

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

Las “nuevas” provincias como problema historiográfico. Una primera aproximación a los casos patagónicos.

Joaquín Perren y Gonzalo Pérez Álvarez.

Cita:

Joaquín Perren y Gonzalo Pérez Álvarez (2009). *Las “nuevas” provincias como problema historiográfico. Una primera aproximación a los casos patagónicos. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/1396>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Las “nuevas” provincias como problema historiográfico. Una primera aproximación a los casos patagónicos

Joaquín Perren*
Gonzalo Pérez Álvarez**

La presente ponencia apunta a definir una línea de trabajo que consideramos importante para la historia argentina. La incorporación de estos amplios territorios del país como provincias no ha sido problematizado ni abordado desde su especificidad de problema histórico. La mirada general ha apuntado a observar la problemática de los territorios nacionales, pero una vez que estos fueron declarados provincias se ha generado una especie de “sentido común” que pareció poner a estas nuevas provincias como iguales al resto, sin abordar sus especificidades. Por este motivo, en los últimos años, los territorios nacionales lograron consolidarse como un objeto de estudio con peso propio y con interesantes avances empíricos. Entre estos últimos no podríamos dejar de mencionar el estudio de las articulaciones que aquellos establecieron con el poder nacional, los conflictos sociales que se desarrollaron en su geografía, los entramados políticos que resultaron de los mismos, la disputa entre modelos de desarrollo económico locales y los que eran impuestos desde la nación, etc.

Esta complejización del objeto de estudio pareció encontrar un límite en el hecho institucional de la declaración de esos antiguos territorios como provincias. A partir de allí, la historia de estos espacios parecía pasar a ser parte “normal” de ese país que durante años los había mantenido subordinados al poder central. Para nosotros es claro que esto no fue así. Las nuevas provincias merecen una atención específica como objeto de estudio historiográfico, una atención que consideramos complejizará la comprensión de cómo se configura y estructura el estado nacional en la última mitad del siglo XX y el comienzo del XXI. Estas nuevas provincias incluyen a los antiguos territorios nacionales de Chaco y Patagonia, y en ellas observamos una serie de características singulares (importante peso del Estado en sus economías, explosivo comportamiento demográfico, enfrentamientos entre proyectos locales y nacionales y entre estados provinciales y el estado nacional, emergencia de conflictos de trascendencia nacional, surgimiento de fuerzas políticas locales o de expresiones de partidos nacionales que tienen tensiones con algunas políticas de esas fuerzas, etc) cuyo

* ISHIR-CEHiR-CONICET/UNCo. joaquinperren@hotmail.com.

** UNPSJB/CONICET. gonzaloperezalvarez@yahoo.com.

análisis facilitaría el tránsito hacia una historia argentina que rompa con la visión “pampeano céntrica” que aún atraviesa a muchas de sus producciones. Avanzar en esta senda permitiría profundizar el conocimiento acerca de la incorporación de estas nuevas provincias al Estado nacional, de la construcción de su economía y de las articulaciones que los procesos sociales toman en estas provincias. Buscaremos en este trabajo, poniendo énfasis en las “nuevas” provincias patagónicas, proponer una serie de líneas de trabajo que avancen en esta novedosa senda de indagación.

Algunas coordenadas iniciales: desarrollismo, industria y planificación.

La crisis que la economía mundial sufrió en 1930, puso en evidencia la inconsistencia de los más sentidos principios neoclásicos. Las fuerzas productivas dejadas operar libremente habían mostrado su incapacidad para generar situaciones de pleno empleo y, sobre todo, para lograr tasas de ganancias razonables por largo período de tiempo¹. A partir de esto el mundo del pensamiento económico transitó por una profunda resignificación. Muchos contenidos, hasta entonces considerados tabúes, comenzaron a exhibir vitalidad. Entre ellos se destacaba la necesidad de contar con un estado activo que tuviera injerencia en materia de políticas fiscales, monetarias y sociales. Quedaban así trazadas las líneas gruesas de lo que se generalizó bajo el rótulo de “estado de bienestar”. El estado adecuó su organización a la nueva fase del capitalismo, generando una serie de controles a las fuerzas económicas, al tiempo de incentivar el rol empresario del estado en áreas estratégicas de la economía².

Los años “dorados” del capitalismo occidental, usando la metáfora de Hobsbawm, reforzaron un paisaje que tenía en sus extremos a un puñado de economías industriales y a una constelación de países periféricos³. Aun cuando esa imagen nos brinde cierta idea de polarización naturalizada, el creciente uso de la etiqueta “países subdesarrollados” parecía discutir esa presunción. Esto suponía una situación superable, siempre y cuando se aplicaran determinadas políticas. El subdesarrollo aparecía como resultado de estructuras atrasadas que, ligadas al modelo primario-exportador, constituían un obstáculo en la edificación de modernas sociedades industriales. La posibilidad de modificar esto obligaba a revisar el papel del estado en materia de

¹ ZAMBÓN, Humberto, *Introducción al pensamiento económico*, Buenos Aires, Macchi, 2001, pp. 169-171.

² ROMERO, Luis Alberto, *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004, pp. 150-151.

³ HOBBSAWM, Eric, *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 1999, p. 188.

planificación y en todo aquello relacionado con el montaje de una infraestructura para el crecimiento “hacia dentro”.

Para el caso de Latinoamérica, la idea de planificación dio un salto en la década de 1940. El esfuerzo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por delinear una agenda para los gobiernos de la región, tuvo como resultado una corriente de opinión orientada a derrumbar los reductos del consenso liberal. Los estudios sobre los países del continente despertaron el interés de diversos organismos nacionales, convirtiendo la planificación en un instrumento ineludible para el diseño de políticas de estado. En ese clima cobraron vida las primeras experiencias de análisis y aplicación de técnicas de proyección de largo plazo, que tuvieron como consecuencia más conocida al diseño de “planes de desarrollo”⁴. Ese conjunto de producciones coincidía en señalar al sector externo como el responsable de su condición periférica. La apertura económica había dinamizado a los sectores exportadores, generando enormes áreas sumergidas en situaciones de atraso y una crónica fuga de divisas que impedía la inversión productiva del excedente.

El núcleo de coincidencias extendía su influencia a las posibles soluciones a esa situación. Las recetas desarrollistas acordaban en la necesidad de explotar la abundancia de recursos naturales y humanos. Para ello era necesario dotar a las economías de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones. Se trataba de que estos estados tomaran una importante porción de los recursos del sector exportador para dirigirlos a otras áreas consideradas prioritarias. Frente a un modelo acotado a la exportación de productos primarios, con numerosos problemas estructurales, se planteaba la urgencia de iniciar un proceso de expansión industrial con base en la explotación de recursos naturales. El esfuerzo debía concentrarse en determinados polos de desarrollo, donde se instalarían actividades transformadoras desde los cuales iban a partir ondas expansivas que dinamizarían al resto del país⁵. Bajo el influjo de una actividad económica uniformemente distribuida se sentarían las bases de un mercado interno creciente, capaz de generar un círculo virtuoso desgajado de los vaivenes del mercado internacional.

⁴ BLANCO, Graciela, *35 años del COPADE y la planificación en Neuquén*, Neuquén, COPADE/CEHIR, 1999, pp. 6-7.

⁵ BLANCO, Graciela y otros, *Neuquén: 40 años de vida institucional*, Neuquén, COPADE, 1998, p. 23.

Un consenso ideológico básico: ¿nuevas provincias argentinas o un desarrollismo genérico en la Patagonia?

Cuando fueron visibles los efectos del segundo jalón de la industrialización por sustitución de importaciones⁶, el clivaje entre Interior y Litoral regresó a los primeros planos. El contraste entre *dos países*, fue uno de los pilares donde se sostuvo la retórica modernizadora. El Interior era visitado por un discurso que lo interpretaba como una reserva de potencialidad: el salto que llevaría a la “Argentina potencia mundial”, no podía contar con áreas rezagadas⁷. Las regiones que habían ocupado un lugar marginal aparecían como espacios a conquistar y redimir⁸.

Todas las consignas hablaban de “integración” y “desarrollo”. El desarrollismo pretendía incorporar todo el espacio nacional a una marea modernizadora basada en la industrialización que sería el instrumento que podría poner fin a las asimetrías de la argentina agro-exportadora.

La provincialización de la Patagonia, en los años cincuenta, fue un laboratorio ideal para probar este recetario. En las jóvenes provincias se pusieron en marcha una serie de estrategias orientadas a generar un desarrollo en el sentido *cepalino*. Estos distritos fueron “hijos de esa concepción”, ya que los planificadores pensaron estas comarcas como proveedoras de la energía y recursos naturales para una remozada maquinaria industrial⁹. La aprobación de un complejo hidroeléctrico sobre los ríos Neuquén y Limay, la creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales en Santa Cruz y la puesta en explotación de la reserva mineral de Sierra Grande son una clara muestra de las ansiedades que las nuevas provincias despertaban en el concierto nacional.

Pero no se trataba sólo de proyectos diseñados en alguna oficina del gobierno nacional. Con la sanción de sus constituciones, hacia fines de los cincuenta, las nuevas provincias se sumaban al proyecto. Allí se trazaron las líneas gruesas de un régimen económico que redimensionaba el accionar oficial. Se defendía una idea de estado activo como “factor de desarrollo” y garante de un crecimiento con equidad. El caso de

⁶ BASUALDO, Eduardo, *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Flacso-Siglo XXI, 2006, p. 25.

⁷ PERREN, Joaquín, “1985: Argentina Potencia Mundial. Desarrollismo y proyecciones demográficas en la prensa del sesquicentenario”, *Quinto Sol. Revista de Historia Regional*, n° 12, Santa Rosa, Instituto de Estudios Socio-Históricos-Miño Dávila, 2008, pp. 89-102.

⁸ HEALEY, Mark, “El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extra-pampeanas”, en JAMES, Daniel, *Violencia, Proscripción...*, op cit., p. 174.

⁹ BLANCO, Graciela y otros, *Neuquén: 40 años...*, op cit., p. 25.

Chubut nos muestra un articulado que ponía a la tierra “como instrumento de producción y no de renta”¹⁰, que planteaba un régimen fiscal que eliminara paulatinamente los gravámenes sobre los bienes de primera necesidad y que propiciaba la participación de los trabajadores en la dirección y los beneficios de las empresas¹¹. Del andamiaje de las reglamentaciones y la organización de los poderes públicos, se trasluce el propósito de fundar estados que asumieran “la defensa de las riquezas esenciales de la provincia, impulse su desarrollo global e intervenga en la creación de la infraestructura social básica”¹². Aunque los primeros pasos en esa dirección habían sido dados durante el peronismo, cuando el Estado nacional fortaleció su presencia en los distritos patagónicos, el nuevo perfil tuvo que aguardar por algún tiempo. Recién en la década de los sesenta esos territorios aceleraron su tránsito hacia un capitalismo de estado dedicado a la producción de energía y la explotación de recursos naturales¹³.

Un punto de partida común: las nuevas provincias patagónicas como espacios “subdesarrollados”

Si las nuevas provincias debía ser objeto de la planificación, eso era debido a su lejanía de las ondas expansivas de la economía argentina. A distancia del modelo agro-exportador y de la industrialización por sustitución de importaciones, la economía patagónica cabía en lo que el lenguaje de la época denominaba “subdesarrollo”. Con una participación ínfima en el producto bruto nacional, su estructura productiva dependía, a principios de los sesenta, de un puñado de actividades.

La agricultura sólo adquiriría relieve en unos pocos oasis artificiales, en los cuales los sistemas de irrigación permitieron prácticas intensivas. Las 100 mil hectáreas, que conformaban el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, constituían la excepción dentro de un panorama en el que descollaban las prácticas extensivas. En esta superficie, bajo el amparo de las leyes de irrigación (1907) y de fomento de los territorios nacionales (1908), se había montado una infraestructura adecuada para la producción primero de forrajeras y luego de 1930 de frutas de pepitas. De todos modos, esta realidad productiva sólo impactaba en una pequeña porción del territorio rionegrino. El ocaso de

¹⁰ CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CHUBUT, Artículo nº 20, p. 141.

¹¹ GATICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2005, pp. 34-35.

¹² ARIAS BUCCIARELLI, Mario, “El estado Neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención”, en FAVARO, Orietta (Dir.), *Neuquén: La construcción de un orden Estatal*, Neuquén, CEPHYC, 1999, p. 39.

¹³ GATICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo...*, op cit., p. 63.

la producción ganadera, hacia mediados del siglo XX, hizo del valle medio del río Negro, de las colonias sobre el río Colorado y de la zona de Valcheta tres áreas escasamente utilizadas para fines agrícolas.

Los valles fluviales de Chubut no fueron la excepción a este panorama. La producción triguera era una sombra de lo que había alcanzado a ser durante el entresiglos. Por aquellos años, y por medio de un sistema de pequeñas explotaciones, desplegado tanto en el noreste del territorio como en los valles cordilleranos, Chubut había logrado producir un excedente comercializable que abastecía un creciente mercado interno. Esta actividad ingresaría en un cono de sombras luego de 1949, cuando el gobierno nacional declaró zona no triguera al área al sur del río Colorado, lo cual convirtió a los productores del norte del país en beneficiarios de una activa política de subsidios. Algo no muy diferente podría decirse de Neuquén: la agricultura sólo representaba, a comienzos de los sesenta, el 8% de la economía provincial.

La ganadería era, para la mayor parte de la superficie patagónica, la principal actividad productiva. Recordemos que, hacia fines del siglo XIX, la mayor parte de la Patagonia se había integrado al sistema económico nacional a través de la captación de ganado ovino, expulsado de la Pampa Húmeda por el avance de los cereales y el ganado vacuno¹⁴. En la franja meridional de la Patagonia, la cría ovina tenía hacia mediados del siglo XX un considerable peso económico¹⁵. Muchos factores se conjugaron para que esta actividad comenzara a perder dinamismo hacia 1960. Entre ellos, la tendencia descendente de los precios internacionales de la lana desde los veinte, la pérdida de importancia del área de Magallanes a raíz de la utilización del canal de Panamá, el desarrollo de lanas sintéticas y un proceso de endeudamiento que impactó en la mayor parte de las empresas ovinas¹⁶. En cada una de las “provincias ovinas”, el stock se estancó o comenzó a descender a partir de las décadas centrales del siglo XX.¹⁷

Las áreas andinas mostraban un retroceso tanto absoluto como relativo. Salvo algunas estancias con aptitud para la cría del vacuno, en el resto abundaban pequeñas explotaciones que “no tenían los medios técnicos para llevar a cabo una racional

¹⁴ BANDIERI, Susana, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, p. 257.

¹⁵ BONA, Aixa, “Actividades económicas en Santa Cruz (1940-1990)”, p. 758.

¹⁶ BEINSTEIN, Jorge, *Dinámica global de la economía patagónica*, LUDEPA-SME/INTA-GTZ, 1993. BAEZA, Brígida y BORQUEZ, Daniel, “La Ganadería ovina en el Chubut”, Observatorio de la Economía de la Patagonia, Universidad de Malaga. En <http://www.eumed.net/oe-pat/>

¹⁷ Para el caso de Chubut el número de cabezas ovinas, pasa de 6.400.000 en 1977 a 5.200.000 en 1988 y sólo 3.200.000 en 1996.

utilización del ganado, ni los canales de comercialización necesarios”¹⁸. En este marco, la proliferación del ovino de baja calidad, y sobre todo del caprino, recrudesció los efectos de un círculo vicioso.

No muy diferente era el lugar que el sector secundario ocupaba en las provincias patagónicas. Salvo algunos galpones de empaque en la Norpatagonia y frigoríficos en la Patagonia Austral, que empleaban centenares de trabajadores, la mayor parte eran pequeños emprendimientos¹⁹. Un informe realizado por la provincia de Neuquén señalaba algunos obstáculos que podrían ser trasladados sin problemas a los restantes distritos: “la obsolescencia de sus instalaciones, las deficiencias en materia de transporte e infraestructura, los complicados y onerosos circuitos comerciales, la escasez de energía y la falta de disponibilidades crediticias”²⁰. Además, por estar orientada a los consumos de los escasos centros urbanos, la distribución de la industria reflejaba las asimetrías que atravesaban a las estructuras demográficas provinciales²¹.

Los únicos renglones de la economía que escapaban a las generales de la ley eran el comercio y, por supuesto, la explotación de hidrocarburos. En el primer caso, el crecimiento de las ciudades a costa de la campaña permitió una explosión del número de establecimientos²². Pero este crecimiento no afectó con igual intensidad al comercio minorista y mayorista: mientras el primero presentó una extraordinaria *performance*, el segundo no escapó al eclipse de la economía rural. La elevada rentabilidad de la intermediación en la etapa territorialiana era sólo un buen recuerdo.

En cuanto a la explotación de hidrocarburos no podemos dejar de mencionar su importancia. Conformaba un sector que aportaba, hacia comienzos de los sesenta, entre un tercio y la mitad del Producto Bruto Geográfico. El descubrimiento de petróleo, en el golfo de San Jorge primero y en las cercanías de Plaza Huincul después, dio paso a una actividad que tuvo al Estado nacional como protagonista excluyente. Durante la etapa territorialiana, este último no sólo exploraba, explotaba, industrializaba y comercializaba

¹⁸ CDCT, *Área de frontera Chos Malal. Diagnóstico*, COPADE, 1976, p. 31.

¹⁹ Para el censo nacional económico de 1964, el promedio de empleados por establecimiento era 6,9, a una enorme distancia de provincias como Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba. Cfr. CDCT, *Situación General de la provincia de Neuquén...*, op cit., p. 29.

²⁰ CDCT, *Síntesis de la situación...*, op cit., p. 13.

²¹ Puede que un simple dato nos proporcione una imagen de la concentración de una actividad que representaba, en 1963, el 12% de la economía neuquina: el departamento Confluencia concentraba el 80% del producto total del sector y cerca de dos tercios del personal ocupado.

²² Una buena señal de este comportamiento es el incremento del 50% de las firmas comerciales registradas entre 1954 y 1964 en Neuquén. CDCT, *Situación General...*, op cit., p. 40. Procesos similares se generaban en Chubut, ver IBARRA, H. y HERNÁNDEZ, C. “*Estado, Economía y Sociedad. Trelew y su hinterland: 1989-1999*”, Informe de Investigación, UNPSJB, 2005.

los recursos, sino que además se apropiaba de la renta petrolera. Esto era debido a que las regalías sólo correspondían a las provincias. Tras la provincialización comenzó una puja por el beneficio de los recursos que, aunque localizados en su ámbito de competencia, estaban siendo explotados por empresas y organismos nacionales²³.

Una “nueva economía” para las “nuevas provincias” patagónicas

De este diagnóstico se desprendía la necesidad de dar un salto adelante en materia productiva. Para que ello sucediera era fundamental la presencia del Estado provincial. Los casi ochenta años de vida territorialiana habían dejado un saldo poco alentador. El dispar nivel de vida de la población, el escaso o nulo aprovechamiento de los recursos y la dependencia financiera eran una pesada herencia que se achacaba al estado nacional. La posibilidad de escapar a esta realidad se sostenía en la urgencia de establecer una alianza entre planificación y desarrollo regional.

En **Neuquén**, las primeras administraciones provinciales trazaron un programa que presentaba tres etapas, las cuales, más allá de la discontinuidad institucional, conformaron un sustrato que permaneció en la agenda gubernamental hasta principios de los noventa. La primera de ellas apuntaba a la creación de las condiciones humanas y sociales básicas para el desarrollo. Aunque nadie dudaba que a largo plazo el desarrollo de la economía fuera a mejorar el nivel de vida, existían necesidades que debían ser resueltas de forma inmediata. Quedaba claro que sin una *pax desarrollista*, que atendiera las necesidades básicas de los sectores de menores recursos, no se podrían enfrentar las restantes tareas. Los diferentes gobiernos neuquinos, constitucionales o no, compartieron una visión que entendía al momento social como el primer paso hacia la modernización económica. El slogan “para crecer hay que comer y para crecer hay que estar vivo”²⁴, utilizado por un gobernador para definir la política social del MPN, sintetiza la primera fase de la estrategia provincial de desarrollo.

En una segunda etapa, el esfuerzo del Estado provincial se localizaría en la construcción de la infraestructura necesaria para el despegue de la economía. Un territorio mayormente incomunicado era un obstáculo que debía ser necesariamente

²³ FAVARO, Orietta, “La formación de una provincia productora de energía. Neuquén, 1950-1980”, en FAVARO, Orietta (Dir.), *Neuquén .La Construcción...*, op cit., p. 230.

²⁴ HLPN, *Discurso del gobernador Pedro Salvatori*, Diario de sesiones, XVIII periodo legislativo, Tomo I, 1989, p. 1720.

sorteado. En materia de telecomunicaciones, las líneas telefónicas existentes a principio de los sesenta no eran suficientes para cubrir las necesidades. En lo referido a las viviendas, el cuadro no era más alentador: la escasa disponibilidad y la falta de servicios sanitarios, era reconocida como un problema que requería urgente solución.

Con una infraestructura acorde, Neuquén podría transitar por la senda del crecimiento económico. Pero ese despegue debía ser equilibrado en, por lo menos, tres sentidos. El primero de ellos tenía que ver con la necesidad de un desarrollo que abarcara al conjunto de la población. Esta sensibilidad social fue, junto a extendidas prácticas clientelares, uno de los motores de la hegemonía del partido provincial. El segundo punto marcaba un proyecto a mitad de camino entre un capitalismo liberal y una economía planificada, una síntesis entre la responsabilidad individual y la colectiva²⁵. No estaría mal si dijéramos que Neuquén -durante sus tres primeras décadas como provincia- se ajustó a lo que Altamirano denominó “desarrollismo genérico”²⁶. Alejada de las premisas más estatistas de la CEPAL, se confiaba en la capacidad de los particulares de poner en movimiento al conjunto de la economía, siempre y cuando fueran tutelados por organismos oficiales. El tercer punto se relacionaba con los espacios involucrados en la nueva oleada de crecimiento. En este caso, el área moderna se situaba en el vértice oriental de la provincia, mientras que los departamentos andinos eran pensados como espacios subdesarrollados. La integración de estos últimos a la órbita provincial -y por su intermedio a la nacional- dependía de polos que irradiaran su dinamismo a todo el territorio²⁷.

El resultado palpable de esta estrategia fue un federalismo militante que sirvió de carta de presentación a las diferentes gestiones del MPN. Este partido usaba esa postura como herramienta de legitimación que le brindaba autonomía respecto de las grandes fuerzas políticas nacionales. Ahora bien, el colonialismo interno, de la mano de YPF, Hidroeléctrica Norpatagónica o Parques Nacionales, convivía con una dependencia estructural en materia de recursos financieros. Este discurso contradictorio -que cuestionaba el accionar nacional, pero dependía de él- tuvo como solución un posicionamiento que buscaba un equilibrio entre los intereses nacionales y los de la provincia. Así, una retórica belicosa, era acompañada de advertencias que llamaban la

²⁵ CDCT, *Objetivos y políticas para el plan de mediano plazo (1981-1984)*, Neuquén, COPADE, 1980, p. 9.

²⁶ ROMERO, Luis Alberto, *Sociedad democrática y política democrática...*, op cit., p. 159.

²⁷ Se partía del convencimiento que la capital provincial ya contaba con un crecimiento “autosostenido” y, por esa razón, era ineludible “fortalecer el desarrollo de Cutral Co, Zapala, Chos Malal y San Martín de los Andes, para que asuman el rol de difusores zonales del desarrollo”. Cfr. *Ibíd*em, p. 10.

atención sobre la importancia de Neuquén en el concierto nacional y distintos guiños a los gobiernos nacionales de turno.

Ni siquiera en la última dictadura militar se detuvo esa política que tenía como propósito asegurar un flujo constante de recursos. Aún cuando el gobierno provincial no estaba en manos del MPN, sus cuadros técnicos seguían ocupando posiciones claves. Los fantasmas de una guerra con Chile comenzaron a poblar los discursos de las autoridades. La urgencia de custodiar las fronteras de una posible invasión, volvía imprescindible intensificar las acciones de radicación de población en toda la superficie.

La llegada de la democracia aportó nuevas discusiones. Con el avance de la transferencia de servicios a las administraciones provinciales se obligaba al gobierno a ser extremadamente cauto en materia presupuestaria. El proyecto neoliberal era percibido como un quiebre en el equilibrio entre la provincia y la nación. Un Estado nacional en retirada obligaba a las provincias a cumplir con tareas que recién podrían desarrollar cuando concluyera el despegue de su economía. El planificado desarrollo por etapas era hecho añicos por una política que hacía “recaer el peso de la crisis en la destrucción de las economías regionales, restando a las provincias sus recursos y apropiándose de sus riquezas”²⁸. Así, la estrategia de las autoridades neuquinas parecía, entonces, un *revival* de los principios desarrollistas defendidos en los sesenta. Frente a una economía que se deslizaba hacia el dominio del capital financiero, los discursos del MPN alertaban sobre la conveniencia de retornar el camino de la producción.

La continuidad que apreciamos en el caso neuquino pareciera desdibujarse cuando miramos a **Río Negro**. Los primeros años de su vida institucional, la encontraron sintonizada en una frecuencia desarrollista. La decodificación del lenguaje cepalino a la realidad rionegrina hizo foco en los desequilibrios espaciales. El primer gobierno provincial, encabezado por Castello, además de encarar la organización administrativa, inició gestiones para importantes proyectos que apuntaban a morigerar las asimetrías económicas del territorio, aprovechando el ambicioso programa Comahue del Consejo Federal de Inversiones (CFI). En esta etapa, es evidente la intención de incorporar a las diferentes regiones que componían la geografía rionegrina a un modelo de crecimiento económico que, hasta allí, estaba concentrado en el Alto Valle²⁹. Sólo por mencionar algunos podríamos hablar de la habilitación de un puerto en San Antonio

²⁸ HLPN, *Mensaje...*, op cit., p. 7.

²⁹ Una interesante revisión de la fragmentación económica rionegrina durante la primera mitad del siglo XX en WINDELBAWM, Silvio,

Este, la ampliación de la superficie bajo riego en el sector oriental rionegrino, la puesta en valor del Valle Medio, un canal entre Pomona y San Antonio Oeste, y la pavimentación del principal eje de circulación en sentido este-oeste³⁰.

El desembarco definitivo de la planificación rionegrina se dio, a mediados de los sesenta, con la aprobación del Programa de Desarrollo Económico de Río Negro (PRO 5). El lenguaje tecno-burocrático propio de las “nuevas provincias” patagónicas se reflejó en la intención de aprovechar la potencialidad de recursos hídricos, mineros y turísticos que mayormente habían permanecido vírgenes. Por fuera de esta declaración de principios, este programa buscó expandir, por medio de obras de infraestructura básica, el este de la provincia. Según Mabel Manzanar, el PRO 5 fue diseñado a la medida de grupos de Viedma y San Antonio Oeste, quienes hicieron coincidir sus intereses con los de sectores nacionales, sobre todo con los ligados a la industria siderúrgica³¹. En términos generales, y en sintonía con lo sucedido de forma contemporánea en Neuquén, se buscaba dar un paso adelante respecto de ese perfil productivo que tenía a la franja oriental de territorio como un área agropecuaria. Se pensaba a ella como espacio con potencial para convertirse en centro agroindustrial y, desde luego, metalúrgico. De ahí que el grueso de las inversiones fuera dirigida al área compuesta por Valle Inferior del río Negro, San Antonio Oeste y Valcheta (Zona III). En esa fracción del territorio, la búsqueda de un salto adelante en materia económica se concentró en la industrialización de los recursos naturales *in situ* (por caso, la instalación de una planta de soda solvay, de una fábrica de cemento y de industrias pesqueras) y en la modernización de la agricultura en el área de influencia de la capital provincial. En los setenta, con la llegada de créditos blandos del Banco Interamericano de Desarrollo, estos lineamientos no hicieron más que profundizarse, pese a la resistencia de los grupos altovalletanos, quienes veían con disgusto la derivación de recursos hacia el “Complejo este”³².

En el caso de **Santa Cruz**, las claves del desarrollismo genérico fueron asumidas, desde finales de los cincuenta, por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI). Sorteada una ajetreada transición de territorio a provincia, que contó con no pocos enemigos, el gobernador Paradelo planteó en sus discursos el camino que debería recorrer Santa Cruz para modernizar su economía. El funcionario ponía al latifundio

³⁰ NAVARRO FLORIA, Pedro, *El gran libro de la provincia de Río Negro*, Alfa, p. 288

³¹ MANZANAR, Mabel, “Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la provincia de Río Negro”, *Revista interamericana de Planificación*, n° 53, 1980.

³² NAVARRRO FLORIA, Pedro, *ibídem*, p. 290.

como principal causa del “subdesarrollo” de la nueva provincia argentina. De hecho, aclaraba que el destino de Santa Cruz no debía asociarse con “la explotación extensiva de sus desérticas estepas para después malvender en el exterior, al los precios de los monopolistas mundiales estén dispuestos, la riqueza producida”³³. Al mismo tiempo, la meta del desarrollo, presente en la retórica de los gobiernos santacruceños de la década de los sesenta, aparecía inextricablemente unida a la presencia de las diferentes instancias estatales, las cuales deberían propiciar la instalación de empresas extranjeras, la construcción de la infraestructura necesaria para el “aprovechamiento racional de la tierra” (puertos, centrales hidroeléctricas, sistemas de irrigación) y la transformación de las materias primas en el territorio. Así pues, el discurso desarrollista, tal como ocurrió en el caso neuquino, contenía una fuerte predica federalista: el centralismo de Buenos Aires, al igual que el latifundio, era presentado como un dique a un crecimiento económico que debía integrar a la enorme y poco habitada “nueva” provincia.

Las líneas de este programa no cambiaron con la llegada de la Revolución Argentina. No en vano, el gobernador de facto, Carlos Rayneli, señalaba en 1969 que las principales metas eran transformar las estructuras demográfica, comunicacional y socioeconómica de la provincia³⁴. Las razones de este análisis estaban dentro de lo esperable en el marco de los discursos de la época. Por un lado, el déficit en recursos humanos impedía el aprovechamiento de las posibilidades que albergaba la provincia que, hasta allí, había crecido de la mano de una ganadería extensiva y de la explotación de recursos energéticos por parte de empresas nacionales. Entre los posibles proyectos se marcaba con insistencia el potencial de la cuenca del río Santa Cruz que, de estar dadas las condiciones, podía constituirse en el polo que irradiaría desarrollo al conjunto del territorio. Por otro lado, la ausencia de vías de comunicación no permitía integrar el territorio hacia dentro, ni a este con la economía nacional.

Apuntando a estos objetivos, la gestión de Rayneli llevó a cabo una regionalización del territorio santacruceño acorde con los estándares cepalinos. Cada una de las tres áreas colaboraría en la inauguración de una tendencia de crecimiento armónica y desgajada del pasado pecuario exportador. De ahí la importancia de crear la infraestructura para enlazar un territorio fragmentado y propiciar el asentamiento de población en un espacio fronterizo. No es casual que la presencia del Estado haya sido

³³ HUDSON, Mirna, p. 680.

³⁴ LUQUE, Elida y otros, “Las políticas de la Revolución Argentina en Santa Cruz. El gobierno del Comodoro Rayneli”, p. 719.

imaginada como una nueva forma de "civilizar". Un diario alineado con el régimen alertaba que, con Rayneli, Santa Cruz comenzaba a transitar una “etapa de hormigón y asfalto” porque, "pavimentar, en nuestra provincia, es civilizar"³⁵.

Tan fuerte era la impronta desarrollista que sobrevolaba el imaginario de políticos y técnicos que, una vez agotada la experiencia de la “Revolución Argentina”, ya en la transición hacia el retorno a las urnas, el nuevo interventor federal inició gestiones para acelerar un plan de obras públicas que se encontraba empapado de las metas de su antecesor. Solo a modo ilustrativo podríamos mencionar el pedido de asfalto de rutas medulares de la provincia, de un aeropuerto en la capital santacruceña, de infraestructura portuaria, de un importante número de viviendas y de una universidad regional³⁶. Tampoco el peronismo, una vez triunfante, se mostró distante de las premisas que habían orientado las políticas de los gobiernos de facto. Más allá de la radicalidad con la que se planteó conseguir esos objetivos (recordemos la hegemonía de la tendencia revolucionaria en el armado partidario que llevó a la gobernación a Cepernic en 1973), la plataforma de gobierno sostenía una agenda que había sido definida desde el nacimiento de esta "nueva provincia". En una entrevista reciente, este gobernador rescataba como principales acciones el relanzamiento del proyecto sobre el río Santa Cruz, el mejoramiento de las comunicaciones (sobre todo, con Tierra del Fuego), la lucha contra el latifundio británico y la industrialización de la carne por medio de la gestión pública de un frigorífico que, hacia fines de los sesenta, había cerrado sus puertas.

Al igual que Santa Cruz, **Chubut** tuvo un debut muy temprano en lo que a políticas desarrollistas se trata. Ya en la nueva constitución provincial, bajo la hegemonía radical, se establecía un régimen económico que reconocía los derechos de los trabajadores –en especial aquellos que había sancionado la derogada constitución peronista de 1949 (estabilidad, limitación de la jornada, descanso semanal, sueldo anual complementario, entre otros)-, y reforzaba la presencia del naciente Estado en la protección de las cuatro riquezas fundamentales que albergaba la provincia (ganadería, agricultura, minera e ictícola). En las discusiones de la convención constituyente de 1957 emergió la necesidad de protegerlas de la "codicia implacable de organizaciones

³⁵ Citado en: LUQUE, Elida y otros, “Las políticas de la Revolución Argentina en Santa Cruz. El gobierno del Comodoro Rayneli”, p. 719.

³⁶ HUDSON, Mirna, p. 706.

capitalistas foráneas de carácter imperialista" y el imperativo de explotarla "los argentinos para los argentinos"³⁷.

Estos discursos encajaron a la perfección con las políticas de seguridad nacional que, desde 1955, el Estado nacional venía llevando adelante. Tomando distancia de la antigua política de asentar guarniciones militares, los diferentes gobiernos de facto aplicaron regímenes de promoción industrial y asignaron recursos para el montaje de una infraestructura que facilitara la ocupación civil y productiva de las "nuevas provincias"³⁸. Para el caso chubutense, quizás como ninguna otro de los distritos patagónicos, las políticas desarrollistas tuvieron una fuerte connotación industrialista; aspecto que, si bien estaba presente en el consenso ideológico, no había pasado de ser un deseo plasmado en discursos y proyectos oficiales. Los planificadores definieron tres polos (Trelew, Comodoro Rivadavia y Esquel), enlazados por el Triángulo Vial Provincial como factor de integración³⁹. Apuntando a ese fin, aunque no de manera explícita, ya en 1956 fue sancionado un decreto que, por medio de exenciones impositivas, propiciaba la instalación de establecimientos industriales, lo cual terminó generando un embrionario núcleo textil, compuesto por un puñado de pequeñas empresas y un total de dos mil trabajadores empleados⁴⁰. Si bien este decreto abarcaba a la totalidad del territorio patagónico que se encontraba a latitudes inferiores al paralelo 42°, sus efectos se concentraron en el área más cercana al mercado metropolitano, el noreste de Chubut.

En las décadas de los sesenta y setenta esta política de promoción industrial, a la postre marca distintiva del desarrollismo chubutense, terminó consolidándose a partir de una larga serie de legislaciones. Es interesante ver cómo, en términos discursivos pero también de *lobby*, las autoridades chubutenses y las principales cámaras industriales de la provincia intentaron seducir a las autoridades nacionales sobre la necesidad de mantener los privilegios hacia quienes invirtieran en esta "nueva" provincia patagónica. Cuando el impulso inicial dado a la industria textil estaba agotándose, al amparo del discurso desarrollista tradicional, se sumaron, con el arribo de las autoridades locales de la Revolución Argentina, arengas poblacionistas que, como vimos, no estaban

³⁷ Honorable Convención constituyente del Chubut, Diario de sesiones, Rawson, 1957, p. 21. Citado en GATICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo...* op cit., p. 40.

³⁸ IBARRA, Horacio, *Patagonia Sur. La construcción interrumpida de un proceso de desarrollo regional*, Trelew, Departamento de Historia-UNP, 1997, mimeo.

³⁹ IBARRA, Horacio, *Proyectos económicos, políticos y culturales para la Patagonia desde el siglo XIX hasta el presente*, p. 7.

⁴⁰ GATICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo...* op cit., p. 40.

ausentes en los discursos oficiales de los restantes distritos de la región. Con la aprobación de la ley nacional 18.447, que estableció una zona franca al sur del paralelo 42, el secretario de la Unión Industrial Patagónica aseguraba que "las causas del subdesarrollo patagónico era (...) la ausencia del hombre" y, por esa razón, decía que "llevar población a la Patagonia es pues la base"⁴¹. Esta visión, que asociaba crecimiento económico y despegue demográfico, no era privativa de las autoridades provinciales. La Confederación General del Trabajo, en su regional del noreste chubutense, luego del anuncio de la instalación de una planta de aluminio en Puerto Madryn, sostenía que "el desarrollo industrial es un anhelo general que los trabajadores comparten", pero para que este proceso fuera sustantivo "desarrollo industrial y desarrollo demográfico deben ir de la mano"⁴².

Con la llegada del Proceso de Reorganización Nacional, el discurso local tendiente a ratificar los privilegios para el sector secundario volvió a entroncarse con los llamados a la seguridad nacional. La hipótesis de conflicto con Chile fue de fundamental importancia para seducir a las autoridades nacionales. El asentamiento de población era pensado como una pieza clave en el armado geopolítico. Una declaración de la Unión Industrial Patagónica, con base en Chubut, marcaba que sus propósitos no podían estar "ajenos a los objetivos políticos y estratégicos que la nación se proponga alcanzar en la región, a los imperativos de la seguridad nacional, ni a una opción conciente de los bienes materiales y espirituales a que nuestra sociedad aspira". Y terminaba su alocución intentando convertir a los intereses del sector industrial en los de la Nación. Después de todo, rezaba la declaración, "la industrialización es un movimiento de la sociedad como un todo; (...) no tiene por finalidad hacer cosas, sino hacer un país"⁴³.

Una vez alejados los fantasmas bélicos, y conforme avanzaban las medidas aperturistas, los discursos locales comenzaron a estar sintonizados en otra frecuencia. La posibilidad de que el núcleo industrial chubutense lograra sobrevivir a los embates del mercado comenzó a alejarse de los imperativos que planteaba la seguridad nacional. De ser "atalaya del progreso", como era pensada en el periodo inmediatamente anterior, la industria comenzó a ser imaginada como una fuente primordial de empleo y, por ende, de estabilidad social. Una actividad que, hacia mediados de los ochenta, aportaba

⁴¹ *Jornada*, 15-11-1969, p. 2. Citado en GATICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo...* op cit., p. 51.

⁴² *Jornada*, 16-6-1970, p. 6. Citado en GATICA, Mónica...op cit., p. 51.

⁴³ *El Chubut*, 2-9-1979, p. 7.

la mitad del valor agregado en materia industrial y empleaba directamente a más de cinco mil obreros, no podía ser librada al juego de la oferta y la demanda. El reclamo de una política activa por parte del Estado Nacional aparecía como esa garantía que permitiría evitar su extinción como actividad vertebradora de una parte de Chubut. No en vano el diario Jornada, portavoz del discurso industrialista, creía que el desarrollo del sector secundario "debe ser una propuesta insoslayable de toda administración", dado que esta actividad había "contribuido en la zona en forma preponderante en cuanto se refiere a la creación de empleo" y concluía diciendo que "la creación de puestos de trabajo era la única manera de lograr el desarrollo de la Patagonia"⁴⁴.

Luego de este recorrido, un aspecto pareciera estar fuera de duda: las "nuevas provincias" patagónicas se constituyeron, entre fines de los cincuenta y comienzos de los noventa, en un espacio dilecto para discursos que enrolamos dentro de lo que algunos autores denominaron "desarrollismo genérico". Mas allá del carácter de las autoridades, vemos en ellas una serie de denominadores comunes que van a atravesar el periodo estudiado. Entre ellos, no podríamos dejar de mencionar la valorización del papel de los nuevos estados provinciales en la economía, la necesidad de una infraestructura que ligue a los diferentes polos de desarrollo a nivel provincial y a estos con el mercado nacional, la transformación *in situ* de los recursos naturales y la multiplicación de políticas de atracción demográfica. De todos modos, y esto es quizás lo más interesante, cada una de las "nuevas" provincias combinó de distintas maneras esos propósitos y, por esa razón, llevó adelante diferentes políticas. En ese sentido, deberíamos diferenciar el énfasis dado por Chubut al desarrollo del sector secundario de las políticas poblacionistas aplicadas de forma continua por los diferentes gobiernos santacruceños, así como también el interés de las autoridades neuquinas por atraer recursos que nutrieran al estado provincial de aquellas llevadas adelante por Río Negro que apuntaron, sobre todo, a superar la fragmentación económica del espacio.

Coincidencias en los puntos de llegada: Estado, enclaves y debilidad estructural

En el periodo 1960-1990, las provincias patagónicas experimentaron un crecimiento que las condujo a convertirse en un modelo a seguir por provincias sumergidas en situaciones de crónica depresión. Y los datos no ofrecen dudas al

⁴⁴ Jornada, 2-4-81.

respecto: en los treinta años que siguieron a 1960, al mismo tiempo que su población se triplicaba, las economías patagónicas, excepción hecha de Tierra del Fuego, multiplicaron su volumen entre dos y cuatro veces (los casos límite fueron Chubut y Neuquén respectivamente)⁴⁵. Algo semejante ocurrió en materia de producto bruto per capita. Esas provincias que, todavía en pañales, alcanzaban apenas la mitad del promedio nacional, a finales de los ochenta no tendrían inconvenientes para duplicarlo⁴⁶.

Lo que en los sesenta se presentaba como una posibilidad, en las décadas siguientes se convertiría en un laboratorio donde se ensayaron un conjunto de políticas con reminiscencias keynesianas⁴⁷. De la mano de una matriz estado-céntrica, las provincias patagónicas demostraron una *performance* muy superior a la nacional. Mientras que Argentina crecía a un ritmo casi imperceptible, aquellas gozaban incrementos superiores al 5% anual⁴⁸. Esta evolución modificó el peso de la economía patagónica: entre 1970 y 1985 triplicó su participación en el producto bruto nacional. Los cambios generales fueron acompañados de importantes variaciones en la composición del producto, que nos ponen frente a una transformación de envergadura, y también ante el incumplimiento de muchos de los objetivos de la planificación oficial.

Comencemos analizando el **sector primario**. Diferentes gobiernos patagónicos realizaron estudios para poner en producción áreas del territorio provincial. Pero más allá de sus intenciones, los proyectos no lograron detener la caída de la *agricultura* en la economía patagónica. Por fuera de las 8.200 hectáreas irrigadas sobre el río Neuquén, la producción de frutas tuvo un crecimiento apenas positivo. Junto a esta tendencia, en la que incluimos también al Alto Valle del río Negro, fue evidente un fenómeno de concentración que cobró impulso hacia finales de los setenta. El dominio del capital fragmentado, en una suerte de modelo *farmer* patagónico, se convirtió sólo en un buen recuerdo. Cuando la aparición de nuevos competidores hizo menos rentable al negocio de la fruta, los grandes empresarios intentaron mantener su nivel de ganancia a expensas de los pequeños productores. El resultado fue la transformación de los

⁴⁵ VELAZQUEZ, Guillermo y MORINA, Guillermo, “Las migraciones interprovinciales y el proceso de diferenciación regional. El caso argentino (1960-1991), *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 11, n° 34, 1996, p. 551.

⁴⁶ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, *Análisis del Desarrollo de la Provincia del Chubut*, Rawson, p. 18.

⁴⁷ BORON, Atilio, “Prologo”, en FAVARO, Orietta, *La construcción de un orden estatal...*, op cit., p. 11.

⁴⁸ BILDER, Ernesto y ZAMBON, Humberto, “La matriz productiva del Neuquén: evolución y perspectiva”, *Opinión y Conocimiento. Apuntes sobre la realidad neuquina*, n° 1, Vol. 1, Año 1, p. 68.

últimos en minifundistas, desprovistos de beneficios económicos a largo plazo y objetos de una aguda descapitalización⁴⁹.

La caída de la *ganadería* fue aun más pronunciada. Los diversos proyectos que alentaron la diversificación productiva, no pudieron frenar la tendencia recesiva. En Neuquén, los técnicos del COPADE denunciaban en 1984 la “falta de fuentes de trabajo y el éxodo masivo de su población”. Para el caso de Santa Cruz, Chubut y Rio Negro, espacios señeros en lo que a producción ganadera se refiere, la situación no es más halagüeña. La menor productividad del suelo, resultado de un proceso de sobrepastoreo, hizo que disminuyera, entre 1960 y 1990, a la mitad la participación de la Argentina en el stock ovino internacional (del 7 al 3%). Lo mismo sucedió con las existencias de ovejas en la Patagonia: de 75 millones a principios de siglo a menos de 20 millones tras las nevadas de los años ochenta⁵⁰. La ganadería extensiva, motor de la ocupación de buena parte del territorio patagónico, perdió su importancia al interior de la economía, sin encontrar una producción de mayor rentabilidad que sirviera de reemplazo. En conjunto, la agricultura y la ganadería perdieron esa importancia relativa que habían tenido durante la primera mitad del siglo XX: si a mediados de los sesenta, ambas representaban –en promedio– un 15% de la economía de las provincias patagónicas, en 1970 esa participación se redujo al 6% y siguió su marcha descendente hasta ubicarse en el 4% en 1985.

El **sector secundario** siguió un itinerario distinto. La construcción fue, sin lugar a dudas, uno de los rubros que más participó en la generación del producto bruto geográfico. Un par de datos iluminan su importancia: a comienzos de los setenta, cuando en Neuquén se estaba erigiendo *la obra del siglo* (Complejo Chocón-Cerros Colorados), la construcción llegó a representar un cuarto del producto bruto geográfico y, dentro de ella, la obra pública concentraba más del 75% del sector. Para la misma época, con el tendido del Gasoducto Cerro Redondo-Pico Truncado, la construcción alcanzó cerca de un tercio del PBG santacruceño, siendo prácticamente la totalidad de la misma oficial⁵¹. Esta presencia del Estado permaneció sin grandes modificaciones hasta 1976, cuando las restricciones de la política nacional se reflejaron en un virtual congelamiento. La recuperación del ritmo de inversión se recobró a comienzos de los ochenta y alcanzó su máximo en vísperas del retorno de la democracia, cuando la

⁴⁹ BANDIERI, Susana, *Historia de la Patagonia...*, op cit., pp. 278-284.

⁵⁰ NAVARRO FLORIA, Pedro, p. 290.

⁵¹ BONA, Aixa, p. 764.

participación de la construcción en el PGB, para el periodo 1983-1989, osciló entre el 12% y el 14% (Chubut y Neuquén respectivamente). Luego sobrevino una lenta retirada oficial que favoreció la emergencia de los primeros bolsones de desocupación.

El despliegue del **sector manufacturero** fue geográficamente dispar. Para el caso neuquino fue una de las grandes cuentas pendientes. Después de todo, el colonialismo interno pregonado por el MPN reposaba en una asimétrica relación entre provincias productoras de bienes primarios y provincias industrializadas. Las mayores esperanzas de las autoridades provinciales estaban en la puesta en marcha de proyectos como un polo petroquímico o una planta de fertilizantes, a partir de los cuales la provincia procesaría el total de su producción hidrocarburífera.

Estas aspiraciones tuvieron, sin embargo, un dispar grado de cumplimiento en los años analizados. Es cierto que el sector creció a un ritmo del 6% anual entre 1970 y 1982⁵². Pero si observamos su comportamiento desde otro ángulo visualizamos una evolución contraria a lo esperado por los organismos planificadores: en ese periodo, el peso del sector industrial en la economía provincial cayó un 60%⁵³. Este hecho, que a primera vista puede parecer contradictorio, habla de un sector que creció a una tasa sensiblemente menor que las restantes actividades productivas. Las ramas industriales de mayor crecimiento fueron, como es lógico imaginar, las relacionadas con la extracción de hidrocarburos. El procesamiento del petróleo y sus derivados representaba en 1982 un tercio del producto industrial, mostrando una tasa de crecimiento en los setenta cercana al 10% anual. Más allá de esta importancia relativa, el peso de estas actividades en el conjunto de la economía era francamente desalentador. El propósito de inyectar valor a los recursos dentro del territorio, elevado al nivel de política de Estado, volvía necesario una serie de inversiones que nunca fueron realizadas.

Lo sucedido en Santa Cruz fue precisamente en el sentido contrario al consenso industrialista. Lejos de aumentar, el peso del sector manufacturero no hizo más que reducirse: si, en 1953, su participación era del 8%, para comienzos de los noventa había disminuido a la mitad. Sin demasiadas chances de transformar los recursos hidrocarburíferos, la industria santacruceña se redujo a algunos bienes de consumo que, por los costosos fletes, tuvieron una cierta protección de la competencia. Se trataba de una economía extractiva, sin eslabonamientos que dependía de productos elaborados

⁵² CDCT, *El sector industrial...*, op cit., p. 8.

⁵³ *Ibíd.*, p. 9.

por fuera de la región⁵⁴. Quizás la única excepción a este esquema fue la industrialización de productos pesqueros que, pese a su creciente importancia luego de 1983, no pudo cubrir el espacio que la industria frigorífica había dejado vacante en la estructura santacruceña.

Nada de esto ocurrió en Chubut donde, gracias a un régimen de promoción nacional, se instaló uno de los núcleos textiles más relevantes del país. Lejos de sus humildes inicios, Trelew llegó a concentrar en 1975 dos terceras partes del producto bruto de la provincia; en un desempeño que se diferenciaba del pobre 36% que aquella ciudad presentaba sólo cinco años antes⁵⁵. De la mano de una actividad con predominio de modernos establecimientos y orientada al mercado nacional, la producción industrial chubutense se septuplicó entre 1970 y 1985⁵⁶. De todos modos la industria chubutense tuvo escasos efectos en el logro de un desarrollo integrado, tal cual lo prescribían las recetas cepalina. Es cierto que, durante el periodo estudiado, se instalaron un buen número de empresas pero éstas, lejos de irradiar dinamismo al conjunto del espacio, funcionaron como un enclave industrial sin efectos dinámicos a mediano plazo⁵⁷. Para buscar las causas de este desempeño debemos posar nuestra mirada en la orientación que adquirió un sector que creció en virtud de la “despromoción” del área metropolitana, aunque no dejó de trasladar beneficios a esa región. Después de todo, el predominio de los eslabones intermedios, con gran dependencia de los proveedores metropolitanos para la materia prima, y el hecho que la terminación de los productos haya sido realizada en espacios extra-regionales, limitaron sus implicancias en el territorio chubutense⁵⁸.

El **sector terciario** experimentó un crecimiento sin antecedentes que lo llevaría a concentrar más de la mitad del PBG. Esas provincias, que se deshacían de su herencia territoriana, fueron un escenario ideal para el despliegue de la actividad comercial. Una sociedad crecientemente urbanizada permitió al comercio incrementar su participación en el producto bruto geográfico. Aquí se evidencia también uno de los fracasos de la política desarrollista: lejos de lograr generar un proceso de integración regional y difusión del poblamiento, se concentró cada vez más la cantidad de habitantes en unas pocas grandes ciudades, dejando grandes extensiones de la Patagonia (en especial la

⁵⁴ BONA, Aixa, p. 765.

⁵⁵ GÁTICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo...*, op cit., pp.56-57.

⁵⁶ BEINSTEIN, Jorge, *Dinámica global de la economía patagónica*, LUDEPA-SME / INTA-GTZ, 1993 p. 254.

⁵⁷ GÁTICA, Mónica y otros, *Patagonia: desarrollo y neoliberalismo...*, op cit., p. 58.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 57.

meseta central de Chubut⁵⁹ y Santa Cruz) casi sin población y sin acceso a los servicios mínimos⁶⁰. El crecimiento del comercio fue acompañado de la mayor relevancia de rubros como finanzas, seguros y comunicaciones, claves para entender el peso de los servicios en la estructura de las provincias patagónicas.

Un segundo factor que nos pone frente a una economía de servicios fue el creciente peso del Estado. Todos los partidos coincidían en señalar la importancia de la esfera oficial en la cobertura de las demandas de una población en crecimiento. Así se produjeron inversiones en materia de salud, educación y vivienda. Mantenerse en el centro de las prioridades del Estado federal era indispensable para obtener recursos que permitieran mejorar el *standard* de vida de la población, montar una infraestructura que comunicara su territorio y poner en marcha una economía diversificada. Aunque nada hacía suponer que esta situación fuera permanente, la idea de fondo era la contraria: la dependencia en materia financiera aparecía como un paso que conduciría a una economía cada vez menos subordinada a decisiones tomadas a miles de kilómetros.

Encontramos en este principio, uno de los defendidos por los planificadores, un problema de difícil solución. Desde los primeros momentos de vida institucional, la necesidad de incrementar la base de sustentación de sus economías interesó a los exponentes de la política local. En las mismas convenciones constituyentes, los debates más encendidos giraron alrededor de las riquezas necesarias para el despegue de la economía. Los recursos llegados de Nación eran considerados insuficientes y, por ese motivo, se reclamaba un aumento de las partidas. De no hacerlo, era probable que las nuevas provincias presentaran situaciones de ahogo financiero y que su autonomía fuera sólo una expresión de deseo. Como resultado, las nuevas provincias aseguraron la propiedad de los yacimientos, fuentes de energía hidroeléctrica y recursos forestales, más allá que su explotación estuvo a cargo de empresas nacionales. La combinación de ambos factores concilió el funcionamiento de una economía de *enclave*, encarnada en grandes empresas públicas nacionales, y un Estado provincial que aumentó su capacidad de acción sobre la base de abundantes –pero ingobernables– recursos nacionales.

⁵⁹ Con la puesta en marcha del programa desarrollista la población residente en el área central de Chubut pasó del 10,2% al 3,7 entre 1960 y 1991. Mientras tanto la población residente en la costa pasó del 62 al 80% del total. A su vez el PBG de la meseta central pasó en estos años de representar el 5,5% del total a solamente el 2,5, mientras la costa pasó del 79,1% al 90%. Datos desarrollados en IRUSTA, Delia y RODRÍGUEZ, Lidia, *Aportes para el estudio del desarrollo urbano de Trelew*, Informe final de proyecto PID-CONICET, 1993.

⁶⁰ Ver KLOSTER, Elba E. (2001) “Región Patagónica”. En VELÁZQUEZ, G: *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa*. Tandil, CIG. UNICEN, 2001.

Epílogo, puntos de contactos y agenda a futuro

La segunda mitad del siglo XX fue testigo de la extinción de los territorios nacionales y del nacimiento a las “nuevas” provincias patagónicas. Esta transición, que se desplegó con fuerza en el periodo 1960-1991, fue definiendo un modelo que presentaba las siguientes características:

- *Fuerte participación del Estado en la economía.* El diagnóstico de las autoridades provinciales no podía ser más claro: la tenue presencia del Estado nacional en los años territorianos se había traducido en un cuadro de postergación, donde convivían una enorme dotación de recursos ociosos y una población sumergida en la pobreza. Toda posibilidad de escapar de esta situación estaba centrada en la capacidad planificadora de las nacientes provincias. Con una serie de propósitos, que iban desde mejorar los indicadores sociales hasta posibilitar la diversificación de la economía, la presencia oficial ganó terreno en el periodo analizado.
- *Dependencia financiera respecto al Estado nacional.* La endeble base material obligaba a los nacientes Estados provinciales a recurrir a recursos “externos”. Sólo con la colaboración del Estado nacional podría producirse ese *salto adelante*. Pero lo que se suponía iba a ser una etapa transitoria terminó siendo un defecto estructural que acompañó a los distritos durante todo el periodo. Los pagos del estado nacional se convirtieron en un engranaje clave para el funcionamiento de una matriz estado-céntrica, sin que esto lograra traducirse en una implantación industrial de envergadura. Los efectos más dañinos fueron visibles a mediados de los ochenta y se hicieron evidentes a comienzos de los noventa, cuando los fondos de Nación cayeron verticalmente.
- *Importancia de las economías de enclave.* Los diferentes planes de desarrollo advertían sobre la conveniencia de apoyar actividades que generaran un *efecto de arrastre y eslabonamiento* de actividades productivas. Con la puesta en marcha de diferentes polos de desarrollo sería posible la diversificación productiva y la elaboración de las materias primas *in situ*. Este objetivo, salvo contadas excepciones, estuvo lejos de ser alcanzado. El peso de la expansión del PBG recayó en actividades cuyo excedente no permaneció en la provincia. Usando la

definición de Zambón y Bilder, podríamos decir que los sectores que motorizaron el crecimiento de la economía “no dieron lugar a relaciones intersectoriales ni hacia delante y, en consecuencia, tuvieron pocas vinculaciones con su *hinterland* productivo”⁶¹. La explotación de recursos energéticos quizás sea el mejor ejemplo de este diseño económico. Aunque la profundización de este perfil productivo generó un impacto inicial benévolo, que se tradujo en la llegada de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, los efectos que siguieron no fueron tan intensos y, luego de las privatizaciones, tendieron a ser negativos. En términos generales, podría decirse que las economías de enclave, en este caso estatal, dejaron a su paso un saldo ambiguo: por un lado alentaron un crecimiento de la actividad económica en las áreas donde se desplegaron; por otro, disminuyeron el margen de acción a las instancias decisorias locales y no lograron dinamizar el conjunto del territorio.

- *Sectores ganadores y perdedores.* Una de las metas de las planificaciones provinciales era alentar un crecimiento armónico. Con el propósito de dinamizar los diferentes espacios que modelaban las geografías provinciales, las autoridades pensaban en la necesidad de crear numerosos polos de desarrollo a su interior. Sólo así sería posible superar las fracturas que acompañaban a las “nuevas” provincias desde los tempranos tiempos del Territorio Nacional. Una agricultura y una ganadería capitalizada permitirían relanzar al sector primario. Algo similar sucedería con el sector secundario: su impulso aumentaría la chance de aprovechar los recursos naturales. Esta declaración de principios tuvo un dispar grado de cumplimiento. El sector primario exhibió un crecimiento negativo que alentó un “éxodo” desde el interior de las provincias. El sector secundario, salvo el caso de la construcción y el enclave textil en el noreste de Chubut, creció a un ritmo menor del esperado, lo cual se reflejó en una caída de su participación en el PBG. El sector terciario, especialmente el comercio y los servicios sociales, fue uno de los motores de la expansión económica y una de las principales causas de la explosión demográfica de las “nuevas” provincias patagónicas. El crecimiento del aparato administrativo, convirtió a las capitales provinciales y a un puñado de ciudades que, dedicadas a actividades puntuales, concentraron una importante

⁶¹ ZAMBON, Humberto y BILDER, Ernesto, “La matriz productiva...”, op cit., p. 70.

variedad de servicios, en centros sedientos de brazos que protagonizaron severos procesos de macrocefalia al interior de cada “nueva” provincia.

Sobre la base de estos denominadores comunes, que parecieran atravesar a las "nuevas" provincias patagónicas, podemos dejar planteados algunos temas que, aunque no abordaremos en este trabajo, podrían preparar el terreno a nuevas indagaciones y, sobre todo, a estudios comparativos:

- *Estado nacional y “nuevas” provincias del Norte.* En los casos de Chaco, Formosa y Misiones, todas “nuevas” provincias del norte argentino, el Estado nacional no pareciera llevar adelante una política de fomento para esta región, como sí la desarrolló para Patagonia. Entre las posibles causas de esta situación, algo que seguramente deberá ser profundizado en el futuro, podríamos apuntar a la ausencia en aquellos recursos naturales estratégicos que estaban en la base del “desarrollismo genérico” y a su menor importancia en términos de seguridad nacional (recordemos el peso que tuvo, en buena parte del periodo estudiado, la hipótesis de conflicto con Chile). Dicho de otra forma, la relación de dependencia con el Estado nacional, algo que estuvo presente en todas las nuevas provincias, en el caso de los distritos norteños pareciera tomar la forma de una asistencia financiera de corto plazo y no de proyectos de desarrollo a mediano o largo plazo como sí vemos para la Patagonia.
- *Nuevas provincias argentinas y especialización productiva regional.* La política diferencia del Estado nacional para cada bloque de “nuevas” provincias, tiene relación con el rol que cada región cumplió en el desarrollo capitalista del país: las del norte fueron proveedoras de mano de obra barata y de materia prima de escaso valor y poco exportable (yerba mate, algodón); mientras que las del sur cumplieron el papel de productoras de recursos naturales estratégicos y de alto valor exportable (petróleo, gas, pesca, minería metalífera) y necesitaron durante años recibir en forma constante nueva mano de obra que hiciera posible la explotación de dichos recursos.
- *Nuevas provincias y migraciones internas.* El lugar que las nuevas provincias argentinas tuvieron en la arquitectura de lo que denominamos "desarrollismo genérico" generó las bases económicas de procesos migratorios que se desplegaron, claro está, a

escala microsial. Por eso, era necesario generar un flujo financiero que, directa o indirectamente, prestara las condiciones educativas, sanitarias y habitacionales para que esa población se trasladara a la región patagónica. Podemos pensar, entrando en el terreno de lo conjetural, que la escasa inversión en infraestructura tan propia de las “nuevas” provincias del norte –pero también de otros espacios regionales (por caso, el Noroeste) fue parte del proyecto. Con el tradicional esquema de *push/pull*, podríamos afirmar que la peor calidad de vida se convirtió en un condicionante, aunque no determinante, en el traslado de población hacia otras regiones, como la patagónica, donde esa mano de obra era imprescindible.

Como toda primera aproximación, el presente texto no deja de ser análisis general y, desde luego, parcial (los aspectos económicos fueron privilegiados sobre otras variables). De ahí que la tarea por delante no sea menor y deba romper con la ausencia de estudios comparativos dentro de la historiografía argentina. La posibilidad de analizar las relaciones entre economía y sistema político o de examinar la dinámica que asumieron los conflictos sociales en estos espacios periféricos son dos de los muchos desafíos que le aguardan a la historia de las “nuevas” provincias argentinas. A modo de cierre, y abusando de una metáfora artística, podríamos decir que intentamos instalar el bastidor de un cuadro; solo resta que comiencen las pinceladas empíricas.