

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
CAPITULO 1	
<i>Neuquén en su etapa territorialiana</i>	7
CAPITULO 2	
<i>Entre Territorio Nacional y Provincia: los inicios de la vida institucional y política de Neuquén</i>	14
CAPITULO 3	
<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
CAPITULO 4	
<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 Nº 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.

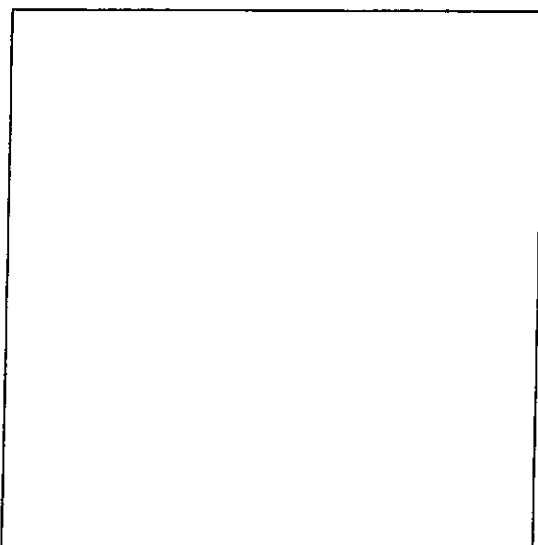


Foto 1- General Pedro E. Aramburu y Francisco Hermelo , Interventor de la Revolución Libertadora en Neuquén.

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.

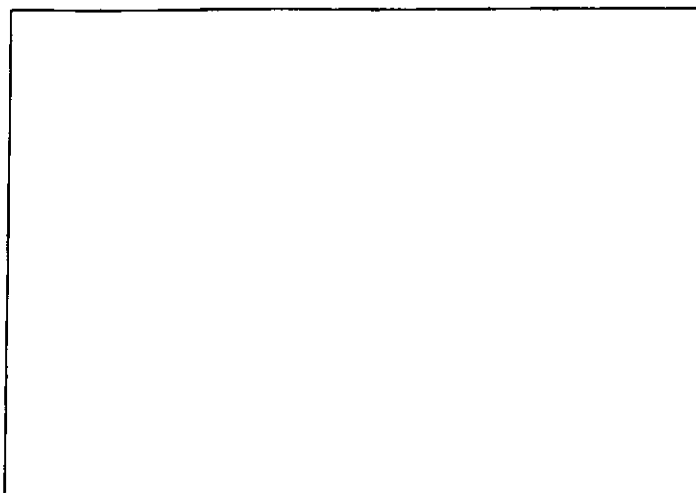


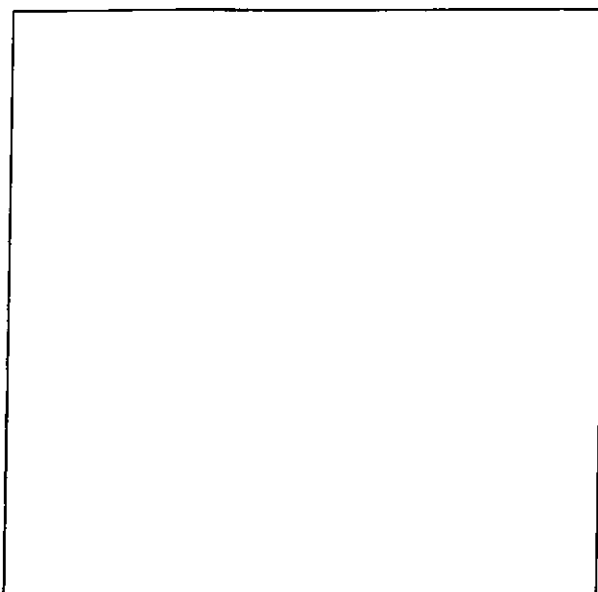
Foto 2- Sesión de la primera Legislatura Provincial.

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

Analicemos 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
de Jurisdicción Provincial	15.63	5.53	21.12	11.48	27.02	20.20
-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
de Jurisdicción Nacional	82.13	87.91	63.85	79.27	61.02	49.10
-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
Otros recursos						
-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.)						
Total	100	100	100	100	100	100

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.

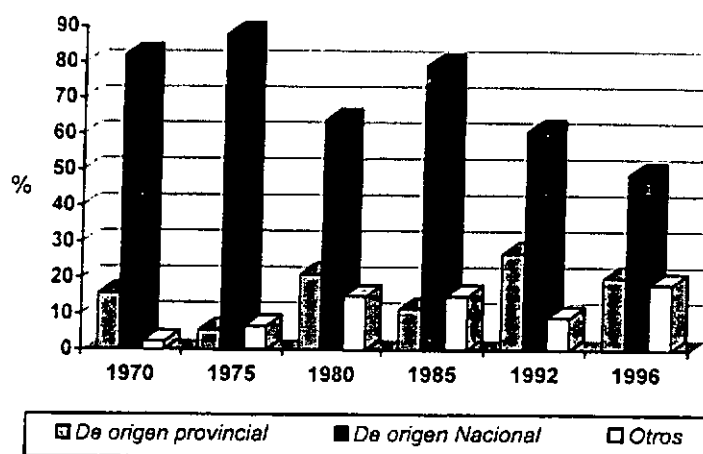
Con anterioridad a la provincialización del territorio, las regalías abonadas por Y.P.F. y las demás empresas nacionales y extranjeras que intervenían en la extracción de hidrocarburos, eran percibidas por el Estado Nacional. Concretado ese proceso, el Estado neuquino pasó a percibir las mismas, que 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 atractivos. 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