que la superficie bajo cultivo era también menor. Sería sobre fines de los años '60 y comienzos de los '70 que la fruticultura neuquina cobraría nuevo impulso a raíz de tres importantes proyectos de riego, dos de los cuales se verían concretados en la etapa, Arroyito-Senillosa y El Chañar, en tanto quedaría en el camino el del postergado valle de Picún Leufú.

Las 11.500 hectáreas que Pastor y Felipe Senillosa habían adquirido en el remate de 1885 al oeste de la localidad de Plottier y vendido sobre mediados de siglo en pequeño lotes, permanecieron prácticamente sin cultivar hasta que se proyectó y construyó la bocatoma en el paraje Arroyitos, finalizada en 1972. Esta obra permitió el riego de 9.800 hectáreas en el área, conformándose a partir de entonces un sector de chacras en los alrededores de Senillosa, aunque sólo un ínfimo porcentaje de las mismas se hallaba bajo cultivo para mediados de los años noventa.

También en la década de 1960 habían comenzado a realizarse estudios para el riego de 8.200 hectáreas en el departamento Añelo, con el objeto de poner en producción esas tierras. Las obras de riego fueron realizadas por un consorcio privado y finalizaron en el año 1968. A partir de entonces, la iniciativa de algunas empresas valletanas y el apoyo del gobierno neuquino, permitieron el surgimiento de una nueva y próspera colonia agrícola ubicada en la margen izquierda del río Neuquén, aguas abajo de los embalses de Los Barriales y Mari Menuco. Se trata de *San Patricio del Chañar*, que nació con un sistema de producción sumamente intensivo y tecnología de avanzada, lo que se tradujo en una muy alta productividad, con variedades de peras y manzanas que responden adecuadamente a las

demandas recientes del mercado internacional. Ello ha permitido al área responder en mejores condiciones a la crisis que, con mayor o menor intensidad, ha venido afectando al conjunto de la producción valletana en las últimas dos décadas. De hecho, los volúmenes crecientes que muestra Neuquén en la producción de estas frutas se relacionan directamente con ese sector. En la actualidad, Neuquén produce el 17% de las manzanas y el 15% de las peras que se producen en la región.

### *La preocupación por el Noroeste ganadero: una economía de subsistencia y una población carenciada*

Otro de los ejes que se planteó en los primeros años de la provincia, fue el que de planificar el desarrollo de distintas áreas cordilleranas. Entre los programas que se elaboraron en ese sentido, puede mencionarse el denominado "*Zona Noroeste. Área de Frontera Chos Malal*", cuya estrategia básica apuntaba a transformar la economía de subsistencia del área en una economía de mercado, preparar a la comunidad para el cambio que ello implicaba y tratar de elevar el nivel de vida de la población mejorando los servicios de educación, salud y vivienda. Las actividades económicas prioritarias eran la minería y la ganadería, para cuyo desarrollo resultaba de vital importancia la construcción de una infraestructura de caminos que permitiera quebrar la incomunicación y lograr la integración física, social y cultural del área. A esas actividades se agregaban, sobre comienzos de la década de 1970, un programa para el desarrollo agropecuario integral de 40.000 hectáreas localizadas en la zona de Manzano Amargo y la construcción de algunos bañaderos ovinos en Tricao Malal y Vilu Mallín, en los departamentos de Chos Malal y Ñorquín. Las iniciativas para lograr el desarrollo del Noroeste serían una constante de los gobiernos provinciales a lo largo de las últimas décadas. Pero veamos cómo y porqué el Noroeste se constituyó en un centro de preocupación para las autoridades.

El área rural de la provincia mantiene actualmente un predominio de la actividad ganadera: más del 50% de la superficie provincial y alrededor del 90% de la superficie agropecuaria se destina a la misma. Sin embargo, esto no guarda relación con la reducida participación de la Provincia en el stock nacional ni con la escasa participación de la ganadería dentro del Producto Bruto Geográfico provincial, que pasó del 14% en 1960 al 4% en 1980 y continúa en valores similares aún hoy. Ello es resultado de una serie de condiciones ecológicas y socioeconómicas que limitan el desarrollo de la actividad. Sin embargo, la ganadería fue desde siempre y aún hoy continúa siendo el principal medio de sustento de un numeroso sector de la población rural. Para conocer el origen de esta situación, es necesario retroceder en el tiempo.

En el interior rural neuquino la ganadería fue históricamente dominante. Ya era practicada por los grupos indígenas y los pobladores chilenos que habitaban el territorio antes de las campañas militares iniciadas en 1879, mayoritariamente asentados en las áreas cordillerana y antecordillerana de Neuquén donde se concentraba la mayor cantidad de lluvias anuales y las condiciones del suelo permitían un importante desarrollo de la ganadería extensiva. Asimismo, la existencia de valles transversales que facilitaban el tránsito de un lado a otro de la cordillera durante la mayor parte del año, sumada a la creciente demanda de carne y otros derivados ganaderos por parte de Chile, hicieron que la producción neuquina se orientara a ese mercado.

Cuando el territorio se incorporó a la Nación y los indígenas fueron exterminados o reducidos, comenzaron a privatizarse y ocuparse esas tierras y se fue generando una clara diferenciación social y económica. Los pequeños productores, muchas veces de origen chileno, fueron estableciendo explotaciones familiares dedicadas a la crianza de ganado de diferentes

tipos -vacuno, ovino y especialmente caprino-, llegando a conformar un núcleo muy numeroso de pequeños crianceros sobre todo en el Noroeste. Su producción apenas superaba el nivel de subsistencia y para poder sobrevivir y aprovechar mejor los pastos en cada estación del año, evitando las nevadas, debían practicar la trashumancia -que aún hoy realizan-, viéndose obligados a trasladar sus ganados, pertenencias y familias de campos bajos de “invernada” a campos altos de “veranada” en arreos que a veces superan los 200 kilómetros, para luego hacer el camino inverso. Los grandes productores, en cambio, adquirieron en propiedad las tierras con mejores pastos en el sudoeste del territorio, concentrando en general grandes extensiones que unían campos de veranada e invernada. De ese modo podían evitar la trashumancia y estaban en mejores condiciones de realizar inversiones tecnológicas, dedicándose mayoritariamente a la más rentable producción de vacunos y ovinos. El comercio continuaría siendo particularmente activo y sostenido con las grandes ciudades y puertos del sur chileno -Valdivia, Temuco, Victoria, Los Angeles, Chillán, San Carlos, Concepción-, al tiempo que la extensión de las vías del ferrocarril a la ciudad de Zapala en 1913 marcaba el comienzo de una nueva y por varios años complementaria vía comercial con los mercados atlánticos a través de las ciudades-puertos de Bahía Blanca y Buenos Aires.

La situación internacional de los años veinte, agravada con la grave crisis económica de 1930, llevó a los gobiernos de Argentina y Chile a implementar medidas proteccionistas que en la región derivaron en controles aduaneros y altos impuestos al intercambio fronterizo de ganado en pie, lo que produjo la brusca disminución de las relaciones comerciales con el vecino país. La situación se fue agravando durante las décadas de 1930 y 1940, lo que se hizo evidente en la disminución de las existencias ganaderas de Neuquén. Esto permite pensar que la interrupción del comercio libre con Chile, aún cuando existía la vía de comercialización con el Atlántico, significó para muchos el inicio de una crisis que se profundizaría en años posteriores. De hecho, las existencias de ganado vacuno que habían registrado en Neuquén un crecimiento sostenido hacia 1930, comenzaron a disminuir significativamente a partir de entonces recuperándose sólo en etapas más actuales. Esto último tal vez favorecido por la implementación de la “barrera sanitaria” en noviembre de 1976, que prohibió el ingreso en la zona al Sur del río Colorado de carne con hueso o ganado en pie de otras regiones, con el fin de proteger la región preservándola libre de aftosa.

*Existencias de ganado por especie. Período 1937-1996*

Años	Especie		
	Bovina	Ovina	Caprina
1937	152.365	963.712	537.012
1947	132.054	893.702	518.332
1952	137.342	975.455	-
1960	123.831	669.997	454.660
1969	131.320	680.644	-
1974	154.544	647.725	539.918
1977	185.939	714.252	-
1978	185.939	714.252	798.922
1988	173.466	460.976	820.547
1990	119.330	383.644	637.231
1991	189.882	462.948	723.274
1992	168.576	478.181	642.130
1993	148.174	449.918	736.025
1994	168.505	309.237	723.342
1995	146.179	274.194	590.532
1996	146.903	222.789	544.189

Fuente: INDEC. Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Datos extraídos de Censos y Encuestas Nacionales Agropecuarias.

Las inferiores condiciones productivas de algunas áreas del Noroeste provincial, provocaron una tendencia al predominio de ganado caprino y en menor medida ovino, que requería menor inversión. Las dificultades de comercialización de los productores -en su mayoría pequeños y medianos crianceros- y su dependencia de los intermediarios locales, los llevaron a sobrecargar de animales sus campos, que comenzaron a partir de entonces a deteriorarse y perder su capacidad ganadera con serias consecuencias de desertificación de las tierras. Es también importante tener en cuenta que el área Noroeste registra el mayor porcentaje de tierras fiscales en la provincia -entre el 80% y 90% en los departamentos Chos Malal y Minas- En el Sur del territorio, en cambio, se fue acentuando el predominio de ganado vacuno y ovino debido a la mejor calidad de los pastos y a las posibilidades de los productores de invertir en tecnología y evitar el exceso de intermediación comercial. La crisis en la que a partir de entonces se vieron inmersos los crianceros, puede relacionarse directamente con el fenómeno de despoblamiento de algunas áreas rurales del interior provincial a partir de la década de 1950 y la consecuente migración de sus habitantes a los centros urbanos de la zona de Confluencia, especialmente a la ciudad de Neuquén.

Los sucesivos gobernadores de la provincia, comenzaron entonces a preocuparse por esa situación y a llevar adelante algunas medidas tendientes a revertirla. Además de los mencionados proyectos que apuntaban a un desarrollo integral de los pobladores del Noroeste neuquino, se llevaron adelante algunas medidas puntuales. La primera de ellas fue la decisión de la provincia de hacerse cargo de los costos de mensura y escritura de las tierras fiscales ocupadas por pequeños y medianos productores situación que, sin embargo y pese a los avances producidos, aún dista mucho de ser la óptima. En el año 1967, asimismo, la intervención militar en la provincia comenzó a aplicar una ley que pretendía erradicar el caprino de la provincia con el objeto de evitar que la especie continuara el proceso de degradación de los campos, para lo que se establecieron recargos por la tenencia de este tipo de ganado. Sin estar acompañada por otras medidas destinadas a paliar la situación de los poseedores de caprinos, el resultado fue contraproducente: una disminución temporaria de las existencias -que comenzarían a recuperarse nuevamente a partir de que la ley fuera vetada tres años más tarde- pero también una profundización de la crisis de muchos de los crianceros, para quienes este tipo de ganado era su única posibilidad de subsistencia.

La intervención del Estado resultó más efectiva en lo que hace a la promoción, a partir del año 1963, de las Asociaciones de Fomento Rural. Estas constituyeron a partir de entonces el principal nucleamiento de los productores y apuntaron a elevar el nivel técnico de las explotaciones agrícolas y ganaderas y la participación en organismos cooperativos. En el Noroeste esos objetivos se han ido concretando a través de las tareas de promoción y extensión que permiten al productor recibir alambres, semillas, servicios sanitarios, etc. Con posterioridad, la creación en 1986 de la Cooperativa Agrícola Ganadera del Norte Neuquino Ltda., que nuclea a más de 700 productores -alrededor del 50% de los existentes en el área- y a la que el Estado provincial concedió la explotación del matadero y frigorífico de Chos Malal, contribuiría a evitar en muchos casos la intermediación comercial.

En el caso de la explotación del ovino, y específicamente de la producción de lana, el gobierno provincial instrumentó y puso en ejecución, a partir de 1975 y hasta 1988, el programa "*Esquila y comercialización de lanas de la provincia del Neuquén*", orientado a apuntalar la economía de pequeños y medianos productores mediante la implementación de un nuevo sistema de comercialización que parte del proceso de esquila del animal y se extiende hasta la venta final del producto. Para ello, el gobierno estableció galpones de esquila en distintos lugares de la Provincia, habiendo obtenido buenos resultados para fines de la década de 1980, aunque los beneficios no fueron los esperados al no poder intervenir el Estado en la

determinación del precio, que continuó siendo manejado por la demanda externa a la propia región.

### *La forestación como alternativa de producción*

La provincia de Neuquén registra importantes antecedentes en cuanto a la implantación de bosques desde comienzos de los años 1970. La participación del Estado provincial en la actividad, ha estado orientada a partir de entonces a tratar de controlar y revertir problemas ambientales como la degradación de tierras, al tiempo que buscaba la forma de incorporar a la economía provincial una actividad que no requiere de grandes inversiones en áreas de secano, necesita mano de obra y puede constituirse en una alternativa de diversificación económica, especialmente en aquellas zonas donde sólo se da una ganadería de carácter muy extensivo y tradicional.

#### **La creación de CORFONE**

En el año 1974, se creó la Corporación Forestal Neuquina S.A. -CORFONE-, con participación mayoritaria del Estado provincial. La actividad de este organismo ha estado desde entonces centrada en la forestación y reforestación con coníferas y otras especies, así como al desarrollo de viveros propios y el estímulo a la comercialización de productos forestales. Existen en Neuquén numerosas parcelas de ensayos en lugares de la cordillera y en áreas de secano para verificar la aptitud de desarrollo de coníferas, álamos y fresnos. En algunos casos, estas forestaciones artificiales se manejan a través de los Municipios locales, continuando con la línea iniciada en 1964 por el bosque comunal generado en la localidad de Huinganco, en el Norte neuquino. Mediante un subsidio del Instituto Forestal Nacional -IFONA-, se plantaron en esa oportunidad 1.500 hectáreas con pinos insigne y ponderosa, "...alternativa de producción que sirve a la fijación de la población nativa en un asentamiento cuyos orígenes y decadencia estuvieron determinados por el auge y la retracción de la actividad aurífera regional" (Susana Bandieri, "Condicionantes históricos del asentamiento humano en Neuquén", en Bandieri, Favaro, Morinelli, *Historia del Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993. Cap. IV, pág. 232 y sgtes.

En los años siguientes, se observó un incremento sostenido de la superficie forestada. A partir del lanzamiento del Plan Forestal Neuquino en el año 1992, se intensificaron las acciones en procura de aumentar la superficie forestada y lograr un desarrollo racional y ordenado de la actividad. En ese sentido, se ha incrementado la forestación en áreas bajo riego de álamos y sauces, sobre todo en los departamentos Añelo, Confluencia y Zapala, en tanto que en los departamentos Lácar, Minas, Aluminé y Huiliches se concentra la mayor superficie forestada en áreas de secano, donde los cultivos dependen de las lluvias y no del riego. De las 30.000 hectáreas forestadas por la provincia, una tercera parte corresponde al período 1992-1994.

Además de las masas forestales implantadas, Neuquén cuenta con un importante superficie de bosque nativo que forma parte del llamado "bosque andino patagónico", que se extiende a lo largo de una extensa faja cordillerana de Norte a Sur de la provincia. Desde que se constituyó como provincia, comenzaron a visualizarse los conflictos de intereses entre el gobierno neuquino y la Administración de Parques Nacionales -bajo cuya jurisdicción se encuentra el 10% de la superficie provincial-, lo que se relaciona directamente con un decreto del gobierno de Aramburu del año 1958, por el que, contradiciendo la Ley de creación de Parques Nacionales de 1934, se desconocía el derecho de la provincia a discutir el dominio y jurisdicción de los bosques en su territorio. Asimismo, esas tierras son las más ricas en cuanto a las posibilidades agrícolas, forestales y turísticas, por lo que la provincia planteó siempre la

necesidad de un proyecto de desarrollo integral y armónico de las mismas. La restricción que Parques Nacionales ha impuesto a la radicación de población y al desarrollo de determinadas actividades, afecta en general a los sectores de escasos recursos -entre ellos a las agrupaciones indígenas-, mientras que no se aplica a otros grupos sociales con mayor poder económico. Ello ha generado uno de los reclamos más fuertes por parte de los gobiernos provinciales, adquiriendo especial relevancia en los últimos años.

### *Los intentos por refloatar una explotación minera deprimida*

Como se ha venido mencionando, la explotación de los recursos minerales del territorio era uno de los ejes planteados por la joven Provincia desde los comienzos. Para ello, durante el año 1964 se llevó adelante un proyecto destinado a la exploración geológica minera del área cordillerana de Neuquén, de acuerdo a un plan de operaciones acordado por el Gobierno Nacional con el Fondo Especial de las Naciones Unidas. El mismo, que analizaría las posibilidades de explotación -entre otros- de cobre, plomo y plata en el área de Campana Mahuida en el noroeste neuquino, constituiría una importante base para la posterior elaboración del Plan Minero Provincial.

El sector minero alcanzaba entonces los porcentajes más altos de participación en el Producto Bruto Interno de la provincia respecto a otros sectores económicos. En ello había sin duda una destacada participación de los hidrocarburos y una baja incidencia de la producción de minerales metalíferos y no metalíferos y de rocas de aplicación. Si excluimos entonces petróleo y gas, podemos decir que la minería de Neuquén se desarrollaba principalmente a nivel de productores individuales, faltando empresas con una estructura y organización adecuadas para asumir la responsabilidad de garantizar un desarrollo con beneficio social para la comunidad. En ese sentido, se consideraba que la política de promoción de la empresa minera era tan importante como la de promoción de la explotación de los recursos minerales.

De hecho, la minería en Neuquén se había iniciado con las explotaciones de oro que generaron asentamientos de población en el Noroeste del territorio, especialmente en el sector occidental de la Cordillera del Viento en el departamento Minas. La extracción rudimentaria de este mineral, además de sal gema, azufre y plata nativa, ya era realizada por las poblaciones indígenas del área. Luego de expropiadas las tierras, se habían instalado unas pocas compañías -algunas de capital extranjero con mayoría chilena, como la de *Neuquén Proprietary Gold Mines*- para la explotación del oro neuquino. Sin embargo, después de 1910 éstas desaparecerían perdurando sólo los "pirquineros", que realizaban el lavado de las arenas auríferas en forma muy rudimentaria y constituían, junto a los crianceros de ganado menor, la población mayoritaria del área Noroeste. Un incremento en el precio del oro luego de la crisis de 1930 generó nuevamente una expansión de la explotación, reanudándose las tareas en algunas importantes minas como *La Julia*, *Sofía*, *Erika* y *Aurora* hasta comienzos de la década del '50. A partir de entonces la actividad volvería a decaer, extinguiéndose prácticamente hasta épocas muy recientes en que se han encarado intentos para revitalizarla.

Los demás minerales del territorio permanecieron casi inexplotados durante la primera mitad del siglo XX, alcanzando cierta presencia a comienzos de los años sesenta el cobre, el plomo y el manganeso dentro de los minerales metálicos; la arcilla y la baritina dentro de los no metálicos; y la caliza y la piedra laja en el conjunto de las rocas de aplicación.

En vistas a que la nueva Provincia no poseía un programa integral que la orientase hacia una explotación minera racional y económica, se hacía necesario entonces establecer las bases para el desarrollo de la actividad dentro de los lineamientos de una explotación más

intensiva. Se apuntaba a lograr que la minería provincial fuera una actividad sistemática, orgánica y funcional, que promoviera la creación de fuentes de trabajo y posibilitara el desarrollo de aquellas áreas con fuerte presencia de minerales, concentradas casi en su totalidad en el centro y norte de la provincia. La ejecución del Programa estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría del COPADE y la Dirección Provincial de Minería, y contaba con la asistencia técnica y financiera del C.F.I. En el mismo se preveían tres etapas: el análisis económico de las materias primas minerales, investigaciones geológico-mineras en la Provincia y la factibilidad de su aprovechamiento industrial. Algunos años más tarde, en 1975, se crearía la sociedad del Estado Provincial denominada CORMINE -Corporación Minera de Neuquén-, con el objeto de desarrollar los distintos rubros mineros del territorio, otorgando primera prioridad en los comienzos, a la explotación aurífera en el distrito minero de Andacollo-Huinganco.

Sin embargo, pese a haberse ejecutado el programa, los alcances del desarrollo minero provincial, excluyendo a los hidrocarburos, han sido poco significativos. Ello se puede observar claramente en los cuadros siguientes, que muestran la evolución de los minerales metálicos, no metálicos y rocas de aplicación a lo largo de cuatro décadas. Esta situación tal vez pueda ser explicada porque no se han dado hasta el presente las condiciones para una explotación económicamente rentable de los mismos, con una importante reducción de los costos de producción. Sólo es posible observar un notorio crecimiento en el caso de la arcilla y las calizas y áridos, seguramente vinculado al auge de las industrias cerámicas y de la construcción que han tenido, como se viera, un desarrollo significativo a lo largo de la historia provincial.

*Evolución trienal de la extracción de minerales metálicos, no metálicos y rocas de aplicación de la Provincia de Neuquén, en toneladas. Período 1960-1996*

Minerales metálicos				
Año	Oro	Hierro	Cobre	Otros (1)
1960	48	-	38	337
1963	-	-	800	-
1966	7	-	260	32
1969	-	-	140	-
1972	-	-	60	-
1975	1	3.952	1.709	20
1978	1	3.218	1.175	127
1981	-	2.331	300	30
1984	-	10.880	-	-
1987	-	-	-	1
1990	-	9.150	-	-
1993	-	3.267	-	-
1996	-	-	-	-

(1) incluye plomo y manganeso

Minerales no metálicos				
Año	Arcilla	Baritina	Bentonita	Otros (2)
1960	11.953	15.168	-	1.667
1963	12.935	11.721	-	3.576
1966	18.499	7.267	1.979	2.290
1969	16.352	18.440	3.892	1.002
1972	31.172	18.520	20.919	3.528
1975	39.123	28.733	32.711	4.211
1978	44.018	20.220	29.745	2.982
1981	82.406	33.511	15.153	1.540
1984	92.219	30.647	54.792	1.736
1987	144.577	15.013	36.865	635
1990	75.216	18.357	24.997	3.164
1993	159.171	6.478	15.953	2.934
1996	102.508	5.404	35.479	7.251

(2) incluye asfaltita, celestina, diatomita, sal de roca y talco

Año	Rocas de Aplicación				
	Callza	Material Volcánico	Piedra Laja	Yeso	Otros (3)
1960	38.471	-	16.185	-	-
1963	11.764	328	3.906	-	-
1966	19.167	840	10.869	-	-
1969	25.092	-	5.101	-	47
1972	224.785	-	7.681	-	66.980
1975	250.793	-	15.351	6.360	95.720
1978	269.290	-	6.335	298	277.155
1981	597.412	8.808	7.761	6.030	908.686
1984	383.413	15.429	6.900	20.957	79.251
1987	267.252	74.871	1.488	12.290	178.865
1990	165.250	59.733	792	7.560	163.282
1993	228.259	7.282	1.575	5.357	565.262
1996	302.031	7.240	852	5.364	661.418

(3) Incluye arena, basalto, canto rodado, mármol y áridos. A partir de 1981 las cifras corresponden en su totalidad a áridos.

Fuente: Dirección de Estadística, Censos y Documentación. Dirección General de Minería de la Provincia.

En los últimos años la provincia comenzó a licitar algunas áreas del territorio para la explotación minera no hidrocarburífera y el Comité de Frontera de la Región de los Lagos, que involucra a las provincias norpatagónicas y a algunas provincias del sur chileno, elaboró un anteproyecto de protocolo minero que relaciona ambas regiones con el propósito de emprender proyectos comunes en esa línea. De este modo, el Estado provincial espera que la inversión privada permita impulsar la explotación de cobre y oro, así como potenciar la producción de baritinas, celestinas y cales agrícolas en general, que tienen fuerte demanda en Chile como correctoras de suelos.

### *Petróleo, gas y agua: los recursos energéticos como vedettes de la etapa*

Si dentro de la minería neuquina pasamos a considerar la producción de *hidrocarburos -petróleo y gas-*, la situación cambia sustancialmente respecto a la que se venía describiendo. La exploración y explotación de petróleo, iniciada en 1918 con la perforación del histórico pozo N° 1 de Plaza Huincul, permitió ir conociendo las reservas de hidrocarburos de la provincia, al tiempo marcó el comienzo de su transformación económica y social.

#### *La "cuenca neuquina"*

El petróleo y el gas se concentran en la llamada "cuenca neuquina", que tiene una superficie cercana a los 140 mil kilómetros cuadrados y se extiende más allá de la provincia de Neuquén, abarcando también el sud de Mendoza, el sudoeste de La Pampa y el noroeste de Río Negro. Para los años noventa Neuquén poseía el 31% de las reservas comprobadas de petróleo y el 53% de las de gas, en tanto su producción representaba, respectivamente, el 25% y el 51% de la producción total del país. La posición de la provincia se fue afianzando en ese sentido, a partir del proceso de privatización que en esos años derivó en la venta a empresas privadas de las áreas petroleras centrales. Desde entonces la producción de crudo se fue incrementando y en 1994 se habilitó el Oleoducto Trasandino, que comenzó a transportar el mineral desde Puesto Hernández hasta la refinería Petrox en las cercanías del puerto chileno de Talcahuano. El más importante yacimiento neuquino ya estaba conectado por oleoductos con las destilerías de Luján de Cuyo en Mendoza y de La Plata en Buenos Aires.

Desde los comienzos, la exploración de petróleo estuvo en manos de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-, que en 1992 fue privatizada transformándose en sociedad anónima, al tiempo que se incorporaban nuevas empresas privadas a la actividad. También la exploración y extracción de las reservas gasíferas de Neuquén, descubiertas a partir de la explotación de petróleo, estuvieron a cargo de YPF. Su transporte y comercialización, en cambio, pasaron a depender en 1946 de Gas del Estado, en directa relación con las políticas del primer gobierno peronista que intentaban reemplazar el uso de combustibles líquidos por gas. La acción de YPF estuvo siempre sujeta a las decisiones provenientes del ámbito nacional, por lo que los cambios en el desarrollo de la actividad se han ido produciendo de acuerdo con los cambios en la política económica nacional y los condicionamientos de los grandes intereses internacionales.

De hecho, hasta fines de la década de 1950 se nucleaban en torno a la actividad petrolífera regional las siguientes empresas: YPF, que tenía a su cargo en forma casi exclusiva la exploración y producción del crudo que se transportaba por ferrocarril hasta las destilerías del Litoral; un grupo de empresas privadas dedicadas a servicios petroleros especiales que realizaban trabajos para YPF; y algunas empresas privadas de capitales extranjeros como Astra y Standard Oil, que esporádicamente operaban en la zona realizando cateos o explotando concesiones. De la producción de YPF, sólo se industrializaba una parte para abastecer el consumo local y regional de combustibles en la pequeña destilería de Plaza Huincul. La empresa estatal era también la principal generadora de empleo y la responsable del asentamiento de Plaza Huincul, al tiempo que tenía influencia directa en la conformación de Cutral Có, poblado surgido espontáneamente fuera del límite a principios de la década de 1930.

**Producción de petróleo y gas en el país y en la Provincia de Neuquén  
Periodo 1960-1996**

Año	PETROLEO			GAS		
	Producción del país miles de m3	Producción Neuquén miles de m3	Participación en el total nacional %	Producción del país miles de m3	Gas en millones de m3	Participación en el total nacional %
1960	10.153	1.015	10.0	3.347	279	8.3
1963	15.444	821	5.3	3.899	348	8.9
1966	16.655	672	4.0	5.859	364	6.2
1969	20.681	1.266	6.1	6.908	497	7.2
1972	25.193	2.974	11.8	7.778	1.774	22.8
1975	22.968	2.406	10.5	9.833	2.343	23.8
1978	26.255	3.074	11.7	11.532	3.108	27.0
1981	28.852	3.988	13.8	13.287	3.190	24.0
1984	27.839	4.068	14.6	18.719	6.836	36.5
1987	24.857	3.765	15.1	19.168	7.709	40.2
1990	28.004	5.973	21.3	23.017	10.962	47.6
1993	34.454	11.885	34.5	26.602	13.328	50.1
1996	45.549	16.712	36.7	34.650	15.850	45.7

(1) Los datos del año 1996 son provisionales.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Anuario YPF y Anuario Secretaría de Energía de la Nación. La participación en la producción nacional ha sido extraída de N. Eixarch y A. Kogan, op.cit., 1985.

La actividad se transformaría notablemente con la política desarrollista del gobierno de Arturo Frondizi, a fines de la década de 1950 y comienzos de la siguiente, cuando se propició el desarrollo de industrias básicas y de la producción petrolera para lograr el autoabastecimiento del país. Coincidentemente, Neuquén se transformaba en Provincia y se iniciaban las discusiones en torno a la propiedad de los recursos del subsuelo y al manejo de los hidrocarburos, al tiempo que el Estado provincial comenzaba a participar del producto generado por la actividad petrolera a través de las regalías.

El impulso de tales políticas generó la expansión hacia el área eminentemente gasífera, iniciándose la explotación -entre otros- del yacimiento de Loma de La Lata, al tiempo que se descubrían con algunos años de diferencia las nuevas áreas petroleras de Catriel en la provincia de Río Negro y de Rincón de los Sauces en el norte neuquino. Asimismo, en 1961 se había construido el oleoducto Challacó-Puerto Rosales para garantizar el transporte de la producción petrolera, estableciéndose en 1975 una nueva y moderna destilería de YPF en Plaza Huinca, la que diez años más tarde ya procesaba el 27% de la producción. En cuanto al gas, además de haberse finalizado en 1970 el gasoducto entre Sierra Barrosa en Neuquén y General Cerri en Bahía Blanca, se construyeron durante la década siguiente una planta de tratamiento del mineral en Loma de La Lata y el gasoducto Centro Oeste que une ese punto con la Provincia de Santa Fé. La importancia de la producción gasífera regional, cuya evolución es claramente visible en el cuadro anterior, hizo necesaria la construcción de nuevos gasoductos como el Neuba II, que en 1988 unió también Loma de La Lata con Buenos Aires.

La presencia en la actividad del Estado Nacional -a través de Y.P.F. y Gas del Estado- continuó siendo dominante hasta la década de 1980, aunque ya desde los años sesenta habían comenzado a operar en la zona compañías privadas como Pérez Companc, Bidas y Astra. En la década de 1970 se habían cedido áreas productivas a la actividad privada y durante el último gobierno radical se habían puesto en marcha los llamados planes Houston, Olivos y Petroplan, que establecían cada vez mayores incentivos en cuanto a la duración de los contratos, la fijación de precios, etc., provocando un incremento de la presencia de nuevas empresas de capital internacional en Neuquén.

Frente a esa situación, la provincia de Neuquén sancionaba en el año 1985 la Ley 1.611, que reivindicaba la propiedad neuquina del subsuelo y sus yacimientos de hidrocarburos, al tiempo que reclamaba participación en las empresas del Estado Nacional que intervinieran en la exploración y explotación de los mismos. De este modo mostraba su preocupación respecto de la dependencia provincial de la exportación de recursos energéticos no renovables como petróleo y gas, así como la necesidad de diversificar la actividad en la provincia mediante la industrialización en origen de los recursos naturales ante la perspectiva de su agotamiento.

La actividad petrolera, que en los años '80 parecía haber tocado su techo, inició una franca recuperación a partir de 1990. Ello está directamente relacionado con los decretos de desregulación de la actividad y del mercado petrolero, que culminaron con la privatización de Y.P.F. y su transformación en Sociedad Anónima con participación minoritaria del Estado Nacional. Tales medidas permitieron a las compañías privadas -de capitales mayoritariamente norteamericanos- disponer libremente del crudo y del gas así como de las divisas generadas, liberando la exportación e importación y permitiendo la licitación de nuevas áreas y la renegociación de los contratos de exclusividad que beneficiaban a YPF, al tiempo que se modificaba sustancialmente la intervención estatal en materia de fijación de precios.

Producto de los cambios ocurridos desde entonces, la producción de petróleo y de gas se triplicó y duplicó, respectivamente, en tanto que de las 137 mil toneladas de combustibles minerales, aceites minerales y productos para su destilación que Neuquén exportaba en 1993, se pasó sólo en sólo dos años a exportar casi 5,4 millones de toneladas. Ello refleja una clara definición hacia la producción de hidrocarburos con destino a la exportación, sin que la industrialización en origen, que ha constituido una vieja aspiración de la provincia, llegara a concretarse. Pero la desregulación y las privatizaciones también generaron una importante desocupación, con los consecuentes problemas sociales y económicos en las tradicionales áreas de influencia de YPF: las ciudades de Plaza Huinca y Cutral Có.

*Se afianza la supremacía del sector oriental de la provincia...*

En esta historia de explotación de los hidrocarburos, un poco más larga que la de la provincia, se han ido gestando entonces significativos cambios. A partir de los inicios de la actividad y durante varias décadas, la explotación de esos recursos fue transformando la geografía neuquina. "... *Las formas que ha ido incorporando la actividad han cambiado la fisonomía del sector oriental de la provincia. Amplias zonas de meseta árida con población muy dispersa y economía de subsistencia están hoy afectadas por las instalaciones y obras propias de la explotación, el surgimiento de centros urbanos, líneas de alta tensión y apertura de caminos que generan un flujo permanente de población y de bienes. De todas las transformaciones enunciadas, la aparición de nuevos centros poblados es lo que ha marcado un cambio sustancial en las formas de asentamiento, así como en las tendencias del crecimiento y redistribución de la población*". La localización de los yacimientos de petróleo y gas "... *afianza la supremacía del sector oriental de la provincia como área productora de recursos energéticos, cuya explotación genera encadenamientos económicos y sociales que contribuyen especialmente al crecimiento de los centros urbanos del departamento Confluencia*" (Beatriz Saint-Lary, "Desierto, petróleo, ciudades...", en AA.VV., Neuquén. *Una geografía abierta*, Neuquén, Dpto. de Geografía, Universidad Nacional del Comahue, 1995. pág. 121).

La explotación de petróleo y gas fue entonces modificando el paisaje y la economía neuquinas. Pero a ello también contribuyó de manera significativa la explotación de otra fuente energética, también prioritaria en las políticas desarrollistas de los años sesenta: la *hidroelectricidad*. Esto es, el aprovechamiento de los abundantes recursos hídricos de la región norpatagónica -en este caso renovables y no contaminantes-, lo que con el tiempo haría de Neuquén la provincia con mayor capacidad de generar hidroenergía del país.

El interés por aprovechar el recurso del agua en el Norte de la Patagonia, concretamente la cuenca del río Negro, ya se había manifestado a fines del siglo pasado y comienzos del actual. Durante esos años se realizaron diversos estudios que apuntaban a resolver en forma integral el problema de la regulación de las cuencas del Limay y el Neuquén, llegándose en los años sesenta al convencimiento de que la angostura que presentaba el Limay en El Chocón y las depresiones de los Barreales y Mari Menuco -para el desvío de las aguas del Neuquén-, permitirían un aprovechamiento integral del recurso para la producción de energía, la posibilidad de riego y la regulación de los caudales para evitar las inundaciones.

A partir de entonces, las medidas se aceleraron. En 1966 se sancionó la Ley 16.882 que encomendaba a Agua y Energía Eléctrica la ejecución de las obras del que ya comenzaba a conocerse como "*Complejo Chocón-Cerros Colorados*" sobre los ríos Limay y Neuquén, al tiempo que establecía que una tercera parte de los beneficios resultantes de la actividad hidroenergética serían destinados al desarrollo integral de la región. Poco después se autorizó a la empresa a fundar una sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado Nacional, para llevar adelante la explotación de los recursos hídricos del área. Resultado de esa iniciativa fue la sanción de la ley 17.474 del año 1967, que daba origen a Hidroeléctrica Nordpatagónica S.A. -HIDRONOR-, al tiempo que otorgaba a esa empresa la concesión para construir y explotar las obras del Complejo. La producción de energía pasó entonces a ser el objetivo prioritario de la misma, no obstante el propósito manifiesto y casi nunca cumplido de trascender el mismo.

La construcción de las obras del Complejo Chocón-Cerros Colorados finalizaron en el año 1972, conectándose a partir de entonces al sistema nacional de energía. Ese mismo año el

Congreso Nacional sancionó la ley que concedía a Hidronor S.A. la construcción del denominado "Complejo ALICOPA", que comprendía un conjunto de obras -Alicurá, Collon Cura y Piedra del Aguila-, para el manejo unificado de la cuenca del alto río Limay. Estudios posteriores de la empresa en el tramo medio de ese río, abrieron la posibilidad de contruir nuevas represas a lo largo de su cauce. Ello derivó en la sanción de una nueva ley en 1986 que autorizó a la empresa a realizar los estudios y a llevar a cabo la construcción del denominado "Complejo Limay Medio", que comprende las obras de Pichi Picún Leufú, Michihuao y Pantanitos.

En el cuadro siguiente puede observarse cómo ha evolucionado la potencia instalada y la energía generada de la Provincia, sobre todo a partir de mediados de los años setenta cuando comenzaron a funcionar las obras de El Chocón-Cerros Colorados.

*Evolución trienal de la potencia instalada y energía eléctrica generada en la Provincia de Neuquén*

Año	Potencia Instalada (en Kw)	Energía Generada (en Mwh)
1960	-	-
1963	15.436	28.877
1966	26.828	49.699
1969	-	-
1972	-	-
1975	466.716	1.671.755
1978	1.108.621	2.622.132
1981	1.103.704	3.341.184
1984	1.414.054	3.796.427
1987	1.669.993	4.641.561
1990	1.668.154	2.900.748
1993	2.357.049	6.866.944
1996	3.225.457	11.608.983

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Neuquén.



### *Las regalías hidroeléctricas*

La política de la empresa, marcada por objetivos de desarrollo a nivel nacional, ha generado diversas situaciones conflictivas con las provincias de Río Negro y Neuquén, pero especialmente con ésta última en cuyo territorio se han producido los mayores efectos socioeconómicos y ambientales de las obras realizadas. A ello se ha sumado la diferencia planteada en torno a la liquidación de las regalías. La Ley 15.336 del año 1960 había otorgado al Estado Nacional la jurisdicción sobre los aprovechamientos que generaran energía eléctrica para el sistema interconectado, al tiempo que disponía que las provincias recibieran un pago equivalente al 5% de la venta en bloque de la energía generada en compensación por el uso de sus recursos, lo que habitualmente se conoce como regalías.

A partir de entonces se han producido permanentes conflictos entre las provincias y las empresas generadoras en torno a los valores que se han tomado como base para la liquidación de las mismas. Una iniciativa de los senadores neuquinos derivó en el año 1984 en la sanción de la Ley 23.164 que elevó las regalías del 5 al 12%, precisando la forma en que debían liquidarse. Pese a ello las diferencias entre la ley y la práctica continuaron siendo fuente de conflictos y reclamos. Aunque las mencionadas regalías hidroeléctricas representan entre un 4 y un 5% del total de regalías energéticas que percibe la provincia, las mismas cobran relevancia si se tiene en cuenta que alrededor del 90% del total de energía generada en la Provincia se exporta fuera de la misma (María R. Colantuono, Julio Anguita y Gabriela A. Pérez, "La actividad hidroenergética", en *Boletín Geográfico* N° 17, Neuquén, Dpto. de Geografía, Universidad Nacional del Comahue, 1991, pág. 188 y sgtes.).

La hidroelectricidad no escapó a los cambios mencionados para los hidrocarburos sobre comienzos de la década de 1990, producto de las nuevas políticas nacionales. De hecho, durante el año 1993 las centrales de El Chocón, Cerros Colorados, Alicurá y Piedra del Aguila, fueron privatizadas pasando a manos de capitales nacionales e internacionales con alguna participación accionaria del Estado neuquino. Igual suerte corrió Hidronor S.A., que a partir de entonces sólo subsiste como ente residual que tiene a su cargo la finalización de los contratos de las obras de Pichi Picún Leufú, ejerciendo la asistencia técnica y la inspección y control de las obras hasta la puesta en marcha del emprendimiento.

Asimismo se constituyeron dos nuevos organismos con funciones definidas. La Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro -AIC-, surgida en 1985 con participación de las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires, cuya función es controlar la erogación de caudales, la calidad de agua de los embalses, etc., ordenando y planificando la preservación de los recursos hídricos y su uso racional para tratar de lograr un manejo armónico de las cuencas. El otro organismo mencionado es el ORSEP-Comahue, que se constituyó en 1991 como parte de la Secretaría de Energía de la Nación y cuya responsabilidad es básicamente el control de la seguridad de las presas, embalses y obras complementarias de los emprendimientos privatizados. También participan en el mismo las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires.

No puede desconocerse que, más allá de la eficacia demostrada por los emprendimientos en cuanto a la generación de energía, éstos han producido transformaciones no siempre benéficas. Entre otras, caben mencionar la dependencia que afecta al riego respecto de los caudales excedentes, la desestabilización de las riberas con la erosión de las costas, la elevación de la napa freática y la salinización de los suelos, la pérdida de áreas productivas con el llenado de los embalses y el impacto que sobre las áreas urbanas han tenido la construcción de las diversas obras, con expectativas de empleo difíciles de satisfacer al finalizar las mismas.

***Las centrales hidroeléctricas modifican el paisaje...***

Al igual que pasó con la explotación de hidrocarburos, "...las grandes obras hidroeléctricas que se han venido construyendo a lo largo del curso del Limay desde comienzos de la década de 1960 han reafirmado el perfil de la provincia del Neuquén como productora de energía. Paralelamente han producido la remodelación de la cuenca de este río de forma irreversible. Transformado, el Limay da paso a un rosario de embalses desplegados desde el Nahuel Huapi hasta su confluencia con el Neuquén... De cara al futuro, los habitantes del Neuquén son puestos ante la tarea de integrar a su propia realidad estas gigantescas obras de concreto y piedra. Los grandes lagos artificiales que surgen con ellas ponen a las ciudades, al ambiente y a las actividades productivas ante originales desafíos. Cabe esperar en la sociedad una transfiguración profunda, porque la identidad misma de la provincia ha de ser alcanzada" (Graciela Vives, "La incorporación de las fábricas de energía al paisaje", en AA.VV., *Neuquén. Una geografía abierta*, op.cit., 1995).

***Políticas de bienestar para una población en crecimiento***

Desde los comienzos de su vida institucional, el Estado provincial se planteó, junto a las políticas tendientes al desarrollo económico y muchas veces pensado como condición necesaria para que éste fuera posible, el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, centrandolo para ello sus esfuerzos en las áreas de salud, educación y vivienda. Los avances en ese sentido se vieron permanentemente desafiados por una población en constante crecimiento que contribuía a hacer más patente un fenómeno que ya en los años sesenta se había hecho presente: el impresionante crecimiento de algunos centros urbanos frente al despoblamiento de las áreas rurales de la provincia. Para llegar a comprender por qué la población fue llegando a la región y asentó especialmente en las áreas urbanas, resulta necesario conocer algunos datos referidos a las posibilidades ocupacionales ofrecidas por la región.

***La explosión demográfica neuquina: una provincia que atrae a la gente***

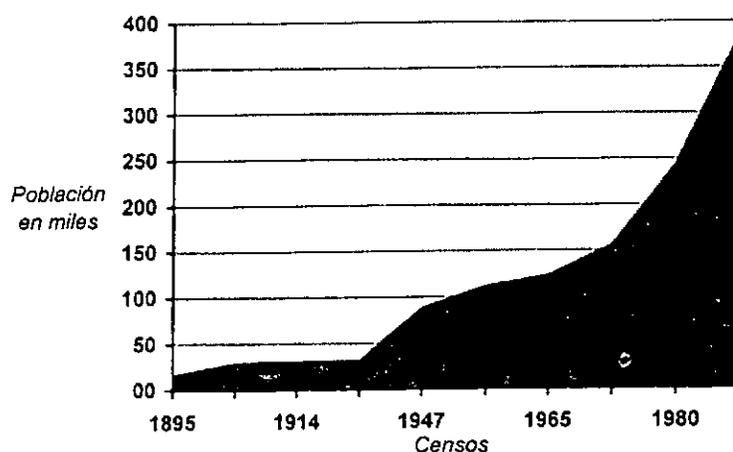
La evolución demográfica de la provincia de Neuquén ha sido uno de los rasgos más sobresalientes a lo largo de su historia. La población neuquina creció a un ritmo superior al del resto del país, manteniendo un incremento sostenido desde el primer censo nacional que lo incluyó como Territorio Nacional en 1895 hasta el año 1991, alcanzando en ese período una tasa media de crecimiento del 35%. Si se compara esta situación con lo sucedido a nivel nacional, se observa que el ritmo de crecimiento en Neuquén duplicó al promedio nacional en el período 1960-1970 y lo triplicó entre los años 1980-1991.

**Población total, variación porcentual y tasa media anual de crecimiento según censo.  
Período 1895-1991**

Censo	Población	Variación %	Tasa media anual de crecimiento ‰
1895	14.517	///	///
1912	27.474	89,3	38,2
1914	28.866	5,1	36,8
1920	29.784	3,2	5,2
1947	86.636	191,6	40,4
1960	109.890	26,6	18,3
1965	121.574	10,6	20,4
1970	154.143	26,8	48,6
1980	243.850	58,2	46,9
1991	388.833	59,5	45,2
Crecimiento 1895/1991	///	2.578,5	34,6

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Censos Generales de Territorios Nacionales 1912 y 1920. Censos Nacionales de Población 1895, 1914, 1947 y 1960. Censo Provincial de Población 1965. Censo Nacional de Población, Familias y vivienda 1970. Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 y 1991.

**Evolución de la población total de Neuquén según censos**



Ese crecimiento estuvo relacionado no tanto con el crecimiento vegetativo de la población sino con el aporte migratorio, en particular a partir de la década de 1960. Neuquén ha recibido una cantidad considerable de migrantes de otras provincias como parte de un movimiento de población a nivel nacional. Un número importante de personas se moviliza o cambia de residencia en esos años, de modo tal que para 1970 casi una cuarta parte de los argentinos -23%- estaba residiendo en una provincia distinta a la que había nacido. Esto da una idea de la movilización de población dentro del país, pero no toma en cuenta los desplazamientos que se dan al interior de cada provincia, situación que en el caso neuquino ha sido particularmente importante.

De hecho, el mencionado crecimiento estuvo acompañado por un cambio en la distribución geográfica de la población, que durante la etapa territorial, sobre todo en las primeras décadas del siglo, se asentaba mayoritariamente en el oeste de la provincia, y a partir de los años sesenta se iría desplazando hacia el este y en especial al departamento Confluencia, que llegó a concentrar la mayor parte de la población y de la actividad económica provincial.

De esta manera, la población que llegaba a Neuquén proveniente de otras provincias junto a aquella que se desplazaba desde las zonas rurales del territorio hacia las principales ciudades, fue generando un acelerado proceso de urbanización y profundizaron el desequilibrio regional neuquino. En ese sentido, si bien el crecimiento más significativo ha sido el de la ciudad capital, no resulta menos llamativo el de ciudades como Plaza Huincul y Cutral Có, que entre 1947 y 1960 cuadruplicaron el número de sus habitantes.

*Evolución porcentual de la población por departamento según Censo  
Período 1920-1991*

Departamento	Censo					
	1920	1947	1960	1970	1980	1991
Aluminé	6.4	3.1	2.9	2.1	1.6	1.3
Añelo	1.1	0.8	0.7	0.5	1.1	1.2
Catan Lil	4.9	3.3	2.0	1.4	0.8	0.6
Collon Cura	6.5	2.2	1.4	1.0	0.8	2.2
<b>Confluencia</b>	<b>10.8</b>	<b>29.4</b>	<b>46.3</b>	<b>58.2</b>	<b>64.0</b>	<b>68.2</b>
Chos Malal	11.0	6.4	5.5	3.5	3.0	2.9
Huiliches	5.5	6.6	4.0	4.0	3.1	2.5
Lacar	5.2	6.8	6.6	5.2	5.8	4.4
Loncopué	4.9	4.0	3.1	2.1	1.7	1.3
Los Lagos	1.8	2.4	1.8	1.4	1.0	1.1
Minas	12.6	6.2	4.0	2.3	1.8	1.4
Norquin	11.0	5.6	3.0	1.7	1.4	1.1
Pehuenches	4.4	2.8	2.1	1.7	1.6	1.7
Picún Leufú	1.8	1.9	1.6	1.0	0.8	0.8
Picunches	7.0	6.8	4.4	3.0	2.1	1.5
Zapala	5.0	11.5	10.8	10.8	9.4	8.0

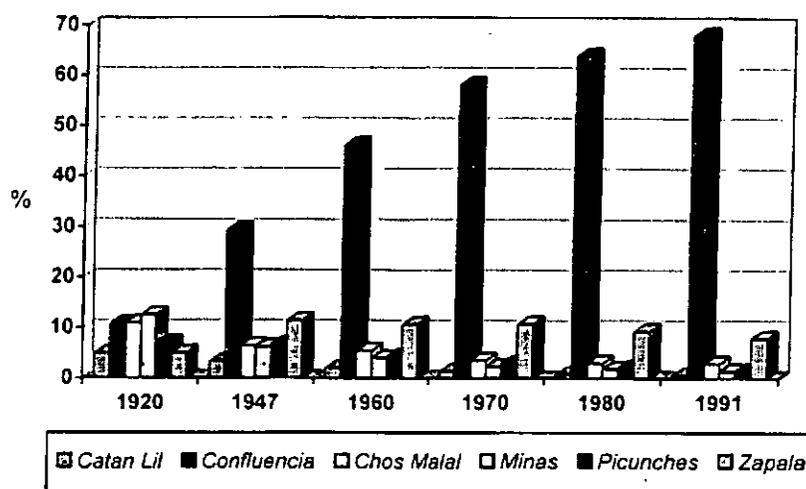
Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.

En el último Censo Nacional de Población realizado en el año 1991, el 68% de la población -poco más de 265 mil personas- habitaba en el departamento Confluencia y dentro de éste unas 167 mil lo hacían en la ciudad de Neuquén. Esa desigual distribución poblacional da cuenta de las características macrocefálicas que presenta la provincia, situación comparable con la que muestra la ciudad de Buenos Aires respecto al resto del país.

Al tiempo que Confluencia mostraba esas cifras de crecimiento, y el departamento Zapala iba ocupando un segundo lugar, prácticamente la totalidad del resto de los departamentos de la provincia -de características esencialmente rurales- iba mostrando una drástica reducción de su población, siendo los casos más notorios los de los departamentos Chos Malal, Minas, Loncopué y Picunches en el Noroeste, y Catan Lil en el Sudeste. De hecho, la población rural neuquina que en 1947 representaba un 77% del total, fue perdiendo peso a medida que la urbana incrementaba su participación. Puede decirse que ya desde la década de 1950 se fueron perfilando claramente aquellos departamentos que atraían población, los que la expulsaban y los que mantenían sólo un crecimiento vegetativo (la relación entre nacimientos y defunciones). También la densidad de población, que resulta de calcular el promedio de habitantes por kilómetro cuadrado, mostraba a comienzos de los años noventa la fuerte concentración en los departamentos Confluencia y Zapala -36 y 6 habitantes por km<sup>2</sup>, respectivamente-, en tanto los demás departamentos iban de un mínimo de 0,4 en Catan Lil a un máximo de 3,5 habitantes por km<sup>2</sup> en Lácar<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Anuario Estadístico 1997, Neuquén, DPECyD, pág. 28.

*Evolución de la población en los Departamentos con mayor variación*



El mencionado crecimiento del departamento Confluencia estuvo relacionado en un comienzo con la consolidación de Neuquén como ciudad capital y la paulatina concentración en la misma del poder económico y del sector servicios, a lo que se sumó en los años sesenta el impulso a las actividades hidrocarburíferas, hidroeléctricas y de la construcción, que se desarrollaban en el departamento. Con el tiempo, también se fue modificando la presencia de extranjeros entre la población neuquina. Cuando se realizó el primer Censo Nacional en el Territorio en 1895, más de la mitad de los habitantes eran de origen chileno y para 1914 representaban el 41% de la población total. A partir de 1947 comenzaron a observarse cambios significativos en el origen de la población: el 63% era originaria de Neuquén, en tanto que sólo el 14% era extranjera -de ellos, un 9% era chilena-, y el 23% restante, es decir la cuarta parte, provenía de otras provincias del país. Para 1991, fecha del último censo nacional, el 91% de la población era nacida en nuestro país y sólo el 9% había nacido en el extranjero, quedando reducida la de origen chileno a una cifra muy minoritaria -1%-.

La atracción de población de otras provincias resulta de suma importancia si se tiene en cuenta que una porción muy significativa de estos migrantes han sido y son jóvenes, lo que se refleja en la estructura demográfica de Neuquén y de otras provincias patagónicas, diferenciándolas del comportamiento de la población nacional que se encuentra en vías de envejecimiento. Esta situación se reflejó claramente en la década de 1960, en la cual un porcentaje mayoritario de la población económicamente activa -PEA- del departamento Confluencia contaba entre 20 y 24 años.

El panorama general que se ha venido describiendo en cuanto a la evolución demográfica de Neuquén, refleja asimismo una serie de cuestiones relativas a las características que adquirió la provincia desde fines de la década de 1950 hasta la actualidad. La primera pregunta que habría que realizar es qué factores influyeron en la atracción de población hacia el departamento Confluencia, tanto de migrantes provenientes de otras áreas de la provincia como del resto del país. Aunque ya se adelantó cuáles eran las actividades económicas que hacían atractiva a la provincia y en especial al departamento, si se observa la estructura ocupacional de la población hacia 1960 se detecta el creciente impulso económico que significó el emprendimiento de obras del complejo Chocón-Cerros Colorados, lo que generó un efecto similar sobre otras actividades relacionadas con el sector de servicios y fundamentalmente con el de la construcción. Este última llegó casi a triplicar en 1970 la cantidad de trabajadores ocupados respecto a la década anterior.

Para esa misma fecha, si se analiza cómo se distribuye la población económicamente activa en las diferentes ramas de actividad -primaria, secundaria y terciaria-, se observa que la mayor cantidad de trabajadores se encuentra en el sector terciario -servicios y sector público- y se concentraba especialmente en el departamento Confluencia -47.8%<sup>3</sup>.

Las actividades de construcción, comercio, servicios y finanzas son las que han mostrado entre 1960 y 1980 el mayor crecimiento en cuanto a la ocupación de la población económicamente activa, declinando aquellas actividades relacionadas con la agricultura, las industrias manufactureras y la extracción de minerales. Entre 1970 y 1985 el sector de mayor dinamismo ha sido el comercio al por mayor, siendo la ciudad de Neuquén un polo comercial para toda la región del Alto Valle, impulsada inicialmente por las inversiones hidroeléctricas y petroleras. Esto ha repercutido en la distribución del empleo, observándose que para 1991 del total de la población económicamente activa ocupada, el 37.2% se insertaba en actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; el 19.3% en el comercio, el 12.1% en la construcción y el 8.9% en industrias manufactureras. El resto de los ocupados se repartía en la agricultura, la extracción de minerales y los servicios de electricidad, gas, agua y transporte.

*Población ocupada por Ramas de Actividad (en %)*

Rama de Actividad	1960	1970	1980	1991
Agricultura, Silvicultura, Ganadería, Caza y Pesca	28.3	17.5	12.5	8.7
Explotación de Minas y Canteras	6.0	5.5	4.3	3.0
Industrias Manufactureras	14.8	8.0	7.6	8.9
Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios	0.8	1.1	2.1	2.2
Construcción	5.1	13.8	16.6	12.1
Comercio	7.5	10.7	14.2	19.3
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	5.0	4.3	2.9	3.7
Servicios, Finanzas, Seguros y Servicios Empresariales	21.9	30.3	33.2	4.0
Servicios comunales, sociales y personales	-	-	-	37.2
Actividades no bien especificadas	10.6	8.8	6.6	0.9
Total	100	100	100	100

**Fuente:** Los datos para los años 1960, 1970 y 1980 han sido extraídos de Elba E. Kloster, op.cit., 1995, pág. 218. Los correspondientes al año 1991 corresponden al Censo Nacional de Población y Vivienda de ese año y han sido extraídos del Anuario Estadístico 1997, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación, Neuquén, pág. 122. Sólo para este año se diferencian los "Servicios comunales, sociales y personales" del rubro "Servicios, finanzas, seguros y servicios empresariales".

Los datos anteriores ponen de manifiesto una presencia fuerte del sector servicios y del comercio, frente a una muy baja participación del sector productivo de la economía provincial. Esto guarda estrecha relación con la dependencia que el desarrollo económico ha tenido de la explotación de hidrocarburos y energía, lo que ha ido orientando al Estado provincial a expandir su oferta asistencial en materia de salud, vivienda y educación, en detrimento de una mayor intervención en la generación de recursos productivos genuinos.

El índice de ocupación provincial se mantuvo hasta el año 1980 en un 98% del total de la población económicamente activa, mostrando una primera baja entre esa fecha y el censo de 1991, en que se redujo al 93.6%. De hecho, desde comienzos de la década de 1980 la tasa de desempleo en la provincia de Neuquén ha ido en aumento, llegando a una cifra cercana al 16% en 1996. Esto no es un fenómeno aislado, sino que responde a una evolución similar en el país. Hasta comienzos

<sup>3</sup> Atlas de la Provincia del Neuquén, Dpto. de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1982, pág. 33.

de la década de 1990 el desempleo en la provincia registraba índices considerablemente menores que en el resto del país, situación que se ha invertido a partir de esa fecha<sup>4</sup>. Para poder explicar esta situación debe necesariamente tenerse en cuenta, entre otros factores, el impacto que el proceso de privatización de empresas públicas nacionales ha tenido en la provincia justamente a partir de los primeros años de esa década.

***Evolución de los niveles de ocupación y desocupación de la población económicamente activa según censos***

Censo	Población Económicamente Activa				
	Total	Ocupada		Desocupada	
		Nº	%	Nº	%
1947	30.668	29.920	97,6	748	2,4
1960	39.153	38.351	97,9	802	2,1
1970	59.093	58.188	98,5	905	1,5
1980	87.513	86.228	98,5	1.285	1,5
1991*	158.117	147.948	93,6	10.169	6,4

\* Último Censo Nacional de Población.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Censos Nacionales de Población.

En coincidencia con los cambios en los niveles de ocupación de la provincia a partir de la década de 1980, se ha venido operando simultáneamente un cambio al interior del mismo que se visualiza en una paulatina disminución del empleo público en favor del empleo en el sector privado y de los trabajadores por cuenta propia. Mientras en 1980 el 32% de la población económicamente activa estaba empleada en el sector público y el 39% en el privado, para 1991 el sector público ocupaba al 28 % de los trabajadores y el privado el 34%. En el mismo período, los trabajadores por cuenta propia crecieron del 16% al 20%. Esta expansión del sector privado que caracteriza actualmente a la economía del país, guarda también estrecha relación con el proceso de privatización de empresas públicas antes mencionado.

***La atención de la salud: una de las prioridades de esos años***

La atención de la salud en la provincia dependió hasta el año 1958 del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación. Para mediados de la década de 1950, existían en el territorio siete hospitales regionales ubicados en las localidades de Junín de Los Andes, Chos Malal, Cutral Có, Centenario, Neuquén, Zapala y Copahue, a los que se sumaban siete Salas de Primeros Auxilios. Los establecimientos privados eran también siete en 1958, repartidos solamente en tres ciudades: Neuquén, Zapala y Plaza Huincul. En esta última localidad funcionaban dos hospitales, uno de ellos dependiente de la empresa estatal Y.P.F. Como puede apreciarse, los establecimientos no eran suficientes y en muchos casos tampoco adecuados para atender a una población de casi 110 mil personas, de las cuales algo menos de la mitad se concentraba en las principales ciudades del departamento Confluencia y el resto se encontraba dispersa en el resto del territorio provincial.

Asimismo, los recursos calificados en el área eran también sumamente escasos. No sólo faltaban especialistas sino que en muchos casos las salas de primeros auxilios del interior

<sup>4</sup> Las cifras posteriores al año 1991 pueden confrontarse en AA.VV., *Indicadores macroeconómicos regionales*, Facultad de Economía, UNCo., Neuquén, 1997.

provincial no contaban con personal médico responsable. Al momento de la asunción del primer gobierno constitucional en el año 1958, la provincia contaba con un total de 24 médicos, 35 enfermeros, 3 odontólogos y 1 obstetra. Entre las políticas implementadas a partir de los años sesenta para intentar solucionar esas deficiencias, pueden mencionarse la creación de la Dirección de Salud Pública, Asistencia y Previsión Social dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales de la Provincia, bajo la Dirección del Dr. Roberto Chevalier; la atracción de recursos humanos calificados; y la intención fracasada de establecer la carrera médico-hospitalaria en Neuquén, con la idea de desarrollar mecanismos propios que sustentaran el sistema de salud provincial. La salud había adquirido entonces definitivo carácter de inversión social, dado que se pensaba que su capacidad de producir bienestar la asimilaba a otros recursos utilizados como de gran efecto motriz para promover el desarrollo. Estas primeras iniciativas constituirían el antecedente de los que una década más tarde se conocería como el “Plan de Salud provincial”.

#### *La mortalidad infantil en los años de 1960*

Sobre mediados de los años sesenta se realizó un diagnóstico de la situación sanitaria de la provincia, apareciendo como una de las preocupaciones centrales la alta tasa de mortalidad infantil, que en esos años afectaba a 118 de cada mil niños nacidos vivos -mientras que a nivel nacional ese índice era de 62 cada mil-, lo que llevaba a Neuquén a ocupar el segundo lugar en el país en cuanto a gravedad del problema y a los departamentos Minas, Chos Malal y Catán Lil los primeros lugares dentro de la provincia. Esa situación reconocía una serie de causas, en especial la exposición a epidemias como sarampión y coqueluche, las infecciones perinatales, las enfermedades infecciosas y otras que revelaban la necesidad no sólo del control adecuado del embarazo y el parto, sino también del mejoramiento de las condiciones materiales del ambiente físico y social, sobre todo si se tiene en cuenta que el 32% de los niños menores de un año que fallecieron, lo hicieron sin haber recibido asistencia médica. Frente a esa situación, la gestión del Dr. Chevalier se propuso atender el problema a través de la creación de Centros de atención Materno-Infantil, los que en una primera etapa se localizaron en Zapala, San Martín de Los Andes, Chos Malal y Cutral C6. Sin embargo, la mayor magnitud de la mortalidad infantil tardía sobre la neonatal, indicaba que todo futuro progreso debía superar las acciones sanitarias incluyendo políticas públicas que se dirigieran a solucionar los problemas derivados del grado de pobreza y miseria de la población.

Para 1960 la tasa de mortalidad por tuberculosis en la provincia duplicaba a la del país en su conjunto, en tanto las epidemias de coqueluche y de sarampión registraban en esa década una cifra que oscilaba entre los 2.000 y 3.000 infectados, altísima si se considera que ambas enfermedades podían prevenirse con vacunas. Estudios realizados en 1968, reflejaron que de una muestra de 2.000 alumnos que concurrían al primer grado escolar, el 30.6% estaban infectados de tuberculosis, encontrándose el 80% de los mismos en edades que estaban entre los 6 y los 8 años. A este mal endémico se sumaba el de la hidatidosis -muy extendida en el ámbito rural- y el menos grave del bocio, producto de la falta de yodo en el agua (José Villarruel, Director, y otros, *Estado, sociedad, salud. Neuquén: 1944-1972*, op.cit., 1990, pág. 13 y sgtes.).

Además de las carencias del sistema de salud en cuanto a la prevención y la erradicación de enfermedades como la tuberculosis y la hidatidosis, se debían atravesar resistencias culturales fuertes que en muchos casos impedían el tratamiento terapéutico adecuado. Era necesario entonces una tarea de prevención que contemplara las características culturales de la población y acercara soluciones que fueran más allá de una campaña anual de vacunación. En función de esto, se proyectó la implementación de diversos programas sanitarios para actuar contra la tuberculosis, la hidatidosis y la mortalidad infantil, que se denominaron en esos años como “Operativo THIM”. El mismo comprendía intensas campañas de prevención por vacunación, el

mejoramiento de los medios necesarios para el tratamiento de esas enfermedades y un programa de fomento, protección y recuperación de la salud de la madre embarazada y del niño que apuntaba a la detección precoz y el control del embarazo y el parto, así como a la atención pre y post natal de los recién nacidos.

Para 1969, el sector de salud dependiente del Estado provincial contaba con 604 camas, lo que representaba el 88% de la disponibilidad total existente. A lo largo de la década de 1960 el gasto público en asistencia tendiente a modificar las condiciones de desnutrición materno-infantil se acentuó, al igual que los destinados al racionamiento de alimentos, drogas e instrumental. Para 1966 las acciones nutricionales eran las destinatarias del 10,2% del total del presupuesto provincial.

Los lineamientos del plan de salud implementados en la década del sesenta permitieron mejorar significativamente los servicios asistenciales de prevención y control de la salud. Mediante este plan se dividió al territorio en zonas sanitarias, bajo la conducción de un administrador responsable que articulaba el funcionamiento de los recursos. En la actualidad subsisten cuatro unidades operativas de las creadas originariamente, que dependen de la Dirección General de Salud al igual que el Hospital Regional Neuquén, cabecera del sistema. Cada zona tiene un centro hospitalario de referencia que se constituye desde el punto de vista asistencial en el articulador entre el hospital local y la cabecera provincial.

En 1970 tomaron forma un conjunto de estrategias tendientes a dar una solución definitiva al problema de la salud en la provincia, que como hemos visto ya se venían llevando a cabo a partir del trabajo conjunto con programas nacionales. El *Plan de Salud Rural* del año 1971 declaraba entre sus objetivos el de intentar una programación única de actividades a nivel provincial, consolidando las mismas en los distintos establecimientos y sus áreas de influencia. Se daba inicio de esta manera a una estrategia novedosa que implicaba el abandono de la unidad hospitalaria centralizada para privilegiar un sistema de atención médica irradiada, a partir de lo cual las acciones sanitarias, lejos de concentrarse en los establecimientos, se acercaban al paciente en el seno de su familia y en su propio habitat.

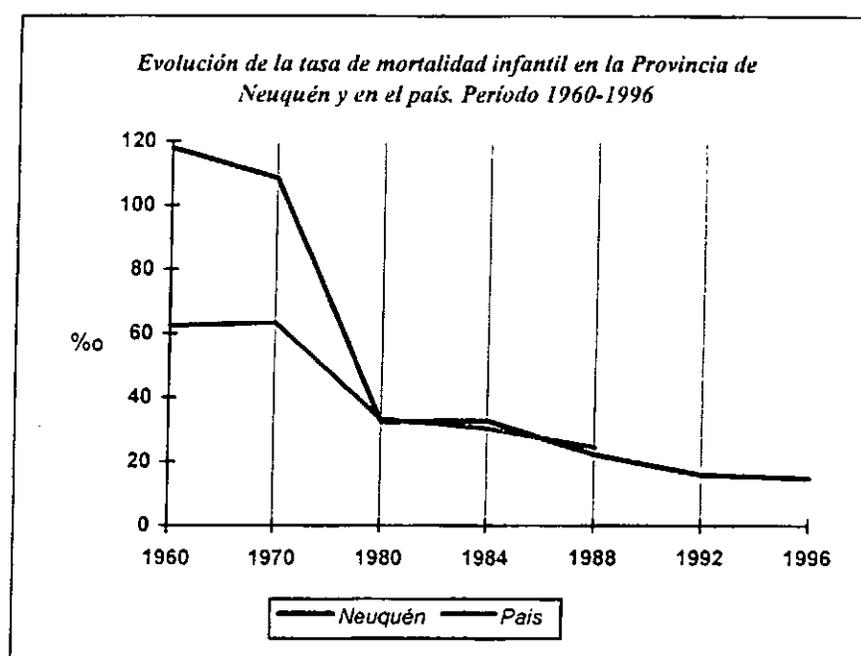
Los resultados del *Plan de Salud Provincial*, elaborado a comienzos de los años setenta sobre la base del programa preliminar planteado en el Operativo THIM, comenzaron a hacerse evidentes a partir de entonces. Las prioridades del Plan, estaban destinadas a ampliar el control del embarazo y del parto en los distintos establecimientos, el control del niño menor de dos años, la provisión de leche a embarazadas y niños hasta los dos años de edad, todo lo cual tendría un claro efecto en la reducción de la tasa de mortalidad infantil. A mediados de la década se expandió asimismo la oferta médica de las distintas áreas del interior provincial con la designación de nuevos agentes sanitarios, se intensificaron las acciones preventivas de vacunación y comenzó a funcionar el sistema de residencia médica en el Hospital Central con el apoyo de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

El impacto de las políticas públicas en el tema sanitario, ha sido entonces sumamente importante desde la puesta en marcha del Plan Provincial de Salud. Una de las evidencias más claras de su puesta en marcha ha sido la declinación de la tasa de mortalidad, que se redujo de un 10.8 por mil en 1970 a un 5.9 por mil diez años después. Al mismo tiempo, la mortalidad infantil que había bajado al 108.4 por mil en 1970, descendía drásticamente a un 32.5 por mil en 1980. Este índice sería inferior a la tasa nacional - 44 por mil-, con lo que se había logrado revertir la desventajosa situación que presentaba la provincia a comienzos de los años sesenta. También la relación del número de médicos por habitante se había incrementado notablemente, pasando de 44 médicos por cada 10.000 habitantes en 1970, a 72 en 1980. Para 1995 la mortalidad general y la infantil se habían reducido en Neuquén al 3.8 y 14.8 por mil, respectivamente.

*Tasas de mortalidad general y mortalidad infantil en la Provincia de Neuquén y en el país*

Años	Tasa de Mortalidad General / por mil		Tasa de Mortalidad Infantil / por mil	
	Neuquén	País	Neuquén	País
1960	12.4	8.7	117.9	62.4
1970	10.4	9.4	108.4	63.3
1980	5.9	9.2	32.5	33.2
1984	5.5	8.5	32.8	30.4
1988	4.7	8.3	22.2	24.5
1992	4.5	-	15.9	-
1996	3.8	-	14.8	-

Fuente: Provincia del Neuquén. Ministerio de Salud Pública. Dirección General de Información y Programación. Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.



La cobertura de la población en materia salud tuvo en el Estado provincial su principal agente, siendo minoritaria la presencia del sector privado a lo largo de casi cuatro décadas. De hecho, en los años noventa el sector público se ha hecho cargo del 93% de los establecimientos asistenciales en la provincia, quedando sólo un 7% en manos del sector privado. Los centros asistenciales existentes se componen actualmente de 29 hospitales públicos, 69 puestos sanitarios y 61 centros de salud repartidos en toda la provincia, con un total 3.835 agentes calificados comprendidos en este subsector<sup>5</sup>. Los resultados de considerar la atención como una inversión social indispensable han incrementado notablemente los beneficios que ha recibido la población a partir de los años setenta. Sin embargo, el continuo crecimiento demográfico sumado a las desiguales prestaciones de otros ámbitos regionales en la materia, ha generado una demanda que parece superar en la actualidad la capacidad de asistencia sanitaria del sector público de la provincia.

<sup>5</sup> El personal afectado se compone de 624 médicos, 57 bioquímicos, 81 odontólogos, 1.198 enfermeros, 124 agentes sanitarios, 278 técnicos y auxiliares y 147 estadísticos (*Anuario Estadístico 1997*, op.cit., pág. 87).

### *Una educación pensada "para no ser los peones del futuro"*

Volviendo a fines de la década de 1950 y comienzos de la siguiente, es posible advertir que en el marco de las ideas desarrollistas de esos años la educación asumía una función instrumental y se constituía, junto al desarrollo social y el crecimiento económico, en una variable fundamental. En otras palabras, para concretar el crecimiento económico se necesitaba de recursos humanos capacitados por las instituciones educativas. Se suponía que para lograr tal desarrollo se debía modernizar a la sociedad tradicional a partir de la tecnificación, la racionalización y la eficiencia, por lo que el crecimiento era invariablemente asociado a la educación en tanto formadora de recursos humanos. La educación era percibida entonces como un factor de cambio social, pero también como una posibilidad de crecimiento a nivel individual, por lo cual los recursos que se destinaron a ese fin no eran pensados como gasto sino como inversión.

#### *La educación en los inicios de la provincialización*

A comienzos de la década de 1960, la provincia tenía importantes carencias en el área educativa y las dificultades de infraestructura también afectaban el servicio. La distancia era la principal causa por la cual los alumnos faltaban a la escuela o directamente no concurrían a la misma. Las provincias de Jujuy (24%), Corrientes y Chaco (21%) tenían en esos años los índices de analfabetismo más altos, pero Neuquén ocupaba un cómodo cuarto lugar con un 19%, superando a las demás provincias patagónicas -Río Negro (16%), Chubut (13%), Santa Cruz (6%) y Tierra del Fuego (4%)-. A las carencias mencionadas, en Neuquén se sumaban los problemas presupuestarios y los conflictos con el Estado Nacional, del que dependían la mayoría de los establecimientos educativos que funcionaban en la provincia, todo lo cual no llegó a resolverse con la creación del Consejo Provincial de Educación en el año 1961.

Los ámbitos educativos en los que el Estado neuquino tenía una presencia más directa eran las escuelas con una fuerte orientación práctica, como la Escuela Provincial Profesional de Mujeres, la Escuela Provincial de Enfermería, el Instituto de Bellas Artes y la Escuela de Policía. Los establecimientos de nivel medio también adecuaban sus especialidades a las necesidades de la región, tendiendo a la formación de personal técnico. De los 153 establecimientos educativos que funcionaban en la provincia para el año 1963, 141 eran nacionales (Ministerio de Educación de la Nación, *Censo Escolar de 1970*.)

Por ello, más allá de las acciones destinadas a erradicar en los primeros años las "escuelas-rancho" y a mejorar las condiciones generales del sistema educativo primario y secundario, sobre todo en el interior provincial, el mayor esfuerzo económico estuvo puesto sin embargo en torno a una política específica para el nivel terciario. En septiembre de 1961 se creó, durante el gobierno de Alfredo Asmar, el Instituto Provincial del Profesorado Secundario, el que funcionaría un par de años con algunas dificultades. Sobre esa base, en 1964 el Gobernador Sapag elevó a la Legislatura el proyecto de Ley 963 para la creación de una Universidad Provincial, en cuyos fundamentos se expresaba: "*...se proyecta la creación para dar a la enseñanza en la Provincia una mayor envergadura espiritual, científica y técnica. Con esto echaríamos las bases para el estudio y atención de las necesidades materiales y espirituales del Neuquén y encauzaríamos una conciencia regional ... El Neuquén tiene que erigirse en eje de su propia cultura, correr la suerte de su personalidad*". Entre los objetivos se establecía el de "*...capacitar a hombres y mujeres que puedan planificar y desarrollar un futuro que sirva al bien común de Neuquén y a la Patria toda*".

Esa intención se hace todavía más real y clara, cuando Felipe Sapag recuerda que en esos años el gobierno provincial proponía la utilización de mano de obra local para la construcción del complejo Chocón-Cerros Colorados. Al hacer un listado de las personas capacitadas, Neuquén sólo tenía para ofrecer uno o dos profesionales, alrededor de diez técnicos egresados de los establecimientos provinciales y una masa de población que no contaba con capacitación alguna. Ello fortaleció la decisión de generar la posibilidad de una educación universitaria para que los habitantes neuquinos no fueran sólo los "*peones del futuro*", sino sus *hacedores*<sup>6</sup>. La educación superior era entonces claramente concebida como un instrumento de cambio que contribuiría a lograr el desarrollo de la provincia. El presupuesto provincial, que se triplicó entre los años 1966 y 1970, destinó al sistema educativo en ese periodo un promedio del 8.7% de los recursos, dentro del cual se contemplaba aproximadamente un 2.3% para la Universidad Provincial del Neuquén, creada el 3 de noviembre de 1964 mediante la sanción de la Ley 414.

#### ***La Universidad Provincial***

Desde su nacimiento, la universidad provincial fue estructurada con un criterio regional y descentralizado, distribuyéndose en el ámbito de las provincias de Neuquén y Río Negro la sede de las distintas facultades. De ese modo, Ciencias Agrarias se instaló inicialmente en el vivero provincial, trasladándose en 1968 a la que había sido la chacra experimental del Ferrocarril Sud en Cinco Saltos y sede del INTA, recientemente adquirida por la Provincia. La Facultad de Ingeniería comenzó a desarrollar sus actividades en el que había sido un campamento de Y.P.F. en Challacó, en tanto las carreras del Profesorado, de Técnico en Administración de Programas de Desarrollo y la Facultad de Antropología Social, se instalaron en la ciudad de Neuquén. Como Zapala era la zona poseedora de arcillas de la mejor calidad y el centro ideal para el establecimiento de industrias cerámicas modernas, se estableció allí la Escuela de Cerámica. En el caso de Turismo, se decidió que las materias teóricas fueran dictadas en la ciudad de Neuquén y las prácticas en San Martín de los Andes y zona de influencia, a través de un sistema de internado. La Universidad Provincial funcionó como tal hasta el 15 de junio de 1971, fecha en la que pasó a integrar, junto a los Institutos de Educación Superior de la Provincia de Río Negro, la recién creada Universidad Nacional del Comahue.

<sup>6</sup> Entrevista realizada al Gobernador Felipe Sapag, Neuquén, 2 de abril de 1998.

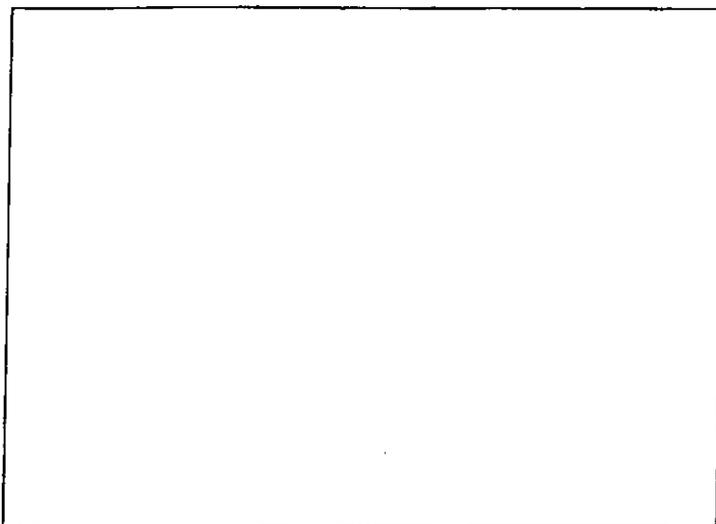


Foto 5 - Felipe Sapag, Gobernador de la provincia y el Gral. Agustín Lanusse

Hacia 1968 persistían aún carencias significativas sobre todo en el ámbito de la enseñanza secundaria. Esta última se orientaba a la atención de las ramas clásicas del ciclo: Cursos de Escuelas Normales, Comerciales y Liceos. El nivel poseía establecimientos ubicados en las zonas más pobladas de la provincia -Confluencia y Zapala- por lo cual una considerable población escolar con residencia en centros alejados quedaba sin posibilidad de llegar a los niveles de enseñanza secundaria. La tasa de analfabetismo, que en el país era del 7,4%, en la provincia -aunque menor que la de 1960- aún alcanzaba al 14,3%. Sólo dos departamentos, Confluencia y Lácar, mostraban un índice menor al nacional. En esos años, un grupo de trabajo de la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Obras Públicas comenzó a madurar el proyecto que más tarde se denominaría *“Programación y Evaluación del Área Educación. Infraestructura Escolar”*, en el que también participarían técnicos del área de Planeamiento e Investigación Educativa del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia de la Provincia. El trabajo finalizó, golpe militar mediante, en abril de 1976 y fue presentado a las nuevas autoridades, aplicándose recién sobre fines de esa década.

En ese trabajo se planteaba que *“...el crecimiento de la matrícula, la sustitución de locales inapropiados y las premisas políticas para el mejoramiento del Sistema, obligan a establecer una racionalización cada vez mayor, de modo que la planificación y programación contemplen el aprovechamiento de los recursos escasos... Sobre la base de esa directiva, la finalidad es presentar en forma global los aspectos fundamentales del quehacer educativo a nivel de Enseñanza Primaria. Se pone el énfasis en los problemas de localización como punto crítico de la situación actual e inmediata del Sistema, sin que por ello se desconozcan otros tan importantes como los aspectos docentes, de equipamiento y de mantenimiento”*. Uno de los conceptos centrales era el del “Distrito Educativo como ordenador espacial”; esto es, la idea de una regionalización de la educación que permitiera racionalizar el uso de los recursos mediante mecanismos de comunicación e integración, facilitando la coordinación de las acciones de los distintos sectores en un área territorial “de comportamiento homogéneo”. Se realizó así un diagnóstico de la demanda y de la capacidad instalada, así como de la población y su evolución -grado de concentración en áreas geográficas, características ocupacionales, nivel cultural, etc.-.

Si bien para el año 1980 la matrícula de estudiantes primarios y de enseñanza media se había duplicado respecto a la década anterior -en correlación con el aumento demográfico- el problema del analfabetismo en las zonas con mayor población rural y dispersa se hallaba aún en valores preocupantes: Añelo, Minas, Catan Lil y Collón Cura registraban en 1981 los valores más altos de población analfabeta, todos superiores al 35,5%. Para ser más gráficos, baste decir que

por cada analfabeto de los centros urbanos había cuatro en la zona rural. Esta situación deficitaria en materia de educación de los espacios rurales no era privativa de Neuquén. Por ello, retomando las líneas expuestas en el proyecto provincial antes mencionado, a fines de 1978 se lanzaba a nivel nacional el Programa Nacional de *Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural* -EMER- financiado con fondos nacionales a través de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-.

En el transcurso del año 1979, el programa comenzó a ejecutarse en la provincia de Neuquén a través de la llamada *Unidad Ejecutora Provincial* -UEP-. Los objetivos apuntaban al mejoramiento del sistema educativo en las áreas rurales para promover su desarrollo y evitar, entre otras cuestiones, el vaciamiento de las áreas rurales por la migración de población que se desplazaba a las ciudades en busca de mejores condiciones materiales y laborales de vida. A partir de la regionalización de la educación y a través de la creación de escuelas móviles que brindaban educación primaria básica a la población trashumante en edad escolar, se intentaba entonces dar respuesta al problema del analfabetismo a la vez que mejorar las condiciones materiales y culturales de la población rural. Se pusieron en marcha cinco establecimientos de estas características: Ahilínco en el norte cordillerano; Hualcupen en el área de Caviahue; Pampa del Litrán en Aluminé; Malay Cuyín en Loncopué y Aguada del Overo en Catan Lil.

A pesar de que a partir de 1976 habían comenzado a transferirse las escuelas nacionales a las provincias, la base curricular del EMER fue diseñada por Nación. En opinión de los analistas educativos, el EMER no constituyó una propuesta educativa que atendiera a las cuestiones relativas a las pautas culturales de la población aborigen -en este caso mapuche-, sino que su fin fue esencialmente la escolarización. Sin embargo, marcó un primer acercamiento a un ámbito rural de características socioeconómicas y culturales particulares: *"... en este sentido, el programa se perfiló en la dirección de las demandas sentidas por los maestros que desde distintas posiciones y argumentos señalaban lo inadecuado de una educación homogénea y basada en el modelo urbano para todo el ámbito provincial"*<sup>7</sup>.

Teniendo en cuenta que ya para el año 1978 la totalidad del sistema educativo estaba bajo la jurisdicción provincial, el esfuerzo por ampliar y mejorar los servicios educativos en la provincia fue considerable. En función de ello también se incrementó a partir de entonces el gasto provincial destinado a "Educación y Cultura", que pasó de un máximo del 8% a un 19%. Para la década de 1990 la cantidad de establecimientos educativos en Neuquén ascendía a 891, de los cuales 797 eran provinciales. La tasa de analfabetismo se había reducido al 9.8% para 1988 y al 5.3% para 1991<sup>8</sup>.

#### *Evolución porcentual de analfabetos y alfabetos sobre la población de 10 años y más*

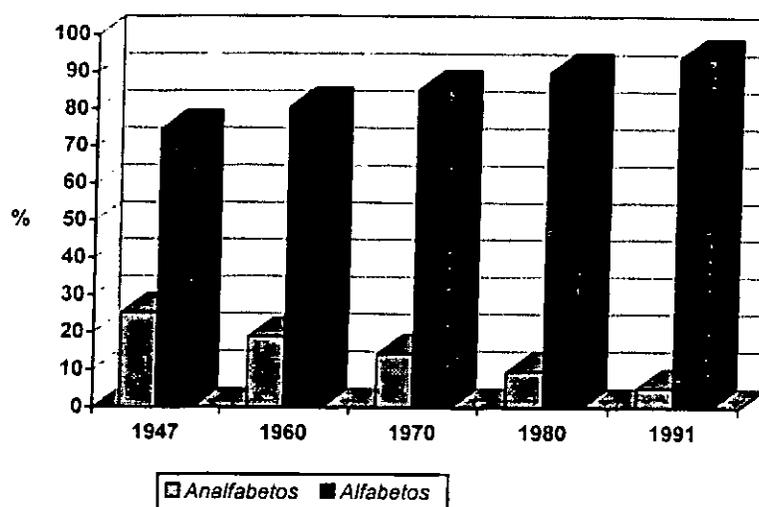
Censo	Población en edad escolar	% de Analfabetos	% de Alfabetos
1947 (1)	54.245	25,3	74,7
1960 (1)	66.758	19,0	81,0
1970	112.161	14,5	85,5
1980	174.064	9,8	90,2
1991	290.318	5,3	94,7

(1) El total de población bajo análisis corresponde a las personas de 14 años y más.

<sup>7</sup> Raúl Díaz y Fernando Sánchez, *Multiculturalidad y políticas educativas en Neuquén*, Neuquén. Universidad Nacional del Comahue, 1997, inédito.

<sup>8</sup> *Anuario estadístico 1997*, Neuquén, DPECyD. También Ricardo Rivas y otros, op.cit., 1991, pág. 25.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación



Junto a la implementación del EMER para el área rural, en 1981 se establecerían los lineamientos curriculares para el nivel primario. Las "Bases Curriculares" estuvieron de alguna forma condicionadas a los supuestos bajo los cuales se perfiló la educación y la cultura en los años de la dictadura militar iniciada en 1976. En ese sentido, si el EMER había constituido un acercamiento interesante -desde el punto de vista educativo y cultural- a la heterogeneidad provincial y al mundo rural, las bases curriculares reflejaron una escasa autonomía respecto a los principios organizadores de la educación nacional del Proceso Militar, demostrando fuertes tensiones entre aquello que aparecía vinculado a una concepción nacionalista y cristiana, más ligada a la división Este-Oeste propia del contexto de la "guerra fría", y criterios más amplios y democráticos como los que se dejaban traslucir al momento de proponer una educación capaz de "desarrollar el espíritu crítico"<sup>9</sup>. Con el retorno de la democracia, la educación sería nuevamente objeto de un impulso renovador por parte de las autoridades de la provincia.

### *Viviendas y servicios básicos en la política social neuquina*

El tema de la vivienda -junto a la salud y la educación- fue otro de los ejes sobre los que se delineó la estrategia de crear las condiciones para el asentamiento de población y el mejoramiento de la calidad de vida. La crisis habitacional a comienzos de la década de 1960 resulta un dato revelador de los problemas que trajo aparejados la evolución demográfica del territorio y el acelerado proceso de urbanización. Fruto del crecimiento del espacio urbano habían surgido, por ejemplo, las "viviendas de emergencia" o "villas miseria", que se instalaban en general en aquellas áreas que resultaban atractivas para la población rural migrante. Así, localidades como Chos Malal, Aluminé y Junín de los Andes habían comenzado a mostrar formas de construcción propias del campo, en tanto Neuquén, Cutral Có y Centenario en el área Confluencia o San Martín de los Andes en la región cordillerana, se constituyeron en las zonas elegidas por los pobladores extraprovinciales.

<sup>9</sup> Entre algunos de los diez objetivos del nivel primario definidos en las Bases Curriculares, se encuentran los de "desarrollar formas de comportamiento de acuerdo con los principios de la concepción cristiana" y "formar una conciencia capaz de captar y defender los valores intrínsecos de la nacionalidad". Al respecto puede verse Raúl Díaz y Fernando Sánchez, op. cit., 1997.

Consecuencia de la concentración de población que ya se ha venido mencionando, el departamento Confluencia era el único donde el requerimiento de viviendas urbanas era más alto que las rurales para 1960. De hecho, el mismo demandaba el 33% del total de viviendas que hacían falta en la provincia, cifra que se incrementó al 40% para fines de la década, con una importante incidencia del déficit cualitativo, es decir, de viviendas adecuadas para una población en crecimiento. Hacia fines de la década, en la capital provincial existían diez barrios considerados como áreas de emergencia: “El Progreso”, “Bouquet Roldán”, “Villa Florencia”, “Barrio Nuevo”, “Villa María”, “Manuel Belgrano”, “Mariano Moreno”, “Villa Farrel”, “Colonia Confluencia” y “Sapere”. En este último caso, cabe mencionar que para 1968 el 72% de las viviendas estaban construidas de adobe. Esto fue así, pese a que entre 1960 y 1970 se duplicó la cantidad de viviendas construidas en el departamento.

La ciudad de San Martín de los Andes, por sus características, es también un ejemplo digno de mención. Allí la inmigración chilena fue muy importante en la conformación de los barrios, al menos en esos años. En 1966 se delimitaron 8 barrios de emergencia, los que además de poseer límites geográficos definidos fueron identificados con distintos nombres por la gente que vivía en ellos. En general se los denominaba “callampas”, palabra araucana que significa hongos y que es utilizada en el vecino país para denominar a las villas de emergencia. El 62% de los jefes de familia que habitaban en esos barrios eran chilenos.

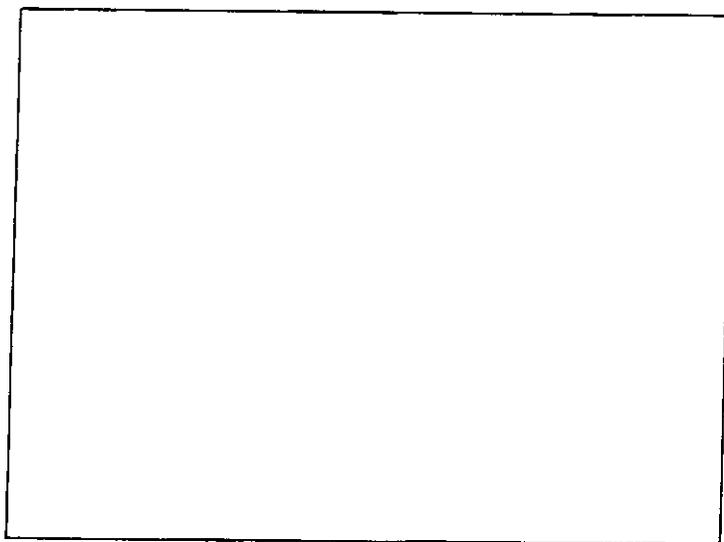
Según puede verse, y como consecuencia de los cambios que se iban produciendo en la fisonomía urbana, comenzarían a emerger con mucha vitalidad nuevas realidades sociales y espaciales como los barrios, los que irían acompañados de un desarrollo cultural y comunitario propio. Ello era producto de la intervención directa de sus pobladores en la solución a los problemas cotidianos, desde las inundaciones y la falta de servicios básicos hasta la adquisición de los títulos de propiedad de los terrenos, todo lo cual se tradujo en una activa vida vecinal. Esto fue importante sobre todo en la ciudad de Neuquén, cuyo Concejo Deliberante sancionó en 1958 una ordenanza por la que se disponía la organización y reconocimiento de las sociedades barriales, existiendo para 1970 10 comisiones vecinales de fomento. También localidades como Zapala o Cutral Có mostraban la activa participación de los vecinos en la búsqueda de soluciones a las necesidades propias de un espacio urbano en crecimiento: la red de agua, el alumbrado de las calles y el paso a nivel, eran temas convocantes en esos años.

Pero el barrio no era sólo el centro que convocaba a los vecinos a participar en la solución de problemas comunes, sino que también iba transformando a los ámbitos urbanos y en especial a la ciudad de Neuquén. Estos espacios, que se modificaban continuamente, eran el lugar en el que se cruzaban y combinaban distintas tradiciones culturales. Componentes chilenos, con expresiones del norte neuquino y el área pampeana, se iban mezclando y constituyendo una nueva identidad más abarcativa. Una de las formas en que este proceso cultural se expresaba en los barrios, era a través de las distintas “fiestas” -muchas veces religiosas- que evidenciaban las diversas procedencias de sus habitantes.

Para los años 1966-67, la Comisión Provincial de la Vivienda y el COPADE elaboraron un Plan General de Vivienda para Neuquén, que permitiera atenuar la carencia producida en ese sentido a raíz de la importante afluencia migratoria de esa década. La acelerada conformación de los ámbitos urbanos que se ha venido mencionando, muy acentuada en el departamento Confluencia, había agravado las deficiencias de infraestructura de las ciudades, convirtiendo progresivamente a las zonas transitorias -semiurbanas- en partes integrantes del paisaje de la ciudad. Ello había llevado a que paulatinamente se fueran generando algunos asentamientos marginales de población, lo cual multiplicaba a la vez los problemas que los neuquinos venían arrastrando y tratando de solucionar desde la década anterior. Era un hecho entonces que la sociedad neuquina estaba transformándose vertiginosamente y necesitaba de una adecuada

infraestructura sanitaria en lo que hace a la recolección de residuos, la existencia de desagües cloacales, la provisión de agua potable, gas y pavimento y, muy especialmente, la construcción de viviendas adecuadas.

Se realizó entonces una encuesta socioeconómica en la provincia, a fin de conocer con mayor certeza cuál era la infraestructura de viviendas existente y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, efectuando sobre esa base una proyección de la demanda que permitiría planificar la construcción de viviendas de interés social. Es así que la provincia encaró en la década de 1970 un vasto plan de construcción, financiado con fondos provinciales y realizado por la Secretaría de Estado de la Vivienda. Dentro del plan se proyectaba asimismo la erradicación de viviendas precarias y la construcción de un número importante de nuevas viviendas en el marco de los planes de *Vivienda Económica Argentina -V.E.A.-*. Dentro de estos últimos, se concretó por entonces con el Banco Hipotecario Nacional la realización de lo que se llamó "Ciudad Satélite Alta Barda", que contemplaba en una primera etapa la construcción de 702 viviendas además de un centro comercial, un jardín de infantes, una escuela, una guardería infantil, un centro sanitario, etc. El Instituto de Promoción Social había iniciado también un programa de viviendas por ayuda mutua en San Martín de los Andes, Las Ovejas, Andacollo y Plottier.



*Foto 6- El Gobernador Felipe Sapag y el Ministro Horacio Forni - Año 1975*

El fuerte peso que la vivienda tuvo en esos años dentro de la obra pública de Neuquén, se vio reflejado en la creación, a mediados de los años setenta, de la Dirección de Programación y Evaluación dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. La misma realizó una nueva evaluación de la situación habitacional y planeó la construcción de viviendas proyectando la demanda a once años de modo de adecuarlo a los planes quinquenales a nivel nacional, lo que se plasmó en el trabajo titulado *Programación y Evaluación del Sector Vivienda*.

### *La construcción de viviendas*

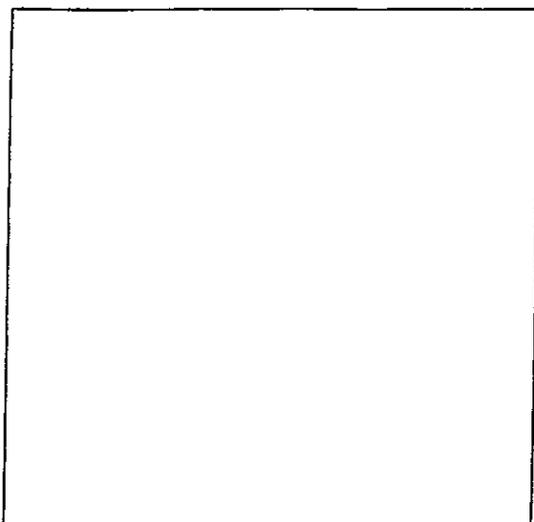
El tema de la vivienda se había constituido en un requisito básico en la planificación de las décadas de 1960 y 1970. Para entonces, la relación entre la población total y la cantidad de viviendas construidas en Neuquén era de 1 vivienda cada 4.4 habitantes, relación superior al 3.8 de Río Negro y al 3.3 de La Pampa. Para 1991 la relación era por cada vivienda de 3.5 habitantes en Neuquén, 3.2 en Río Negro y 2.8 en La Pampa. Mientras la población se había multiplicado entre 1970 y 1990 en 2.5 %, la oferta habitacional lo había hecho en un 3.2%, lo cual evidencia un crecimiento importante en las últimas décadas respecto a los años de 1970 (República Argentina, *Censo Nacional de población, familia y viviendas de 1970 y Censo Nacional de población de 1991*).

El organismo con mayor acción sobre esta cuestión fue el Instituto Provincial de la Vivienda y Urbanismo del Neuquén -IPVUN-, de carácter descentralizado, mediante el cual el Estado provincial ha gestionado y licitado la construcción de viviendas. También el Banco Provincia del Neuquén, que había surgido en octubre de 1958 como entidad de capital mixto integrado por partes iguales por la provincia y los particulares, se transformó en 1964 en una entidad autárquica del Estado provincial, participando en esta actividad a través del financiamiento. El 20 de diciembre de 1973, el Banco creó en su seno el Departamento Hipotecario que posibilitó la construcción de viviendas en Neuquén Capital, Cutral Có y Zapala -con asistencia del Banco Central y el gobierno provincial-, a través de la implementación de líneas de crédito para compra, construcción o ampliación de viviendas.

### *Nuevas prácticas políticas o el "fin del pago chico"*

El conjunto de transformaciones antes mencionadas, tuvieron como correlato importantes modificaciones en el nivel de participación política y social, como era previsible en una sociedad donde el crecimiento demográfico y económico había impuesto un ritmo que exigía de respuestas inmediatas y creativas al joven Estado provincial. Antes de que esas respuestas dieran sus frutos, los habitantes de Neuquén -los nuevos y los autodenominados *nic* -nacidos y criados-, se organizaron y canalizaron sus demandas de distintas maneras, a la vez que instituciones tradicionales como la Iglesia tomaban un perfil -como muchas de las expresiones políticas de la época- firmemente progresista.

En ese sentido, la diócesis neuquina había construido -desde 1961 en que Monseñor Jaime De Nevares había asumido su conducción- una línea pastoral comprometida firmemente con la que marcara el Concilio Vaticano II y luego el Concilio de Medellín en 1968. Desde entonces, la pastoral diocesana estuvo permanentemente vinculada con los problemas sociales y políticos de la provincia. De hecho, hubo importantes pronunciamientos tanto de los jóvenes sacerdotes como del Obispo mismo frente a varias cuestiones pero, sobre todo, prestaron especial atención desde los comienzos -suplantando en muchos aspectos la asistencia estatal- a los grupos indígenas de la provincia. En ese sentido, se destaca su labor en cuanto a promover la participación mapuche en la solución de serios problemas, a partir del fomento a la formación de cooperativas. La iglesia de Neuquén se presentó entonces como una institución nueva, que tempranamente promovió formas de participación popular en un contexto de democracia restringida, convirtiéndose en una de las pocas excepciones dentro de la iglesia argentina en general.

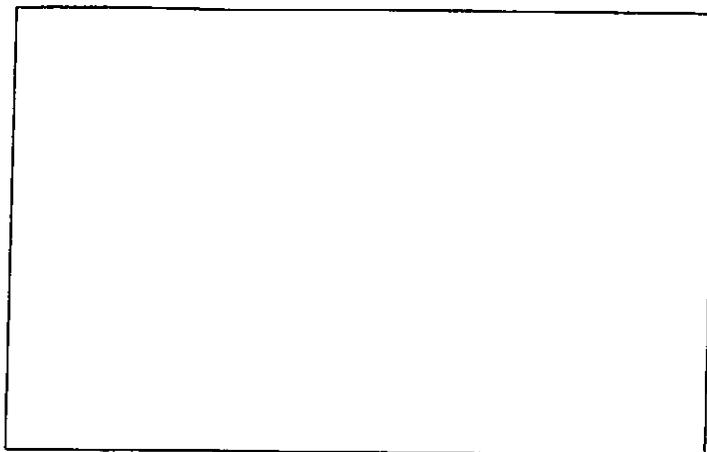


*Foto 7- Monseñor Jaime De Nevares, recientemente nombrado Obispo de Neuquén, y el Gobernador Alfredo Asmar.*

Las nuevas formas sociales y políticas de participación en la provincia no constituyeron un dato menor y menos aún aislado. Por el contrario, se dieron en el marco de un proceso generalizado de cambio de actitud en muchos países y especialmente en Argentina, en un clima profundizado por la dictadura de Onganía o la autodenominada "Revolución Argentina". La primera fase del nuevo gobierno se caracterizó por un marcado autoritarismo que disolvió al Parlamento -el Presidente concentró en sus manos los dos poderes- y confiscó los bienes de los distintos partidos políticos. Los ministerios fueron reducidos y se instaló una especie de Estado Mayor de la Presidencia formado por los Consejos de Seguridad, de Desarrollo Económico y de Ciencia y Técnica, donde el planeamiento económico y la investigación científica pasaron a ser temas de "seguridad nacional".

La dictadura de Onganía generó en la sociedad argentina un conjunto de reacciones que crearían, hacia fines de los años sesenta, un clima de inestabilidad social muy grande. El estallido ocurrido en Córdoba en 1969 y conocido como el "Cordobazo", vino precedido de una serie de protestas estudiantiles y de una fuerte agitación sindical. Esta ola de movilización se expandió rápidamente y la provincia de Neuquén no fue ajena a ello: la nacionalización de la Universidad Nacional del Comahue y los conflictos gremiales de los obreros de la construcción -que culminarían con el agitado "Choconazo"- fueron expresiones del proceso mencionado.

El movimiento estudiantil del Comahue, con la toma de facultades, rompería con la hasta esos momentos apacible vida universitaria. Las detenciones de estudiantes tornarían al movimiento cada vez más enérgico y audaz, en contraposición a la tranquilidad a que la sociedad neuquina estaba acostumbrada. Por otro lado, la gran concentración de trabajadores en la obra de El Chocón, sumado a las condiciones de vida y de trabajo de los obreros y a estilos de conducción gremial antagónicos, generaron en la villa un grado de violencia inusual para la vida política neuquina de esos años. Este conflicto, el que se produjo en Pilas Vidor, las represiones a las movilizaciones callejeras, la súbita reorganización de los gremios de trabajadores -ahora con carácter regional- y la movilización estudiantil, fueron entonces algunos de los testimonios que permiten apreciar que la provincia -pero por sobre todo la ciudad de Neuquén-, había abandonado la vida "pueblerina" que hasta entonces la caracterizara, integrándose al generalizado estado de movilización que en todo el país había generado la constante inestabilidad política de esos años, fruto de la obsecada proscripción política del peronismo y de la implementación de políticas económicas nacionales carentes de todo sentido social.



*Foto 8- Vicegobernador Delvas, Gobernador Sapag y Ministro Salvatori. Año 1975.*

Si bien Neuquén dejaba de ser una aldea y comenzaba su sincronía política con el resto del país, tenía sin embargo una vida propia y rasgos políticos que ciertamente la hacían singular en el contexto nacional. En este sentido, la proscripción del peronismo implicó que del seno de ese movimiento emergieran expresiones políticas, frecuentemente denominadas “neoperonistas”, que pudieron acceder a espacios de poder. La importancia de los años setenta en Neuquén, donde con mayor fuerza radica su singularidad política, es en el hecho de que el Movimiento Popular Neuquino, surgido de las filas del peronismo en 1961, fuera el único que llegó a enfrentar con éxito a su partido de origen. Los porcentajes obtenidos en las elecciones de 1973, que dieron el triunfo al MPN frente al Partido Justicialista, lo señalan como el único exitoso de los neoperonistas a la vez que marcan el fin de la disputa por un electorado común. Ese triunfo representó también un paso fundamental en la consolidación del MPN con una identidad política provincial -independiente de cualquier movimiento o partido nacional-, de la misma manera que constituyó una instancia fundamental en la conquista de la hegemonía dentro del juego político provincial.

## CAPITULO 4

### *Los gobiernos militares y un crecimiento sostenido por el endeudamiento externo*

Ya hacia fines de la década de 1960, la estrategia y las políticas de desarrollo pensadas y puestas en práctica desde la década anterior para los países latinoamericanos, habían comenzado a ser objeto de críticas crecientes y cada vez más certeras. La pretendida diversificación industrial había ido asumiendo en muchos casos el carácter de una industrialización subsidiaria respecto los países centrales, en términos de patrones de consumo, de tecnología y de propiedad. En ese proceso se fueron generando una gran cantidad de nuevas ocupaciones con una productividad relativamente alta, pero también se fue desplazando a una parte importante de la población rural hacia sectores de subempleo urbano, generando el fenómeno de la marginalidad o del "sector informal". La crítica más fuerte a la estrategia de desarrollo de los sesenta provino, por un lado, de los grupos neoliberales y monetaristas y, por el otro, de la llamada "teoría de la dependencia".

Esta última corriente fue importante en los medios académicos e intelectuales de los años '70. Básicamente se cuestionaba que el proceso de desarrollo planteado por la CEPAL había generado una creciente polarización y dependencia de los países latinoamericanos. Se denunciaba que a la especialización del sector productivo en materias primas para la exportación se agregaba un nuevo factor de dependencia: el sector industrial, que en lugar de generar un desarrollo más autónomo terminaba reproduciendo los patrones tecnológicos y de consumo de los países centrales mediante la inversión extranjera, generando así una economía transnacionalizada.

La crítica de la derecha liberal, por su parte, cuestionaba el peso intervencionista del Estado culpándolo, entre otras cosas, de ahogar a la iniciativa privada y distorsionar los precios a través de la planificación y el control estatal. Esta línea de pensamiento sería la que finalmente predominara desde mediados de la década de 1970 y durante el transcurso de la siguiente en las políticas económicas adoptadas por los países de América Latina, en coincidencia con la interrupción de la vida democrática y el ascenso de gobiernos militares al poder.

La estrategia de industrialización y desarrollo centrada en la expansión del mercado interno y el fomento de la producción local de bienes industriales de consumo que hasta entonces se importaban, comenzó a dar señales de agotamiento al modificarse las circunstancias externas con la llegada de la década de 1970. En opinión del economista latinoamericano Osvaldo Sunkel, fue muy difícil salir de ella y reorientarse "*... porque más que una simple liberalización de los mercados, había que emprender toda una reformulación muy profunda, nada menos que hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con todas las complejas implicaciones que esto tenía para nuestros países*"<sup>10</sup>.

Por otra parte, el excedente financiero internacional, bajo un régimen de permisibilidad financiera amplísima que se acentuó en los años setenta, llevó a partir de entonces al convencimiento de que todo podía arreglarse mediante el financiamiento externo, olvidándose de la preocupación por el desarrollo. Como el crecimiento parecía asegurado mediante el

---

<sup>10</sup> Osvaldo Sunkel, "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en José Luis Reyna (Comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, F.C.E., 1995, pp. 15-59.

financiamiento, la estabilidad y la eficiencia se convirtieron en el centro de atención de los gobiernos nacionales. Nuevamente cobró fuerza la ortodoxia monetarista y se perdió la noción sobre la necesidad de una estrategia de largo plazo. Fue así que a pesar de la advertencia que significó la crisis petrolera de 1973, las economías latinoamericanas siguieron creciendo con bastante fuerza e intensidad en los años siguientes, persistiendo en políticas expansionistas contrarias a la necesidad de ajuste y reestructuración que parecía requerir la crisis energética. Lo que en realidad sucedía, era que el grado de endeudamiento externo permitía en esos años compensar el desequilibrio interno. Esa situación continuaría hasta el año 1982, cuando la base de sustentación del Estado se desplomó a raíz de la crisis de la deuda externa, que no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior.

Si bien la violencia política se había ido instalando de forma creciente en la vida argentina desde 1955, la dictadura impuesta en 1976 llevaría la violencia estatal a su paroxismo. Aquel golpe significó una vuelta de tuerca a la ideología intervencionista militar en la Argentina. Este ya no era un gobierno sostenido por las fuerzas armadas, era entonces -definitivamente- un régimen de los militares que ampliaba sensiblemente las órbitas de la sociedad en las que éstos intervenían. De manera que todos los pueblos y ciudades del país fueron intervenidos militarmente, como los distintos niveles del andamiaje estatal y las organizaciones intermedias, especialmente las gremiales.

La inestabilidad política y la crisis social que se arrastraba desde 1955 -y de la cual los militares no se consideraban obviamente culpables-, sumado al nuevo fenómeno de la violencia guerrillera, se entendían como síntomas de una "sociedad enferma" y por lo tanto indefensa frente a lo que entonces se llamaba subversión, que era visualizada como un "tumor" que debía necesariamente ser "extirpado quirúrgicamente". "Tumor" que por otra parte iba más allá de la violencia guerrillera, ya que se trataba -según la mirada de la Doctrina de Seguridad Nacional- de toda una moral y pautas de conducta que se suponían instaladas en la sociedad y que eran señaladas como "subversivas". Bajo ese nombre se incluía toda señal de inconformismo en las artes, la cultura o la familia, como así también todo de tipo de acción colectiva en la escuela, en la universidad o en las fábricas.

En esta etapa, como ya se sabe, "Terrorismo de Estado" iba ligado a una ortodoxia monetaria en lo económico, y en ese sentido los preceptos liberales de "más mercado y menos Estado" tendieron a armonizarse con las fuerzas armadas como nunca antes en la historia argentina, dejando como resultado no sólo 30.000 desaparecidos sino además una desindustrialización profunda y una desarticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este contexto, Neuquén tuvo también sus particularidades respecto a otras regiones o provincias del país.

### *La "edad oscura" y el impacto de las prácticas políticas en la sociedad neuquina*

En el contexto político antes mencionado, la sociedad neuquina corrió la misma suerte -sobre todo en los dos primeros años de la dictadura- que el resto del país. El manejo descentralizado del terror y la "captura" como botín de guerra de las administraciones estatales fueron los signos de esos tiempos.

El país -considerado desde entonces como espacio bélico- fue subdividido en "Zonas de Seguridad", y cada una de ellas -bajo la jurisdicción de un cuerpo de ejército- se dividió en dos o más Subzonas y éstas a la vez en Areas de Seguridad. La Patagonia conformó la Zona de Seguridad 5, bajo la órbita del V Cuerpo de Ejército a cargo del Gral. René Azpitarte, quien

designó a los interventores para gobernar las provincias, universidades y empresas estatales dentro de su jurisdicción, durante las semanas que siguieron al golpe del 24 de marzo de 1976. De esa manera, las provincias de Río Negro y Neuquén quedaron unidas en la desgracia de pertenecer a la Subzona 5.2 y la última fue además dividida en seis Areas de Seguridad, de tal manera que en ese ámbito la policía provincial y federal, gendarmería y el personal penitenciario estaban bajo las ordenes “operativas” del comando militar de la Subzona.

A pesar de que no hubo en estas provincias atentados de las organizaciones armadas que sirvieran de justificativo -según la “Doctrina de la Seguridad Nacional”- al accionar terrorista de las Fuerzas Armadas, los dos primeros años de la dictadura militar dejaron como saldo 31 desaparecidos, de los cuales 18 fueron secuestrados en la ciudad de Neuquén. Si bien esta cifra fue significativamente menor a la de otros espacios del país, “...el número total de víctimas de la represión ilegal fue por lo menos cuatro veces mayor que la correspondiente a los desaparecidos”. En este punto, cabe mencionar la represión al personal cesanteado de sus trabajos, los exilios forzosos, el allanamiento de hogares y el terror impuesto a la sociedad mediante las prácticas intimidatorias, dirigidas sobre todo a los jóvenes<sup>11</sup>.

La sociedad neuquina, que como hemos ya advertido había adquirido una importante dinámica política, construía o conservaba subterráneamente -en medio de la oscuridad- sus lazos de solidaridad. Esto se manifestó, entre otras cosas, en el accionar de sacerdotes y personalidades de la política neuquina que colaboraron en la protección de víctimas y familiares, facilitando incluso a las mismas su salida del país. Pero no cabe dudas que la tarea más fructífera fue la que se generó como consecuencia de la actitud del obispado neuquino de cobijar públicamente a las víctimas de la represión. La consecuencia inmediata de ello fue la creación de la primera Asamblea Permanente por los Derechos Humanos del interior del país a mediados de 1976, que desde entonces se congregaría en el antiguo “Club del Soldado”, en la esquina de las calles Juan B. Justo y Avda. Argentina de la ciudad de Neuquén.

Acorde con las prácticas políticas de esos años, en Neuquén fueron intervenidos todos los gremios, provocando como consecuencia el vaciamiento de importantes organizaciones como ANEOP, UOCRA y SUPE. Por otro lado, la percepción de los neuquinos respecto a la intervención del Gral. Martínez Waldner en el período 1976-1978, durante el cual la caída abrupta del gasto social se combinó con una insólita desprolijidad administrativa, fortaleció el imaginario negativo que la cultura política neuquina le había asignado históricamente a las intervenciones federales.

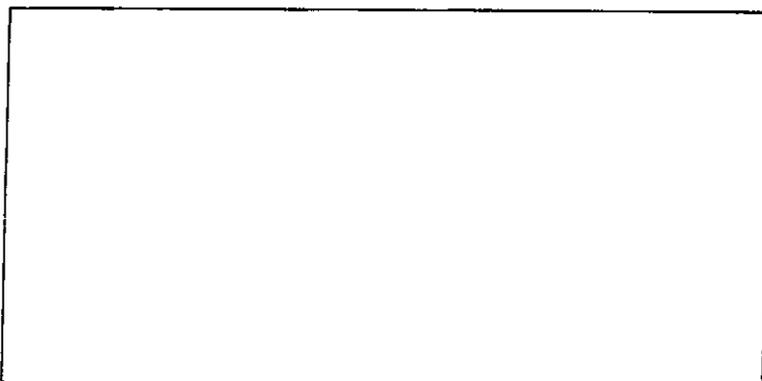


Foto 9- El Gobernador Interventor Gral. Domingo Trimarco, con el Presidente de la Nación,, Gral. Jorge R. Videla y los Ministros del Interior y de Economía, ; Albano Hargindegui y José A. Martínez de Hoz

<sup>11</sup> Noemí Labruno, *Buscados*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

No obstante, mas allá de lo comentado Neuquén también tuvo, en éste último sentido, sus particularidades respecto a otras regiones del país. La gestión interventora del Gral. Domingo Trimarco iniciada en el año 1978, pese a formar parte del mismo proceso militar inaugurado dos años antes, no parece haber sido tan fuertemente cuestionada tal vez por la importante continuidad de su gestión en cuanto a las políticas estatales diseñadas y desarrolladas desde los primeros años de la provincia. Esto tal vez pueda explicarse en función de la permanencia en los órganos de planificación de cuadros técnicos intermedios.

### *Neuquén en los años de la dictadura militar: continuidad de un modelo de desarrollo*

A pesar de que a nivel nacional el progresivo abandono de las concepciones desarrollistas y de promoción del bienestar social se hacían claramente visibles, en Neuquén la expansión de los años sesenta había sido de tal magnitud que en los datos alcanzados resultaba difícil leer signos de agotamiento de un estilo de crecimiento. La provincia había abandonado su matriz productiva ganadera de escasa proyección rentable que detentara en los primeros cincuenta años del siglo, para consolidarse como abastecedora de las materias primas mas demandadas por el modelo de crecimiento adoptado a nivel nacional, regional y mundial en los años sesenta: petróleo, gas e hidroelectricidad. Esto hizo que durante el período de gobiernos militares que comenzaba en Neuquén a partir del derrocamiento de Felipe Sapag en marzo de 1976, se siguiera pensando en la posibilidad de desarrollar el interior -especialmente las zonas de frontera- con el objeto de evitar el despoblamiento y, acorde con la ideología de los nuevos sectores dirigentes, "asegurar la soberanía nacional en la extensa región cordillerana". A ello se sumaba la continuidad del planteo en torno a un mayor aprovechamiento del potencial de recursos naturales -incluidos los atractivos turísticos de nivel internacional y la actividad forestal-, siempre sobre la base de los recursos energéticos del territorio.

Sobre fines de 1977, y con el objeto de elaborar una estrategia de desarrollo para los años siguientes, el COPADE realizaba un diagnóstico de la provincia en el que planteaba que, a pesar del esfuerzo y el empeño puestos por las autoridades hasta esos momentos, no era posible desconocer la existencia de aspectos distorsionantes que retardaban el desarrollo. Estos se resumían básicamente en el escaso aprovechamiento de los recursos naturales -turismo, minería no hidrocarburífera, forestal-; dependencia financiera y económica de la provincia con respecto a la Nación -caracterizada por escasez de recursos propios, la concentración del crédito al sector privado en el litoral-; alta concentración demográfica y económica del departamento Confluencia; y dispares niveles de vida de la población urbana y rural.

La estrategia planteada a partir de ese reconocimiento de situación, se orientaba a un desarrollo económico que no desconociera la necesidad de resolver necesidades y situaciones de los sectores de menores ingresos a fin de evitar "tensiones y descontentos en la población que perjudicarían el logro de los objetivos económicos y distraerían la tarea del gobierno". A ello se agregaba la aceptación de la inevitable dependencia de la provincia respecto al gobierno nacional, frente a lo cual se pensaba que sólo un mejoramiento de la capacidad de gestión de la misma ante los organismos nacionales para lograr recursos financieros, humanos, ejecución de obras, etc., podría asegurar el éxito de un plan de desarrollo provincial en el corto plazo. Sin embargo, se reconocía que tal solución no era de fondo y que la posibilidad de generar recursos propios implicaba implementar una estrategia en el mediano y largo plazo capaz de revertir el proceso actual, lo que de todos modos podría lograrse siempre y cuando la provincia pudiera participar realmente en las decisiones de su aparato productivo y en la distribución del monto

de lo producido. Había entonces que intentar una mayor representación en los directorios de empresas y entes nacionales que explotaban los recursos naturales de la provincia.

Durante este período, la distribución del gasto provincial mostró una importante disminución en las áreas de desarrollo económico y bienestar social, en tanto que se incrementó el destinado a administración, seguridad, salud y educación. Estos dos últimos, directamente relacionados a las tareas de afianzamiento y puesta en marcha de los Planes de Salud y Educación generados durante el gobierno de Felipe Sapag.

En materia de vivienda e infraestructura urbana básica se cuestionó el accionar y la eficiencia del Instituto Provincial de la Vivienda -al que se intervino- y del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Todas las acciones en este sentido estuvieron destinadas a paliar los déficits de viviendas, desagües cloacales, agua potable y pavimento que experimentaban los centros urbanos más importantes en razón del ritmo de crecimiento poblacional de esos años. Para entonces, aproximadamente el 35% de las familias neuquinas carecía de vivienda o vivía en condiciones de precariedad o hacinamiento.

Finalmente, durante este período continuó el intenso desarrollo de la actividad energética que no dependió directamente del gobierno provincial y en la que éste no tuvo mayores posibilidades de intervenir que las que había obtenido hasta entonces. Recuérdese que en estos años la producción gasífera pasó a tener un rol preponderante dentro de los hidrocarburos, se construyeron oleoductos y gasoductos y se proyectaron nuevas obras hidroeléctricas.

## CAPITULO 5

### *Los años '80 y '90 anticipan un nuevo rumbo para el fin del milenio: el neoliberalismo en la etapa de ajuste y reestructuración económica*

En los comienzos de la década de 1980 se produjeron importantes cambios en la situación nacional producto, en gran medida, de la crisis de la deuda externa que hiciera eclosión en 1982 y de los conflictos al interior de los grupos militares gobernantes que llevaron al país a la guerra de Malvinas, todo lo cual derivó en un proceso de apertura democrática y en la asunción de un nuevo gobierno constitucional a fines de 1983.

La crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento, sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior. Fue preciso entonces reducir violentamente las importaciones y aumentar en forma considerable las exportaciones argentinas y las remesas financieras al exterior, lo cual obviamente demandó, como contrapartida lógica, la necesidad de lograr un drástico incremento del ahorro interno. Para materializar este gigantesco esfuerzo de ahorro nacional dentro de los cánones establecidos por los organismos negociadores y la banca acreedora internacional, comenzaron a aplicarse un conjunto de políticas de ajuste y reestructuración económica que plantearon, entre otras medidas, la reducción del consumo y de la inversión mediante el fuerte recorte de sus ingresos, así como el estricto condicionamiento que se impuso a la gestión del sector público que debió soportar el gran costo del ajuste.

Esta política, que fue acentuándose hasta hacerse presente en toda su magnitud a partir de los años noventa, obligó al Estado a poner en marcha todos los recursos posibles para simplificar sus múltiples funciones: reducción de los salarios públicos, recorte de los gastos destinados a cubrir los servicios sociales, eliminación de subsidios, privatización de actividades y empresas estatales y búsqueda de elevación rápida de sus ingresos por la vía de las reformas impositivas. Hoy resulta por demás evidente que en América Latina el sesgo de estas políticas es regresivo, imponiendo casi todo el peso del drástico proceso a los sectores medios y bajos, así como a los vinculados a la economía informal, que ven aumentar el desempleo y la carga tributaria a la vez que se reducen sus ingresos y sus posibilidades de acceso a bienes sociales como educación, salud y vivienda.

### *Neuquén en tiempos de democracia*

La crisis de la dictadura puso en evidencia una sociedad regional que había cambiado significativamente, a la vez que, en términos políticos, se revelaba con altos grados de participación. De hecho, a partir de mediados de los años ochenta se produjeron importantes transformaciones en el plano político como fruto del rápido crecimiento poblacional y de las características del mismo. Lejos quedaba aquella provincia que podía ser fácilmente articulada en función de los intereses locales o del conflicto -internalizado en la cultura política neuquina- entre el Estado nacional y los intereses provinciales.

El escenario político desde la apertura democrática se presentaba más heterogéneo, renovado en sus demandas, con nuevos actores bien organizados y difíciles de incorporar o de ser articulados bajo el "interés común" que hasta entonces propugnaba el federalismo. Movimientos vecinales, de derechos humanos, organizaciones sindicales, transformaciones en

el empresariado local, reajustes en las formas de hacer política, como así también un marcado nivel de movilización y participación, fueron los signos más característicos.

Una de las evidentes transformaciones de entonces se produjo dentro del movimiento vecinal. Las comisiones barriales surgidas hacia los años sesenta, donde el ámbito de "la vecinal" era una extensión de la vida particular de viejos vecinos que -como tales- poseían un relativamente fluido diálogo con las autoridades, eran parte del pasado. Aquella vieja actividad se vio profundamente transformada como fruto del rápido proceso de urbanización periférica -sobre todo en la ciudad capital- donde la precariedad generada durante el proceso militar era bastante pronunciada. Nótese en ese sentido que sólo en el sector noroeste de la ciudad se habían conformado grandes barriadas -en gran parte como ocupantes "ilegales" de tierras fiscales- que aglutinaban a unas 25.000 personas. Ese contexto generó un nuevo actor, "la militancia vecinal", con una importante dinámica asociativa no tan fácil de incorporar a una clientela política.

Por otro lado, como ya se ha mencionado, el sindicalismo regional también vio transformada su vida político-organizativa. Al tiempo que comenzaron a producirse importantes conflictos, como los de la UOCRA en los años 1984 y 1986 -duramente reprimidos-, las organizaciones sindicales iniciaron un camino de creciente autonomía no sólo respecto al gobierno provincial del MPN sino también a las centrales gremiales más tradicionales. La mejor expresión de ello -mas allá de la combatividad que para entonces expresaba la UOCRA- fue el surgimiento de la Asociación de los Trabajadores de la Educación del Neuquén -ATEN- y del Sindicato Unico de Trabajadores Estatales de Neuquén-SUTEN-, encolumnados estos últimos en la CTERA y ATE respectivamente, que en forma progresiva fueron construyendo un polo gremial donde la independencia del Estado, la defensa de los derechos humanos y la democracia sindical se convirtieron en los ejes aglutinantes.

Por otro lado, las características de la Iglesia neuquina ya mencionadas, imprimieron un sesgo particular a la vida política de Neuquén. No fue ajeno a ello, por ejemplo, la fuerza del Movimiento por los Derechos Humanos y el hecho de que la ciudad de Neuquén fuese designada por la prensa regional y nacional como la "capital de los derechos humanos". Las masivas movilizaciones contra el "Punto Final" o las fallidas asonadas militares de la época son testimonio de ello.

En el marco de transformaciones antes descripto, el empresariado neuquino también evidenció importantes cambios. El sector robustecido especialmente en el nivel terciario de la economía y tradicionalmente cobijado por el Estado provincial, comenzó a expresarse en forma mas heterogénea y no tan en sintonía con los intereses del gobierno. El crecimiento cuantitativo y las dificultades cada vez más evidentes del Estado para dar respuesta a todos los sectores, han estado seguramente en la base de tales cambios.

En conjunto, este heterogéneo marco político impuso nuevos desafíos a los partidos locales y especialmente al MPN, que se encontró frente a un amplio espectro político difícil de asimilar e incorporar y con una fuerte capacidad de reclamo. De allí que aquella apertura democrática representara para la política neuquina un importante proceso de aprendizaje, en la medida que le significó enfrentar una situación política signada por nuevos perfiles, donde no pocas veces el gobierno provincial debió cargar con el costo político de los conflictos.

Las transformaciones comentadas tuvieron una directa resonancia en el seno del partido provincial, lo que se reflejó en la aparición -desde mediados de los ochenta- de tendencias que promovían una renovación en los estilos de hacer política. La máxima expresión de ello fue quizá la conformación de una línea interna con alto grado de autonomía respecto a las históricas

conducciones del Movimiento Popular Neuquino. Este sector accedió a la gobernación en el año 1991 con la figura de Jorge Sobisch, mostrando un importante grado de acercamiento a los lineamientos políticos del gobierno nacional representado por Carlos Menen.

En el nuevo marco político caracterizado por la crisis de un modelo de Estado que exigía una importante concentración de facultades en el poder ejecutivo, la modificación de la carta orgánica de la provincia cambiaría las reglas del juego que imperaban hasta entonces. El sistema de mayoría simple y lista completa de la antigua Constitución provincial implicaba que la tercera fuerza, siempre con escasa diferencia con respecto a la segunda, quedara sin representación partidaria y por lo tanto institucionalmente imposibilitada de discutir en el ámbito parlamentario las políticas oficiales. A partir de esta modificación, la vida política se ampliaría permitiendo la incorporación de una tercera minoría.

Este último aspecto es un dato importante al momento de evaluar el proceso de ajuste de la vida político-institucional de la provincia -no sin significativas marchas y contramarchas- con una sociedad regional que ya no era la de los años '60 y que exigía no sólo políticas más creativas sino nuevos y amplios canales de expresión que obligarían -mínimamente- a remozar el ejercicio del poder y a equilibrar la relación entre los distintos ámbitos institucionales.

### *La provincia ante los problemas de fin de siglo: viejas y nuevas estrategias de desarrollo*

El Estado provincial, como intermediario en la distribución de la renta energética, se había inclinado decididamente en los comienzos por una política de fomento y expansión del mercado interno dirigido a ampliar el consumo de bienes intermedios. Esto requirió del mismo una fuerte presencia en el ámbito del bienestar social, en la ampliación de infraestructura y en subsidios a las áreas que presentaban escasas posibilidades de desarrollo autónomo. Los recursos para llevar a cabo esta planificación provinieron esencialmente de la explotación y gestión por parte del Estado Nacional de los recursos petroleros, gasíferos y energéticos.

Podría decirse que las regalías fueron al modelo de crecimiento neuquino entre 1960 y 1990, lo que la actividad agropecuaria del Litoral pampeano fue al crecimiento de la Argentina exportadora hasta 1930. Si el modelo agroexportador encontró en la declinación de la demanda externa sus límites más evidentes, en el caso de Neuquén son el horizonte de agotamiento previsto para los recursos petróleo y gas y la escasa diversificación de su economía los que indican la crisis de su estilo de desarrollo. La imposibilidad de generar un desarrollo económico alternativo que evitara la dependencia de una matriz de estas características -pese a los proyectos y manifiestas intenciones en ese sentido-, difícilmente pueda ubicarse solamente en el plano de las voluntades políticas de los distintos gobiernos provinciales. Ha sido esa "dualidad" de la que habla Vicente Palermo, con una matriz productiva débil en cuanto a su dependencia económica de una acumulación que se realiza en forma externa al control y gestión provincial, a la vez que una presencia fuerte del Estado en cuanto a su intermediación como agente principal en el bienestar social, lo que hizo que al momento de definir estrategias de crecimiento pesara más la dependencia de las políticas nacionales que las posibles estrategias autónomas de crecimiento, que por cierto no faltaron -desde mediados de los años sesenta- en la elaboración de los proyectos que se presentaron en la escena administrativa gubernamental expresados, como se ha visto, a través de la actividad del COPADE.

Es así que la crisis que hizo eclosión en el país sobre comienzos de los años ochenta parece haberse materializado en Neuquén más tardíamente, aunque sí reactivó la necesidad de alcanzar un modelo de desarrollo alternativo. De hecho, durante esa década los gobiernos

provinciales elegidos constitucionalmente retomaron con fuerza los objetivos no cumplidos de los sesenta, pero ahora con un planteo de desarrollo más equilibrado. En ese sentido, a comienzos de la década de 1980 se elaboró un diagnóstico sobre la situación de la provincia y su problemática, a partir del cual comenzaron a generarse desde el COPADE un conjunto de ideas y proyectos para el desarrollo que intentaban combinar la idea entonces vigente de los “polos de desarrollo”, directamente vinculada a la industrialización en origen de los recursos hidrocarburíferos e hidroenergéticos, con la de los micro y pequeños emprendimientos en base a distintas materias primas regionales.

Es importante tener en cuenta que la situación entonces era compleja. En Neuquén se habían acentuado los contrastes y las particularidades. Según el Censo Nacional de 1980, su población superaba los 240 mil habitantes y mostraba una tasa de crecimiento medio anual notablemente superior a la del país, fuertemente determinada por la migración procedente de otras provincias y generadora de una acelerada urbanización. Era evidente el marcado desequilibrio que existía entre el ritmo de crecimiento del interior y el del área de la Confluencia, que concentraba no sólo la mayor parte de la población sino también de los recursos económicos. Frente a ese panorama, resultaba difícil evitar el despoblamiento del interior producto de la falta de fuentes de trabajo y de la crisis de las economías de subsistencia. Se comenzó entonces a pensar más firmemente en la necesidad de mirar hacia el Oeste y vertebrar el eje Atlántico-Pacífico, con puertos francos en Chile y Argentina, para posibilitar la ampliación del mercado y la integración y poblamiento del interior.

El mencionado diagnóstico finalizaba estimando que Neuquén, en base a los grandes emprendimientos nacionales, tenía asegurado su crecimiento para un plazo de 15 a 20 años. Durante ese período debía indefectiblemente revertir los factores retardatarios del desarrollo y poner en práctica una estrategia económica y social que le permitiera mejorar el nivel de vida de la población, así como lograr un desarrollo autosostenido a partir de incrementar el valor agregado de los recursos naturales dentro del territorio.

#### *El desarrollo provincial en la década de 1980*

Durante el año 1984 se hizo explícita en la provincia la idea de que “...el equilibrio interno supone, por un lado, reconocer las diferentes situaciones y potencialidades que tienen las zonas y microrregiones de la Provincia, sin hacer falsas contraposiciones. Por otro lado, prioritar aquellas acciones que corrijan en los hechos esos desequilibrios, articulando la participación y compromiso real de los protagonistas directos, sin encomendamientos mesiánicos ni falsas expectativas sobre soluciones mágicas... Las restricciones presupuestarias limitan el accionar y obligan, por un lado, a un máximo ordenamiento de las inversiones y del gasto; por otro, a una creatividad mayor para encontrar las soluciones. De allí surge la necesidad de tener unas bases para el desarrollo de la provincia en las cuales, a través de un proceso paulatino, se incorporarán todas las iniciativas en un marco de coherencia y suma de fuerzas donde converjan las planificaciones de los sectores, con propuestas de las microrregiones, sin dejar de lado los grandes proyectos que tienen importancia estratégica para el desarrollo” (Provincia del Neuquén-COPADE, *Neu. Bases para el Desarrollo de la Provincia del Neuquén y Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo Provincial*, 2 Tomos, noviembre 1984).

A partir de allí se planificaron las acciones del gobierno retomando objetivos básicos ya enunciados veinte años antes. En este sentido, se planteaba la estructuración del espacio provincial promoviendo el ordenamiento territorial en torno a dos ejes de desarrollo: Este-Oeste

y Norte-Sur. En el caso del primero, se especificaban dos líneas: la que unía Neuquén Capital, Centenario, Plottier, Senillosa, Cutral Có, Plaza Huincul y Zapala en un eje industrial y netamente urbano; y la de Picún Leufú como centro de producción hortícola y Piedra del Aguila como centro de servicios con la zona lacustre cordillerana. En cuanto al eje Norte-Sur, también se diferenciaban dos áreas: al Norte, Chos Malal y otras localidades en áreas de frontera como Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Las Lajas, Loncopué, Copahue-Caviahue, etc., y la red de pequeños asentamientos rurales en los parajes de sus zonas de influencia; al Sur, San Martín de los Andes con Junín de los Andes, Villa La Angostura, Traful y Aluminé, como localidades turísticas y de pequeñas industrias regionales. Pueden entonces marcarse algunos temas centrales en los cuales la provincia pondría toda su energía en esta etapa, no siempre con los resultados esperados.

### ***El desarrollo del interior pensado a partir de micro y pequeños emprendimientos***

Atendiendo a las características productivas del interior provincial, con fuerte dependencia de las actividades agropecuarias y mineras, así como a las condiciones en que éstas se desarrollaban hacia esos años, se intentarían obtener fuentes adicionales de financiamiento para los proyectos de desarrollo del sector, que permitieran modificar el sistema de explotación vigente revirtiendo los procesos de erosión de los suelos y el consecuente agotamiento del recurso, así como la disminución del nivel de vida del productor obligado a emigrar o a vivir en condiciones de pobreza. Para llevar adelante estas inversiones adicionales se contaba con un listado de *"Pequeños proyectos para el desarrollo del interior del Neuquén"*, elaborado por los técnicos de la Secretaría del COPADE en colaboración con los restantes organismos provinciales en mayo de 1984. La idea era que los proyectos fuesen en una primera etapa desarrollados por una Corporación para el Desarrollo del Interior de la Provincia, para poco a poco ir organizando su manejo comunitario y transferirlos a otro tipo de asociaciones como cooperativas, comisiones de fomento o reservas indígenas.

Tales proyectos estaban destinados a beneficiar en forma directa a familias de pequeños productores agropecuarios que ocupaban o poseían predios con áreas de suelos agrícolas irrigables y se agrupaban en torno a tres áreas: Norte, Centro y Sur. En el área Centro se pensaba dinamizar la zona del Valle de Picún Leufú mediante la solución del déficit hídrico en el área bajo riego y una explotación e industrialización integral de hortalizas congeladas, lo que recién comenzó a tener visos de solución a fines de la década del noventa. En cuanto al área Sur, se intentaba presentar nuevas alternativas de trabajo para las agrupaciones indígenas y la localidad de Aluminé, basadas en los recursos naturales del lugar: piscicultura y forestación. En el área Norte, por su parte, era donde se concentrarían los mayores esfuerzos en una primera etapa, por cuanto continuaba siendo una de las más deprimidas socioeconómicamente. El objetivo era lograr diversificar la estructura productiva del área, mejorar la comercialización y producción pecuaria y optimizar la inversión realizada por el EMER en el área educativa. Se esperaba con ello que un 30% de los pequeños productores de la zona norte modificasen su estructura productiva o mejorasen sustancialmente sus niveles de ingreso.

El programa para la Zona Norte incluía el desarrollo de piscifactorías familiares; la construcción de una planta de procesamiento y ahumado de pescado en Huinganco; el equipamiento de una fábrica de dulces que aprovechara la materia prima local; la cría intensiva en cautiverio de especies como la nutria americana, el zorro gris y colorado y el visón para la utilización de sus pieles; la producción de hortalizas para deshidratar, envasar al vacío y comercializar -cebolla, ajo, morrones, zanahorias, remolachas, etc.-; un proyecto piloto de desarrollo agropecuario integrado en Guañacos como experiencia demostrativa de cómo recuperar y ordenar el manejo de los recursos suelo y vegetación en áreas severamente

degradadas; y la diversificación de la producción a través del cultivo de aromáticas como lúpulo, lavanda, menta, orégano y azafrán. Con ello se esperaba incrementar la utilización de mano de obra local, aumentar los ingresos familiares y aprovechar mejor los recursos naturales así como procesar el producto aromático para su comercialización.

A ésto se agregaba la adecuación del Matadero Frigorífico de Chos Malal para el tráfico federal de ovinos y caprinos -cuya utilización se concedió en 1986 a la Cooperativa Agrícola Ganadera del Norte Neuquino Ltda-; el mejoramiento de las condiciones de comercialización de lanas, pelos, cueros y pieles; la promoción del engorde intensivo de bovinos y ovinos mediante la utilización de tres hectáreas de pasturas, como actividad complementaria en pequeñas parcelas agropecuarias; la explotación de piedra laja en Buta Ranquil aprovechando los yacimientos calcáreos de la zona; la industrialización de rosa mosqueta obteniendo un producto final deshidratado apto para la exportación; así como la instalación de un vivero de coníferas en Las Ovejas para el abastecimiento de plantines a pequeños forestadores de la zona norte y la plantación de la Reserva Turístico Forestal de las Lagunas de Epulafquen, dependiente de la provincia.

#### *El desarrollo de microrregiones*

De todos los proyectos generados para el interior provincial en la década de 1980, cabe destacar aquellos vinculados al desarrollo integral de microrregiones. El primero de ellos, elaborado por un equipo provincial bajo la conducción del COPADE y con financiación del BID, tendía a lograr el desarrollo agrícola-ganadero de la Cuenca del río Curi Leuvú, en el norte neuquino, beneficiando a 306 productores. Algo después, en el transcurso del año 1986, se constituiría la Corporación del Curi Leuvú a fin de hacerse cargo de la ejecución del proyecto. El segundo de los proyectos, el de Pulmarí en el área de Aluminé, pretendía incorporar aproximadamente 110.000 hectáreas a la actividad productiva fundamentalmente forestal pero también minera y agropecuaria, a través de la creación de una Corporación Interestadual -integrada por el Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial- que orientara el desarrollo socioeconómico de la llamada "Área de Frontera Sur" en el departamento Aluminé y fundamentalmente de las comunidades indígenas Catalán, Puel, Aigo y Currumil. Su puesta en ejecución ha generado desde entonces no pocos conflictos entre las autoridades de la Corporación y las comunidades indígenas asentadas en el área. Por último, el proyecto Curruhuinca, en el cual se establecieron los lineamientos generales de un plan de desarrollo para la comunidad indígena de ese nombre, constituía la base para la transferencia de aproximadamente 11.000 hectáreas por parte de Parques Nacionales. De los proyectos mencionados no todos llegaron a concretarse y los que lo hicieron se enfrentaron a serias dificultades para lograr los beneficios esperados.

Siempre en la línea del desarrollo de pequeños emprendimientos, se mostró interés en el desarrollo de la agroindustria y la tecnología de avanzada -biotecnología, producción de enzimas, etc.- Durante esos años se realizaron, en coordinación con la Organización de Estados Americanos -OEA-, diversos estudios vinculados al sector forestal, a la identificación de proyectos para el sector agropecuario, al desarrollo de productores ganaderos en el noroeste provincial, al sector minero, al plan de mejoramiento de la producción caprina en el noroeste y al sistema provincial de comercialización de productos ganaderos. También se trabajó con el C.F.I. en diversos estudios sobre el desarrollo de piscifactorías familiares, criaderos de conejos de angora y elaboración de carnes silvestres -estos dos últimos en Las Coloradas, Catan Lil-. En el campo de la minería se apoyó el trabajo de la empresa estatal CORMINE y se impulsó un proyecto de adjudicación a particulares de minas auríferas de la misma en el área de Andacollo

y Huinganco, y se realizaron estudios en colaboración con la O.E.A. para la explotación de yacimientos de cobre en Campana Mahuida y Loncopué.

También se trabajó en la reactivación del Programa de Desarrollo de las Artesanías Neuquinas, cuyo objetivo era el de optimizar los sistemas productivos de artesanías de la provincia, intensificar la producción de los artesanos dispersos a través de un mayor estímulo y promoción, y mejorar los canales de comercialización de la producción completando la infraestructura existente. Para ello, se había creado en 1975 la Sociedad Estatal Artesanías Neuquinas, la que a través de sus centros de Recuperación Artesanal, talleres ubicados en distintas localidades del interior, atendía a los artesanos dispersos ofreciéndoles una alternativa de comercialización directa de los productos a través de sus locales de venta.

### ***Recuperando una necesidad de siempre: la industrialización en origen de los recursos naturales***

Esta fue la otra línea prioritaria sobre la que los gobiernos pusieron un fuerte acento en los años '80. Se elaboraron entonces los proyectos de ley para la de Defensa de los Recursos Naturales Renovables de Neuquén y del Patrimonio Hidroenergético Provincial, y se trabajó con el C.F.I. en el diseño y promoción del Parque Industrial de Junín de los Andes y la promoción y radicación de industrias en la Provincia.

En el área de la explotación de hidrocarburos, Neuquén exigió una clara definición de la Nación para que la Provincia, por sus condiciones, se constituyera en asiento de actividades petroquímicas. A partir de la puesta en producción del yacimiento Loma de La Lata, que como se dijera incrementó notoriamente la importancia de la explotación del gas, los planteos provinciales para que este recurso se industrialice en origen se acentuaron. Para ello era indispensable la decisión del gobierno nacional de establecer una planta separadora de gases en la cabecera del mencionado yacimiento y concretar la instalación en Neuquén del primer polo petroquímico del país que utilizaría como materias primas todas las fracciones del gas natural. El mismo estaría destinado a elaborar productos que se importaran a esa fecha o cuyo abastecimiento no fuera previsto en forma suficiente por el polo petroquímico de Bahía Blanca. Sin embargo, las pretensiones neuquinas en ese sentido se verían frustradas por la decisión del gobierno nacional que, al determinar la traza del gasoducto Neuba II, tendió a fortalecer la industrialización en General Cerri -Bahía Blanca-.

El proyecto de implementación de una planta de fertilizantes nitrogenados -ya imaginado en la década de 1960- impulsó la creación en 1983 de la empresa Fertilizantes Neuquinos Sociedad Anónima -FERTINEU-, propiciando la participación en la misma de YPF para su localización en Plaza Huincul. A partir de allí se iniciaron gestiones para obtener un decreto de promoción industrial y el aval del Estado para la licitación y el financiamiento, así como estudios de mercado y análisis comparativos para su instalación en Plaza Huincul o en Bahía Blanca. Sin embargo, pese a las promesas de apoyo del gobierno nacional recientemente electo, Neuquén vería nuevamente frustradas sus expectativas.

También se trabajó en esos años en el desarrollo de actividades petroquímicas siempre a partir del gas natural de Loma de la Lata, iniciándose gestiones en ese sentido. El gasoducto Loma de La Lata-Pino Hachado fue otra de las obras impulsadas desde la provincia, con el fin de exportar gas natural a Chile a través de los pasos cordilleranos provinciales y abastecer el sur de ese país.

El gobierno provincial, por intermedio de diferentes organismos técnicos y en especial del COPADE, ha analizado entonces en profundidad y desde larga data la factibilidad y conveniencia de emplear hidrocarburos locales como materia prima para radicaciones industriales. Así, ha definido proyectos para conformar un complejo industrial que aproveche el gas natural hasta ahora no concretados. Pese a ello, tanto la planta de fertilizantes como el polo petroquímico son proyectos que siguen presentes entre las prioridades de la provincia, al tiempo que la sociedad neuquina los percibe como actividades que pueden generar empleo y dinamizar la economía.

La gran inestabilidad provocada por la crisis que acompañó los últimos años del gobierno radical, sobre fines de la década de 1980, sumada a las líneas de acción planteadas por el nuevo gobierno constitucional a comienzos de la década siguiente, condicionaron el desarrollo político, económico y social de la región. La inserción de Argentina en el nuevo orden mundial y la aplicación de políticas de ajuste con medidas como la privatización de empresas estatales, la reducción del gasto público, el congelamiento de salarios, despidos, disminución de prestaciones sociales, etc., han tenido y tienen un impacto diferencial en el territorio nacional según los patrones preexistentes del desarrollo regional. Paralelamente, la reestructuración política ha puesto de manifiesto la crisis de un Estado capaz de implementar fuertes políticas de bienestar social, como el que se desarrolló en Neuquén durante treinta años sobre la base de actividades productivas de enclave y a partir de una marcada continuidad en el ejercicio del poder.

La gravedad de la situación se hizo visible cuando la Nación disminuyó el flujo de transferencias y comenzó a acumular deudas que afectaron el desenvolvimiento del gobierno provincial y la posibilidad real de cumplir con los planes de obras públicas. Las privatizaciones de comienzos de la década de 1990 y la política de ajuste encarada por el Estado Nacional, afectaron entonces a Neuquén tanto en lo que se refiere a los recursos provenientes del Tesoro Nacional como a la magnitud de las restricciones que comenzaron a exigírsele respecto a sus gastos, con la consecuente intensificación del desempleo y de los problemas sociales derivados que ya habían afectado con fuerza a la mayoría de las provincias argentinas.

Frente a esa situación, el Estado provincial debió plantearse -ahora sí ineludiblemente- el desafío de cambiar la matriz productiva de la provincia, que se ha venido caracterizando como altamente dependiente de la explotación energética. El horizonte de agotamiento previsto para las reservas de hidrocarburos -que se ha acortado a partir de comienzos de los años noventa con el fuerte incremento de la producción sin una actividad exploratoria acorde- colocan a Neuquén en una situación decisiva. Es aceptado el hecho de que al acabarse esas reservas el Estado provincial perderá casi la mitad de sus recursos. No sólo cesarán las actividades de enclave sino también la posibilidad de que las mismas actúen como motor de la economía.

Ante esa realidad y pese a los postulados vigentes respecto a que la reducción de la presencia estatal es requisito indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado, el Estado provincial ha tratado en los últimos años de afianzar su rol tanto en la planificación, como en la intervención directa y la orientación de la inversión privada, pero apuntando a lograr una fuerte cohesión en torno a un proyecto común de distintos actores sociales: el sector público, las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales y la Universidad -en tanto creadora de nuevos conocimientos y tecnologías-. En los años noventa -y de cara al siglo XXI como plantean hoy los ámbitos de decisión política de Neuquén- el eje aparece puesto en una estrategia de crecimiento equilibrado, basado en los microemprendimientos y en el desarrollo de microrregiones. La explotación agroforestal, el

turismo, la energía y la minería, ocupan el centro de la escena en el proyecto que los organismos de gobierno y de planificación están elaborando para el "Neuquén del año 2.020".

***"Crisis y desafío": el Neuquén de los próximos años***

Con relación a la crisis que afecta actualmente a la economía y a la sociedad neuquinas, el Gobernador Felipe Sapag manifestaba en el mensaje del 1º de mayo de 1997 a la Legislatura provincial: "...Esta crisis también representa una oportunidad, porque nos permite replantear estrategias... Buscaremos seriamente intentar cambiar nuestro paradigma productivo basado en los hidrocarburos. Sin dejar de explotarlos e industrializarlos, debemos hacer que la economía agroindustrial sea el eje económico del próximo siglo, porque genera mayor cantidad de empleos por unidad de inversión, porque es renovable y porque mejora el medioambiente... Tenemos tierra y agua, cuando tengamos las 150.000 hectáreas programadas en producción, ciertamente seremos una provincia distinta y mucho mejor...".

***Una obra pública centrada en la febril construcción de viviendas***

Para 1980 Neuquén tenía los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas - NBI- en su población<sup>12</sup>, comparada con las tres provincias que hacia 1970 tenían un Producto Bruto Geográfico similar -La Pampa, San Luis y Chubut-. Era evidente que si Neuquén era la que más rápidamente había crecido, era también la que poseía el sector carenciado de mayores dimensiones. Esto no significa que las condiciones de vida de la población no haya mejorado desde la década de 1960. Debe en cambio tenerse en cuenta que la reducción del gasto social en los primeros años de la dictadura militar y el crecimiento demográfico acompañado de una rápida urbanización hacia los años ochenta, implicaron importantes desajustes sociales. Frente a ello, la población continuó sin embargo recibiendo adecuadamente los servicios de salud y educación.

Este período estuvo marcado por el desarrollo de una intensa obra pública. Las inversiones encaradas directamente por la provincia estuvieron vinculadas a distintos programas con centro en el interior provincial: la pavimentación y adecuación de numerosos tramos de rutas; la provisión de energía, agua potable y saneamiento a diversas ciudades y parajes; la construcción de distintos planes de viviendas a través del FONAVI y de fondos provinciales, así como de salas de primeros auxilios, puestos sanitarios, centros periféricos, hospitales y establecimientos educativos en los distintos niveles. Esta es la etapa en la que se desarrolló el sistema de arquitectura escolar que actualmente existe en la Provincia.

Además de los proyectos mencionados, a partir del año 1988 se inició en el área de Obras Públicas la construcción de la Alcaldía de Neuquén y del hospital de Centenario y la segunda etapa en la construcción del hospital de Chos Malal y se encaró un estudio para el establecimiento de una planta regional de "Tratamiento de residuos sólidos urbanos". Se realizaron análisis y ensayos de lombricultura, elaborándose un mega-proyecto que planteaba que la basura fuera separada, reciclada y compactada. Se firmaron acuerdos con los municipios

<sup>12</sup> Se consideran Hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hogares que tienen mas de 3 personas por cuarto, que no poseen retrete o bien en los que conviven cuatro personas por cada individuo ocupado.

del Alto Valle rionegrino y de Neuquén, abarcando desde General Roca a Zapala, pero el proyecto nunca llegó a concretarse.

El sector más importante de la obra pública en la década de 1980 sería la construcción de viviendas, destinándose importantes fondos para el área durante el último gobierno radical en el país, los que fueron ampliamente aprovechados por la Provincia de Neuquén. Se pusieron en práctica en esos los años los llamados "Plan Federalismo", realizados para que pudieran acceder a una vivienda aquellas familias neuquinas que carecían de un trabajo estable y de los recursos económicos que exigían los planes FONAVI. En 1986 comenzaron a construirse 8.500 viviendas para los habitantes del interior provincial y de las comunidades indígenas, y otras 3.000 en el barrio "San Lorenzo" de Neuquén Capital.

#### ***El incremento de las viviendas***

Las cifras que marcan el crecimiento en la construcción de viviendas son realmente importantes. Entre 1979 y 1991 se construyeron 24.804 viviendas, de las cuales el 52% se localizó en el conglomerado urbano que forman las localidades de Neuquén, Plottier y Centenario, el 18 % en Cutral Có y Zapala, y el resto en las demás localidades del interior de la provincia. De esos totales, a través de la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda -FONAVI- se construyeron 1.953 unidades habitacionales en el período 1977-80 (el 88% en Confluencia y el resto en Aluminé, Las Coloradas y Junín de los Andes) y 2.100 en el período 1987-89 (esta vez el 90% en Confluencia). Tomando como base la cantidad de viviendas censadas en 1960, en casi treinta años de ejecución de planes oficiales las mismas se incrementaron en un 133% en Neuquén. La actividad de construcción gestionada por el Estado provincial mediante el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo de Neuquén -IPVUN-, estuvo concentrada en manos de quince empresas que intervinieron en la construcción de los diferentes planes de vivienda en estos años, de las cuales Graziani, Maronese, T.C.I., Devi, Riva y Alicurá son las que tuvieron una mayor participación (*Anuarios Estadísticos 1980 y 1989*, Neuquén, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación).

A pesar del impresionante crecimiento de la oferta habitacional, los problemas de carácter social aún subsisten. Según estudios del Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC- el 34 % de los hogares de la provincia del Neuquén tenía necesidades básicas insatisfechas -NBI- en el año 1980, lo que contrastaba con la media de todo el país -22%-. Esto resultaba aún más grave en el interior de la provincia, donde la deficiencia en necesidades básicas oscilaba entre el 50 y el 70% del total de hogares. Sin embargo, para comienzos de los años noventa la provincia había logrado disminuir considerablemente esos índices, reduciendo al 19% los hogares en esas condiciones. Si se comparan las cifras de los censos nacionales de 1980 y 1991, se observa que el porcentaje de viviendas deficitarias en Neuquén disminuyó del 39.3% al 21.7%.

**Porcentaje de viviendas particulares ocupadas con características deficitarias  
Periodo 1980-1991**

Departamento	% de Viviendas deficitarias	
	1980	1991
<b>TOTAL</b>	<b>39,3</b>	<b>21,7</b>
Aluminé	73,0	49,8
Añelo	68,2	40,3
Catan Lil	84,7	71,1
Collon Cura	64,8	27,4
Confluencia	31,7	15,6
Chos Malal	56,6	32,0
Huiliches	50,9	38,1
Lacar	36,9	29,8
Loncopué	71,1	50,3
Los Lagos	50,9	34,5
Minas	78,5	55,7
Norquín	83,8	59,7
Pehuenches	70,7	54,2
Picún Leufú	67,2	52,3
Picunches	61,9	43,4
Zapala	43,1	24,0

**Nota:** Se consideran viviendas con características deficitarias, a aquellas viviendas precarias y a las que cumplen por lo menos una de las siguientes condiciones:

- no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda
- no dispone de retrete con descarga de agua
- tiene piso de tierra u otro precario

**Fuente:** Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991.

Puede decirse que a lo largo de la década del 1980 el Estado provincial continuó la tarea encarada en las décadas anteriores, habiendo logrado una reorganización del territorio mediante obras de infraestructura y equipamiento social que, sumado a la creación de fuentes de trabajo, redundaron en la integración y retención de la población, frenándose en parte el proceso de despoblamiento de los departamentos del interior neuquino. Los logros en cuanto a los intentos de diversificación económica de la Provincia, en cambio, han encontrado más rápidamente sus límites.

### ***Un impulso renovador en la educación***

Bajo el impulso transformador del contexto democrático iniciado en el país a fines de 1983, se gestó el llamado *Plan Educativo Provincial -PEP-*. En el "Documento Preliminar", que tuvo carácter oficial y público en el año 1984, se establecía como objetivo general de la educación el de "...contribuir a mejorar las condiciones de vida de toda la población, poniendo especial énfasis por un lado, en los sectores más carenciados y por otro, en la juventud, en cuanto depositaria del futuro de la provincia en el marco de la sociedad democrática".

Para el logro de ese objetivo se planteaban dos líneas de trabajo: la primera, democratizar la educación, entendiendo ésto como la ampliación de los servicios y como un cambio sustantivo en la relación pedagógica; la segunda, orientar la educación hacia un planteo integral del desarrollo humano y de la sociedad neuquina. Se adoptó como modelo organizativo el de la "Nuclearización", cuyo eje vertebrador era la participación de la comunidad educativa y la descentralización. La estructura propuesta, pretendía superar el aislamiento y las limitaciones de recursos de las instituciones educativas, conformando espacios más amplios en los llamados "distritos". Cada uno de ellos preveía una Junta de Coordinación, integrada por los directivos de las diferentes escuelas y por representantes de las estructuras de base, que tenía la función de deliberar y tomar decisiones frente a las problemáticas de cada distrito; y una Junta Ejecutiva,

integrada por un coordinador general, uno administrativo y uno pedagógico, cuya función era llevar a la práctica las decisiones de la Junta de Coordinación y de los representantes de las estructuras de base: docentes, no docentes, alumnos y miembros de la comunidad.

A diez años de la puesta en marcha del PEP, los resultados alcanzados muestran múltiples perspectivas. Una de ellas indica que el Plan Provincial no escapó a la ola de democratización y participación que inundó la vida social y política de la Argentina a partir de 1983, constituyéndose Neuquén "... en una de las provincias que transitó la primavera democrática de manera más intensa, comparada con gran parte del país... Inhibida de salirse de los grandes escenarios nacionales, la Provincia también vivió esa extraordinaria voluntad democrática, en la que convergieron discursos y proyectos de origen muy diversos". Asimismo, la voluntad transformadora del PEP es actualmente reivindicada por una parte de la comunidad -en particular padres y docentes- como una experiencia participativa en la elaboración de un proyecto de carácter educativo, sobre todo si se lo contrasta con la última reforma educativa a nivel nacional, plasmada en la Ley Federal de Educación. Otros sectores, sin embargo, han visto la apertura del PEP a la comunidad y su participación en la toma de decisiones, como un elemento que puede y es utilizado por grupos más comprometidos con la política gremial y partidaria<sup>13</sup>.

Una de las consecuencias importantes de esta ampliación de la esfera educativa fue la creciente movilización y organización de los trabajadores de la educación. En 1982 había comenzado a perfilarse la primera organización gremial, la Asociación de los Trabajadores de la Educación del Neuquén (ATEN), que lograría consolidarse como central gremial en los años de la apertura democrática y la puesta en marcha del PEP.

#### ***La educación pública en los años noventa***

Desde 1992, el número de establecimientos educativos oficiales y privados ha venido disminuyendo, en tanto los cargos docentes y el número de alumnos matriculados se han incrementado. De hecho, en el período 1992-1996, los centros de enseñanza oficiales pasaron de 797 a 660, los cargos docentes en el sector público se incrementaron de 13.580 a 15.465 y la matrícula inicial en la educación pública pasó de 122.397 alumnos a 138.200. El rol del sector público en la educación se hace evidente cuando se observa que el 91,8 % del total de alumnos matriculados y el 91,1% de los docentes pertenecen al mismo. La enseñanza privada ha tenido y tiene una presencia poco significativa respecto a la oferta educativa total de la provincia.

En lo que va de la década del noventa, el porcentaje de alumnos repitentes en el nivel primario ha ido en aumento -alrededor del 9%-, la retención de matrícula en el mismo es del 75% para toda la provincia y la tasa de sobre-edad es del 31.6%. El nivel medio, por su parte, registra una índice de repitentes que oscila entre el 12 y el 14% (*Anuario Estadístico 1997*, Neuquén, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación).

En los últimos años, la reforma educativa planteada por Nación a través de la "*Ley Federal de Educación*", ha puesto a la provincia en situación de reestructurar su sistema educativo. Hasta el momento, las gestiones del Estado provincial en dirección al cambio se han

<sup>13</sup> Graciela A. Funes, Mónica Katz, Laura Fontana y Teresita Moreno, *El discurso democratizador de los maestros protagonistas del PEP y su incidencia actual en la significación del trabajo docente*, Neuquén, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, febrero de 1997 (Informe de Avance presentado a la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional del Comahue, inédito).

visto obstaculizadas por el rechazo casi unánime de la comunidad docente en general. En este punto, la central de los trabajadores -ATEN- ha incentivado una fuerte participación y movilización en repudio a la Ley, lo cual dificulta las perspectivas de cambio que, paradójicamente, tanto la comunidad educativa como la sociedad en general reclaman como tarea esencial a llevar a cabo.

## CAPITULO 6

### *40 años de Neuquén como Provincia*

El primer gobierno constitucional de Neuquén, elegido por el voto directo de sus pobladores a comienzos de 1958, asumió el 1º de mayo de ese año. La ley que convertía al Territorio en una nueva provincia argentina había sido sancionada tres años antes, sobre el final de una etapa muy importante en la historia del país: la inaugurada a mediados de la década del cuarenta por el primer gobierno peronista. Las políticas de bienestar destinadas a mejorar las condiciones de vida de los argentinos que se pusieron en marcha a partir de entonces, cerraban un ciclo durante el cual las mayorías populares habían sido marginadas y postergadas. El Estado nacional concentró sus esfuerzos y sus recursos en darles la posibilidad de participar en el ámbito político y social, no sólo a los sectores más desprotegidos sino también a las regiones periféricas o marginales del país, que hasta esos momentos habían tenido menores posibilidades de desarrollarse que las del litoral atlántico.

Los años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial, a partir del año 1945, trajeron para Argentina aires nuevos en materia de planificación, nuevos actores, nuevas estrategias de crecimiento y también nuevos problemas. Los límites de un desarrollo expansivo basado en el gasto público y en el déficit fiscal, complicaron un modelo que no alcanzó a efectivizarse como alternativa económica frente al que sustentó la Argentina agroexportadora. La política de sustitución de importaciones iniciada una década atrás, no alcanzó a generar una base productiva capaz de deshacerse de los viejos motores que habían dinamizado el crecimiento de la etapa anterior. A pesar de esto, el país ya no era el mismo de antes, las conquistas sociales y políticas alcanzadas marcaban un límite o bien ponían freno a las intenciones de quienes pudieran plantearse el hacer tabla rasa sobre lo avanzado en cuestiones de bienestar.

Hasta la década de 1960 fue posible conciliar el mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de la sociedad en su conjunto, con una estrategia de crecimiento que apuntara a cambiar la matriz productiva agroexportadora por una de características industriales. El desarrollismo como concepción dominante a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, intentó compatibilizar los alcances sociales de la expansión de la década anterior con un impulso más decidido al crecimiento productivo. En este contexto, el binomio **desarrollo/bienestar** se fundaba en la creencia -por cierto mecanicista- de que el "desarrollo económico" iba a engendrar automáticamente la modernización de la sociedad y la democratización política. Con un mayor apego a resolver los problemas de infraestructura básica para la industrialización nacional y una menor tendencia a solventar mediante el gasto público políticas de bienestar, la Argentina se miró en el espejo del desarrollo y su imagen se agrandó frente a las expectativas generadas internacionalmente por la política exterior norteamericana, que bajo la "Alianza para el Progreso" pronosticaba un futuro próspero para el continente.

Sin embargo, las posibilidades de conciliar la transformación y modernización de la estructura productiva con el incremento de la equidad social, hizo agua en poco tiempo. Sin encontrar la respuesta exacta a los problemas del desarrollo, la Argentina terminó -como el resto de los países de América Latina- solventado políticas internas mediante el endeudamiento externo, situación que llegaría a su límite a finales de la década de 1970. Las tareas de reestructuración de la economía de la mano de las tendencias monetaristas y neoliberales de las décadas de los ochenta y noventa, convertirían a ese conciliable binomio formado por el desarrollo y el bienestar en una antinomia insalvable.

A este panorama económico de los últimos cuarenta años en el país, deberían agregarse otros dos aspectos relevantes: la pérdida de significado de las instituciones democráticas y la instalación de la violencia como mecanismo de intermediación política. Si bien en el año 1983 se recuperó la democracia, la República de antaño se había perdido definitivamente y la sociedad en su conjunto tardaría un tiempo en comprenderlo.

Si uno se preguntara por la particularidad de la provincia de Neuquén en ese contexto, se podría decir que su singularidad estuvo en sostener -a pesar de los avatares políticos, militares y sociales de estas décadas- la vinculación entre desarrollo y bienestar. ¿Qué hizo posible que en cuarenta años y frente al retroceso que se vivía en el resto del país, el Estado neuquino pudiera garantizar casi ininterrumpidamente una política expansiva en materia de salud, educación y bienestar en general?. Mas allá del argumento -que no por repetido es incorrecto- de que las regalías financiaron este tipo de políticas, hubo una opción de parte de los distintos gobiernos provinciales por modificar una realidad socioeconómica que hacia 1950 mostraba claros índices de subdesarrollo.

Si bien el Estado Nacional intervino a través de algunas grandes obras en el desarrollo económico de la provincia, dejó totalmente en manos locales la preocupación por refundar la sociedad en su conjunto. *Poblar y comunicar* fueron los objetivos primarios. Al igual que en la Argentina pensada un siglo atrás por Juan Bautista Alberdi, el "desierto" y su aislamiento fueron vistos como los obstáculos más fuertes al desarrollo. Sostener una política de atracción poblacional fue entonces la tarea emprendida por el Estado provincial y en la búsqueda de ese objetivo confluyeron tanto los factores económicos emergentes del desarrollo productivo, como las políticas de asistencia y empleo gestadas desde el gobierno. Resultado de ello, en cuarenta años Neuquén creció dos y tres veces más que el resto del país en materia de población, pasando de casi 110 mil habitantes en 1960 a 389 mil en 1991 -último censo nacional de población-, estimándose en alrededor de 520 mil para 1998.

Si bien la política de atraer población resultó un éxito, el perfil "aluvional" que caracterizó el fenómeno demográfico neuquino trajo también aparejado algunos efectos no deseados, como la creciente concentración en el departamento Confluencia y el continuo despoblamiento de las áreas del interior, sobre todo del noroeste de la provincia. Pero por sobre todas las cosas, esta política de poblamiento provocó que el Estado provincial se viera ante la necesidad de lograr un equilibrio entre la demanda cada vez más grande de políticas asistenciales por parte de una población que crecía a ritmo acelerado y su propia capacidad para atender esas demandas. La forma en que el Estado neuquino respondió a esa situación, fue el rasgo más sobresaliente del proceso histórico de la provincia.

Ello se comprueba rápidamente cuando se observan los avances realizados en materia de salud, educación y oferta de viviendas. La provincia del Neuquén ocupaba en el año 1960 el segundo lugar en el país en cuanto a mortalidad infantil, con una tasa del 118 niños que morían por cada mil que nacían. Cuarenta años después, había logrado reducir la misma a 15 niños fallecidos cada mil, registrando ahora una situación mucho mejor a la del país en general y a la de otras provincias en particular. Apenas veinte médicos, tres odontólogos y un obstetra atendían a la población de Neuquén al momento de su provincialización; siete hospitales y otras tantas salas de primeros auxilios que carecían de recursos adecuados, y en muchas ocasiones de personal médico responsable, eran toda la infraestructura con que contaba el Territorio en materia de salud. Enfermedades como la tuberculosis, el coqueluche y el sarampión, que podían prevenirse con una adecuada vacunación, fueron epidemias en los años sesenta en la región.

Tan grave era la situación sanitaria de la población, que un testigo expresaba así su imagen de esa época: "*...los informes que me llegaban de la provincia del Neuquén eran terribles..*

*Una de las visitas que hice fue al cementerio y ahí me chocó la cantidad de tumbas de niños... y yo ví como se morían los chicos, era impresionante... no había cunas suficientes, los pasaban a una mesada y les ponían suero... la mortalidad infantil era mucha..."<sup>14</sup>.*

A la carencia de recursos materiales e infraestructura, se sumaba la ausencia de profesionales especializados y las dificultades para atraerlos a la región. Era bastante común a finales de los cincuenta, que se enviaran notas a las distintas facultades de medicina del país, e incluso a los diarios, convocando a profesionales a quienes se les ofrecía sueldos importantes y vivienda, a pesar de lo cual las respuestas casi nunca llegaban en forma inmediata.

Los programas de salud implementados desde los ámbitos provinciales y nacionales, fueron en gran parte los responsables de modificar esta realidad crítica. En materia de prevención y control de la mortalidad infantil, las campañas de vacunación, la creación de Centros Materno-Infantiles, la puesta en marcha de un sistema de agentes sanitarios y la implementación de un novedoso sistema de salud, fueron herramientas que permitieron atacar en forma exitosa las deficiencias mencionadas. Al mismo tiempo que se extendía la atención médica a las zonas más alejadas, llegando a los hogares a partir de una atención integral, se multiplicaban los hospitales y centros de salud registrándose en la década actual un total de 159 establecimientos. Las condiciones de sanidad e higiene fueron también prioridad en esos años. La extensión de la red de agua potable, la construcción de cloacas, la instalación de retretes en los hogares que carecían de ellos, así como los programas alimenticios materno infantiles, fueron factores que gravitaron en el mejoramiento de los niveles de salud provincial.

La implementación de estas políticas en el ámbito de la salud, no se hubiera podido realizar sin un presupuesto acorde a las necesidades planteadas. El índice porcentual del gasto público en salud estuvo en estos cuarenta años entre un 13 y un 15%, a excepción de la etapa del proceso militar de 1976, en que el gasto en ese área bajó a un 7%. A dicho porcentaje debería agregarse lo que en los presupuestos se destinaba a bienestar social -que rondó entre un 13 y un 30% según los años-, ya que en este rubro se encontraban los gastos en infraestructura básica tales como cloacas, agua potable, caminos, electricidad, etc. De ese modo, los avances en las condiciones de higiene y en el mejoramiento ambiental, repercutían favorablemente en los niveles de salud de la población.

En materia educativa, los preocupantes índices de analfabetismo urbano y rural de los primeros años de la provincialización, fueron reducidos a partir del aumento de establecimientos escolares primarios y secundarios, pero por sobre todo como producto de propuestas educactivas como el EMER y el PEP, que vinieron a poner en discusión un tipo de organización tradicional apuntando, sobre todo en el último caso, a una mayor participación y democratización de la enseñanza. De hecho, la tasa de analfabetismo que en 1960 rondaba el 19% -y en el ámbito rural llegaba al 35%-, se redujo para 1991 a un 5%. Asimismo, el gasto público en educación mantuvo un crecimiento sostenido desde 1971, con excepción de los oscuros años de la dictadura militar. Ese crecimiento, que puede verse claramente en el cuadro y el gráfico correspondiente, fue de un 8% gastado efectivamente en 1971, a un 22.5% en 1996.

La preocupación por una política de este tipo se observa en el papel dominante que ha jugado la Escuela Pública en la Provincia, frente a la pobre participación del ámbito privado en materia educativa. Los aires privatizadores que corren en los últimos años, no parecen haber tenido en la provincia respuestas ni del Estado -en cuanto a intenciones de deshacerse de establecimientos- ni de la sociedad en general que ha demostrado en los últimos diez años, a través de movilizaciones y apoyos explícitos, tener una clara vocación en defensa de la Educación

<sup>14</sup> Entrevista citada en José Villarruel, Director, y otros, *Estado, sociedad, salud: Neuquén 1944-1972*, op.cit., 1990.

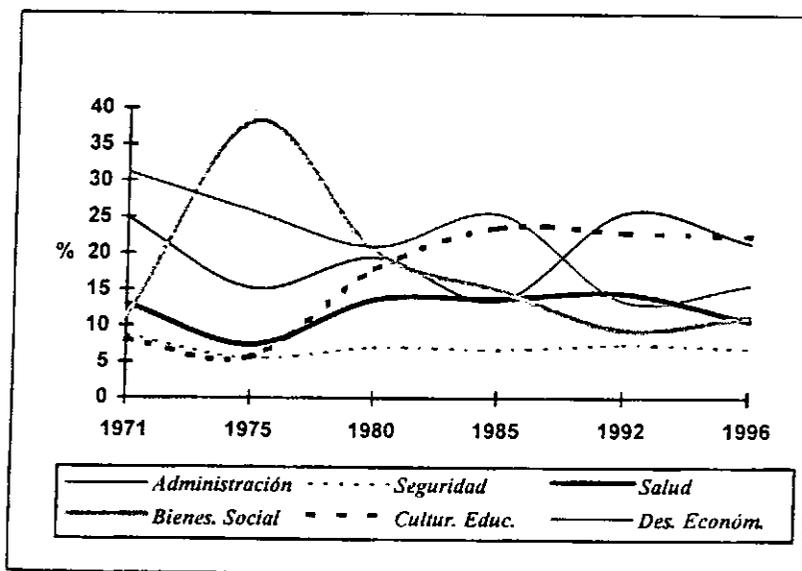
Pública. En este sentido, al igual que en materia de salud, la oferta pública ha sido en mucho más efectiva que la privada.

Acorde con lo que se ha venido manifestando, la evolución del gasto público en la provincia revela el rol que ocuparon las políticas de bienestar en el desarrollo neuquino. Pero también es posible visualizar cómo se distribuyeron los recursos provinciales entre las restantes áreas. De hecho, un porcentaje importante del mismo se destinó a la puesta en funcionamiento de una administración pública que a fines de los años cincuenta era prácticamente inexistente, en tanto la inversión destinada al desarrollo económico alcanzaba niveles especialmente altos en las dos primeras décadas, disminuyendo sobre todo en los años noventa. Dentro de ese área, se destacaron especialmente las inversiones en el sector terciario de la economía, básicamente obras viales, turismo y comunicaciones. En menor proporción, se destinaron fondos a fomentar el desarrollo de la agricultura y la ganadería, lo que se tradujo en obras de riego, mejoramiento del suelo, drenajes, etc. La industria, en cambio, ocupó un lugar muy poco significativo en la distribución del gasto público.

*Incidencia porcentual del Gasto Público Provincial según finalidad*

	1971	1975	1980	1985	1992	1996
Administración General	24.9	15.2	19.4	13.4	25.7	21.5
Seguridad	8.6	5.5	7.0	6.7	7.4	6.9
Salud	13.0	7.4	13.6	13.7	14.5	10.7
Bienestar Social	11.4	38.2	20.2	14.9	9.4	11.3
Cultura y Educación	8.0	5.7	17.8	23.6	22.9	22.5
Desarrollo Económico	31.1	25.8	20.9	25.4	13.4	15.7
Deuda Pública	0.5	0.7	1.1	0.9	0.8	3.6
A Clasificar	2.4	1.5	-	1.4	5.9	7.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Los datos correspondientes a 1970-1985 han sido extraídos de Néstor Eixarch y Ariel Kogan, *Incidencia de la Inversión Pública en la economía del Neuquén*, Bloque de Diputados del Partido Justicialista, Neuquén, 1985. Los datos para 1992 y 1996 fueron obtenidos en el Anuario Estadístico 1997, Neuquén, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.



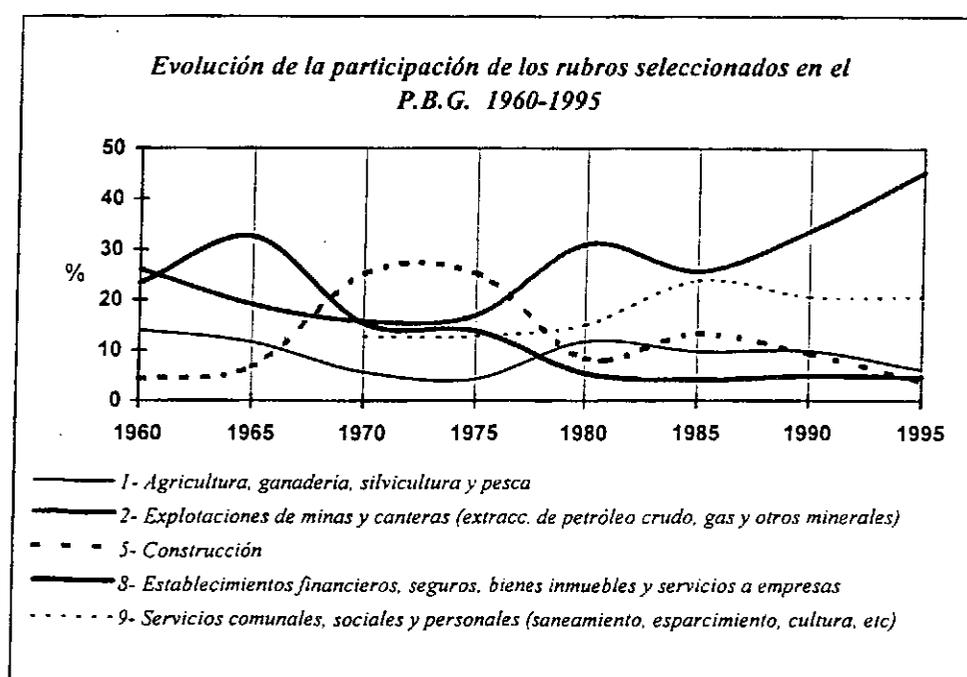
El Producto Bruto Geográfico, es también uno de los indicadores utilizados habitualmente para medir la evolución de las actividades económicas. En el año 1953 se realizó un diagnóstico a partir de este indicador, que reflejaba que Neuquén era, por mucho, el territorio más pobre de la Patagonia. Los rubros centrales de su economía eran la ganadería y la agricultura, la minería -esencialmente el petróleo- y la inversión del Estado nacional en un conjunto de obras públicas, que a su vez generaban demandas en el sector de servicios, en el comercio y en la construcción. Esa era la situación del Territorio al momento de la provincialización.

**Composición Porcentual del Producto Bruto Geográfico de Neuquén por quinquenios  
Período 1960-1995**

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.97	11.60	5.69	4.30	11.74	9.72	9.86	6.10
2. Explotación de Minas y Canteras (extracción de petróleo crudo, gas natural y otros minerales)	26.08	19.07	15.68	16.91	31.02	25.69	33.69	45.45
3. Industrias Manufactureras	10.18	9.09	5.53	3.41	9.11	6.98	6.67	3.70
4. Electricidad, Gas y Agua	1.05	1.43	3.19	10.55	7.87	6.21	4.20	5.96
5. Construcción	4.30	6.78	25.24	25.15	8.29	13.28	9.24	3.72
6. Comercio al por Mayor y Menor	17.59	16.76	12.38	8.83	9.98	8.65	9.27	6.69
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3.49	2.74	4.39	4.32	1.57	1.48	1.54	3.17
8. Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios a Empresas	23.34	32.53	15.23	13.78	5.38	4.13	4.90	4.67
9. Servicios Comunales, Sociales y Personales (saneamiento, esparcimiento, culturales, etc.)	(1)	(1)	12.67	12.74	15.02	23.86	20.62	20.55
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) La información de los rubro 8 y 9 aparece en forma conjunta para los años 1960 y 1965.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.



A partir de la década de 1960, la situación económica que caracterizaba al territorio comenzó a mostrar cambios importantes. El sector primario, con base en la agricultura y la ganadería, fue perdiendo peso relativo hasta fines de la década de 1970. La reactivación observada a partir de entonces, estuvo directamente relacionada con el desarrollo agrícola y la incorporación de nuevos territorios bajo riego, ya que la ganadería, con excepción del caprino, reflejaba un paulatino pero firme retroceso. La evolución de la explotación de minas y canteras, por su parte, expresa claramente el desarrollo que adquirió en la provincia la actividad energética, a partir de que el gobierno nacional implementara, sobre fines de la década de 1950, un modelo económico basado en la explotación de los recursos energéticos -fundamentalmente petróleo en los comienzos-, con el objeto de lograr el autoabastecimiento nacional de combustibles y un desarrollo industrial interno. El impacto que esto produjo ya desde antes de la provincialización sobre los sectores económicos existentes, provocó que el modelo de desarrollo basado en los recursos agrícolas y ganaderos que acompañó la incorporación del Territorio del Neuquén a la Nación, sobre fines del siglo XIX, fuera perdiendo vigencia a medida que se afianzaba un modelo energético-exportador, que ha colocado a la provincia en los primeros lugares del país en cuanto a reservas de petróleo y de gas.

Por otra parte, el rubro de la construcción ha sido el que mayor crecimiento ha mostrado dentro del sector secundario. Ello se relaciona sobre todo con la obra pública, y muy especialmente con la ejecución de los grandes emprendimientos hidroeléctricos de fines de la década de 1960. Durante la etapa del proceso militar este rubro mostró una menor participación en el P.B.G. debido a las restricciones de la política económica nacional, tuvo una importante recuperación sobre comienzos de la década de 1980 a raíz del importante crecimiento en la construcción de viviendas que caracterizó esos años a la Provincia, para disminuir nuevamente en forma notable en la última década. Las industrias manufactureras tuvieron dos picos importantes de participación: en 1960, cuando comenzaba el proceso de provincialización, y en 1980 a partir de la puesta en marcha y ampliación de la industria cerámica, que a partir de entonces ha tenido un peso importante en el sector.

El sector terciario de la economía, por último, ha mostrado un ritmo de crecimiento importante, especialmente en lo que hace al comercio mayorista. Ello puede atribuirse a que la ciudad de Neuquén, cuyo comercio había sido impulsado por las inversiones hidroeléctricas y petroleras, fue paulatinamente adquiriendo una dinámica propia y transformándose en el centro comercial de toda la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

Esta caracterización de la evolución económica de la provincia, conduce a pensar que si bien es cierto que la singularidad del caso neuquino, en sus cuarenta años de vida institucional, fue el mantenimiento de aquel binomio virtuoso que identificaba *bienestar* con *desarrollo*, no es menos cierto que la opción por el bienestar fue quizás más decidida que la opción por el desarrollo. La provincia no logró desprenderse de su dependencia de una matriz productiva basada en una única fuente de recursos -las regalías petrolíferas y energéticas- y por ende, no pudo construir una autonomía efectiva del Estado central, a pesar del remarcado tinte federal que el discurso gobernante imprimió a las demandas y realizaciones políticas.

El Estado neuquino fue más un estado planificador y redistribuccionista que un Estado interventor en cuanto a la regulación de la actividad económica. La opción por políticas asistenciales respondió, en un sentido, a las condiciones originarias que presentaba un territorio desprovisto de los factores básicos para el sostenimiento de una sociedad. Así como en algún momento de nuestra historia los hombres del ochocientos se plantearon fundar "*una Nación para el desierto argentino*", en el Territorio neuquino -un siglo después- era necesario fundar una Provincia: "*...no teníamos derechos civiles, no teníamos infraestructura básica, no había escuelas*

*ni médicos suficientes... no podíamos armar un tribunal de justicia porque no teníamos abogados con cinco años de residencia que era lo que exigía la Constitución... no teníamos gente capacitada... los neuquinos estábamos destinados, si no se hacía algo urgente, a ser los peones del futuro de las empresas extranjeras..."<sup>15</sup>.*

La opción por el bienestar fue también una pieza clave de una matriz política, que hizo del Estado provincial y de estas políticas una herramienta de consolidación y expansión de una determinada hegemonía gubernamental. Esta modalidad de centralidad estatal en la vida política y social de la provincia, tuvo por consecuencia la estructuración de una sociedad civil no demasiado consolidada, que se expresó, por ejemplo, en la escasa posibilidad que tuvieron los partidos políticos nacionales mayoritarios -como el Justicialismo y la Unión Cívica Radical- para llegar a convertirse en alternativas posibles al partido provincial. Es desde los inicios de la vida institucional de la Provincia hasta la apertura democrática de 1983, cuando esa debilidad de la sociedad civil respecto al Estado se manifiesta con mayor claridad, pudiendo interpretarse como la construcción de una sociedad "desde arriba". A partir de ese momento, en cambio, la presencia de organizaciones intermedias, sociedades vecinales, movimiento por los Derechos Humanos, así como el fortalecimiento sindical -sobre todo de los gremios estatales-, han comenzado a mostrar un perfil de mayor autonomía de la sociedad.

Desde el punto de vista del desarrollo en cuanto a inversión y niveles de ahorro, las implicancias de un modelo de estas características fueron menos virtuosas. El perfil estadocéntrico y de tipo asistencial que ha caracterizado a la provincia, tuvo un efecto no deseado que se manifiesta en una correlación inversa entre el aumento del gasto público en materia administrativa -sobre todo en la década de 1980- y una baja considerable del gasto en los aspectos relacionados con el desarrollo económico. Este perfil, sumado a la dependencia de las regalías, ha generado paulatinamente un estrangulamiento difícil de resolver a medida que nos acercamos al final del siglo, sobre todo al mirar la existencia de localidades que han crecido en función de la explotación petrolera y para las cuales ni el Estado provincial ni el nacional han ofrecido un camino alternativo de desarrollo. Las asonadas populares de 1997 en Plaza Huincul y Cutral Có, son manifestación de esta crisis que, sumada a la acción descomprometida del gobierno nacional en la privatización de YPF, evidencia también un modelo estatal de desarrollo provincial con un componente débil en programas alternativos en materia productiva y que hoy se presenta con características estructurales críticas.

Si hubiera que definir estos cuarenta años de vida institucional, se podría decir que Neuquén se presenta como un caso tardío y singular de aquella utopía de posguerra, que combinaba crecimiento y bienestar social. Dicha combinación no mantuvo un ritmo equilibrado. La etapa de mayor planificación y ejecución de políticas en ambos sentidos, fue aquella comprendida entre 1958 y los inicios de la dictadura militar en 1976. A partir de entonces, perdió impulso la capacidad estatal de innovar en materia productiva, aunque se sostuvieron -y en algunos casos se incrementaron- las políticas destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Sin embargo, el acelerado crecimiento poblacional y la complejización de las relaciones sociales y políticas propias de un tejido social heterogéneo y en permanente movilidad, limitaron de algún modo el alcance de la respuesta estatal, lo que se manifiesta, por ejemplo, en los altos índices de hogares con necesidades básicas insatisfechas que se registran actualmente. Tal situación, más que caracterizar el desenvolvimiento histórico de la provincia, refleja de qué forma la misma está siendo alcanzada en los últimos años por los efectos de la crisis internacional. Aunque Neuquén pudo retardar el impacto de tales efectos, no ha podido sin embargo evitar que,

<sup>15</sup> Entrevista realizada al gobernador Felipe Sapag, Neuquén, 2 de abril de 1998.

agotadas las fuentes de recursos fundamentales, se hiciera necesario reestructurar el gasto público, los niveles de ahorro y por lo tanto las funciones del Estado.

De aquí en más, el Estado provincial deberá transitar hacia la búsqueda de alternativas o alinearse con las políticas seguidas por la mayor parte de los estados provinciales, que se han visto obligados a reducir sus niveles de gastos en función del ahorro y el equilibrio fiscal. En definitiva, el gran desafío para la sociedad neuquina será encontrar una salida original, para sostener en forma renovada un nuevo equilibrio entre crecimiento y equidad social.

*Listado de Gobernadores de la provincia del Neuquén entre 1958 y 1998*

<b>Gobernador</b>	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>
Angel Edelman	1 de mayo de 1958	5 de abril de 1959
Alfredo Asmar	5 de abril de 1959	30 de abril de 1962
Com. Francisco Olano *	19 de junio de 1962	11 de octubre de 1963
Felipe Sapag	12 de octubre de 1963	28 de junio de 1966
Cnel Alfredo Elizagaray *	29 de junio de 1966	4 de julio de 1966
Rodolfo Rosauer *	5 de julio de 1966	24 de febrero de 1970
Felipe Sapag *	3 de marzo de 1970	22 de julio de 1972
Pedro Salvatori *	22 de julio de 1972	25 de mayo de 1973
Felipe Sapag	25 de mayo de 1973	24 de marzo de 1976
Cnel Eduardo Santillán *	24 de marzo de 1976	12 de abril de 1976
Gral Martinez Waldner *	12 de abril de 1976	12 de diciembre de 1978
Gral Domingo Trimarco *	12 de diciembre de 1978	11 de diciembre de 1983
Felipe Sapag	11 de diciembre de 1983	11 de diciembre de 1987
Pedro Salvatori	11 de diciembre de 1987	10 de diciembre de 1991
Jorge Sobisch	10 de diciembre de 1991	10 de diciembre de 1995
Felipe Sapag	10 de diciembre de 1995	...Continúa a la fecha

\* Gobernadores no elegidos democráticamente.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AA.VV., *Indicadores macroeconómicos regionales*. Facultad de Economía, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1997.

Anguita, J., "Ganadería", en AA.VV., *Neuquén. Una geografía abierta*, Dpto. de Geografía, Fac. de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1995.

*Anuarios Estadísticos de Neuquén*, Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación, años varios.

Arias Bucciarelli, M, González, A. y Scuri, M.C., "La provincia y la política. Formación y consolidación del Estado neuquino (1955-1970)", en S. Bandieri, O. Favaro y M. Morinelli, *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993.

*Atlas de la Provincia del Neuquén*, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1982.

Bandieri, S., "Condicionantes históricos del asentamiento humano en Neuquén" y "Actividades económicas y modalidades de asentamiento", en S. Bandieri, O. Favaro y M. Morinelli, *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993, cap. III y IV.

Bandieri S. y otros, "Los propietarios de la nueva frontera: tenencia de la tierra y estructuras de poder en el área andina del Neuquén", en *Revista de Historia*, N° 5, Neuquén, Departamento de Historia, Universidad Nacional del Comahue, 1995.

Bandieri S., Bonnahom E. y Favaro O., "Síntesis del proceso político, económico y social del territorio de Neuquén", en AA.VV., *Neuquén. Un siglo de historia, imágenes y perspectivas*, Neuquén, CALF-UNC, 1983, pág. 58 y sgtes.

Bandieri, S. y Blanco, G., "Comportamiento histórico del subsistema frutícola", en Gerardo de Jong, et al., *El Minifundio en el Alto Valle del río Negro: estrategias de adaptación*, Neuquén, Univ. Nacional del Comahue, 1994, Cap. III.

Bandieri, S. y Blanco, G., *Antecedentes, origen y evolución histórica de Hidronor S.A. (1967-1987)*, Buenos Aires, Hidronor S.A., 1987.

Bilder, E. y Zambón, E., "La matriz productiva del Neuquén: evolución y perspectivas", en *Revista Doxa y Episteme (Opinión y Conocimiento)*. *Apuntes acerca de la realidad neuquina*, Año I, N° 1, Neuquén, Legislatura Provincial, abril-mayo de 1992.

C.F.I., *Bases para el desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, 1963.

C.F.I., *Fundamentos teóricos para una estrategia regional del desarrollo económico. Contribución del C.F.I. a las Primeras Jornadas de Promoción Industrial de la Provincia del Neuquén*, Neuquén, junio 1966.

C.F.I.-COPAIDE, *Análisis regional de la Patagonia*, Versión preliminar preparada por el Consejo Federal de Inversiones y Provincias Patagónicas, Tomo I, Relación General, Neuquén, febrero de 1966.

C.F.I.-COPAIDE, *Estudio preliminar de factibilidad técnico económica de un Proyecto de Desarrollo Turístico*, II Tomos, septiembre 1964.

*Censos Nacionales*, República Argentina, varios años.

Cía. Naviera Pérez Companc S.A.-Provincia de Neuquén, *Proyecto para la instalación de una fábrica de cemento Portland en la ciudad de Zapala, Provincia de Neuquén*, 1964.

COPAIDE, *Neuquén 2.020. Crisis y oportunidad*, Documento preliminar, Neuquén, 1987.

Diario Río Negro, *Diario de 85 años*, Anexo estadístico, General Roca, Río Negro, 1997.

Diario *Sur Argentino*, Año 1, Nº 1, Neuquén, 12 de septiembre de 1970 (Archivo Histórico Provincial).

Díaz, R. y Sánchez, F., *Multiculturalidad y políticas educativas en Neuquén*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 1997, inédito.

Eixarch, N. y Kogan, A., *Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén*, Bloque de Diputados del Partido Justicialista, Neuquén, 1985.

Favaro O., Arias Bucciarelli M., y Scuri M.C., "El Neuquén. Límites estructurales de una estrategia de distribución (1958-1980)", en *Realidad Económica*, Nº 118, Bs. As., IADE, agosto-setiembre 1993, p.124 y sgtes.

Funes, G., Katz, M., Fontana, L. y Moreno, T., *El discurso democratizador de los maestros protagonistas del PEP y su incidencia actual en la significación del trabajo docente*, Neuquén, Fac. de Ciencias de la Educación, Universidad nacional del Comahue, 1997 (Informe de Avance presentado a la Secretaria de Investigación de la UNCo., inédito).

Gentile, B. y otros, "Del pacífico al Atlántico: el intercambio comercial neuquino en las primeras décadas del siglo XX", en *Revista de Historia* Nº 7, Dpto. de Historia, Fac. de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1998.

Hirschman, A., *La estrategia del desarrollo económico*, México, F.C.E., 1961.

Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC-, "La migración interna en la Argentina 1960/1970" en *Cuaderno* Nº 5, 1971.

Italconsult-Sofrelec, *Estudio preliminar para el desarrollo integral de la Región del Comahue*, 1961.

Kloster, E, "Las colonias agrícolas y los vaivenes de la fruticultura" y "El Gran Neuquén: un aluvión de población", en AA.VV., *Neuquén. Una geografía abierta*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 1995.

Labruno, N., *Buscados*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

Laurín A., Saint-Lary, B., Gagliano E.M., Colantuono M.R., Anguita J. y Pérez G., "Energía: eje del nuevo desarrollo regional", en *Boletín Geográfico* Nº 17, Dpto. de Geografía, Fac. de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, agosto de 1991.

Mases, E., "Origen y evolución del riego en Neuquén capital, 1912-1920, en *Boletín del Departamento de Historia*, N° 6, Neuquén, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1985.

Mases, E. y Rafart, G., *Entre Bismarck y Beveridge. Los inicios de políticas de bienestar: el caso de YPF, 1922-1946*, en *Realidad Económica*, N° 149, Buenos Aires, 1987.

Mases, E., Rafart, G. y Quintar, J., *Los orígenes del peronismo en la Argentina periférica*, en Bianchi, Susana y Spinelli, María Estela, comps., *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea*, Tandil, IEHS, 1997.

Memorias de Gobernadores del Territorio Nacional del Neuquén, Años varios, Archivo Histórico Provincial.

Ministerio de Educación de la Nación, *Censo Escolar de 1970*, Archivo Histórico Provincial.

Nosiglia, E., *El desarrollismo*, Buenos Aires, CEAL/Biblioteca Política, 1983, vol. 3.

Palermo, V., *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

Perroux, F., *La economía del siglo XX*, Barcelona, 1964, 2da. parte.

Provincia del Neuquén-COPADEF y C.G.E.-Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras, *Relación general y estudio preliminar de los proyectos industriales preseleccionados*, Primeras Jornadas de Promoción Industrial de la Provincia del Neuquén, 2 al 5 de junio de 1966, Vol. I.

Provincia del Neuquén-COPADEF:

*Neu, Informe sobre el estado de Ejecución del POT/66-67*, Memoria anual del Gbdor. Ing. Rodolfo E. Rosauer. "Acta Final de la Primera Reunión de la Junta de Gobernadores de la Región de Desarrollo del Comahue"; *Neu, Situación General de la Provincia del Neuquén*, marzo de 1967; *Neu, Operativo THIM. Programa sanitario preliminar de Acción contra la Tuberculosis, Hidatidosis y Mortalidad Infantil*, Tomo I (Relación General), Mrio. de Asuntos Sociales, Dirección General de Salud Pública, enero de 1968; *Neu, Bases para la formulación del Plan de Desarrollo Provincial*, enero de 1969; *Neu, Programación sectorial, estudios y proyectos*, Anexo II, enero de 1969; *Situación habitacional de la Provincia de Neuquén*, 1969; *Neu, Programa de transformación*, 1971; *Neu, Programa de transformación 1971*, diciembre de 1970; *Neu, Acciones realizadas y programadas. Plan de trabajos públicos. Leyes sancionadas*, junio 1971; *Neu, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Plan de Obras Públicas (realizadas y en ejecución), período 1970-72*; *Neu, Programa comunitario de reconstrucción vial*, Mrio. de Economía, Obras y Servicios Públicos, Dirección Nacional de Vialidad, Neuquén, junio de 1972; *Programación y Evaluación del Área Educación. Infraestructura Escolar*, abril 1976, Tomo I; *Neu, Plan de mediano plazo 1979-82. Necesidades y áreas prioritarias*, Neuquén, septiembre de 1977; *Acción de gobierno desarrollada por el Gobernador de la provincia del Neuquén Grl. Br.D. José Andrés Martínez Waldner en el período abril de 1976-noviembre de 1978*, Tomo I, Neuquén, noviembre 1978; *Neu, 1964-COPADEF-1987*; *Neu, Proyectos y medidas para la Provincia del Neuquén*, febrero 1984; *Neu, Pequeños proyectos para el desarrollo del interior del Neuquén*, mayo de 1984; *Neu, La inversión en el sector primario: una alternativa para el desarrollo del interior provincial*, agosto 1984; *Neu, Información básica y problemática de la*

*Provincia del Neuquén*, noviembre 1984; *Neu. Bases para el Desarrollo de la Provincia del Neuquén y Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo Provincial*, 2 Tomos, noviembre 1984; *Neu. Estudios, proyectos y acciones desarrolladas por la Secretaría del COPADE, período 11-12-83 al 10-1-86*; *Neu. Relevamiento de Inversión Pública Provincial 1987-1992*.

Rivas, R. y otros, *Historia del Banco Provincia del Neuquén*, Neuquén, Dpto. de Historia de la Universidad Nacional del Comahue y Fundación del Banco Provincia del Neuquén, 1991.

Saint-Lary, B. y Colantuono, M.R., "El bosque", en AA.VV., *Neuquén. Una geografía abierta*, Dpto. de Geografía, Fac. de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1995.

Saint-Lary, B., "Desierto, petróleo, ciudades...", en AA.VV., *Neuquén. Una geografía abierta*, Dpto. de Geografía, Fac. de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 1995.

Sapag, F., *El Desafío*, Edic. FUNDANEU, Temuco, Chile, Impresos Spring Ltda., 1994.

Sunkel, O., "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en Reyna, J.L., comp., *América Latina a fines de siglo*, México, F.C.E., 1995.

*Sur Argentino*, Año I, N° 1, "La voz de los barrios se expresa en organismos populares", Neuquén, 12 de septiembre de 1970.

Taranda, D. y Ocaña, M., "El estado de la provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación", en AA.VV., *Estado, Capital y Régimen político*, Neuquén, Imprenta Universitaria, 1993.

Torres, M., *El Plan de salud en la Provincia del Neuquén*, Neuquén, 1990. Inédito.

Villarruel (Director) y otros, *Estado, sociedad, salud: Neuquén (1944-1972)*, Departamento de Historia, UNCo. y Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Neuquén, 1990.

Vives, Graciela, "La incorporación de las fábricas de energía al paisaje", en *Neuquén. Una geografía abierta*, Neuquén, Dpto. de Geografía, Universidad Nacional del Comahue, 1995.