

ESPACIO Y DESARROLLO, N.º 16, 2004

EL PATRIMONIO MATERIAL Y ESPIRITUAL EN EL PROCESO DE  
FORMACIÓN DE DOS PROVINCIAS DE LA PATAGONIA ARGENTINA

*María Rosa Colantuono*  
*Gabriela Pérez*  
*Graciela Vives<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Correos electrónicos: mrcolant@uncoma.edu.ar (María Rosa Colantuono), gperez@uncoma.edu.ar (Gabriela Pérez) y gvives@uncoma.edu.ar (Graciela Vives).



## RESUMEN

Las provincias de Río Negro y Neuquén están ubicadas en la porción septentrional de la Patagonia argentina. Una de ellas —Neuquén— se recuesta sobre la cordillera de los Andes, mientras que la otra —Río Negro— se extiende desde este cordón montañoso hasta el Atlántico.

A pesar de su vecindad, sus patrimonios materiales y espirituales presentan particularidades que otorgan a cada una de las provincias una identidad propia. En el caso neuquino, su territorio se caracteriza por albergar los yacimientos de hidrocarburos más ricos del país, haciendo de esta provincia la primera productora de petróleo y gas. Esto le significa al Gobierno de Neuquén un importante ingreso por las regalías —aproximadamente el 80% de su presupuesto—, y para la sociedad en general, una economía fuertemente dependiente de los recursos provenientes de los hidrocarburos, así como dependiente del Estado. Río Negro, por su parte, se caracteriza por una economía más diversificada: recursos paisajísticos que han promovido un importante desarrollo turístico, fruticultura y pesca, con una mayor participación del sector privado. En cuanto al patrimonio espiritual, si bien tienen puntos de contacto en lo que respecta al proceso de organización territorial, también presentan especificidades a partir del momento en que ambos territorios toman el carácter de provincias. Con respecto a Neuquén, factores políticos y culturales determinan incentivos locales para el desarrollo que conducen a la formación de una sociedad regional diferente de su vecina rionegrina. Un partido político local no enrolado en ninguna de las corrientes nacionales mayoritarias jugará un rol decisivo a partir de los años sesenta en el desarrollo y definición de la identidad regional. En el caso rionegrino, los grupos migratorios —mayoritariamente europeos— han incidido fuertemente en el proceso de formación de los incentivos locales para el desarrollo.

La ponencia explora estos grandes tópicos con el fin de efectuar un análisis comparativo con respecto al proceso de formación de los incentivos locales para el desarrollo y de sus resultados.

*Palabras clave:* Atlántico, cordillera de los Andes, economía, desarrollo turístico, identidad regional, fruticultura, gas, pesca, petróleo, provincia de Río Negro, provincia de Neuquén, sector privado, yacimiento de hidrocarburos.

## ABSTRACT

The provinces of Río Negro and Neuquén are located in the northern Argentinean Patagonia. One of them, Neuquén, is at the foothills of the Andes; meanwhile, the other extends from this mountain chain to the Atlantic Ocean. In spite of their vicinity, their material and spiritual patrimonies are different enough to give each their own identity. At Neuquén, the richest petroleum deposits of Argentina are found, which provide most of the oil and gas to the country, giving a good share to Neuquén of the revenues from taxes collected. Furthermore, Neuquén also has other means for its economy based on landscape resources that have attracted the development of many tourist resorts. Lastly, it has fruit agriculture and fisheries with a heavy share of investment from the private sector.

In relation to their spiritual patrimony, even if the two provinces have contact points due to their territorial organization, they have also differences since both territories acquired the rank of provinces. In Neuquén, political and cultural factors determine local incentives toward development that leads to the formation of a regional society different from that of Río Negro. A local political party not enrolled in national parties plays a decisive role in development after the 1960s, and in the definition of the regional identity. At Río Negro, the migratory groups, especially Europeans, have heavily influenced in the formation of the local incentives to development.

This paper explores ideas around these topics and tries to make a comparative analysis with respect to the formation of the local incentives and their development.

*Keywords:* Andes, Atlantic Ocean, economy, gas, Neuquén, oil, petroleum deposits, private sector, regional identity, Río Negro, spiritual patrimonies.

## 1. LA ETAPA TERRITORIANA

Las provincias de Río Negro y Neuquén están ubicadas en la porción septentrional de la Patagonia argentina. Neuquén con 94 mil kilómetros cuadrados es una de las más pequeñas de la región, y la única que carece de litoral marítimo. Desde el punto de vista de sus rasgos naturales, se distinguen la zona andina, las mesetas y los valles fluviales. Río Negro, con 203 013 kilómetros cuadrados, suma a su encuentro con el mar un paisaje de acantilados.

La incorporación del norte de la Patagonia argentina al sistema nacional se inicia a partir de 1879 con campañas militares que, en su avance de este a oeste, fueron diezmando y desplazando hacia la cordillera de los Andes a los pueblos aborígenes que habitaban en la región. La decisión, por un lado, respondía a la necesidad de ampliar la frontera agropecuaria, para lo cual había que trasladar la producción ganadera ovina de la región pampeana hacia el sur del río Colorado. Por el otro lado, pretendía detener el avance chileno sobre la franja oeste en el sur del país.

En 1884, la Patagonia es organizada bajo la forma de Territorios Nacionales, y se crean las gobernaciones de Río Negro y de Neuquén. Desde ese momento, y por un periodo de 74 años, ambos territorios permanecieron a merced de las decisiones de los gobiernos centrales y bajo la tutela política, jurídica y militar del Estado nacional. Pese a la diversidad y a la potencialidad de sus patrimonios materiales, durante esta etapa la valorización de los recursos naturales se centró en el valle del río Negro y en la faja cordillerana neuquina. A su vez, en ambas zonas el componente poblacional externo fue relevante en la composición del patrimonio espiritual. El conjunto jugó un papel clave en la organización territorial y en el proceso de formación de iniciativas locales para el desarrollo.

### 1.1. «El Nilo argentino»: el valle del río Negro<sup>2</sup>

Las características naturales del río Negro despertaron la admiración de los europeos en las distintas expediciones que remontaron su curso durante el siglo XIX. Nacido en la confluencia de dos colosos patagónicos que descienden de las estribaciones andinas —ríos Neuquén y Limay—, su caudal de 1 010 metros cúbicos por segundo<sup>3</sup> le asigna el primer sitio entre los ríos que desarrollan su cuenca íntegramente en territorio nacional. Sus aguas han labrado las ásperas mesetas patagónicas en un recorrido de 635 kilómetros, donde las tierras cultivables ocupan niveles aterrazados que se alternan sobre una u otra ribera; la opuesta adopta la forma de barrancas, de hasta 50 metros de altura, que son localmente llamadas *bardas*. Los suelos más próximos al cauce suelen ser profundos y livianos, sumamente aptos para la agricultura; en niveles

---

<sup>2</sup> Denominación dada por el francés Doléris al río Negro en 1910, cuando recorrió la región.

<sup>3</sup> Aforo Paso Roca.

más elevados paulatinamente se muestran más arcillosos, menos desarrollados y con algunos rasgos de salinización. Las precipitaciones son escasas, y oscilan entre los 200 milímetros anuales en proximidades de la naciente, hasta los 350 en el área de la desembocadura. Estos aportes determinan la absoluta necesidad de practicar agricultura bajo un régimen de irrigación.

Un clima conflictivo con el vecino Estado de Chile fue decisivo para que la nación diera impulso al tendido de la primera vía férrea en tierras rionegrinas, que significó la incorporación del principal agente de desarrollo que distingue esta etapa. La empresa del Ferrocarril del Sud, de capitales británicos, extiende desde Bahía Blanca un ramal de 670 kilómetros que llega a la confluencia en 1899. Esta necesaria vía de comunicación conectó incipientes núcleos urbanos que nacieron como fortines, un legado de las operaciones militares realizadas en las décadas anteriores. El mismo año, el Poder Ejecutivo nacional ordena el diseño de un proyecto integral de aprovechamiento de los recursos hídricos de la región, con los objetivos de regular el régimen del río Negro —sujeto a periódicas y devastadoras crecidas—, sistematizar el riego, determinar caudales aprovechables y especificar la extensión de las tierras afectables. En 1906, la sanción de la ley 6 546 —ley de irrigación— permite al Estado contratar directamente la construcción de obras de irrigación. De tal manera, la empresa Ferrocarril del Sud, ante la expectativa de multiplicar las cargas que transporta, da inicio a las obras de la primera red de riego integral realizada en la región. El complejo, construido entre 1911 y 1932, y aún hoy uno de los más extensos sistemas de irrigación del país, permitió el desarrollo de la agricultura en 60 mil hectáreas del valle superior del río Negro.

La expansión de la superficie de producción alentó el surgimiento de colonias agrícolas y el arribo de familias de agricultores, grupo enriquecido por la presencia de inmigrantes europeos franceses, ingleses, suizos, alemanes, italianos y españoles —también israelitas y libaneses—, que prontamente transformaron la árida geografía regional. Transitando desde cultivos anuales forrajeros hacia una incipiente fruticultura —en menor medida horticultura y vitivinicultura—, la vida en el valle se centró de este modo en la agricultura, actividad decisiva en la estructuración del espacio y el asentamiento humano; si para 1895 la zona solo concentraba el 15% de la población provincial, esta participación se situó en el 21%, en 1914, y subió al 39% en el relevamiento de 1947.<sup>4</sup> «Pero hasta antes de la Segunda Guerra Mundial el papel protagónico en el desarrollo de la fruticultura en el Alto Valle se debe atribuir no al Estado ni al capital nacional privado, sino a la empresa del Ferrocarril del Sud. La acción de esta empresa llegó a cubrir en pocos años todo el espectro del negocio frutícola, excepto la propia producción» (Vapnarsky 1982: 86). En efecto, su accionar se centró en la comercialización (empaque, transporte, venta, exportación) desde que creó, en 1930, la Argentine Fruit Distributors S.A. por medio de la cual exportó el

---

<sup>4</sup> Datos correspondientes a la totalidad del departamento General Roca.

80% de la producción de frutas de pepita —manzana, pera— del Alto Valle. En esta etapa —que culminó para la fruticultura en 1947, con la nacionalización de los ferrocarriles— la economía nacional se caracterizó por encarar la sustitución de importaciones, instaurar un régimen proteccionista que favoreció en particular a la fruticultura, y por el establecimiento de convenios comerciales internacionales que aseguraron a los productos del valle mercados en Brasil y Europa occidental.

La primera mitad del siglo XX atestigua profundas transformaciones en otros sectores del territorio rionegrino. La ley 5559 —de fomento de territorios nacionales—, de 1908, ordenaba la construcción de una línea ferroviaria que uniera el puerto de San Antonio Oeste (sobre la costa atlántica) con San Carlos de Bariloche (en el área andina), tarea que se extendió entre 1908 y 1934. Los rieles atravesaron la zona de mesetas llamada Línea Sur, donde las limitaciones naturales imponen un asentamiento poblacional de baja densidad —pequeños pueblos, puestos y estancias— que se corresponde con una actividad excluyente: la cría extensiva del ganado ovino para la producción de lana. A pesar de la lenta concreción de las obras, el ferrocarril dio nueva vida al rosario de localidades que interconectó, con lo que mejoró el flujo tanto de personas como de bienes en un espacio signado por un pertinaz aislamiento. Al llegar —en su tránsito hacia el oeste— hasta la bella comarca cordillerana, el ferrocarril, también, permitió reducir notablemente los esfuerzos de un traslado que, por ejemplo, desde Buenos Aires requería de varias jornadas. De manera que se produjo un real giro en la economía del lugar, que se abrió al turismo nacional y, más tarde, al internacional.

Por último, es necesario agregar que el nuevo esquema de comunicaciones férreas precipitó la decadencia de las antiguas instalaciones portuarias de San Antonio Oeste, centro de acopio y explotación de lanas que no pudo seguir operando frente a un sistema de fletes y tarifas que favorecía el envío directo de los frutos del país al puerto de Buenos Aires. En plena decadencia, la porción atlántica rionegrina perdió su capacidad de retención de población. Mientras que en 1895 el 38% de los habitantes se concentraba en ella, ese valor se redujo a un escaso 10% en el relevamiento de 1947.<sup>5</sup>

## 1.2. El destino transandino de la ganadería neuquina

Luego de la ocupación militar, y pese a su importante dotación de recursos naturales, Neuquén se caracterizó por la ausencia de un plan orgánico de desarrollo procedente de los Gobiernos nacionales, hecho que imposibilitó el aprovechamiento integral de sus aptitudes, y retardó su incorporación productiva al conjunto de la economía del país (Bandieri 1983: 49). Ello determinó que la ganadería continuara siendo, como lo era desde el siglo XIX, la actividad clave en la organización del territorio neuquino.

---

<sup>5</sup> Datos para los departamentos Adolfo Alsina y San Antonio.

Favorecida por la existencia de buenas pasturas y valles separados, su desarrollo se centró en las zonas cordillerana y precordillerana. A su vez, la existencia de pasos transitables que posibilitaban la comunicación de un lado a otro de los Andes, la creciente demanda chilena de ganado en pie y las franquicias comerciales entre Argentina y el país transandino motivaron que la actividad funcionara integrada al mercado externo hasta aproximadamente 1930, con lo que se convirtió Neuquén en una zona de cría, y los centros chilenos, en una de compra y transformación de los productos pecuarios regionales.

Finalizadas las campañas militares, Neuquén era la más poblada de las jurisdicciones patagónicas: concentraba en las zonas cordillerana y precordillerana a más del 80% de la población total del territorio. Tal distribución es el resultado, por un lado, de la acción del ejército que fue desplazando a los grupos indígenas sobrevivientes desde el sur de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro hacia la faja andina. Por el otro, de la citada complementariedad con Chile, aspecto que ocasionó que —desde mediados del siglo XIX— numerosos ganaderos provenientes de allí, junto con sus familias, se asentaran en los valles de altura para aprovechar los campos de veranada. Los registros del censo nacional de 1895 señalan la importancia de esta corriente: sobre un total de 14 517 habitantes en territorio neuquino, el 61% es de origen chileno.

La faja centro oeste también fue escenario de otras corrientes de poblamiento:

- La mendocina, que arribó con las fuerzas militares y se instaló en el noroeste neuquino; combinó prácticas ganaderas con minería de oro y agricultura de cereales, hortalizas y frutales.
- La corriente del este, con población de Buenos Aires y de ultramar; última en llegar, se estableció entre los ríos Limay y Agrío con el propósito de engordar el ganado de la hacienda antes de su venta en Chile.

Sin embargo, es importante destacar que el carácter extensivo de la actividad originó una ocupación territorial escasa y dispersa, en comparación con la animación que la actividad agrícola generó en el poblamiento del valle en el vecino territorio del río Negro. Así lo reflejan:

- La evolución del crecimiento demográfico: durante el periodo 1895-1914 el aporte migratorio llevó a que Neuquén duplique su población, mientras que en Río Negro esta se multiplicó cuatro veces y media.
- El escaso número de pueblos surgidos durante esta etapa: hacia 1920 solo existen en Neuquén seis pequeños núcleos: Junín de los Andes, Chos Malal, Las Lajas, San Martín de los Andes, Zapala y Neuquén; los cuatro primeros, originados a fines del siglo XIX sobre bases militares.
- El predominio de población rural: hasta 1960, esta representaba el 63% del total provincial.

Hacia 1930, la aplicación de medidas aduaneras —por parte de los gobiernos de Argentina y Chile— genera una etapa de crisis y reestructuración de la ganadería. A



partir de entonces la actividad perderá protagonismo en la dinámica socioeconómica del territorio.

No obstante la importancia de lo que significó y significa la ganadería en el interior provincial, su huella se ve reflejada hoy en «un conjunto de valores, símbolos y prácticas que conforman una cultura regional que da cierta unicidad al oeste neuquino» (Colantuono 1998: 147), a la vez que opera como incentivo local para el desarrollo en el marco de una conciencia y reconocimiento colectivo de la actividad.

Muestra de ello son las distintas festividades que se realizan: fiesta provincial del veranador y del productor del norte neuquino (en Andacollo); fiesta provincial del puestero (en Junín de los Andes); fiesta del chivito, la danza, la canción y la artesanía (en Chos Malal); encuentro de cantoras del norte neuquino (en Varvarco); fiesta del arriero (en Buta Ranquil); fiesta del regreso del veranador (en Barrancas) y fiesta de la lana y la cueca (en Las Ovejas). El sentido de estas festividades es:

- Preservar la identidad del productor ganadero.
- Homenajear al hombre de campo.
- Recordar, por medio del canto y la danza de cuecas y tonadas, sus raíces indígenas, chilenas y cuyanas.
- Valorar el sacrificio del criancero trashumante, quien se ve obligado «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» (Blanco y otros 1998: 47).

Asimismo, desde el plano político, actores locales del noroeste neuquino reconocen a la actividad ganadera como eje articulador de una historia colectiva a partir de la cual debe construirse el proyecto de desarrollo de la región. En pos de esta concepción, intendentes, concejales y funcionarios han conciliado estrategias que benefician —directa e indirectamente— a los crianceros, los más vulnerables ante las fluctuaciones del mercado. Entre ellas destacan la construcción de infraestructura de comunicaciones para integrar las áreas más alejadas y facilitar el acopio y comercialización de la producción, y la capacitación educativa en el nivel terciario con el fin de potenciar los recursos humanos locales y de contrarrestar el éxodo de los jóvenes.

## 2. LA ETAPA PROVINCIAL

Hacia fines de los años cincuenta y comienzo de los sesenta, cambios políticos, institucionales y económicos marcan el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del norte de la Patagonia. En 1955, los territorios nacionales de Río Negro y de Neuquén son provincializados. Sin embargo, la interrupción del segundo gobierno del presidente Perón retardó el inicio del proceso político-administrativo de organización de los estados provinciales, con lo que postergó el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes. La concreción de tan importantes cambios se producirá en 1958 con la asunción de los primeros gobernadores constitucionales en ambas provincias. A partir

de entonces se da comienzo una etapa en la que el accionar de actores públicos y privados marcará las coordenadas del desarrollo en Río Negro. En Neuquén, lo *político* aparece como elemento dominante en el patrimonio espiritual a raíz del nacimiento de una fuerza local con características singulares.

Paralelamente, en el orden nacional cobra impulso una nueva concepción del desarrollo sustentada en teorías que se imponen en el pensamiento latinoamericano. Por un lado, se reconocía la conveniencia de visualizar conjuntamente desarrollo y planificación como una manera de abordar las desigualdades regionales. Por el otro, se sostenía que la economía de los países de la región debía apoyarse en la existencia de Estados fuertes, con capacidad para la captación de parte de los recursos del sector agroexportador con el fin de dirigir su inversión hacia el desarrollo industrial, de base —como siderurgia y petroquímica—, la creación de infraestructura y la prestación de servicios básicos, entre otros. Bajo esta concepción, el norte de la Patagonia aparece como un escenario privilegiado por su patrimonio material reflejado en su potencial tanto energético, como minero, forestal, agrícola y turístico. Se consideraba que una intensa explotación de sus recursos conduciría al desarrollo regional y nacional,

En este marco, los incentivos locales para el desarrollo respondieron en Río Negro precisamente a la riqueza y diversidad de estos, y en Neuquén, a su potencial energético y a la existencia de un partido político local hegemónico.

### **2.1. Río Negro: actores privados y públicos presentes en un mosaico productivo**

Los años que siguieron al nacimiento de la provincia dan cuenta de la permanencia de alguna de las características sobresalientes de la etapa anterior. La principal corresponde a la fruticultura, actividad que continúa imbuida de gran significado económico y espacial, pero con profundas transformaciones en los procesos productivos. En general el dominio —ahora ejercido por la empresa integrada— dificulta la permanencia del pequeño productor en el sistema, y estimula el consecuente abandono del cultivo en parcelas de reducida superficie. Paralelamente, la expansión agrícola extiende las áreas en producción hacia el Valle Medio del río Negro, donde se instalan algunas agroindustrias (Kloster 1988: 43-46).

Asimismo, resulta relevante en este segundo periodo la pérdida de protagonismo de los ferrocarriles, que ven disminuir el rol antiguamente detentado frente a la extensión y consolidación de la red caminera. La pavimentación de rutas provinciales y nacionales hace más fluido el transporte de la producción del valle hacia las áreas portuarias e incrementa el atractivo de centros turísticos ya insertados en la oferta recreativa provincial.

Desde un plano político, la asunción de la primera administración constitucional de Río Negro queda en manos de la Unión Cívica Radical, que emprende en la provincia un gobierno obligadamente fundacional, que debía no solo dar vida a las distintas estructuras que componen el aparato estatal sino también definir los lineamientos que iban a orientar el proceso de desarrollo provincial. En tal sentido, se percibía

como *preocupante* la sostenida concentración demográfica y económica sobre el Alto Valle, que ya para comienzos de la década de 1960 albergaba al 50,2% de la población rionegrina.<sup>6</sup> La primera administración constitucional impulsó un programa de planificación integral de neto corte desarrollista que contemplaba la ejecución de «grandes proyectos» cuya magnitud exigía la participación de entes nacionales y el soporte crediticio internacional.

Desde la lógica imperante, numerosos proyectos de infraestructura productiva vieron la luz en esta etapa histórica de la provincia. Los más significativos de estos «objetivos de modernización» se comentan a continuación.

- IDEVI. Con la finalidad de equilibrar el desarrollo de la agricultura a lo largo de todo el valle rionegrino se concibe, en 1958, una propuesta denominada Plan de Desarrollo del Valle Inferior, cuyo principal objetivo era la puesta en producción de 80 mil hectáreas en las proximidades de la ciudad capital de la provincia. El Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) nace en 1961 como entidad responsable de la dirección del proyecto, así como de la administración de fondos provenientes de créditos internacionales. El plan contemplaba una fuerte radicación de colonos —25 mil familias— y la dotación de infraestructura específica: obras de riego, defensas contra inundaciones, electrificación y vivienda rural. Se consideraba, además, una profunda reestructuración de la tenencia y forma de explotación de las tierras mediante la adjudicación de parcelas con criterio selectivo. En la actualidad, son 8 700 las hectáreas puestas en producción, y los resultados han sido más bien escasos tanto en lo que respecta a la transformación de la estructura económica pre-existente como a la propia puesta en producción de las nuevas tierras.
- Sierra Grande. En 1961 se comienza a explotar una reserva de mineral de hierro, considerada —con 200 millones de toneladas— la mayor del país. El complejo Sierra Grande, ubicado a pocos kilómetros de la costa atlántica, estaba bajo el comando de la empresa estatal nacional Hierros Patagónicos Argentina Minera (HIPASAM). En 1972 incluía no solo los yacimientos, sino también plantas especiales para la pelletización del mineral, así como embarcaderos propios. Luego de un periodo de expansión de poco más de una década —donde el caserío inicial dio paso a una ciudad de 20 mil habitantes— todas las promesas e ilusiones que cifraban en el complejo la posibilidad de impulsar la radicación de la *gran industria siderúrgica* cayeron ante el alto contenido de azufre presente en el hierro extraído y la general baja *ley*<sup>7</sup> del mineral. Súbitamente, los 1 200 obreros del complejo perdieron su empleo y la otrora pujante ciudad quedó abandonada a su suerte.

---

<sup>6</sup> Datos para la totalidad del departamento General Roca.

<sup>7</sup> Contenido de hierro en la roca.

- Puerto de aguas profundas de San Antonio Este. Ejecutado en la década de 1970, hoy se encuentra en pleno funcionamiento. Con un atracadero de 33 metros de profundidad, constituye el principal sistema portuario patagónico. Es puerta de salida para exportaciones de fruta fresca, lanas y minerales.

Como es posible observar, estos y otros proyectos que se ejecutaron bajo el amparo de la acción pública se concentraron espacialmente en la porción atlántica rionegrina. Su suerte en general fue azarosa, y difícilmente consiguieron instaurarse como piezas de articulación del desarrollo local.

Por lo comentado hasta aquí, se puede distinguir el perfil de los agentes que participan en la *construcción* de la provincia. En primer lugar, se presenta un grupo de actores privados —ligados, en particular, al desarrollo de la agricultura, pero también del turismo, de la pesca y de la minería—, que si bien recibe beneficios provenientes de la inversión pública en infraestructura —camino, puerto—, suele soportar el peso de políticas sectoriales restrictivas. Luego se encuentra el actor público principal, en este caso, el Estado provincial. La historia rionegrina pone en evidencia una larga sucesión de administraciones interrumpidas (en el periodo comprendido entre 1958 y 1983 ninguna concluyó dentro de encuadres constitucionales). De la misma manera, se han alternado en el poder los principales partidos políticos nacionales, e incluso una expresión provincial —el Partido Provincial Rionegrino— ha participado tímidamente en la vida política desde comienzos de la década de los setenta. El vínculo entre estos actores de opuesta naturaleza se ha mostrado errático, e históricamente estos no se han encolumnado bajo un rasgo de identidad provincial que los articule definitivamente tras objetivos reconocidos como comunes, lo que les resta incentivos para el desarrollo.

## 2.2. Neuquén: potencial energético y un partido político local hegemónico

En la historia geológica regional, los depósitos sedimentarios del mesozoico permitieron la formación y acumulación de hidrocarburos líquidos y gaseosos en la denominada *cuenca neuquina*.<sup>8</sup> Con el descubrimiento de petróleo, en 1918, comienza en Neuquén el ciclo energético, hecho que motivó el nacimiento en la árida meseta de dos núcleos de población —Plaza Huinca y Cutral Có—, así como la inmediata incorporación a la fase industrial (1919) con la instalación de la única destilería en toda la Patagonia.

Sin embargo, es a partir de los años cincuenta —en el marco de los llamados gobiernos desarrollistas— cuando se intensifican las tareas de exploración y explotación de nuevos pozos de petróleo y gas. El incentivo continuado por los gobiernos siguientes,

---

<sup>8</sup> La cuenca neuquina cuenta con una superficie de 139 mil kilómetros cuadrados, y se extiende por cuatro provincias argentinas: suroeste de La Pampa, sur de Mendoza, noroeste de Río Negro y casi la totalidad de Neuquén.

tanto centrales como locales, condujo a que la situación hidrocarburífera de la provincia destaque en el concierto nacional desde 1982 como primera productora de gas, lugar que ocupa también desde 1991 en relación con la producción de petróleo.

Paralelamente a la valorización de los recursos del subsuelo se inicia la construcción de los grandes complejos hidroeléctricos sobre los ríos Neuquén y Limay: Chocón-Cerros Colorados (1967), Alicopa (1972) y Limay Medio (1986).

Ambos ríos —junto con el Negro— constituyen la más importante red hídrica totalmente extendida en territorio argentino. A ello se debe el interés, ya en la primera mitad del siglo XX, por realizar estudios sobre su aprovechamiento. Aprovechamiento que fue concebido como una explotación integral en términos de regulación de caudales, atenuación de crecidas, irrigación de zonas cultivables y generación de energía. No obstante, al comenzar las obras del primer complejo el Estado nacional priorizó la generación de hidroelectricidad por sobre los demás objetivos señalados, con lo que limitó las alternativas de desarrollo regional (Vives 1995: 141, 150-151). Finalizado el ciclo de construcción de las grandes represas, la provincia de Neuquén pasa a ser la mayor generadora de hidroelectricidad del país al producir el 35% del total nacional (la provincia consume el 7% de la utilidad que produce).

El impulso que recibió la actividad energética en Neuquén trajo aparejado lo siguiente:

- El aumento de la competencia de la nación en la provincia y la complicación de las relaciones entre ambas. Empresas del Estado nacional, como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado e Hidroeléctrica Nordpatagónica (HIDRONOR) asumieron la explotación de los recursos energéticos y adquirieron tal significación regional «que competirán con el Estado provincial como protagonista de la historia neuquina hasta los años '90 [sic], cuando políticas nacionales pongan fin a su existencia» (Colantuono 1998: 87).
- La paulatina transformación de la estructura productiva neuquina, que pasó de un perfil predominantemente agropecuario a otro esencialmente energético, con lo que se sentaron las bases de un «modelo exportador primario» (Márquez Domínguez 1997: 13), caracterizado por:
  - la alta proporción de recursos energéticos transformados y consumidos fuera del ámbito provincial;
  - una amplia gama de actividades productivas dependientes directa e indirectamente del petróleo, gas e hidroelectricidad.
- La recomposición de los recursos del Estado provincial a raíz de los ingresos que recibe en concepto de regalías por la provisión de recursos energéticos a la nación. Durante la década de los noventa, los ingresos por regalías representaban aproximadamente el 35% de los ingresos corrientes de la provincia. A partir de la devaluación de 2002 y de la continua alza del precio internacional del barril de petróleo, se acentuó más el peso de estas, que actualmente representan el 55% del presupuesto provincial.

- La profundización de las desigualdades regionales entre el interior provincial —esencialmente ganadero— y la faja oriental —epicentro de la actividad energética y, por ello, ámbito de concentración tanto de población como de inversiones públicas y privadas—. El crecimiento demográfico del departamento Confluencia es una clara manifestación de las distorsiones espaciales existentes: de tener, en 1920, el 10,8% de la población total de la provincia pasó a reunir, en 2001, al 66,4% de esta.

En cuanto a las especificidades políticas, Neuquén es un caso totalmente atípico en el conjunto nacional.

Apenas habían transcurrido tres años de su provincialización, cuando nace un partido político local, el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Esta fuerza de perfil *provincialista*, independiente de las corrientes políticas nacionales, se funda en 1961, y triunfa en los comicios de 1962; desde entonces se impone en todas las contiendas para elección de gobernador.

Con el MPN se define y pone en marcha la estrategia de desarrollo provincial que estará en vigencia prácticamente hasta la actualidad. Esta recogerá las tendencias dominantes de la época en América Latina y Argentina en relación con la promoción del desarrollo, y explicitará en sus fundamentos la estrecha relación entre desarrollo regional, planificación y participación del Estado en la delimitación e instrumentación de la política económica.

La definición de la estrategia de desarrollo, la importancia de actividades productivas de enclave, así como de la renta derivada de estas, junto con la continuidad política del partido local permiten sostener la existencia en Neuquén de un modelo típico de Estado benefactor (Colantuono 1998: 82), que canalizó sus acciones de gobierno hacia:

- La creación del Consejo de Planificación y Acción para el desarrollo (COPADE), organismo que tendrá como función central elaborar la programación integral del desarrollo socioeconómico de la provincia.
- El mejoramiento de las condiciones sociales de la población por medio de la provisión de salud, educación y vivienda, tanto en los sectores urbanos como rurales. En este campo, por ejemplo, cobró trascendencia nacional e internacional el programa provincial de salud.
- La promoción de actividades productivas. Destacan en este plano la creación de empresas estatales o mixtas como la Corporación Forestal Neuquina (CORFONE), la Corporación Minera Neuquina (CORMINE), la YPF —primera empresa provincial de hidrocarburos del país— e Hidrocarburos del Neuquén (HIDENESA). La atención de las demandas de los productores rurales se centró en la implementación del Programa Esquila y Comercialización de Lanás, así como en la fundación de asociaciones de fomento rural en el interior provincial.

- La construcción de infraestructura para el desarrollo. Esto implicó la extensión de redes de energía, caminos e infraestructura en telecomunicaciones, entre otras medidas.

Acompañando este conjunto de acciones se fueron construyendo una identidad política y una definición de intereses colectivos en torno a un *discurso federalista*. El carácter federalista surge del consenso de los distintos sectores de la sociedad neuquina para remitir el conflicto social interno a la relación provincia-nación (Palermo 1988: 13). A partir de allí se proclama un discurso cuyos ejes centrales fueron:

- La demanda de autonomía para tomar decisiones respecto del poder central.
- La defensa de la propiedad de los recursos naturales y del derecho a su industrialización en el ámbito local.

En síntesis, las singularidades políticas indicadas —capacidad para eclipsar la escena política provincial, para aglutinar bajo un discurso federalista a los distintos sectores de la sociedad y para llevar adelante una estrategia de gobierno durante más de treinta años— fueron un elemento clave en el patrimonio espiritual y en la formación de los incentivos locales para el desarrollo durante esta etapa.

Como palabras finales podemos señalar algunas reflexiones en torno al proceso de formación de los incentivos locales para el desarrollo en ambas provincias. Para Río Negro, entre aquellos incentivos se distinguen las siguientes características:

- Se gestan en la etapa territorialiana y consolidan en la provincial, sin señales de una fractura histórica.
- Permitieron la conformación de un mosaico productivo sustentado en la diversidad de un patrimonio material que se extiende desde la cordillera andina a la costa atlántica.
- Son el reflejo del accionar de actores públicos y privados; sin embargo, como hemos señalado, el vínculo entre estos se ha caracterizado por una trayectoria errática que ha impedido la definición o concreción de objetivos comunes, todo lo cual ha terminado por restar fuerza a los incentivos para el desarrollo.

En el caso neuquino podemos distinguir dos escalas, la provincial y la local-regional. A escala provincial hemos visto que entre los incentivos locales se distinguen las siguientes características:

- Tienen una clara identificación con el Neuquén moderno que comienza a constituirse a partir de 1960 bajo el estímulo del auge energético.
- No han logrado aún que la estructura económica provincial trascienda el perfil exportador primario; ni la construcción de una matriz productiva más equilibrada en cuanto a la valorización del conjunto del patrimonio material neuquino.
- Responden esencialmente a las acciones realizadas por el Estado provincial, en el marco de una estrategia de desarrollo vigente durante más de treinta años.

Frente al liderazgo estatal surge, como una de las más importantes debilidades en la formación de los incentivos locales, el escaso protagonismo del sector privado. Su capacidad de iniciativa respecto de procesos que potencien el aprovechamiento del patrimonio material y espiritual de la provincia se ha visto sujeta —en la mayoría de los casos— al apoyo del Estado. De este modo, toda la responsabilidad de pensar y conducir el proceso de formación de los incentivos locales para el desarrollo ha estado en manos del poder político.

A escala regional destaca la porción noroeste de la provincia, donde la nostalgia por el pasado floreciente en torno a la actividad ganadera estimula el surgimiento de acciones para el desarrollo. Sin embargo, uno de los desafíos para la región es la construcción de una visión del porvenir independiente del pasado, sostenida por proyectos de desarrollo portadores de alternativas a la actividad pecuaria.

## BIBLIOGRAFÍA

BANDIERI, S.

1983 «Evolución histórica de la ganadería y su distribución por zonas». En Susana Bandieri y otros. *Neuquén un siglo de historia*. Neuquén: CALF, pp. 137-143.

BLANCO, G. y otros

1998 *Neuquén 40 años de vida institucional*. Neuquén: Flamini.

COLANTUONO, M. R.

1998 «Formación e identidad regional de la provincia del Neuquén». Tesis de doctorado. Neuquén: Facultad de Geografía y Estudios Regionales de la Universidad de Varsovia.

COLANTUONO, M. R. y G. PÉREZ

1993 «Políticas del Estado y configuración espacial. Presentación del caso neuquino-Argentina». Ponencia. Mérida (Venezuela): Encuentro de Geógrafos de América Latina.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA, CENSOS Y DOCUMENTACIÓN

s.a. Censos nacionales de población. Provincia del Neuquén. Neuquén: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.

KLOSTER, E. E.

1988 «Evolución y situación actual de la fruticultura en el Alto Valle». *Boletín Geográfico*, n.º 16. Neuquén.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.

1997 «El ámbito local como nueva escala para las políticas de desarrollo». *Revista Meridiano*, n.º 4, pp. 12-18. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

1973 *Argentina*. Buenos Aires: Abril Educativa.



PALERMO, V.

1988 *Neuquén: la creación de una sociedad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

RUBBI TOLEDO, V.

1980 *Río Negro, pasado y presente*. Buenos Aires: Crismar Ediciones.

VAPNARSKY, C.

1982 *Pueblos del norte de la Patagonia 1779-1957*. General Roca (Argentina): Editorial de la Patagonia.

VIVES, G.

1995 «La incorporación de las fábricas de energía al paisaje». En María Rosa Colantuono (coord.). *Neuquén, una geografía abierta*. Buenos Aires: Grupo HACHE, pp. 135-164.