

ÓRGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE
PLANIFICACIÓN VOLUMEN XIV - NUMERO 53 - MARZO DE
1980



Revista Interamericana de Planificación

MABEL MANZANAL

LO APARENTE Y LO REAL EN LA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO
ECONÓMICO EN LA PROVINCIA
DE RIO NEGRO: 1958-1964*

Introducción

Tanto en el ámbito académico, donde era objeto de investigación social y económica, como en las esferas gubernamentales, hacia comienzos de los años sesenta, el análisis regional se encontraba en pleno auge en América Latina. Uno de sus aspectos era la planificación regional, a la que pocos dudaban en asignar un papel básico en el desarrollo nacional. Esto se manifestaba en la proliferación de planes regionales de distinto tipo, que postulaban que, en un determinado país o región de un país, la desigualdad social y económica regional limitaba el desarrollo socioeconómico y que, por lo tanto, a través de la planificación había que tratar de reducirla¹.

Surgió luego una nueva teoría, en parte debido a la experiencia lograda por la puesta en marcha de los planes regionales y entre sus expositores figuraban algunos de los

que formularon la anterior. Desde esta formulación sólo es posible comprender lo regional a partir del análisis del sistema económico del que forma parte y la desigualdad entre regiones es considerada inherente al sistema socioeconómico y no sólo consecuencia de la dinámica económica. Dentro de esta concepción una corriente afirma que la intervención del estado sólo se produce cuando lo regional se convierte en un problema para el funcionamiento del sistema, por ejemplo, cuando la desigualdad regional genera fuertes conflictos sociales; no en otro caso. En resumen, una política pública regional estaría motivada por la búsqueda del desarrollo nacional o por la necesidad de mantener el funcionamiento del sistema socioeconómico preexistente.

Las anteriores son dos opciones teóricas opuestas; la elección entre una u otra depende sobre todo de la concepción que se tenga del funcionamiento global del sistema económico. Sin embargo, ciertos casos resulta difícil explicarlos en términos de esas posiciones teóricas, a pesar de que en ambas existen matices de lo mucho que se ha estudiado el tema. Las formas de acción del estado y la variedad de situaciones que debe afrontar son tan complejas que el material teórico disponible para comprender su con-

Este trabajo fue publicado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) como Documento de Trabajo 6.

De aquí en adelante el concepto "desigualdad regional" sin ninguna especificación se referirá a la desigualdad regional en los aspectos económicos y sociales.

ducta en estas cuestiones es todavía insuficiente. Existen casos de políticas² regionales que no corresponden con precisión a algunos de los esquemas explicativos conocidos. Por lo teórico. En primer lugar, porque enriquece el conocimiento analítico sobre políticas públicas regionales. Además, porque contribuye a la comprensión aunque en forma menos directa, de las políticas públicas en general y del papel del estado en su formulación.

Precisamente las corrientes teóricas conocidas no permiten alcanzar una explicación ajustada del caso aquí estudiado. Por lo tanto, se profundizará la búsqueda de los determinantes socioeconómicos que condujeron a la formulación del plan regional elegido. Se persigue como objetivo contribuir a ampliar el poder explicativo del marco teórico tomado como punto de partida, cuya perspectiva en principio se enfrenta con los esquemas teóricos dominantes.

El caso de estudio es el plan de desarrollo para la provincia de Río Negro promovido durante el período 1958-1964 por el primer gobierno provincial encabezado por Edgardo S. N. Castello³. La propuesta básica del plan era expandir una zona económica y socialmente rezagada con el objetivo ma-

nifiesto de disminuir las desigualdades socioeconómicas dentro de la provincia. Esa zona oriental abarca tres departamentos colindantes: Adolfo Alsina, General Conesa y San Antonio; dos de ellos sobre la Costa Atlántica. En el de Adolfo Alsina, se encuentra Viedma, la capital de la provincia. Al mencionar las desigualdades el programa se refiere sobre todo a las notables diferencias demográficas y socioeconómicas existentes entre el Alto Valle (situado en el departamento General Roca) y el resto de la provincia. La concepción básica del programa de desarrollo regional era crear zonas homogéneas de crecimiento equilibrado que permitieran la expansión armónica de todas las regiones provinciales.

La primacía socioeconómica que hasta hoy ejerce el Alto Valle en la provincia se debe, en gran medida, a que desde larga data allí se han concentrado las inversiones estatales. Esto se comprueba al observar desde las obras de riego construidas a principios de siglo hasta el llamado "Plan de Trabajos Públicos" de 1958. Este último, —más que un plan, fue una asignación presupuestaria de distintas partidas que favorecía netamente al Alto Valle: correspondía a éste más del 54 por ciento de lo presupuestado en obras para toda la provincia, contra menos del 19 en el Valle Inferior y menos del 6 en el Valle Medio⁴. Esta forma de distribuir fondos realizada poco antes de sancionarse la constitución de la nueva provincia de Río Negro (hasta entonces un territorio nacional), se alteró radicalmente durante la gestión del primer gobierno constitucional, el de Castello, obediendo a modificaciones substanciales y duraderas en la concepción de las necesidades socioeconómicas de las distintas subregiones provinciales. Aún en la actualidad, después de varios gobiernos constitucionales y de facto, la tendencia iniciada en 1958 se mantiene. Por ejemplo, en 1979 al departamento General Roca, que es casi equivalente a decir Alto Valle, le correspondía solamente el 20 por ciento de las inversiones

2. *Se entiende por "políticapública" un recurso de poder que se instrumenta a través de planes, proyectos, etc., y que en determinado contexto social, político e institucional es la expresión de la voluntad del gobierno sobre determinados aspectos. Se considerarán políticas públicas tendientes a paliar desigualdades regionales las que expresan explícitamente esta intención y cuya consecuencia inmediata, estimada a priori, es precisamente la disminución de la desigualdad a que se alude en el objetivo.*
3. *El plan de este gobierno se encuentra sistematizado en los presupuestos anuales de obras públicas y fundamentalmente en el Programa de Desarrollo de Río Negro 1960-1964 (PRO 5). En este trabajo, a éste último, también se lo identificará como "Plan Castello", porque el conjunto de todas estas propuestas se lo conoce también bajo esta denominación, en tanto surgieron durante el gobierno del Dr. E. Castello y constituyen, hasta la actualidad, el plan más orgánico y sistemático con que ha contado la provincia.*

4. *Porcentajes elaborados en base a datos del Decreto Nacional No. 10706 del 9-9-57 y Decreto Provincial No.1007 del 30-12-57.*

provinciales en obras públicas frente a los departamentos Adolfo Alsina y San Antonio que en conjunto les correspondía el 60 por ciento⁵.

En este trabajo se parte de la hipótesis de que el Programa de Desarrollo de Río Negro 1958-1962 fue elaborado por y para grupos con intereses económicos en Viedma y San Antonio Oeste y sus áreas de influencia (grosso modo los departamentos Adolfo Alsina y San Antonio, respectivamente). Para ello esos grupos aprovecharon una coyuntura favorable que hacía posible hacer coincidir algunos de los objetivos politicoeconómicos que ellos perseguían para la provincia con los de la política económica Nacional, logrando así que esta última se convirtiera en un decisivo apoyo para el programa provincial. Por otra parte, las obras programadas por el gobierno provincial estaban articuladas con otras obras localizadas en la misma zona y proyectadas en términos prioritarios por el gobierno nacional. Entonces, todas estas obras en conjunto beneficiaban ya no sólo a sectores con intereses puramente regionales sino a otros sectores de fuerte poder económico y político en el orden nacional. Si a todo esto se agrega que la mayor parte de las obras consideradas se adecuaban a un modelo de desarrollo para América Latina planteado básicamente desde los Estados Unidos, aparecen otros sectores también interesados en la puesta en práctica del plan. A partir de esto, la idea de que el programa provincial estaba orientado a paliar las desigualdades socioeconómicas regionales pierde su fuerza de convicción, apareciendo, en cambio, como una justificación; la disminución de las desigualdades puede ser una consecuencia del programa pero no el principal objetivo de éste.

Entonces, por un lado, la decisión manifiesta de disminuir desigualdades es aparente y, por otro, la planificación regional realizada no está ligada directamente ni al desarrollo nacional ni a resolver contradicciones en el funcionamiento del sistema, sino a intereses específicos de ciertos sectores sociales. Fueron sectores regionales los que aprovecharon una coyuntura favorable para imple-

mentar un plan que los beneficiaría en sus intereses económicos. Y como al mismo tiempo dicho plan permitiría dinamizar el área donde estaban radicados estos intereses y, posiblemente, disminuiría la desigualdad socioeconómica de esa zona con respecto a la más rica de la provincia, el Alto Valle, utilizaron estas consecuencias como argumentaciones básicas para promocionar el plan en cuestión.

Las obras programadas en esos momentos para los dos departamentos mencionados, especialmente San Antonio, eran importantes para el desarrollo nacional y en varios casos siguen siéndolo en la actualidad. Esta importancia en el orden nacional, los largos períodos demandados para construir la mayoría de las obras (que se demoraron por distintas causas) y la necesidad de emprender la construcción de obras complementarias de las inicialmente planeadas, son factores que continúan manteniendo la distribución favorable de las inversiones provinciales para los departamentos Adolfo Alsina y San Antonio. En la misma dirección opera la consecución del pensamiento desarrollista prevalente entre los dirigentes que se han ido sucediendo en el gobierno provincial.

A lo largo de este trabajo se pondrán en claro estas aseveraciones. El estudio comenzará con una breve exposición de las líneas teóricas generales que guiarán el análisis. A continuación se describirá el caso elegido para el estudio concreto, especialmente las características de las obras públicas planeadas y de las zonas promocionadas. Luego se precisarán los interrogantes e hipótesis planteados, que en su mayor parte surgirán de la sola lectura del trabajo. Inmediatamente se mostrará hasta qué punto las hipótesis se pueden corroborar a partir de las líneas teóricas generales trazadas al comienzo. En el último punto, tras un breve resumen, se precisarán las conclusiones. Estas pueden dividirse entre las que a través del análisis realizado convalidan las hipótesis planteadas y las que obligan a dejar abiertas ciertas preguntas como hipótesis para estudios posteriores.

5. Véase diario *Río Negro*, de enero 6, 1980.

Algunas líneas teóricas de referencia

Se mencionarán en este punto algunas de las ideas generales que guiarán el estudio.

Se parte de la concepción de que toda política pública actúa sobre la estructura de poder. En consecuencia interviene en las relaciones existentes entre las fuerzas sociales y su aplicación puede beneficiar a ciertos grupos en desmedro de otros, o puede consolidar una situación anterior. Desde la formulación de una política pública existe una idea respecto a la distribución del poder a que va a dar lugar. Tal política, de alguna forma, actúa sobre las relaciones de poder (político y/o económico) de las fuerzas sociales, aunque el resultado puede ser el esperado o no.

Por lo tanto, para el análisis y la comprensión de los determinantes de una política pública debe profundizarse en la identificación y en el accionar de las fuerzas sociales interesadas. Pero para llegar a esto, previamente debe estudiarse esa política específica en su contexto, porque la misma generalmente es parte de una estrategia de desarrollo y se halla en un contexto económico, político e institucional. Además, y en el mismo sentido, cuando determinadas situaciones (como pueden ser las desigualdades regionales) son reguladas a partir de la iniciativa de un gobierno, es necesario, para comprender dicha regulación, analizar el funcionamiento que tiene ese régimen de estado junto con las características del estado en sí mismo.

Entonces, tratándose de un caso perteneciente a un país de la periferia del sistema capitalista, se considera que el funcionamiento del estado se explica a partir del proceso de acumulación capitalista. Sólo de esta delimitación se analiza la coyuntura específica, puesto que cada régimen de estado puede asumir distintas modalidades de alianza, tanto con el capital nacional como con el internacional. Es decir, debe alcanzarse un análisis más detallado de, por lo menos, las siguientes cuestiones:

1. Relación entre el régimen de estado y la específica coyuntura internacional existente en el período correspondiente!

La concepción que guía el análisis es que los ciclos de las economías nacionales presentan una alta asociación con la economía del mundo capitalista. No pueden desconocerse los condicionamientos que imponen las potencias hegemónicas a través de resortes económicos y financieros.

2. Alianzas entre el sector que detenta el control del aparato gubernamental (y que consecuentemente elabora determinada política) y determinados sectores capitalistas nacionales. Más precisamente, es necesario indagar en función del caso en estudio, pero sin perder los objetivos generales que persigue el régimen de estado en cuestión, qué sector capitalista interno recibe mayores posibilidades de capitalización.

3. Relación que tiene la política pública a estudiar con la política global y sectorial del gobierno nacional. Esto implica además un análisis que permita diferenciar entre el contenido apologético y el contenido real en la presentación de las políticas en general.

Características del caso de estudio elegido

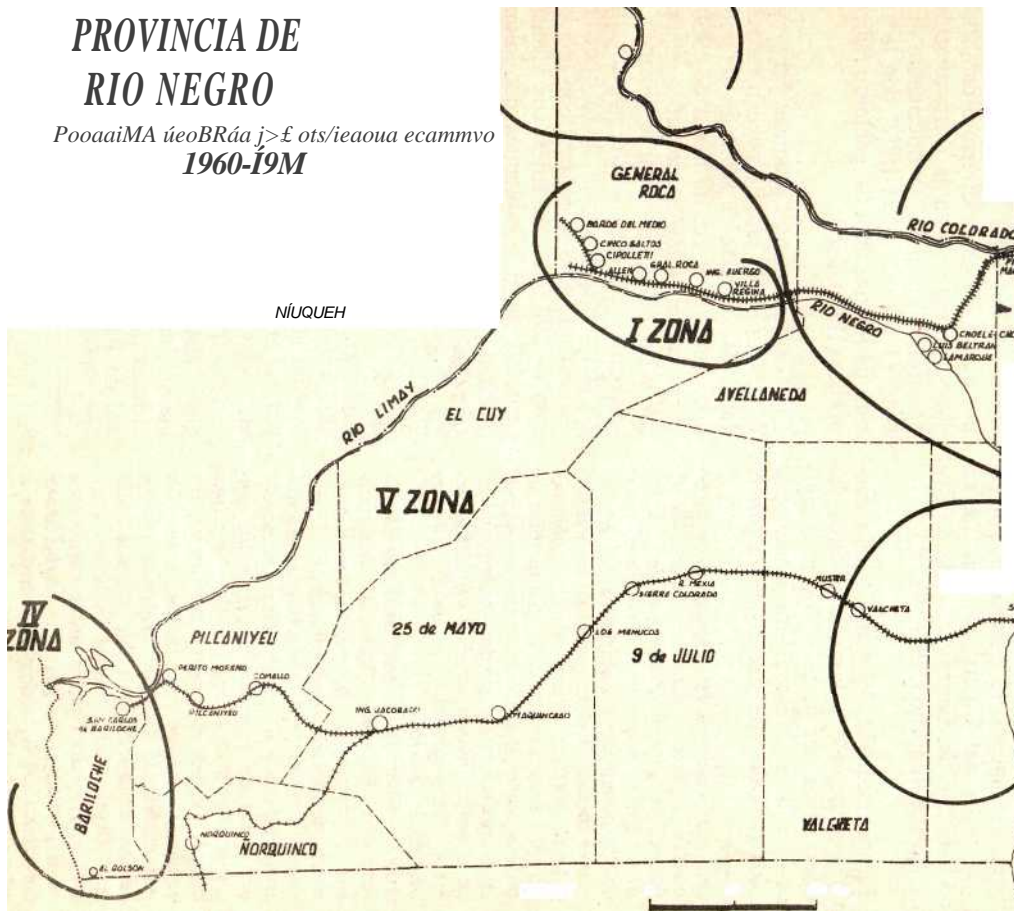
El contexto político en el que se da el plan en estudio es, en principio, el de la asunción de la autonomía provincial. En efecto, a partir de 1958 comenzó a consolidarse en Río Negro el proceso de institucionalización iniciado en 1955 y los sectores locales empezaron a intervenir directamente en las funciones del gobierno provincial⁶. Ya desde el primer gobierno constitucional —el de Castello, oriundo de Río Negro— se inició un proceso tendiente a modificar la estructura socioeconómica provincial. Esta situación coincidió con la asunción de un nuevo gobierno nacional cuya política económica se inspiraba en el denominado desarrollismo⁷. Este gobierno lo presidía Arturo Frondizi, quien llegó al poder a través del triunfo

6. *El antiguo Territorio Nacional de Río Negro fue convertido en provincia por la ley nacional 14.408 promulgada el 10 de julio de 1955. La Constitución Provincial fue sancionada el 10 de diciembre de 1957.*

7. *Es necesario dejar señalado que, a partir de aquí, toda mención a las "intenciones" o a la "política explícita" del gobierno se refiere*

PROVINCIA DE RIO NEGRO

PooaiMA úeoBRÁa j>£ ots/ieaoua ecamvvo
1960-19M



Fuente:
Provincia de Río Negro

∨DOLFB JilSIHá
Ministerio de Economía
Dirección General de Política
Económica
y Dirección de Estadística y
Censo
PRO 5-Programa de
Desarrollo Económico
de Río Negro 1960-1964,
Viedma, 1960.

electoral de su partido, la Unión Cívica Radical Intransigente —UCRI— que también triunfó en numerosas provincias, una de las cuales fue Río Negro, donde, en consecuencia, obtuvo la Gobernación.

La importancia que reviste el gobierno de Castello dentro del funcionamiento socioeconómico de la provincia se base fundamentalmente en que la propuesta que durante esta etapa se hizo —y que constituyó el primer plan de desarrollo económico con que contó la provincia en toda su historia— signó el accionar de los gobiernos posteriores. La propuesta de este gobierno, también desarrollista, fue la misma que con algunas modificaciones, se implementó durante los gobiernos de facto del Comodoro Luis Lanari (1966-1969) y del General de Brigada Roberto Vicente Requeijo (1969-1972)⁸.

La trascendencia del plan Castello también se percibe ante la ausencia de otros planes alternativos por parte de los otros regímenes que lo sucedieron. Por ejemplo, si bien los radicales del pueblo ejercieron el

rirá a las descripciones oficiales sobre determinados aspectos a estudiar, lo cual debe diferenciarse tanto de la praxis, es decir, la política oficial concretizada en hechos, como de los objetivos no manifiestos por restricciones socioeconómicas, pero subyacentes a la práctica política. Precisamente, la objetivación de estos últimos es lo que justifica un trabajo como el presente y eso se realizará en la medida en que puedan ser introducidas en el análisis nuevas variables explicativas sobre el funcionamiento y la ideología de este modelo de desarrollo.

8. Ambos gobiernos tuvieron entre sus colaboradores a reconocidas figuras del desarrollismo. Durante la administración Lanari se da principalmente el caso del Ministro de Economía, el Comodoro Roberto Huerta -encumbrado militante del desarrollismo nacional- que desde sus funciones prácticamente ejerció el manejo de la cosa pública. Lo mismo ocurrió durante el gobierno del General Requeijo: numerosos funcionarios, entre ellos varios ministros (Galarce, Gü A costa -ambos de Economía-; Seoane -de Asuntos Sociales-; Suárez -de Servicios Públicos-, etc.), o bien respondían abiertamente a esa misma línea política o habían sido colaboradores inmediatos del Comodoro Huerta durante la administración anterior.

poder en la provincia entre octubre de 1963 y junio de 1966, bajo el gobierno de Carlos Nielsen —también oriundo de Río Negro—, no sólo no propusieron un plan opcional sino que básicamente su accionar pareciera circunscribirse a las críticas del plan desarrollista.

Es decir, a partir de 1958, la dinámica socioeconómica provincial implementada desde el gobierno estuvo básicamente signada por la concepción desarrollista, a pesar de que el gobierno propiamente desarrollista sólo estuvo presente directamente hasta 1962. Por lo tanto, ese año no pareciera marcar, por lo menos para el caso provincial, el fin de la ideología desarrollista, sino que, por circunstancias de diverso orden, sus principios perduraron en la estructuración del desarrollo provincial, prácticamente durante todo el período 1958-1972, con la excepción de los tres años del gobierno radical del pueblo (1963-1966).

Los lineamientos generales del programa de desarrollo en estudio pueden rastrearse a partir del discurso de asunción del gobernador Castello el 10 de mayo de 1958⁹. El punto central sobre el que giró la exposición fue la necesidad de poblar la provincia y básicamente la de impulsar el poblamiento de las zonas rezagadas. En dicha oportunidad destacó que sólo se contaba con una población de 195.000 habitantes, con apenas una densidad de 0.9 habitantes por kilómetro cuadrado y que, al estar las mayores concentraciones demográficas en el Alto Valle, San Carlos de Bariloche y Viedma, resaltaba el profundo contraste entre áreas donde la población aumentaba con una alta tasa de crecimiento y aquellas zonas estacionarias y aún semidesérticas. Consideraba que esta situación se reproducía en el orden social y por eso coexistían centros desarrollados con un progresivo crecimiento, en consonancia con su estado económico, junto con otros en pleno abandono. La propuesta de este gobierno fue volcar su mayor empeño en estos últimos para producir la transformación social de Río Negro. La demanda de una mayor población implicaba la formulación de

9. Publicado por la Secretaría General de la Gobernación de Río Negro, 1958.

un plan de desarrollo de vastos alcances, que debería considerar necesaria la asistencia del gobierno nacional. Fundamentalmente, los parámetros que el gobernador señaló y sobre los que debía delinearse el plan eran:

1. Riego en las porciones no explotadas del valle del río Negro y en las adyacencias del río Colorado.

2. Fían colonizador promocionado a través de la entrega de tierras públicas y la asistencia crediticia.

3. Construcción de una **red de caminos** para facilitar la comunicación entre centros de población y de trabajo.

4. Construcción de un **puerto** apto para concentrar la actividad comercial provincial y para el aprovechamiento de los recursos marítimos.

5. Aprovechamiento del **potencial hidroeléctrico** y de los recursos naturales, básicamente los minerales y los conectados con el desarrollo del turismo.

Se estimaba que todo esto permitiría sentar las bases de un desarrollo que, superando la explotación agropecuaria, se centrara en la expansión agroindustrial y en la intensificación de la actividad minera.

Estas fueron las ideas generales que guiaron la formulación del Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964 (PRO 5)¹⁰ y de los diferentes presupuestos provinciales anuales de obras públicas. En este trabajo el análisis se centrará en el PRO 5 porque allí se encuentra la mejor sistematización sobre la propuesta de desarrollo provincial.

El PRO 5 se elaboró con la idea de que se constituyera en un instrumento propulsor de la evolución integral de la economía rio-

10. *Al respecto, véase: Provincia de Río Negro, Ministerio de Economía, Dirección General de Política Económica, PRO 5, Programa de Desarrollo Económico de Río Negro, 1960-1964, Viedrna, junio 20, 1960.*

negrina. En este sentido se hizo, previamente a las propuestas específicas, un estudio de las zonas económicas que componían el territorio provincial y de sus posibilidades para el desarrollo económico, con el objetivo de que las inversiones a realizarse en algunas de ellas se tradujeran en "resultados concretos e inmediatos"¹¹.

Las zonas económicas que se determinaron fueron (ver mapa adjunto):

1. Zona I: correspondía al Valle Superior, fundamentalmente en el departamento General Roca.

2. Zona II: se extendía desde el Valle Medio hasta General Conesa (inclusive) y comprendía además las localidades de Río Colorado y Catriel y sus áreas circundantes.

3. Zona III: comprendía el Valle Inferior (departamento Adolfo Alsina) y los departamentos de San Antonio y Valcheta.

4. Zona IV: correspondía a la llamada zona Andina y comprendía fundamentalmente el departamento Bariloche.

5. Zona V: conocida como Línea Sur, se extendía por la meseta patagónica rionegrina¹².

En el plan se propuso un programa de inversiones de vastas proyecciones que, como tal, no podía ser realizado con los recursos propios de la provincia y entonces se previó obtenerlos a través de un préstamo del gobierno nacional reintegrable a largo plazo. El presupuesto estimado para tales inversiones fue, en 1960, de m\$_n 2.500 millones (cerca de 21 millones de dólares de ese año); esta suma se distribuía porcentualmente según la siguiente clasificación:

11. *Ibid., p.12.*

12. *Cabe consignar que gobiernos posteriores establecieron algunas modificaciones a esta delimitación zonal. Así, por ejemplo, al promediar la década del 60, Cañeta junto con el Valle Inferior y los departamentos de San Antonio y Valcheta, pasaron a formar parte de lo que se conoció como "Complejo del Este", por un lado, y por otro, Catriel fue incluida en la zona del Valle Superior.*

1. Obras básicas de desarrollo: 77 por ciento.
2. Obras complementarias del desarrollo proyectado: 18 por ciento.
3. Otras obras complementarias: 5 por ciento.

Tanto las obras **básicas** como las complementarias del desarrollo proyectado constituían fundamentalmente obras de **infraestructura**. La diferencia entre ellas radicaba en que el primer grupo englobaba a las grandes obras **requeridas prioritariamente** (obras de riego, canales de desagüe, defensas, puentes, puerto San Antonio, et.) en tanto el segundo grupo comprendía las obras **necesarias para una utilización más eficiente de las primeras y para acelerar la expansión del desarrollo proyectado** (fundamentalmente eran la provisión de gas y agua potable a distintas /oblaciones del interior, el puerto fluvial til Viedma y el aeródromo en la misma ciudad).

Las "otras" obras complementarias pretendían favorecer "la formación de centros de población en condiciones ambientales normales de salubridad, seguridad y comodidad"¹³. Es decir, se trataba de poner en funcionamiento un nivel mínimo y eficiente de servicios públicos indispensables en el área. Para eso se proyectó la construcción y acondicionamiento de edificios para policía, justicia, administración de recursos fiscales, cementerios, escuelas, mataderos municipales, lugares de esparcimiento, plazas, etc.. El mismo fin tuvo también la provisión de electricidad, la de cloacas, el mejoramiento de calzadas, la adquisición de camiones para la recolección de residuos, riego, nivelación de terrenos, etc., todas inversiones destinadas a diferentes localidades de la provincia. Sin embargo, debe recordarse que lo presupuestado para estos fines sólo alcanzó al 5 por ciento del presupuesto total del plan.

Otros aspectos de este plan que requieren una mayor explicitación son los referidos a la distribución de los recursos programados entre las distintas zonas económicas

13. *Provincia de Río Negro, PRO5, ob. cit., pág. 17.*

de la provincia y entre las distintas obras básicas proyectadas.

La distribución de los recursos entre las zonas económicas

Como se observa en la tabla 1, la Zona III (es decir, el Valle Inferior, San Antonio y Valcheta) concentraba la mayoría (el 60 por ciento) de las inversiones destinadas a obras de infraestructura. Le seguían en importancia las inversiones en el Valle Medio (Zona II), que representaban caá el 20 por ciento del total. Cualquiera de estas zonas superaba en inversiones en infraestructura al Alto Valle, al que se le destinó el 10 por ciento del total presupuestado¹⁴.

El Valle Superior ejercía la primacía en la asignación de los recursos de las "otras" obras complementarias (tabla 2). Sin embargo, estas cifras tienen poca relevancia, porque este tipo de obras representaban un ínfimo porcentaje del presupuesto total (5 por ciento) y porque sólo estaba asignada una parte (el 55 por ciento) del monto total, la destinada a financiar sólo los dos primeros años del plan, es decir 1960 y 1961.

La distribución de los recursos entre las obras proyectadas

En principio debe señalarse que este plan se limita a mencionar las obras a realizar y asignarles un costo aproximado. Es decir, carece de un estudio sistemático para cada una de las obras que especifique características, necesidad de construirlas en relación con demandas particulares y detalles de costos. Aunque para algunas de las obras programadas se contaba con estudios

14. *Dado que las principales inversiones proyectadas para el Valle Medio, en cuanto al monto asignado, se encontraban en General Cone-say Colonia Frías, cabe suponer que ya en ese momento comenzó a delinearse lo que, aproximadamente a partir de 1966, se conoció como "Complejo del Este". Hacia esa época el área correspondiente a los departamentos Adolfo Alsina, San Antonio y Conesa se constituyó, bofo ja denominación de Complejo del Este Rionegrino, en una región plan que recibió un fuerte impulso de las inversiones provinciales y nacionales.*

previos,¹⁵ los mismos no fueron incluidos, ni se los usó como referencia. Tampoco se englobó a las distintas obras en una propuesta conjunta con estudios pormenorizados de los distintos elementos a integrar, los tiempos de realización y los costos de implementación.

La obra principal incluida en el Programa de Desarrollo Económico 1960-1964 fué el puerto de San Antonio, para el que se estimó una inversión provincial de m\$ 400 millones de 1960 —aproximadamente 3.3 millones de dólares—. Este monto representaba el 16 por ciento del total presupuestado en el Programa¹⁶.

Si bien en esta zona se carecía de agua potable —una de las mayores limitaciones existentes— diversa información recogida permite afirmar que, en la provincia de Río

Negro, San Antonio Oeste era el único puerto con las condiciones requeridas por el plan de desarrollo propuesto¹⁷.

Entre las restantes obras del programa, dos eran las más relevantes en cuanto a su monto de inversión:

1. **El riego en el Valle Inferior:** este proyecto se dividió en dos etapas¹⁸ y en conjunto constituyó la segunda obra en importancia, tanto por su monto de inversión como por sus características —colonización y poblamiento de un área prácticamente vacía—. Por estos dos últimos aspectos, el

ble para la alimentación. Desde la construcción del ferrocarril de San Antonio Oeste a San Carlos de Bariloche el abastecimiento de agua se realiza mediante vagones tanque, pero este sistema ha resultado costoso e insuficiente. Lo mismo ha ocurrido con la construcción de aljibes particulares para el almacenamiento del agua proveniente de las escasas lluvias del área. Al respecto, puede verse Provincia de Río Negro, Cuaderno con fundamentación técnica, económica y política de la necesidad de un puerto rionegrino en San Antonio Oeste, decreto provincial núm. 424 del 12-2-62, págs. 15 y siguientes.

15. *Por ejemplo, en el caso de la provisión de agua a San Antonio Oeste, en distintas oportunidades y asistemáticamente, se habían realizado estudios al respecto, sin embargo, las primeras intenciones de realizar un estudio en profundidad (en cuanto a integración con otras obras, periodización, disponibilidad financiera, etc.), se concretaron con el contrato suscripto en junio 6 de 1961 entre el Gobierno Provincial y la Société Grenobloise d'Etudes et d'Application Hydrauliques (SOGREAH), una consultora francesa especializada en este tipo de trabajos. Como se ve, esto ocurre recién un año después de la formulación del Plan Castello.*

16. *En realidad, el reconocimiento de la aptitud de este puerto para la operación con buques de considerable calado aparece ya desde la época de su descubrimiento, hacia 1779. En 1899 el ingeniero italiano César Cipolletti decía que era considerado el mejor puerto de la República. Similar opinión tenía el Dr. Bailey Willis, jefe de la Comisión de Estudios Hidrológicos de la Patagonia, en la primera década de este siglo. Los antecedentes en este sentido son muchos y variados, pero en todos ellos la restricción fundamental que se planteaba era la ausencia absoluta de agua potable en su área de influencia. San Antonio Oeste se encuentra en una zona semiárida que carece totalmente de agua potable en corrientes superficiales o subterráneas. Ningún río desemboca en el mar en su vecindad y las perforaciones efectuadas en el subsuelo han tenido por resultado la obtención de agua salobre, no utiliza-*

17. *Así surge, por ejemplo, del informe realizado en 1960 por una comisión técnica contratada por el gobierno provincial y relacionada con la empresa SOGREAH para determinar la ubicación más conveniente del puerto. En ese estudio se investigaron las posibilidades diferenciales de establecer el puerto en: a) San Antonio Oeste, b) Bahía Blanca, c) Puerto Madryn, d) el Río Negro, desde Viedma hasta su desembocadura en el Atlántico y, e) la zona costera hasta el paralelo 42. La conclusión del relevamiento fué que ningún puerto existente reunía las ventajas naturales, físicas y geográficas en la Bahía de San Antonio para la producción futura de la provincia, tanto para el aumento de la producción agrícola como para el nacimiento de una producción minera e industrial. Según el gobierno provincial fué en base a estas recomendaciones que resolvió centrar los estudios y esfuerzos en el sector del viejo puerto abandonado hacía ya muchas décadas.*

18. *Estas etapas se llamaban, en realidad, en el Programa de Desarrollo 1960-1964, "segunda" y "tercera", respectivamente. Posteriormente, a partir de la creación del Instituto*

proyecto obtuvo continua promoción en los mensajes oficiales¹⁹.

La inversión provincial fué estimada en m\$N 140 millones (aproximadamente 1.7 millones de dólares) para la segunda, representando ambas el 14 por ciento del total presupuestado en el Programa. El proyecto en su conjunto consistía en ese momento en la puesta en producción y colonización, por medio de la introducción del riego, de 20.000 hectáreas²⁰.

Si bien la provincia todavía contaba, al asumir sus funciones el primer gobierno constitucional, con una gran cantidad de tierras fiscales (más de un 33 por ciento de su superficie total: 20 millones de hectáreas), su aptitud productiva era, en general, tan baja e irrecuperable que debían descartarse como áreas potenciales para la producción de bajo riego. Por eso eran poco relevantes las tierras fiscales que podían ser destinadas al programa de riego del Valle Inferior²¹.

2. La provisión de agua a San Antonio Oeste mediante la construcción de un acueducto desde el río Negro. En principio, se

de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI), el 5-8-61 y de la realización de estudios integrales sobre riego y colonización en el Valle Inferior, se redefinieron las etapas, que pasaron a ser "primera" y "segunda", respectivamente. De esta última manera serán denominadas en este trabajo.

19. *Por ejemplo, en la II Conferencia de Gobernadores realizada en Buenos Aires en 1958, la intervención más destacada del Dr. Castello estuvo vinculada con el tema de la colonización; vinculado con el mismo resaltó la importancia para el desarrollo provincial de la puesta en producción de estas tierras. Véase Ministerio del Interior II Conferencia de Gobernadores, Buenos Aires, 1958.*
20. *Posteriormente, en el Proyecto del INDEVI, esta cifra ascendió a 60.000 hectáreas. Merece destacarse la enorme diferencia que se dió entre lo presupuestado y lo real, porque el costo final de la primera etapa, aproximadamente 8.700 hectáreas, fué de 15 millones de dólares, aportados, la mitad, por el BID y el resto por la Nación y la Provincia de Río Negro.*
21. *Si bien en el programa del IDEVI las tierras fiscales a ser incorporadas en la primera etapa representaban un 18 por ciento del to-*

estimó una inversión de m\$N 80 millones (aproximadamente 660 mil dólares), por parte de la provincia, representando el 7 por ciento del total presupuestado en el programa.

Según el censo de 1960 San Antonio tenía 5.092 habitantes (1.252 personas más que en 1947). Aunque la provisión de agua a un centro urbano debe considerarse en sí misma fundamental, en este caso la decisión tomada trascendía este aspecto, y estuvo básicamente conectada con la construcción del puerto que era impracticable sin la provisión de agua.

Además existía un plan de desarrollo urbano en San Antonio Oeste que asignaba a esta localidad otras funciones,²² para las cuales la provisión de agua era elemental. Se pretendía formar un centro industrial sobre la base de proyectos que estaban en distintas etapas de análisis y ejecución como, por ejemplo:

1. La instalación de una empresa productora de soda solvay (para esto, en 1962, la Compañía ALCALI S. A. había solicitado un terreno de 10.000 metros cuadrados dentro del ejido de San Antonio y, además, 200 hectáreas dentro del parque industrial creado por la ley provincial 275);

2. La explotación del hierro de Sierra Grande (a 114 kilómetros de San Antonio) y la posible instalación de una planta industrializadora del hierro en la zona urbana.

tal a incorporar, esta cifra pierde relevancia cuando se tiene en consideración lo siguiente: a) en la primera etapa solamente se colonizarían 8.700 hectáreas, o sea, no se llega a cubrir con ella un 15 por ciento del total del programa (60.000 hectáreas) y, b) en la totalidad del área del Valle Inferior (81.155 hectáreas) sólo había disponible un 5 por ciento de tierras fiscales (4.641 hectáreas). Véase FAO, Estudio sobre la rehabilitación de tierras fiscales en el Valle de Viedma, Buenos Aires, 1970, vol. IV, pág. 25; e ITALCONSULT, Plan de desarrollo agrícola del Valle de Viedma, Buenos Aires, 1960, pág. 39.

22. *Véase: Provincia de Río Negro: Cuaderno con fundamentación. . .", ob. cit.*

- 3. La instalación de una fábrica de cemento, y
- 4. La instalación de una industria pesquera.

El programa de obras públicas del gobierno provincial incluía, además, otras obras no localizadas en el área de influencia del Valle Inferior y que, consideradas en cuanto al monto de inversión destinado, tenían cierta relevancia. Las más importantes eran el puente sobre el Río Negro en General Conesa, canales de riego en Río Colorado (es decir, en su zona rural, la Colonia Juliá y Echarren) y en la isla Choelle Choel y el Puente Paso Córdoba (que comunicaba la localidad de General Roca con el Departamento El Cuy). La mayoría de estas obras eran explicadas como medidas tendientes a lograr la integración regional y apoyar a zonas periféricas, utilizándolas para justificar y mostrar que la acción del gobierno provincial se daba sobre todo el territorio de la provincia. Sin embargo, casi todas constituían obras ya comenzadas o largamente demandadas por las poblaciones zonales y su inclusión en el programa sólo era marginal y carecía de integración respecto a los otros proyectos.

Ideología de los planificadores del "PRO 5": Interrogantes e hipótesis

Los aspectos mencionados en el punto anterior son los detalles del programa que permiten presentarlo como un modelo de planificación regional tendiente a disminuir las desigualdades internas a la provincia y alcanzar un crecimiento equilibrado. Sin embargo, la propuesta parece desde un principio incoherente en relación con la concepción de quienes la formularon: los desarrollistas que controlaban el gobierno provincial.

Los desarrollistas, tanto antes como durante el ejercicio del poder público, apoyaban el crecimiento nacional "desequilibrado". En consecuencia, llevando esta concepción al plano de una provincia, la de Río Negro, la presencia en ella de un área de fuerte crecimiento —el Alto Valle— debería asegurar la expansión de otras áreas de la

misma provincia pro medio de encadenamientos anteriores y posteriores. Y si todavía no se hubiera alcanzado la etapa para que este proceso se completase, entonces deberían concentrarse en esa misma área los esfuerzos de inversión aprovechando los ya existentes. Por lo tanto, resulta bastante dificultoso comprender desde esta concepción el apoyo otorgado a un área rezagada en detrimento de otra que se encontraba en plena expansión y que se localizaba dentro de la misma jurisdicción político-administrativa que la primera y por ende dentro del mismo aparato decisorio y ejecutivo.

Algunas especificidades del desarrollismo argentino en estas cuestiones pueden ser útiles para entender mejor la contradicción que se plantea.

La política desarrollista supone que es posible superar el subdesarrollo nacional y alcanzar un desarrollo económico, independiente y autosostenido a través de una rápida transformación estructural. El proceso de desarrollo es encarado como un conjunto de fenómenos cuyas variables fundamentales están referidas principalmente a un espectro sectorial determinado. Lo regional no aparece explicitado a través de líneas de acción específicas, sino como resultante de la política nacional global: el desarrollo nacional implica el desarrollo de las regiones constituyentes. Esta posición considera que, en el largo plazo, como consecuencia de la aplicación de la política económica desarrollista se producirá un crecimiento armónico para las distintas economías interiores. Esto deberá darse aunque la propuesta sea en principio "desequilibradora", en tanto postula la expansión y concentración de actividades en determinados puntos espaciales y sectores productivos. Al respecto, dice Frigerio, el teórico de los desarrollistas argentinos: "la desigualdad en el plano internacional se refleja asimismo en el desarrollo desigual de las diferentes regiones dentro de un mismo país. Esta desigualdad económica entre las regiones de un país y su perpetuación son directamente proporcionales a la profundidad de su estado de subdesarrollo. En efecto, está demostrado que a mayor poder económico concentrado en una nación, mayor es su capacidad para producir hechos en

la economía externa de las empresas, capaces de promover rápidos desplazamientos de la masa de ahorro, mano de obra y tecnología hacia las zonas menos desarrolladas del propio territorio, con lo cual se tiende a una creciente integración geoeconómica nacional"²³.

En esta afirmación aparecen las conexiones entre el desarrollismo y las teorías del desarrollo económico surgidas con la expansión del capitalismo monopolista y difundidas por distintos autores norteamericanos y europeos: Lewis, Rostow, Myrdal, Perroux, Hirschman y otros. Esta ligazón se vislumbra aún más cuando se concentra el análisis en las teorías de los polos de desarrollo. Porque la propuesta de los desarrollistas, aunque no trata aspectos espaciales en forma específica, tiene una notable relación con las teorías de los polos cuando sostienen que, para acelerar y expandir el desarrollo espontáneamente hacia las regiones más rezagadas, se requiere la concentración espacial de determinadas actividades básicas (siderurgia, energía, química pesada, etc.). También esta relación aparece cuando se comparan proposiciones desarrollistas como la antes mencionada de Frigerio con otras como la clásica de Perroux: "... el crecimiento no se presenta en todas partes al mismo tiempo, al contrario, se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía"²⁴.

La conexión que se percibe entre ambos cuerpos de proposiciones lleva a precisar que el tratamiento de las cuestiones regionales dentro del desarrollismo debe operarse casi en forma auténtica. Porque propo-

ne que primero se impongan determinados factores que impulsen un crecimiento "desequilibrado", postulando que luego se producirá una propagación espacial de sus efectos, con una tendencia hacia una relación "armónica" entre las distintas regiones consideradas. Y en este tipo de razonamiento nuevamente se percibe la coincidencia con los teóricos del desarrollo económico antes mencionados. Por ejemplo, uno de ellos, Hirschman, de reconocida influencia en varios aspectos de la política desarrollista, dice: "para que una economía eleve sus niveles de ingreso, primero debe desarrollar y desarrollará dentro de sí uno o varios centros regionales de fuerza económica. Esta necesidad del surgimiento de "puntos de crecimiento" o "polos de crecimiento" durante el proceso de desarrollo significa que una desigualdad interna nacional e interregional de crecimiento es una concomitante y una condición inevitable del crecimiento mismo. Así, en el sentido geográfico el crecimiento es desequilibrado necesariamente. Sin embargo, al mismo tiempo que el marco regional revela de la manera más obvia el crecimiento desequilibrado, quizá no lo muestre de la mejor forma. Al analizar el proceso de crecimiento desequilibrado, siempre se podría mostrar que un adelanto en un punto provoca presiones, tensiones y coacción hacia el crecimiento en puntos subsecuentes"²⁵.

Entonces el impulso otorgado desde el gobierno provincial a un área hasta esos momentos rezagada en los distintos planos de la actividad socio-económica, existiendo otra en plena expansión en la misma provincia, plantea interrogantes en cuanto a las circunstancias que operaron para que no influyeran en la decisión ni los lineamientos teóricos del desarrollismo, ni ciertas consideraciones po-

23. Frigerio, Rogelio, *Crecimiento económico y democracia*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1963, pág. 72.

24. Perroux, Francois, *Note sur la notion de pole de croissance*, en *Economie Appliquée*, 1955, citado por J.L. Coraggio en "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974, pág. 49 y siguientes. Este trabajo tiene un análisis más detallado sobre las similitudes entre estas distintas teorías.

25. Hirschman, Albert, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, pág. 197. La propuesta de este autor difiere de la estrategia desarrollista en los aspectos relacionados con la determinación de cuáles son los sectores prioritarios a desarrollar. Hirschman considera, tomando como ejemplo la secuencia seguida históricamente por los países desarrollados, que la industrialización debe comenzar por las industrias que producen para la demanda final. *Ibidem*, cap. VI.

la economía externa de las empresas, capaces de promover rápidos desplazamientos de la masa de ahorro, mano de obra y tecnología hacia las zonas menos desarrolladas del propio territorio, con lo cual se tiende a una creciente integración geoeconómica nacional"²³.

En esta afirmación aparecen las conexiones entre el desarrollismo y las teorías del desarrollo económico surgidas con la expansión del capitalismo monopolista y difundidas por distintos autores norteamericanos y europeos: Lewis, Rostow, Myrdal, Perroux, Hirschman y otros. Esta ligazón se vislumbra aún más cuando se concentra el análisis en las teorías de los polos de desarrollo. Porque la propuesta de los desarrollistas, aunque no trata aspectos espaciales en forma específica, tiene una notable relación con las teorías de los polos cuando sostienen que, para acelerar y expandir el desarrollo espontáneamente hacia las regiones más rezagadas, se requiere la concentración espacial de determinadas actividades básicas (siderurgia, energía, química pesada, etc.). También esta relación aparece cuando se comparan proposiciones desarrollistas como la antes mencionada de Frigerio con otras como la clásica de Perroux: "... el crecimiento no se presenta en todas partes al mismo tiempo, al contrario, se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía"²⁴.

La conexión que se percibe entre ambos cuerpos de proposiciones lleva a precisar que el tratamiento de las cuestiones regionales dentro del desarrollismo debe operarse casi en forma auténtica. Porque propo-

ne que primero se impongan determinados factores que impulsen un crecimiento "desequilibrado", postulando que luego se producirá una propagación espacial de sus efectos, con una tendencia hacia una relación "armónica" entre las distintas regiones consideradas. Y en este tipo de razonamiento nuevamente se percibe la coincidencia con los teóricos del desarrollo económico antes mencionados. Por ejemplo, uno de ellos, Hirschman, de reconocida influencia en varios aspectos de la política desarrollista, dice: "para que una economía eleve sus niveles de ingreso, primero debe desarrollar y desarrollará dentro de sí uno o varios centros regionales de fuerza económica. Esta necesidad del surgimiento de "puntos de crecimiento" o "polos de crecimiento" durante el proceso de desarrollo significa que una desigualdad internacional e interregional de crecimiento es una concomitante y una condición inevitable del crecimiento mismo. Así, en el sentido geográfico el crecimiento es desequilibrado necesariamente. Sin embargo, al mismo tiempo que el marco regional revela de la manera más obvia el crecimiento desequilibrado, quizá no lo muestre de la mejor forma. Al analizar el proceso de crecimiento desequilibrado, siempre se podría mostrar que un adelanto en un punto provoca presiones, tensiones y coacción hacia el crecimiento en puntos subsecuentes"²⁵.

Entonces el impulso otorgado desde el gobierno provincial a un área hasta esos momentos rezagada en los distintos planos de la actividad socio-económica, existiendo otra en plena expansión en la misma provincia, plantea interrogantes en cuanto a las circunstancias que operaron para que no influyeran en la decisión ni los lineamientos teóricos del desarrollismo, ni ciertas consideraciones po-

23. Frigerio, Rogelio, *Crecimiento económico y democracia*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1963, pág. 72.
24. Perroux, Francois, *Note sur la notion de pole de croissance*, en *Economie Appliquée*, 1955, citado por J.L. Coraggio en "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en *Planificación regional y urbana en América Latina, Siglo XXI, México*, 1974, pág. 49 y siguientes. Este trabajo tiene un análisis más detallado sobre las similitudes entre estas distintas teorías.

25. Hirschman, Albert, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, pág. 197. La propuesta de este autor difiere de la estrategia desarrollista en los aspectos relacionados con la determinación de cuáles son los sectores prioritarios a desarrollar. Hirschman considera, tomando como ejemplo la secuencia seguida históricamente por los países desarrollados, que la industrialización debe comenzar por las industrias que producen para la demanda final. *Ibidem*, cap. VI.

líticas, como que la masa electoral provincial básica se encontraba en la zona del Alto Valle²⁶.

La hipótesis con la que se trabaja es que el Programa de Desarrollo de Río Negro fué elaborado en beneficio de sectores con intereses económicos en el área de influencia de Viedma y San Antonio Oeste, aprovechando una coyuntura favorable, tanto nacional como internacional. Es decir, el programa se elaboró de forma tal que pudiera ligarse a la política desarrollista y, en consecuencia, a los intereses de algunos de los sectores sociales a ella vinculados. También se logró que buena parte de sus propósitos coincidieran con los que tenían diferentes instituciones internacionales en su política de desarrollo para América Latina, que en esos años expresaba la política que los países desarrollados propiciaban para los subdesarrollados.

En consecuencia, las contradictorias argumentaciones relacionadas con la expansión de una zona postergada fueron básicamente recursos utilizados para justificar la propuesta del plan ante la opinión pública. Fundamentalmente hacia la opinión pública rionegrina, que en su mayoría residía y tenía intereses en el área no beneficiada con este programa, el Alto Valle. Además, aunque tales argumentaciones se correspondían con algunos de los lineamientos generales de las teorías económicas afines al desarrollismo en el caso específico, se enfrentaban con aspectos cruciales de su teoría en su conjunto.

Coincidencias con la coyuntura internacional

La polémica que se generó en el período de postguerra respecto a la salida socioeconómica reservada para los países "subdesarrollados" tuvo su origen en la búsqueda de soluciones para el esquema social basado en el capitalismo. Esto implicó que el conjunto de países centrales asumiera

26. *En cuanto al caudal eleccionario por ejemplo en las elecciones de 1957 —de constituyentes— casi la mitad de los votantes pertenecían al departamento General Roca, donde se localiza el Alto Valle. En éste se encuentra la mayoría de la población. En aquel entonces, el resto del departamento era una área vacía.*

nuevas connotaciones respecto a las que había poseído en etapas anteriores²⁷. Al promediar los años 40 comenzó a estructurarse un nuevo orden internacional en el área de los problemas económicos y sociales. La finalización de la Segunda Guerra Mundial fué la conclusión de un largo período crítico para el funcionamiento de la economía mundial, que partió de la primera guerra, pasando por la década del 20 —caracterizada por el desempleo, la inflación y los desajustes económicos— y, finalmente, por la gran depresión de 1929. En realidad, los graves ciclos pasados por la economía mundial durante este período provocaron la caducidad histórica del liberalismo y la necesidad de encontrar nuevas formulaciones ideológicas que guiaran el funcionamiento socioeconómico.

En la búsqueda de ese nuevo orden mundial surgieron varios de los organismos internacionales²⁸. Estos aparecieron asesorando y apoyando financieramente áreas específicas de la actividad económica y social y absorbiendo las profundas transformaciones ocurridas en las relaciones internacionales y en la estructura económica y de poder²⁹.

En principio se perseguía la reconstrucción económica de los países afectados por la guerra, la reorganización del comercio y de las finanzas internacionales y el logro del pleno empleo en los países desarrollados.

27. *Ya con las nuevas condiciones del mercado mundial que surgieron a partir de la crisis de 1929, comenzaron a aparecer los elementos que contribuyeron al surgimiento de las nuevas teorías de el desarrollo para los países considerados de la periferia o subdesarrollados.*

28. *Por ejemplo, es a partir de 1945 que surgen las Naciones Unidas (que reemplaza a la antigua Liga de las Naciones) y como consecuencia de los acuerdos de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.*

29. *El propósito de buscar un nuevo orden mundial ya había sido explicitado en la declaración interaliada y en la Carta del Atlántico de 1941 y también en todos los años siguientes en cada declaración que realizaban las grandes potencias aliadas.*

Pero rápidamente se comprendió que esto no era suficiente para la mayoría de los países que integraban las Naciones Unidas y que no se encontraban dentro del grupo de los desarrollados, entre ellos los latinoamericanos. Porque, en general, para éstos la contienda bélica significó los inicios de un proceso de industrialización, por las severas limitaciones existentes para la importación de materias primas y bienes de capital. Entonces la reestructuración de la economía internacional en los términos planteados no les garantizaba el logro de una mayor "independencia económica"³⁰. Además, también en los propios países desarrollados, paulatinamente, empezó a sostenerse la necesidad de un cambio en las relaciones internacionales, que les asegurara un mayor control de las economías de los países "subdesarrollados", y aumentara la exportación, especialmente de bienes de capital ya amortizados.

En el marco de este contexto internacional comenzaron a surgir las organizaciones internacionales especializadas en los problemas de los países "subdesarrollados". En 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dependiente de las Naciones Unidas y encargada de encontrar soluciones a los desajustes económicos existentes en estas áreas. Luego aparecieron una serie de organismos tendientes a cubrir las necesidades específicas de cada uno de los distintos sectores de la actividad económica. Así, por ejemplo, se fundaron los Comités de Comercio de la CEPAL en 1955, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y otros destinados fundamentalmente a la asistencia financiera, como la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 1956, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en 1960 —ambas apéndices del Banco Mundial—, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959 a partir de una propuesta propiciada por la CEPAL

30. Esto fue expresado, por ejemplo, por parte de los representantes de América Latina en la Tercera Conferencia de los Estados Americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en México en 1946.

en 1954³¹.

Toda esta reorganización del sistema económico y financiero mundial, y específicamente del destinado para América Latina, implicó la presencia de un nuevo esquema de desarrollo para estas áreas. Este esquema estuvo basado, en principio, en promover el proceso de industrialización, ya iniciado en algunos de esos países. Se propiciaba la formulación de políticas deliberadas de avance industrial y el otorgamiento de créditos para la exportación de los productos de América Latina. Se pretendía aliviar el problema del financiamiento de la producción de estos países y facilitarles el acceso a la importación de maquinarias y equipos provenientes de los países industrializados, cubriendo de esta manera, según se sostenía, dos aspectos simultáneamente: el "desarrollo latinoamericano" y la absorción de los excedentes productivos de los países industrializados.

Sin embargo, hacia la década del 60 debieron introducirse modificaciones a este esquema porque comenzaron a presentarse numerosos obstáculos en las economías latinoamericanas para mantener tasas satisfactorias de crecimiento. Esta situación se consideró relacionada, por un lado, con el agravamiento de factores externos (fundamentalmente con una agudización hacia mediados de la década de 1950 del deterioro de los términos de intercambio) y, por otro lado, con factores internos considerados rigideces estructurales. La restricción del mercado y la incapacidad para formar ahorros en escala adecuada se atribuyó básicamente —luego de cubierta la etapa de sustitución fácil de importaciones y de haberse estrechado el camino hacia la diversificación—,

31. En 1954 la CEPAL presentó un fundamentado informe titulado "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", en el cual describía la necesidad de una organización henearía de este tipo, y sentaba las bases de su futura organización. Posteriormente, de diversas reuniones celebradas entre los Grupos de Trabajo de los Bancos Centrales de los Países Americanos y los Comités de Comercio de la CEPAL, surgió el acuerdo

a la rigidez del sector agropecuario³².

Entonces, ante la necesidad de cambios en las estructuras económicas y sociales de la región, aparece una nueva corriente en el pensamiento latinoamericano: la denominada "estructuralista". La misma surgió en la CEPAL y puso el acento en la función del estado, como ente encargado de orientar, promover y planificar los distintos "desarrollos" nacionales. El objetivo era la expansión del proceso de acumulación y para alcanzarlo se proponía favorecer:

1. El financiamiento externo y el comercio internacional, incrementando la capacidad de endeudamiento de las entidades nacionales.

2. La ampliación y dinamización del mercado interno, para lo cual debía tenderse hacia la disminución de las desigualdades entre los distintos sectores sociales, actuando sobre el potencial de ahorro que encerraba la alta concentración del ingreso. Es decir, se proponía promover la movilidad social y elevar el nivel de vida de las masas rurales. Para esto último se consideraba fundamental preconizar cambios en el sistema de propiedad de la tierra, por las dificultades que oponía a la asimilación de nueva tecnología. Las modificaciones de la estructura agrícola y la ampliación de la frontera³³ constituían un

32. Prebisch, Raúl, sostenía hace algunos años que la insuficiencia dinámica del crecimiento latinoamericano y sus varias distorsiones no respondían a factores circunstanciales o transitorios. Eran expresión de la crisis del orden de cosas existentes. También señaló que la considerable desigualdad en la distribución del ingreso, lejos de redundar en el fortalecimiento del ahorro y la capitalización, vino a reproducir niveles y formas de consumo que se equiparaban, y a menudo excedían, a los existentes en los grupos correspondientes de las economías industrializadas. Véase *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, págs. 278 a 280.

33. Esta nueva propuesta quedó en parte plasmada el 13 de marzo de 1961 por el presidente Kennedy, cuando proclamó la Alianza para el Progreso. Fue institucionalizada un año después por los gobiernos latinoamericanos en la Carta de Punta del Este. Allí se consagraba co-

punto considerado básico puesto que se afirmaba que en la producción agrícola se encontraba el estrangulamiento interno más grave del desarrollo latinoamericano.

Por otra parte, la posición desarrollista argentina también considera que las consecuencias del subdesarrollo son nocivas tanto a escala nacional como internacional³⁴. Es decir, considera que su superación resulta imprescindible aún para los países desarrollados y, en consecuencia, esta situación favorable debe ser aprovechada por los países subdesarrollados, llevando a cabo una programación adecuada y logrando un ritmo de crecimiento acelerado. Entonces, la superación de la estructura del subdesarrollo para alcanzar un desarrollo capitalista independiente implica terminar con el esquema colonialista de la división internacional del trabajo y promover una economía orientada hacia adentro, que tienda hacia la expansión del mercado interno y hacia la sustitución de importaciones. Las medidas que deben ejecutarse son una programación adecuada y las tendientes a obtener un ritmo de crecimiento acelerado. Es decir, el desarrollismo propone una planificación estatal que establezca las prioridades productivas, el ritmo que debe imprimirse y una restricción transitoria del consumo interno no esencial, para elevar la tasa de capitalización.

mo un deber de los Estados Unidos y de todas las grandes potencias el cooperar con el desarrollo de los países rezagados. Esta decisión se basaba en el reconocimiento de la necesidad de mitigar la situación de pobreza, desnutrición, analfabetismo y enfermedad en que se encontraban los dos tercios de la población mundial, pero básicamente constituía una decisión política vinculada a la defensa contra la infiltración comunista que, a partir de 1959, con el caso de Cuba, se había constituido en un riesgo posible para América Latina. 34. En principio, para el desarrollismo, "son países subdesarrollados -aunque tengan buenos ingresos— aquellos cuya estructura de producción primaria (alimentos, materias primas) ya no provee a la comunidad de los recursos necesarios para un crecimiento sostenido de la economía nacional en la época de la rápida e irreversible concentración de capital y de tecnología en unos pocos centros industriales mundiales" y considera que "el subdesarrollo argentino está determinado por el hecho con-

Como se puede observar, lo expresado hasta aquí revela fuertes similitudes entre la posición "estructuralista" y la "desarrollista". Porque ambas posiciones no sólo coinciden temporalmente en su surgimiento, consolidación y aplicación, sino también presentan semejanzas ideológicas, básicamente en cuanto a las medidas de política socioeconómica³⁵.

En una breve síntesis se puede extraer los elementos más relevantes y coincidentes de estas concepciones. Ambas postulan:

creto irrefutable de que nuestra economía se desenvuelve en una estructura de producción incapaz de generar los recursos necesarios para vencer el estrangulamiento de los factores externos... y para financiar la expansión económica sostenida" en El carácter de la crisis crónica de la economía argentina y la estrategia para superarla. Véase Aguiar, Alonso, Frigerio, Rogelio y otros. Desarrollo y Desarrollo, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1969, págs. 119 y 127.

Esta es una definición claramente insuficiente para precisar la situación de países como le Argentina, puesto que falta el reconocimiento de los aspectos históricos -por ejemplo la vinculación al mercado mundial- que condicionaron la situación del subdesarrollo, como así también la influencia del comportamiento de los grupos sociales internos en la definición de la forma que asumió, interna y externamente, este proceso. En cuanto a las consecuencias del subdesarrollo, dice Frigerio, el ideólogo del desarrollismo argentino: "En este mundo, uno e indivisible, no es distinta ni independiente la suerte de las regiones adelantadas de la suerte de las regiones que no lo son. Después de un período de crecimiento vertical en las primeras, y de aletargamiento en éstas últimas, ambas categorías de países están obligadas a crecer indefinidamente a integrarse en un mercado mundial donde la multiplicación de la capacidad productiva, determinada por los avances tecnológicos, exige un incremento paralelo de la demanda, o sea, la elevación correlativa, uniforme y universal del nivel de vida. La competencia entre regímenes sociales y políticos se establecerá en el campo económico, en relación a la mayor capacidad de producir más a menor costo y de crear en la periferia una mayor demanda solvente. Esto significa que ambos sistemas rivales están obligados a crecer vertical y horizontalmente, utilizando la totalidad de su capacidad productiva y proyectando y ensanchando

1. Que el "subdesarrollo" es una etapa en el proceso de cambio social (del subdesarrollo al desarrollo), un camino de perfeccionamiento hacia la sociedad "ideal": la "moderna sociedad industrial". Es decir, que el objetivo que deben perseguir los países subdesarrollados es alcanzar el mismo tipo de sistema económico, social y político que el existente en las sociedades de más alto grado de desarrollo.

2. Que se necesitan cambios estructurales en la organización socioeconómica de las sociedades subdesarrolladas, cambios que básicamente se centren en dinamizar el proceso de acumulación interna mediante la incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo industrial, la tecnificación de la actividad rural, la apertura al financiamiento externo y la compulsión al ahorro interno.

3. Que la intervención del estado como ente orientador y planificador de este proceso debe ser activa.

Dentro de este contexto aparecen las primeras explicaciones sobre las características del Programa de Desarrollo de la Provincia de Río Negro 1960-1964.

sus mercados en escala mundial. Por eso, la cooperación internacional orientada al desarrollo de las regiones periféricas es objetivamente necesaria para los dos grupos de países - desarrollados y subdesarrollados- en la medida en que el desarme y la convivencia competitiva se resuelvan en el crecimiento vertiginoso de la producción para el consumo de paz. ... Insisto en que el fenómeno histórico de la definitiva liberación de los pueblos rezagados es inexorable y que el mundo -a pesar de la apariencia caótica que presenta en la superficie- se encamina hacia una era de convivencia constructiva y de enudación no violenta, que se proyectará principalmente en la gran empresa común de cooperar en el desarrollo de las regiones sumergidas". Véase Crecimiento Económico... , ob. cit., págs. 10 a 12 (el subrayado figura en el original). 35. Más adelante se verán algunas divergencias respecto a lo que significaban los "cambios estructurales" entre, por ejemplo, la CEPAL y el plan de gobierno desarrollista y, consecuentemente, la necesidad de este último de buscar otro tipo de apoyo exterior, como ocurrió en el caso del plan siderúrgico.

En principio, el programa pretende producir un desarrollo regional "planificado y acelerado", características que concuerdan con la concepción dominante en ese momento sobre estas cuestiones³⁴. Además, la propuesta de desarrollo regional se refería fundamentalmente al aprovechamiento de aptitudes específicas del área que coincidía con intereses extrarregionales (por ejemplo, en el programa adquieren importancia obras vinculadas al desarrollo de la siderurgia, o al desarrollo y tecnificación de la agricultura).

En lo que se refiere a la agricultura, el desarrollo del riego en el Valle Inferior tiene un peso fundamental en el programa. En esta zona existían muy buenas posibilidades para la ampliación de la producción agrícola y, en consecuencia, para el incremento de los saldos exportables —no sólo de productos agrícolas sino también agroindustriales—, porque el Valle Inferior era considerado apto para la producción hortifrutícola. Precisamente, esta era una producción fomentada en esos momentos por tratarse de cultivos intensivos que demandaban alta incorporación tecnológica y posibilitaban el desarrollo industrial —por sus conexiones con procesos de transformación y conservación—. A todo esto, se agregaba que ya había estudios sobre las posibilidades de este tipo de producción en el área y que también allí existían algunos trabajos de infraestructura, por ejemplo, la construcción del canal principal y la bocanoma por parte de Agua y Energía Eléctrica. Esto implicaba que el Valle Inferior se encontraba en una situación ventajosa, respecto a otras áreas con aptitudes similares según los estudios realizados hasta ese momento, porque ofrecía mayores posibilidades para una realización más rápida del proceso.

Otras áreas del país donde también existían algunas de esas condiciones presentaban, por lo general, problemas adicionales que dificultaban la expansión más acelerada de este proceso. Por ejemplo, en el caso del río Dulce, en Santiago del Estero, la presencia del minifundio se constituía en el centro del problema que debía ser superado para luego poder cubrir el otro aspecto. Esto no

36. Véase Provincia de Mío Negro, PRO 5, ob. cit.

ocurría en el Valle Inferior, un área que puede considerarse vacía de población. Allí las tierras pertenecían, en general, a productores ovinos dedicados a la ganadería extensiva con muy escaso desarrollo tecnológico, que podían ver la incorporación del riego como una posibilidad de salir de su situación de estancamiento³⁷. De esta manera al facilitar la incorporación de colonos se tendía hacia el propósito manifiesto en la corriente estructuralista de elevar el nivel de vida de la población rural. También existían mayores posibilidades para los pocos que estaban allí radicados y porque había capacidad para otros contingentes, provenientes en primer lugar de otras áreas de riego, entre ellas el Valle Superior del Río Negro, las zonas de Cuyo y del Río Dulce y, en general, de cualquier otra área rural del país.

Otro elemento referido a las coincidencias existentes entre el programa y la coyuntura internacional es la presencia del BID como agente financiero principal³⁸. Uno de los fines de la intervención de los organismos internacionales en proyectos de inversión estaba referido a los condicionamientos que podían imponer a las pautas de desarrollo de los países subdesarrollados.

Las tratativas del gobierno provincial con el BID para el financiamiento del programa de riego comenzaron ya en 1960, cuando el banco recién estaba constituido. Este programa fue además el primero de su tipo que obtuvo apoyo material de esta insti-

37. Así por ejemplo en el "Estudio sobre rehabilitación de tierras del Valle de Viedma" realizado por FAO en 1979, se señalaba la necesidad de realizar una complementación de la meseta con el valle para ampliar la capacidad de desarrollo de los establecimientos ganaderos. Se afirmaba que éstos básicamente habían carecido de la posibilidad de expandirse por no haber contado con el complemento de tierras regadas que le permitieran terminar la cría realizada en la meseta. Al respecto, véase Chebez, Víctor P., *El proceso de adjudicación de tierras en el Valle Inferior del Río Negro*, IDEVI, Viedma, 1975, trabajo mimeografiado, pdg. 10.

38. También se contactó para el financiamiento al Fondo Especial de las Naciones Unidas. Estos fondos eran sin reembolso.

tuación en el país. El hecho de que para este proyecto de riego se recurriese precisamente al BID se explica porque éste era un organismo financiero internacional destinado a América Latina y especializado en promover proyectos conectados con el desarrollo de obras de infraestructura —como el riego en el Valle Inferior— mientras que, por ejemplo, el Banco Mundial se especializaba más bien en la provisión de maquinarias y equipos.

Al recurrir y acceder al financiamiento del BID se seguían determinados lineamientos de las doctrinas antes mencionadas, como el de incrementar el endeudamiento para acelerar el ritmo de capitalización interna. Además, el Programa de Desarrollo de Río Negro también se vinculaba con la concepción referida a la necesidad de intervención estatal en la planificación del desarrollo mediante la formulación de planes de acción. El cumplimiento de los requisitos que posibilitaban obtener financiamiento de los organismos internacionales exigía un plan como instrumento para la discusión y la contratación.

Esto último a su vez se asocia con el hecho de que el primer plan elaborado, el Programa de Río Negro 1960-1964, era precario y carecía de estudios detallados e integrados sobre la factibilidad de los distintos proyectos y de un programa ejecutivo sobre los mismos. Como la elaboración escrita del programa respondía a la búsqueda de financiamiento, su formulación sólo cubrió los aspectos formales necesarios para la firma del convenio sobre asistencia financiera, porque de todas maneras se actuaba sobre la base de que luego del primer convenio surgirían otros destinados a cubrir los aspectos de asesoramiento técnico necesarios para una mejor elaboración del proyecto y una efectiva construcción de las obras. Tal situación es bastante común en este tipo de asistencia financiera en que luego de un primer contacto entre las partes surgen diferentes contratos destinados a cubrir "aspectos específicos" del proyecto.

Por último, otro aspecto que muestra la coincidencia con las pautas de desarrollo sostenidas desde los organismos internacionales es la creación del Instituto de Desarrollo del

Valle Inferior (IDEVI). El BID exigió, de acuerdo a sus reglamentos internos, antes del otorgamiento del préstamo, la creación de un organismo autárquico para que se relacionase directamente con el Banco. Además, las normas de constitución y funcionamiento del IDEVI fueron redactadas conjuntamente por un miembro del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y funcionarios especializados del BID. A esto debe agregarse que estas normas siguieron casi exactamente los lineamientos de la CEP AL en esta temática³⁹.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que todas las cuestiones mencionadas son coincidencias entre la política internacional hacia América Latina y la política de desarrollo regional de una provincia argentina y que para un análisis concluyente deben englobarse otros niveles de análisis. Además, existen algunos aspectos que también se refieren a la política internacional pero, por ser más relevantes dentro del análisis del programa de gobierno nacional, serán tratados en el punto siguiente.

Coincidencias con la coyuntura nacional

El problema de los países subdesarrollados debía ser encarado —según el desarrollismo— desde el lado de la producción, básicamente en sus aspectos técnicoeconómicos, mediante la planificación estatal y sobre la base de acuerdos entre las grandes empresas y el gobierno nacional⁴⁰.

39. *El trabajo de CEPAL Sistemas de organización administrativa para el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, fue el antecedente más directo e inmediato que sirvió para la reglamentación del IDEVI. Además ciertos funcionarios de organismos nacionales—por ejemplo, el Consejo Federal de Inversiones— que intervinieron en las tratativas con el BID para obtener el financiamiento fueron al mismo tiempo autores de éste y otros trabajos similares de la CEPAL. Es decir, conocían perfectamente las directivas de la CEPAL en estas cuestiones y eran también representantes del Gobierno Nacional, por lo cual disminuían sensiblemente los "desacuerdos" entre las partes.*

40. *Otras vertientes consideradas desarrollistas por distintos autores, encaran el problema por ejemplo por el lado de la distribución del ingreso.*

La asunción del desarrollismo argentino al gobierno nacional, a través del triunfo electoral del Dr. Frondizi, condujo a un plan de prioridades específico para el desarrollo, en función del contexto socioeconómico existente en esos momentos en la Argentina.

La premisa de la que se partió en el plan era la de vencer y transformar la "anacrónica estructura económica" heredada. Se consideraba que el aumento del consumo nacional y la multiplicación de industrias de bienes intermedios no podía seguir apoyándose en las exportaciones agropecuarias. Porque mientras éstas continuaban produciendo alrededor de mil millones de dólares anuales, la cantidad y variedad de los bienes importados continuaba aumentando junto con la población, y consecuentemente, se incrementaba la deuda exterior. Por lo tanto, se planteaba que la disyuntiva estaba entre continuar tomando préstamos en el extranjero para importar los productos que "yacían adormecidos en el suelo argentino" o recurrir al capital extranjero para que participara activamente en el desarrollo nacional, a través de la implantación de la industria pesada, la explotación del petróleo y la producción de energía eléctrica⁴¹. Este último fue el camino que se adoptó.

El planteo teórico de los desarrollistas, según el cual debería activarse en primer lugar la siderurgia⁴², se modificó en el ejerci-

ció del gobierno en beneficio de la producción petrolífera. Por esta vía, se dedujo, se llegaba más rápidamente a resultados concretos que permitirían liberar la balanza de pagos⁴. En consecuencia, la política económica comenzó por impulsar lo que en ese momento se definió como "la batalla del petróleo". A ésta y a la política de reposición de plantales ganaderos, Frigerio las sintetizó en la fórmula: petróleo carne siderurgia química pesada⁴⁴. Esta fórmula intentaba expresar que logrando la primera meta estarían dadas las condiciones para comenzar la segunda. Efectivamente, la denominada "batalla del acero" se inició, aproximadamente, a los dos años de haber asumido la

la modernización y equipamiento de puertos, el sostén de la industria liviana e intermedia, etc.

41. *Extractado del discurso pronunciado por el Presidente de la Nación, Dr. Frondizi, en Sierra Grande, Rio Negro, el 28 de enero de 1961. Véase, Argentina, Presidencia de la Nación, Sierra Grande, un paso decisivo en la batalla del acero y en el progreso de la Patagonia, Buenos Aires, 1961, págs. 3 y 4.*

42. *Los desarrollistas consideraban que lo básico para el desarrollo nacional era la expansión de la industria. Sostenían que en la Argentina el rollo industrial había sido frenado por no haberse dispuesto, en los últimos decenios, de la cantidad de acero que la industria era capaz de consumir. Entonces se consideraba que la producción de acero era prioridad uno en todo programa de reactivación económica. De la disponibilidad de acero dependía la tecnificación del campo, la extracción y explotación del petróleo, la construcción de carreteras, la remodelación del sistema ferroviario, la producción de automóviles, camiones y barcos,*

43. *Al respecto decía Frondizi en el acto inaugural de la planta Gral Savia el 25 de julio de 1960: "no obstante, debemos iniciar el Plan con el petróleo y los hechos nos han dado la razón. El autoabastecimiento en materia de combustibles líquidos ya está próximo, pues debe ser alcanzado a fines del año venidero, y con él, un objetivo fundamental del plan de desarrollo: la nivelación de nuestra balanza comercial, desde años atrás crónicamente deficitaria. El autoabastecimiento de petróleo significará una economía de divisas de la cuarta parte del valor de nuestras exportaciones. La importancia del hecho, en términos de soberanía real y concreta, no sólo declarativo; supera en mucho su importancia económica-financiera, que tampoco es desdeñable... El acero no podía proporcionarnos, en un término tan breve, este magnífico resultado. Por eso elegimos el camino del petróleo. No lo hubiéramos hecho de haber dispuesto, como en 1946, de más de 1.700 millones de dólares que eran propiedad de la Nación Argentina... Disponiendo de reservas suficientes podríamos haber emprendido el Plan de Desarrollo en los dos frentes: es decir, petróleo y acero. Infortunadamente no lo permitían las condiciones en que se encontraba el país el 10 de Mayo de 1958, al iniciar nuestra gestión de gobierno. Las disponibilidades totalizaban, entonces, sólo unos 260 millones de dólares". Ver Argentina, Presidencia de la Nación Siderurgia, base de la transformación económica nacional, Buenos Aires, 1960, pág. 4.*

44. *Rogelio Frigerio, Las cuatro años (1958-1962), Editorial Concordia, Buenos Aires, 1962, pág. 140.*

UCRI el gobierno nacional⁴⁵.

Aunque existía un plan sectorial explícito, no existía —con las mismas características— un plan regional. En parte se consideraba que los aspectos regionales surgirían como consecuencia de la aplicación de la política nacional global. Efectivamente, sucedió de esta manera; precisamente el área más promocionada y que recibió mayor apoyo en ese período fue la Patagonia, porque concentraba los tres elementos básicos para el desarrollo según el equipo gobernante: hierro, petróleo y energía.

En la Patagonia, en esos momentos, se daban las mayores posibilidades de implementar las dos ideas básicas de la política de ese período: la de la integración y la del desarrollo. Era la región donde se podía dar la articulación más directa entre un programa específico para esa área y el plan nacional de la UCRI, que era lo que el desarrollo

mo pretendía: que la política regional se ligara a la política nacional en su conjunto. Además, en la Patagonia se daba una situación especial que también se asociaba con la integridad nacional y la defensa del territorio; dos objetivos básicos tanto para el régimen de estado en cuestión como para los organismos internacionales vinculados a América Latina debido a los peligros potenciales derivados de los cambios sociales ocurridos en Cuba. Se consideraba que la Patagonia, por su cuantiosa y variada riqueza natural, podía ser un territorio propicio para que se produjeran hechos similares, más aún por ser un área despoblada, con un alto porcentaje de población extranjera. Por ello su desarrollo socioeconómico se constituía en una cuestión básica para la defensa nacional en tanto implicara una ocupación real y efectiva.

La preocupación por el desarrollo patagónico, tanto por cuestiones de defensa nacional como por las posibilidades que ofrecía para la economía nacional (a través de la explotación de sus recursos naturales), había comenzado ya antes de la asunción de Frondizi a la presidencia, aunque en este período fue cuando tuvo mayor repercusión.

recursos necesarios para constituirse en el pilar del desarrollo. Por ejemplo, decía Frigerio en una Conferencia pronunciada en la Universidad de Columbia (Nueva York), el 16 de abril de 1959: "La estructura económica formada por estos yacimientos de hierro (se refería a Sierra Grande - **MM.j**, la gigantesca represa de El Chocan, que levantaremos, y los yacimientos de carbón de Río Turbio y de petróleo de Comodoro Rhadavia, se convertirán en lo que se ha denominado el Rhur argentino (haciendo referencia a la Patagonia - **MM.**), y no sólo nos permitirá llenar las necesidades energéticas y siderúrgicas, sino que actuará como agente transformador de la geografía económica nacional". En *Los cuatro años*, ob. cit., pág. 66.

También puede mencionarse al propio gobernador de la provincia de Río Negro, Dr. Costeño, quien el 28 de enero de 1961 sostenía que el triángulo patagónico de Sierra Grande, Río Turbio y El Chocan presagiaba el porvenir porque el petróleo, el carbón, la siderurgia y la energía constituían un acto decisivo para el país. *Revista Hora* 6, Buenos Aires, año I, febrero-marzo de 1961, núm. 8-9, pág. 84.

45. *Numerosas medidas de gobierno y material periodístico muestran que a partir de 1960, el acero adquirió un peso fundamental en la política económica del gobierno. Esto se dio a pesar de fuertes disidencias y presiones existentes dentro del mismo aparato estatal. Por ejemplo, el Ministro de Economía, Alsogaray, que asumió en junio de 1959, si bien declaró que su misión consistía en proseguir el plan inicial del gobierno, inició una campaña publicitaria instando a la población a consumir menos carne para ampliar y mejorar el sistema ferroviario. Esta posición no sólo contradecía el plan inicial, sino al propio Presidente de la República que para esa misma fecha -1960- sostenía: ... "desde hace muchos años se habla de la renovación de los rieles de nuestros ferrocarriles. Esa renovación es imposible realizarla sobre la base de nuestras exportaciones, o sea, cargándola a nuestra balanza de pagos. En definitiva esta renovación tendremos que hacerla con acero que nosotros mismos hagamos dentro del país". Argentina, Presidencia de la Nación, *El Presidente de la Nación con texto sobre la Patagonia*, Buenos Aires, 1960, pág. 14.*

46. El área considerada tradicionalmente como Patagonia, comprende las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. Persistente y continuamente pueden encontrarse menciones en el material informativo de la época en el sentido que la Patagonia poseía todos los

Así, por ejemplo, al comienzo de 1958 el gobierno del General Aramburu creó la Corporación Nordpatagónica sobre la base de una iniciativa de la Dirección General de Fabricaciones Militares⁴⁷. Se justificó esta decisión, tomada poco antes de la asunción del gobierno constitucional, diciendo que no cabían demoras para las urgentes realizaciones que debían operarse en la Patagonia en el campo de la siderurgia, el petróleo y la energía. Esta medidas, en realidad, fueron la culminación de una serie de estudios impulsados a partir de 1955 por el entonces vicepresidente provisional, Almirante Rojas, en su calidad de presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Energético y Obras Hidroeléctricas.

Es decir, la problemática de la Patagonia ocupó la atención pública en un largo período de la historia nacional; tuvo antecedentes en regímenes anteriores al gobierno de Frondizi y se prolongó en los que le sucedieron.

Dentro de este contexto, el papel que le correspondió a Río Negro estuvo básicamente signado por la extracción y explotación del mineral de hierro de Sierra Grande. En torno a la potencialidad económica de este recurso se generaron una serie de medidas de política económica, tanto nacionales como provinciales. La obtención de energía hidroeléctrica en El Chocón, aunque también era considerada una obra básica, no fue la obra prioritaria durante el período del gobierno desarrollista, aunque sí lo fue más tarde, durante el período gubernamental del Dr. Uúia⁴⁹. Es decir, durante el gobierno de

Frondizi las principales obras públicas nacionales y provinciales proyectadas para Río Negro estaban influenciadas y determinadas fundamentalmente por la explotación del hierro de Sierra Grande, pivote en esa área de la política económica nacional⁵⁰. Esto lo sostenía el mismo Frondizi en el discurso ya citado, pronunciado en Sierra Grande: "Pero Sierra Grande no sólo se relaciona con el proceso siderúrgico argentino. Su explotación involucra otro paso trascendente para la transformación económica de la Patagonia, ya iniciada con la explotación del petróleo".

"Sierra Grande significa acero en gran escala, con mineral argentino producido por el capital privado ¡pero también significa acero alimentado por el petróleo y el gas de la Patagonia, por el carbón de Río Turbio y por la hidroelectricidad procedente de la represa "Florentino Ameghino" y, en el futuro, "El Chocón". Significa impulsar definitivamente las industrias de fertilizantes que habrán de derivar de los compuestos fosfóricos que contiene el mineral de la cuenca en elevadas proporciones. Significa activar el tráfico en elevadas proporciones. Significa activar el tráfico marítimo del sur del país y la modernización de los puertos existentes y, aún, la eventual habilitación de uno nuevo. ..".

"Pero Sierra Grande significa mucho más que todo eso. Significa un paso más para asegurar definitivamente la integración de la Patagonia con el resto del país iniciada en 1879 por el General Roca...".

"Sierra Grande significa no sólo acero

das las usinas térmicas indispensables". Ver *Presidencia de la Nación, El Presidente de la Nación*. .., ob. cit., pág. 12. 50. Situación similar se dio durante el gobierno de IWA en tomo a El Chocón. Sin embargo, en este caso la característica de la obra (que requería de un menor número de obras subsidiarias que en el caso del hierro) junto con la posición del gobierno Radical del Pueblo (centrada en fomentar la inversión social, escuelas, salud pública, etc.) pueden haber sido los factores que implicaron que en esa etapa no existiera un plan de inversiones públicas como el que se dio en el período anterior.

47. También fue a iniciativa de esta institución que durante el gobierno de Frondizi, se dictó el Decreto 6.130/61 sobre fomento a la Patagonia.

48. Véase Decreto 512 de enero 17, 1958.

49. Frondizi consideraba que: "el desarrollo de la Patagonia no puede esperar a la construcción de la presa de El Chocón. Mientras se comienza la obra, y se termina, no es posible condeñar al sur del país a que permanezca aguardando a contar con esa fuente de energía eléctrica para establecer las industrias requeridas. Teniendo en cuenta que allá se dispone de petróleo y gas en cantidades extraordinarias, piensa mos que deben levantarse inmediatamente to-

nacional, del que estarán compuestas, mañana, las torres y las perforaciones que penetran en la entraña de nuestros yacimientos de petróleo. **Significa la expresión resuelta de la voluntad nacional de reproducir la pequeña obra de riego del Alto Valle en escala regional**, es decir, para toda la Patagonia, haciendo que sus saltos de agua poderosos se transformen en represas que harán de los pedregales, **actualmente inhabitables, vastas praderas pobladas.**"

"Sierra Grande es también otro paso decisivo para emprender con firmeza el establecimiento de comunicaciones aéreas y terrestres, para comunicar entre sí ciudades y poblados de la Patagonia y éstas con el resto del país".

"Petróleo, gas, hidroelectricidad, acero, carbón, caminos, puertos y regadío son metas irreversibles del desarrollo económico de la Patagonia, que impulsarán ilimitadamente la vida espiritual y cultural de sus hijos"⁵¹.

Efectivamente, durante este régimen de estado los proyectos nacionales y provinciales para Río Negro se generaron fundamentalmente en tomo a la realización de Sierra Grande, lo que se verá a continuación, al analizar en forma separada las características de cada uno de ellos.

Proyectos nacionales

Sierra Grande

La cuenca ferrífera de Sierra Grande fue descubierta en 1947 y está compuesta por tres yacimientos que son los más grandes conocidos en la Argentina. Está ubicada en el Departamento San Antonio, Provincia de Río Negro, a 170 kilómetros al norte de Puerto Madryn y 125 kilómetros al sur de San Antonio Oeste. A partir de su descubrimiento, comenzaron a realizarse estudios destinados especialmente a la medición de sus reservas, con el apoyo del actual Banco Nacional de Desarrollo y a cargo de la Dirección General de Minería, de la Dirección Ge-

51. *Argentina, Presidencia de la Nación, Sierra Grande, un paso decisivo...*, ob.cit., págs. 16 a 18 (subrayados nuestros).

neral de Fabricaciones Militares y de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires. Se estimó que el mineral asegurado por estos yacimientos ascendía a 70.000.000 de toneladas y que sus perspectivas geológicas hacían presumir reservas de, aproximadamente, 200.000.000 de toneladas. En consecuencia, desarrollar un plan siderúrgico en Sierra Grande era importante por su trascendencia política, asociada a la defensa nacional, y por su significación económica. La magnitud de este yacimiento ofrecía posibilidades que trascendían a la de constituirse en simple abastecedor de materia prima para la producción de las plantas existentes: Zapla (Provincia de Jujuy) y San Nicolás (Provincia de Buenos Aires). Es decir, también se favorecía una fuerte expansión industrial en las más diversas ramas.

La importancia que el desarrollo siderúrgico en general tenía para los desarrollistas aparece desde sus primeros actos gubernamentales. Al poco tiempo de la asunción del gobierno nacional por el UCRI, el 18 de junio de 1958, se realizó una conferencia del Presidente de la Nación con los representantes de las empresas siderúrgicas Acindar, Acinifer, Dálmine, La Cantábrica, Santa Rosa, Siam Di Telia, Siat y Tamet. Los asistentes pusieron en conocimiento público la constitución de un grupo promotor, Compañía Argentina de Productores de Acero, S. A. (CAPASA), para resolver en breve plazo el problema del autoabastecimiento de acero. Propusieron construir una siderurgia privada para complementar los recursos previstos en el plan de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) e instalarse en principio en una zona cercana a San Nicolás. Si bien reconocían la importancia y las circunstancias particularmente propicias que implicaba una localización cercana a Sierra Grande, consideraban que no podía realizarse en un plazo perentorio, como el que ellos proponían, porque era necesario resolver previamente los problemas del abastecimiento eléctrico, que en esos momentos se esperaba cubrir con la realización de la obra de El Chacón. Estimaban que uno de los apoyos financieros más importantes provendría del Export-Import Bank, pero que la obra no podría ser realizada sin la total adhesión y colaboración del gobierno nacional, especialmen-

te en lo referente a apoyo financiero, por parte de los bancos oficiales, y al otorgamiento de las garantías requeridas por los organismos internacionales. Desde ya que Frondizi les prometió en nombre del gobierno todo el apoyo necesario para la consecución de dicha iniciativa, dada la importancia del abastecimiento de acero para el desarrollo y la seguridad nacional⁵².

Posteriormente comenzó la promoción de Sierra Grande porque se estimó que era fundamental la explotación de los recursos de hierro disponibles en el país, en lugar de importarlos. En caso contrario, se preveía que el ritmo de crecimiento de la demanda futura incrementaría la salida de divisas en forma innecesaria. Y el problema de energía en el área se consideró solucionable a través de la instalación de usinas térmicas, alimentadas con el gas patagónico que se encontraba en plena explotación. A partir de entonces, las nuevas propuestas para la producción de acero comenzaron a estar localizadas en el área de influencia de Sierra Grande. Por ejemplo, ya a principios de 1959, los industriales de CAPASA estimaban "mucho más conveniente" ubicar su planta productora en las proximidades del yacimiento ferrífero de Sierra Grande⁵⁴.

Otras propuestas surgieron a partir del 12 de marzo de 1959, cuando el General Martijena, presidente de Fabricaciones Militares, anunció la apertura de una licitación pública para los capitales privados, destinada a la explotación del yacimiento ferrífero de Sierra Grande.

Entre estas propuestas, una de ellas fue utilizada por el gobierno para demostrar el apoyo financiero que su gestión obtenía del exterior. Provino de un consorcio siderúrgico estadounidense constituido por las empresas Sharon Steel Corporation (Ohio), Oglebay

Norton and Co. (Ohio) y Paul van Sieckle and Associate (Colorado). Estas empresas habían constituido un consorcio, denominado Compañía Minera de Aceros Cruz del Sur, para estudiar las posibilidades de explotación de los yacimientos de hierro de Sierra Grande. Su propuesta fue constituir en la Argentina la Sociedad Anónima Puerto Madryn, **integrada por empresas argentinas** especializadas en la materia, a la que ellos aportarían la terminación de "los estudios sobre las condiciones cualitativas y cuantitativas del yacimiento" y "su gran experiencia en la industria y la **mejor técnica** para el desarrollo de ese centro minero dados los apoyos y protecciones que tal actividad requiere en los pasos iniciales"⁵⁵. Es decir, la propuesta coincidía con una de las medidas básicas sostenidas desde los organismos internacionales para promover el desarrollo en los países subdesarrollados y apoyar a los desarrollados mediante la introducción de tecnología extranjera ya amortizada. Entonces, con ese aporte (que, en general, no representa salida de capital), se constituían en los principales socios de empresas en las que la masa efectiva de capital y trabajo era nacional.

La adjudicación de la licitación demoró un año y tres meses en resolverse, en lugar de los cuatro meses previstos inicialmente⁵⁶. Así, el 10 de enero de 1961, el Poder Ejecutivo Nacional ratificó por Decreto 167/61 el contrato suscripto entre Fabricaciones Militares y la adjudicataria, la empresa Minera Siderúrgica Patagónica Sierra Grande Sociedad Anónima (MISEPA).

Esta demora puede atribuirse a los conflictos existentes en el seno del aparato estatal. Por un lado, el presidente y algunos miembros del equipo desarrollista siguieron apoyando el desarrollo siderúrgico. Esto se observa en sus discursos y en ciertos hechos concretos como la inauguración de la planta "General Savio" en San Nicolás, propiedad de SOMISA, y de dos altos hornos en

52. *Argentina, Presidencia de la Nación, Hada la gran siderurgia nacional, Buenos Aires, 1958.*

53. *En ese momento la Dirección de Fabricaciones Militares se constituyó en el pivote de dicha promoción.*

54. *Revista QUE?, Buenos Aires, marzo de 1959, pág.15.*

55. *Diarios La Nación y La Prensa, Buenos Aires, junio 23,1959.* 56. *Véase El Presidente de la Nación... , ob. cit., pagas. 14 y 15.*

Zapla⁵⁷. La oposición estaba encabezada por el ministro de economía Alsogaray y un sector de Fabricaciones Militares. Tampoco la CEPAL apoyaba el desarrollo siderúrgico en la Argentina. Los motivos aducidos eran distintos en cada caso. Alsogaray sostenía que el precio que tendría el mineral de hierro en la Argentina iba a ser mayor que el internacional, pues debería pagarse al precio internacional más los costos que representaban los subsidios por exenciones impositivas y por ventajas de fomento. A esto Frondizi replicaba que el problema del acero no era un simple problema de precios, puesto que de su producción dependía la soberanía e independencia nacional⁵⁸. La discusión que suscitó en Fabricaciones Militares el otorgamiento de la licitación se originó en la oposición de un sector del ejército a la entrega de un recurso vital para la seguridad nacional a una empresa privada (que podría, además, ejercer sobre él un poder monopólico). Esta fue también una de las argumentaciones fundamentales que se dieron cuando se investigó, en el período gubernamental de Illia, la validez del contrato con MISIPA⁵⁹. Finalmente, la explotación de Sierra Grande fue llevada a cabo por una empresa estatal con fuerte participación de Fabricaciones Militares. Por último, la CEPAL sostenía que la Argentina no era un país clave en Suramérica para desarrollar la fabricación del acero. En su concepción de promover la "integra-

57. *El 25 de julio de 1960 se inauguró un alto horno en San Nicolás para la producción de un equivalente de 600.000 tn. de lingotes. Se esperaba que para cuando la planta estuviese totalmente terminada —con dos altos hornos más— tendría una producción aproximada a las 2.000.000 de tn. de lingotes. Se calculaba que los dos altos hornos inaugurados en 1960, en Zapla, producirían —en 1961— el equivalente de 160.000 tn. En el primer caso se trata de una empresa mixta y en el otro fiscal.*

58. *De la simple consulta del material periodístico puede observarse la continua discrepancia existente en este tema entre el presidente y su ministro, especialmente, durante el transcurso del año 1960. Véase, por ejemplo, diario **La Nueva Provincia**, Bahía Blanca, del 11 de enero de 1961. Una mención sobre este mismo tipo de discrepancias puede verse también en la nota 45.*

59. *Véase diario **La Nación**, abril 21 de 1964.*

ción regional" en América Latina daba prioridad a las siderúrgicas de México, Brasil, Chile y Perú⁶⁰.

La posición de la CEPAL se inscribía en el proyecto de integración latinoamericana propiciado por el gobierno de Estados Unidos y prácticamente apoyado por todos los gobiernos latinoamericanos. Frigerio se opuso permanentemente a este proyecto. Fue el único disertante contrario a esta tesis en la reunión sobre integración política económica celebrada en Arica (Chile) a fines de enero de 1968. Además, afirmó que su posición era la sostenida tradicionalmente por los gobiernos argentinos que continuamente se habían opuesto a "la pretendida panacea regional del subdesarrollo de nuestros pueblos" y propuso en cambio: "la integración regional debe ser precedida por la integración y el desarrollo de cada una de nuestras naciones, porque únicamente los estados nacionales pueden establecer las condiciones de relación con el mundo a partir de la creación y el fortalecimiento de las bases materiales de su soberanía y de su capacidad para satisfacer las crecientes apetencias de bienestar social de sus habitantes"⁶¹.

60. *Al respecto puede verse un documento inédito del Centro de Estudios Nacionales (CEN) denominado "La Patagonia" que con fecha lo. de septiembre de 1965, analiza esta situación.*

61. *Véase Frigerio, Rogelio, **La integración regional. Instrumento del monopolio**, Ed. Hernández, Buenos Aires, 1968, págs. 11 a 13. Los desarrollistas, especialmente los de la línea de Frigerio, sostenían que esta posición se oponía a la política de los monopolios porque les impedía repartirse el mercado. Sin embargo, a los agentes de los monopolios les interesan más que los acuerdos emergentes de tratados internacionales o de conferencias de organismos internacionales (como la ALALC, CEPAL, etc.), los acuerdos de complementarían que puedan lograr por ramas de industrias, a través de la presión ejercida ante los gobiernos de turno, como fueron los casos de la supresión de barreras aduaneras para partes de autotores, artículos de consumo durables, máquinas de contabilidad, etc. En consecuencia, la política desarrollista de previa integración nacional y de apertura al capital y tecnología extranjera facultaba también, aunque aparentemente por otro medio, la introducción y*

En realidad, en esta discusión hay varios aspectos que deben tenerse presentes. Por un lado, en la división interregional del trabajo se asignaba a la Argentina básicamente un papel de productor de recursos primarios y esto difícilmente podía coincidir con los intereses del capital concentrado local. Por otra parte, las contradicciones existentes en el seno de los sectores monopólicos a nivel internacional, principalmente entre los europeos y los estadounidenses, fueron un referente en la acción de los desarrollistas argentinos. La propuesta desarrollista de orientarse también hacia el capital europeo tendía no sólo a ampliar las posibilidades de obtención de recursos financieros sino además, a través de la "amenaza" o "riesgo", a acrecentar el campo de negociación con el capital norteamericano⁶².

Se considera que las divergencias existentes respecto a la explotación o no del hierro en Sierra Grande se inscribieron en este marco de contradicciones. La decisión finalmente tomada de aprobar el contrato con MISIPA muestra que en ese momento se impusieron los intereses que propiciaban "la ineludible necesidad" de llevar a cabo el desarrollo siderúrgico aún a cargo de la empresa privada, intereses que seguramente se articularon con los del capital concentrado local y externo. También pareciera ser el momento en que internamente comenzó a consolidarse la tesis, que Frigerio sostuvo con apoyo oficial en 1968, referida a que la Argentina previamente debía integrarse y expandir su desarrollo industrial, para el cual la producción de acero nacional era considerada básica, especialmente en relación al objetivo de expandir el crecimiento.

consolidación de los monopolios en la economía nacional, lo que a su vez les otorga un poder creciente en su accionar con el estado nacional

*Un detalle más exhaustivo de esta cuestión puede verse en Gastiazoro, Eugenio, **Crítica del desanowismo**, Edic. Dos, Buenos Aires, 1970, págs. 135 y 136.*

62. Juan Pablo Franco precisa esta cuestión en "**Reflexiones en tomo al desanowismo: el caso frigerista**", en *Desarrollo y desarrollismo*, ob. cit., págs. 355 y sgs.

Esta decisión política, apoyada por fuertes sectores económicos, implicó a su vez, que aquellos otros sectores que originariamente estaban en la oposición se volcaran, ante el hecho consumado a otorgar también su apoyo. Es el caso del BID que prestó ayuda financiera, a pesar de ser un organismo internacional fuertemente conectado en sus inicios con la CEPAL que había manifestado explícitamente su oposición a que la Argentina se dedicara a la explotación del hierro⁶³.

Las empresas integrantes de la firma adjudicataria (MISIPA) dan cuenta -por su poder económico a nivel nacional e internacional— del fuerte apoyo que tuvo la decisión finalmente tomada. Estas empresas eran de capitales locales (Acindar y Aluminé, con el 36 por ciento de participación cada una), estadounidenses (SET S. R. L., integrada por Semaco S.A., Ecofisa S. A. y Trasmundo Co. con una participación total del 18 por ciento) y alemanes (Ferrostal A. G., con una participación del 10 por ciento). Además, el apoyo a este plan también provino de sectores conectados con SOMISA, puesto que por contrato ésta tenía prioridad en el abastecimiento proveniente de Sierra Grande: el primer objetivo del contrato con MISIPA era alcanzar en Sierra Grande una producción de un millón de pellets de hierro destinados a abastecer el alto horno de SOMISA en San Nicolás. Luego de la caída de Frondizi el proyecto de MISIPA siguió avanzando hasta aproximadamente 1965, aunque ya en años anteriores comenzaron las críticas y las investigaciones sobre el contrato suscripto y sobre su forma de operar⁶⁴. En realidad,

63. *El BID adjudicó un préstamo de 400.000 dólares en el marco de la Alianza para el Progreso para financiar obras en Sierra Grande. Véase, Centro de Estudios Nacionales **Obras del Gobierno de Frondizi en la Patagonia**, inédito.*

64. *Según las declaraciones del presidente de MISIPA, Gral Luis Leguizamón Martínez, a principios de 1964 ya habían finalizado los estudios para el desarrollo del complejo minero-industrial de Sierra Grande y a partir de allí, se abría la etapa de aprovechamiento del yacimiento y afianzamiento de la siderurgia nacional. Por otra parte, estaban construidas las viviendas necesarias para técnicos y obre-*

en esta etapa, que coincide con la del gobierno de Illia, El Chocón pasó a ser la obra que tuvo mayor peso en la provincia de Río Negro. Sin embargo, el proyecto de Sierra Grande, aunque sufrió numerosos atrasos y modificaciones, continuó lentamente llevándose a cabo hasta que el 10 de septiembre de 1979 se hizo el primer embarque de pellets a SOMISA⁶⁵. Esto ocurrió cuando ya estaba a cargo de esta actividad una empresa estatal, Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera (HIPASAM)⁶⁶ que igualmente fue blanco de numerosas críticas. Por ejemplo, sólo unos seis meses antes del embarque de la primera partida de pellets un alto funcionario público, Juan Alemán, Secretario de Hacienda de la Nación, afirmaba: "tengo entendido que el hierro es sumamente quebradizo al punto que SOMISA no lo podrá utilizar, salvo que modifique las estructuras de sus hornos, lo que significaría un gasto de varios centenares de millones de dólares y SOMISA no los va a gastar porque tiene otras prioridades..... sería necesaria una revisión franca y definitiva de este proyecto. El país lleva gastados quinientos millones de dólares, pero no es posible continuar con una obra de la que se piensa que no va a servir"⁶⁷.

Esta era una opinión que coincidía con la de otros sectores vinculados tanto a la órbita oficial como a la privada. Por lo tanto, puede verse que, a pesar de estar en producción, Sierra Grande sigue siendo una larga

historia de conflictos, en la que están implicados fuertes intereses socioeconómicos. Sólo con la identificación de estos intereses podría alcanzarse la comprensión de este complejo proceso.

Pero lo que interesa en el estudio de este caso es su influencia en la determinación del Programa de Desarrollo de Río Negro. Y en efecto, se observa que a medida que el proyecto de Sierra Grande fue adquiriendo mayores posibilidades de concreción, las obras provinciales más directamente conectadas a Sierra Grande (específicamente el puerto y el suministro de agua potable) comenzaron a tener una formulación más precisa. En este aspecto el caso más saliente es el del puerto. En principio, sólo se mencionaba a Puerto Madryn (Chubut) como posible puerto de embarque. Sin embargo, a partir de 1960, empezó a surgir una nueva variante: la construcción del puerto de San Antonio (Río Negro). Aunque se verá en detalle este caso, puede adelantarse que su inclusión como obra opcional, o como la mejor, para el embarque del mineral, está ligada con la presión que ciertos grupos rionegrinos lograron ejercer a partir de la posibilidad de explotación de Sierra Grande.

Por otra parte, también los retrasos producidos a lo largo de los años en Sierra Grande, consecuencia la mayoría de la inestabilidad política, implicaron una modificación importante de las obras relacionadas con Sierra Grande, específicamente el caso del puerto de San Antonio. Porque, como se verá, la justificación económica del puerto estaba sustentada en que éste operase con el mineral de hierro proveniente de Sierra Grande. Además, todo el desarrollo industrial programado en la zona aledaña al puerto requería una suficiente provisión de energía eléctrica, que hacia 1960, dependía de la realización del proyecto de El Chocón. De esto se concluye que en general, cualquier modificación que se produjera en alguno de estos dos proyectos básicos —Sierra Grande y El Chocón— debía implicar demoras en la construcción del puerto y pérdida de su importancia relativa y, en consecuencia, afectaba el apoyo público obtenido para el mismo. Algunas de las modificaciones efectivamente producidas y con consecuencias de este tipo fueron:

ros y las obras de servicios de agua y energía eléctrica. Diario El Mundo, 7 de febrero de 1964.

Una vez que MISIPA cesó en sus funciones se hizo cargo del proyecto de Sierra Grande, hasta 1969, la Dirección de Fabricaciones Militares. Véase diario La Nación, abril 21, 1964.

65. *Sobre los retrasos véase diario Clarín, 15-5-68 y el documento del Ministerio de Hacienda y Finanzas, Hierro, Buenos Aires, 1971. Sobre el embarque de pellets véase diario Clarín, 11 de septiembre de 1979.*

66. *A partir de 1969 se hizo cargo de la explotación del hierro la Sociedad Hierro Patagónico de Sierra Grande, Sociedad Anónima Minera -HIPASAM- integrada por la Dirección de Fabricaciones Militares, la Provincia de Río Negro y el Banco Nacional de Desarrollo.*

67. *Véase diario Río Negro, General Roca, marzo 26, 1979.*

2. La determinación de Punta Colorada sobre el golfo San Matías, provincia de Río Negro, como el lugar de embarque de los "pellets", según Decreto 4045 de julio de 1969. Es decir, en lugar de la construcción de un puerto que sirviera además para otras actividades, se determinó construir un embarcadero especializado —utilizando ferrocarriles— para despacho exclusivo de este material.

3. El cambio del Programa original en relación a las áreas que serían abastecidas por El Chocón. En un principio se calculó que, además de Buenos Aires, la energía eléctrica abastecería a la provincia de Río Negro posibilitando la expansión industrial, fundamentalmente en el área de San Antonio. Esto último no se cumplió.

Estos hechos son fundamentales para comprender por qué recién en la actualidad está encaminada la construcción del puerto de San Antonio, coincidiendo con la puesta en marcha de Sierra Grande y, en consecuencia, contando con la posibilidad de articular el proyecto provincial a otro de alcances extrarregionales.

Se analizarán ahora brevemente las restantes obras nacionales y provinciales correspondientes al área de Río Negro, fundamentalmente en lo que se refiere a su relación con Sierra Grande durante el período gubernamental de Frondizi.

El Chocón

La preocupación por la realización del complejo hidroeléctrico de El Chocón también ha estado presente en la política estatal con distintos grados de intensidad desde las primeras décadas de este siglo⁶⁸. Si bien no es el caso indicar aquí las distintas situacio-

nes ocurridas en el proceso de puesta en marcha de esta obra, se señalarán algunos hechos relevantes ocurridos durante los gobiernos de Frondizi y de Illia. A través de esos hechos, se puede ver que las obras de El Chocón y de Sierra Grande aparecen, al contrario de lo que podría suponerse, opiniéndose y no complementándose como debería ser: cuando una logró mayor apoyo oficial y también mayor consenso social, la otra fue relegada en cierto grado y viceversa. Esta situación se relaciona con la distinta correlación de fuerzas existentes en cada momento socioeconómico y se justifica alegando la necesidad de realizar una determinada elección ante la presencia de recursos limitados.

Durante el gobierno de Frondizi se hicieron continuadas menciones públicas, en el interior y en el exterior, sobre la importancia que revestía la pronta realización de El Chocón. Sin embargo, no se comenzó, lo que fue explicado por la escasez de recursos financieros y por la necesidad de contar previamente con un estudio integral sobre el problema hidroeléctrico en el país para poder fijar prioridades⁶⁹. También se señaló que, como el desarrollo de la Patagonia era impostergable y no podía esperar a la construcción de El Chocón, los recursos energéticos deberían provenir mientras tanto de usinas térmicas alimentadas con el gas patagónico. Esta solución estaba destinada básicamente a posibilitar la extracción y explotación del hierro de Sierra Grande que, por sus posibilidades para el autoabastecimiento de acero, se constituyó en el eje en torno al cual giraba el destino de la mayoría de las restantes obras, fundamentalmente en el área rionegrina.

Es importante señalar que en ese período se contó con el apoyo de un grupo de industriales anglo-franco-italianos, constituido por 27 empresas y encabezadas por la Com-

68. Véase diario *Clarín*, *septiembre 12, 1977* y *abril 23, 1978*, y *La Opinión*, *mayo 20, 1978*. Los primeros antecedentes relacionados con medidas concretas para ejecutar esta obra datan del gobierno de Aramburu. En ese período por el decreto 5089, del 16 de mayo de 1957, se facultó a Agua y Energía Eléctrica para que procediese a efectuar un llamado a concurso -que finalmente no se hizo- para su ejecución y financiación. Esta disposición

se basaba en las recomendaciones efectuadas por la Comisión Asesora de Planificación Hidroeléctrica dirigida por el entonces vicepresidente de la República, Almirante Rojas, y que había realizado un programa vasto de obras en todo el país.

69. Véase *El Presidente contesta...* *ob. cit.*, págs. 10 y 505.

pagnie Industrielle de Travaux (CITRA) de Francia y la Sociedad Impresse Italiane all'Estero (IMPRESIT) de Italia, que presentó una propuesta para la construcción, que finalmente no prosperó. Esto es solamente un elemento indicativo de las contradictorias manifestaciones oficiales: a pesar de resaltar continuamente la trascendencia de la obra y lo positivo de abrirse a los capitales europeos, en el momento en que existe una posibilidad en ese sentido no se avanza hacia la concreción de la misma. Nuevamente la apertura al capital europeo sólo aparece como un elemento tendiente a obtener consenso pero que no llega a concretarse.

Otra situación de consecuencias similares a la anterior se refiere al área que sería abastecida por la energía hidroeléctrica proveniente de El Chocón. Mientras Frondizi decía que no se podía construir esta obra para abastecer a Buenos Aires y de ese modo aumentar la concentración de industrias ya existente, el ministro de economía, Alsogaray, opinaba lo contrario⁷⁰. La no resolución de esta situación fue otro de los elementos que afectó la concreción de la obra. Además, en esos momentos la realización de El Chocón perdía trascendencia en la medida en que no servía para abastecer las necesidades energéticas y de riego del área promovida desde la política nacional: la Patagonia. Las posiciones en pugna existentes dentro del gobierno tuvieron en esa coyuntura una resolución para el caso de Sierra Grande, no así para El Chocón, lo que también da cuenta del mayor peso socioeconómico logrado en esa etapa por Sierra Grande.

70. Sobre la posición sostenida por Frondizi, véase, *El Presidente contesta...*, ob. cit., pág. 12. Y sobre la de Alsogaray, véase el artículo *El Chocón*, *Ltienthal* y *Ahogaray*, aparecido en *La nueva provincia*. Bahía Blanca, septiembre de 1960. Alsogaray consideraba que Sierra Grande y El Chocón no eran imprescindibles y que en cambio, como ya se mencionó, debía expandirse el petróleo y la comercialización de carne; afirmaba que a través de estas fuentes se obtendrían los recursos necesarios para modernizar y reestructurar el sistema de transportes (fundamentalmente los ferrocarriles). Es decir, para facilitar el transporte de los productos agropecuarios e importar los materiales siderúrgicos necesarios y no producirlos en el país a un costo más elevado.

Fue durante el gobierno de Driá cuando El Chocón pasó a ser la obra prioritaria de la Patagonia, momento que coincidió con numerosos retrocesos experimentados por Sierra Grande, aparentemente determinados por los cargos e irregularidades que se le adjudicaban al contrato firmado con MISIPA y al funcionamiento de esta empresa. Las explicaciones deben rastrearse en los cambios sociopolíticos operados, fundamentalmente en los antecedentes, características y consecuencias que implicaba la materialización de una política enfrentada en algunos aspectos a los organismos internacionales —lo que implicó dificultades en la obtención de préstamos externos— y cuya orientación se basó, en contraposición a la de los gobiernos anteriores, hacia la inversión social: escuelas, salud pública, vivienda y, en general, provisión de servicios públicos, entre ellos la energía, más que hacia el sector específicamente económico⁷¹ *.

Soda solvay

La instalación de una industria para la fabricación de soda solvay en Río Negro se adecuaba al programa desarrollista de expansión de industrias de base y de promoción

71. En ese período gubernamental se constituyó, hacia 1964, el Ente Patagónico que fijó a El Chocón como la obra prioritaria en su área, al mismo tiempo que igual posición asumía el ejecutivo nacional. Esto implicó que comenzarían las gestiones oficiales para el logro de financiamiento. De todas maneras en este período continuó la polémica respecto al área que sería beneficiada con la energía de El Chocón, Sectores provinciales de Río Negro de la Unión Cívica Radical del Pueblo se oponían a la posición de los representantes nacionales de su partido que, desde el gobierno nacional, propiciaban que El Chocón sirviera para abastecer de energía a Buenos Aires. *Diario Clarín*, julio 23, 1969 y septiembre 23, 1969. Por otra parte, desde la gobernación de la provincia de Río Negro, el Dr. Carlos Nielsen, de la Unión Cívica Radical del Pueblo, sostuvo una política respecto a las obras públicas proyectadas que en distinta medida mantuvo los proyectos del período anterior y dio prioridad a El Chocón-Cerros Colorados. En realidad, las obras públicas del período anterior siguieron siendo consideradas en los enunciados de gobierno. Sin embargo, se ve en los hechos

del área⁷². Las múltiples aplicaciones de la soda solvay (medicamentos, productos químicos, petróleo, metalurgia, jabón, vidrio, cerámica, textiles, cueros, gas de alumbrado, colorantes, papel, tratamiento de aguas, agricultura, etc.) y el ahorro de divisas que implicaba —en 1961 se estimó en diez millones de dólares— hacía que su promoción se inscribiera dentro de la política económica explícita del gobierno desarrollista⁷³ y precisamente fue en ese período cuando aparecieron numerosos intentos oficiales para lograr capitales interesados en su producción .

Sin embargo, debe tenerse presente que, a nivel internacional, la producción de soda solvay y sus derivados ya había logrado en esos años un cierto grado de sustitución y muchas de las tecnologías utilizadas se encontraban en desuso. Por lo cual, y dada la posición sostenida por el gobierno respecto de los aportes que al desarrollo nacional produce el capital y la tecnología extranjeros, no debe descartarse que la promoción de esta producción haya estado fuertemente ligada con el interés de capitalistas extranjeros por deshacerse con rentabilidad de material en desuso⁷⁴.

*que el mayor peso estuvo en inversiones relacionadas con servicios sociales: escuelas, vivienda, sanidad y salubridad, previsión social, etc.. Al respecto, véase diarios **Qarfh**, julio 23 y septiembre 23 de 1969, y **El Mundo**, febrero 14, 1966.*

72. *Ya antes del gobierno desarrollista la mayoría de los esfuerzos realizados en el país para la implementación de la industria de soda solvay se orientaron al conocimiento de las posibilidades que ofrecía la zona de Antonio Oeste; así ocurrió, por ejemplo, con los estudios de Fabricaciones Militares en el año 1946 y los de DINIE en 1951.*
73. *Véase Argentina, Banco Industrial, **La industria de la soda solvay**, Buenos Aires, trabajo mimeografiado, 1961, pág. 11.*
74. *Ya en 1960 empieza a concretarse esta aspiración cuando una empresa (ÁLCALI Sjí.) de posító, según convenio con el Gobierno, 650.000 dólares en el Banco Central para iniciar los trabajos correspondientes a la instalación de la planta.*
75. *Hacia 1960 en los Estados Unidos el consumo de soda cáustica estaba experimentando un marcado adelanto respecto al de soda solvay*

Para la localización industrial en la zona de San Antonio Oeste, se daban una serie de fundamentos técnicos referidos a ventajas locacionales, a las que se sumaba la promoción patagónica en general y en especial la del área de San Antonio, por estar en la zona de influencia de Sierra Grande; de esta manera se daban los primeros e importantes pasos hacia el objetivo de crear en el área un complejo industrial. Porque aunque la mayoría de las industrias a instalarse sólo eran un proyecto, no ocurría así con los yacimientos de Sierra Grande. La firme decisión del gobierno nacional de explotarlos implicaba que se considerara positiva toda instalación de actividades dentro de la zona de influencia de los yacimientos para lograr una mayor concentración de población y, en consecuencia, disponibilidad de fuerza de trabajo.

Las otras localizaciones posibles para el establecimiento de esta industria estaban en San Luis, en la región del cerro El Gigante y en Córdoba, en las inmediaciones de Cruz del Eje. Para todos los casos se contaba con disponibilidad dentro del área tanto de sal como de calizas (en San Antonio se contaba con la salina de El Gualicho y las calizas de Aguada Cecilio). Sin embargo, se señalaba que lo que favorecía a San Antonio era:

1. La disponibilidad de gas combustible proveniente de Comodoro Rivadavia, cuyo gasoducto pasaría por las cercanías de San Antonio Oeste.

2. El carbón proveniente de Río Turbio.

3. La energía eléctrica de El Chocón, pero como este proyecto se encontraba de morado se proponía utilizar la energía térmica a gas, igual que en el caso de Sierra Grande.

sustituyéndola en varios aspectos; sin embargo, el contrato que el Poder Ejecutivo firmó con una empresa extranjera —SOLA S-A. de Ginebra, Suiza, que en Argentina operaría bajo la denominación de ÁLCALI SA.- estaba básicamente destinado a producir soda solvay y sólo en una segunda etapa empezaría con cierta producción de soda cáustica (Decreto 16.970 del 21 de diciembre de 1959).

4. La posibilidad de transporte marítimo, que era considerado el mejor en estos casos, por medio de la utilización del nuevo puerto que se esperaba construir en San Antonio.

La única limitación que se observaba.. y que por otro lado también ocurría en San Luis, era la disponibilidad de agua. Pero en San Antonio era necesaria el agua no sólo para la elaboración de la soda solvay sino también para el complejo industrial proyectado y para la acería de Sierra Grande, con lo cual la inversión requerida tenía una justificación económica mayor.

Todo esto es indicativo de que la promoción operada en el período desarrollista para la instalación en San Antonio de la planta de soda solvay no fue causal ni consecuencia exclusiva de factores locacionales más favorables. Por el contrario, estaba muy articulada con intereses extranacionales, con el programa del gobierno nacional y, en relación a éste, con el aprovechamiento y posibilidades de desarrollo de muchos de los recursos patagónicos. Implicaba la utilización de recursos que ya se encontraban en plena producción —gas, petróleo— y el impulso de otros que eran también fundamentales para el cumplimiento del programa económico —como el hierro de Sierra Grande y el carbón de Río Turbio—, en tanto se verían favorecidos con la radicación de actividades industriales como la de soda solvay.

La construcción de la planta de soda solvay sigue demorándose a pesar de que es la misma empresa ÁLCALI S. A. la que continúa al frente de este proyecto. Numerosos trámites y resoluciones han demorado largamente la iniciación de la construcción de la planta. A principios de 1979 sólo faltaba una resolución de la Secretaría de Desarrollo Industrial para que la empresa accediera a los avales del Banco Nacional de Desarrollo. A partir de los mismos, se calculaba en algo más de treinta meses la puesta en marcha de la planta⁷⁶.

76. Véase diario *Clarín*, Suplemento Tecnología y Nación, marzo 6, 1979, pág. 4.

La larga demora en esta construcción en parte puede atribuirse a la inestabilidad de las políticas económicas argentinas pero también a la presencia de intereses enfrentados respecto a la conveniencia de la obra. De todas maneras en la actualidad parecen estar a punto de concretarse el puerto de San Antonio y los acueductos, lo que es un elemento más de la fuerte conexión entre todas estas obras (por ejemplo, la planta de soda solvay requiere necesariamente del puerto, tanto para la recepción de la piedra caliza como para el despacho del producto terminado⁷⁷.

Proyectos provinciales El

puerto de San Antonio

Aunque ya desde fines del siglo pasado aparecen menciones sobre la necesidad de construir un puerto en San Antonio Oeste, considerado el emplazamiento que ofrecía mayores ventajas dentro del área, sólo a partir de 1958 empezaron las tratativas tendientes a lograr la realización de este antiguo proyecto⁷⁸. Sin embargo, hasta 1960, no comienza a notarse una concentración de la actividad provincial —pública y privada— en tomo a esta cuestión⁷⁹. Es decir, coincidió con el momento en que el proyecto de Sierra Grande contó con mayores posibilidades de realización, y en consecuencia, Puerto Madryn dejó de ser considerado como el único puerto posible para el transporte de la producción mineral. Es entonces, el momen-

77.

78. Véase semanario *El Economista*, Suplemento Especial del 28 de septiembre de 1979, pág.4.

79. *Río Negro es la única provincia del litoral Atlántico que no cuenta con un puerto.*

80. *El Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964 que incMa la construcción del puerto fue elaborado en el transcurso de 1960. En el mismo año se iniciaron las tratativas con ja consultora SO-GREAH para el asesoramiento técnico necesario para ja construcción del puerto. En octubre de 1961 el gobernador Castetto viajó a Francia a fin de lograr apoyo financiero para las distintas obras públicas que el gobierno provincial pensaba encarar y promocionó además la radicación industrial en el área de San Antonio Oeste, para lo cual resaltó la importancia que en ella tendría la futura construcción del puerto. Diario *Clarín*, octubre 18 y noviembre 4, 1961.*

to en que se dio la puja interprovincial entre sectores sociales con intereses en Chubut o en Río Negro respecto a cuál iba a ser el puerto destinado a cubrir dicho transporte, discusión en la que intervinieron también los sectores conectados con el puerto de Bahía Blanca, que defendían sus propios intereses⁸⁰.

De esta forma, San Antonio entró a competir —con ciertas posibilidades— como puerto destinado al transporte del mineral de Sierra Grande, pero éste no era su único destino. Porque su área de influencia ofrecía también posibilidades para otras radicaciones industriales promocionadas en ese momento. Es el caso citado de la soda solvay y de otras como la pesquera, del cemento, etc.⁸¹.

Este conjunto de nuevas posibilidades junto con el transporte de la producción frutihortícola del Alto Valle ponían al puerto de San Antonio en una posición ventajosa, porque se constituía en atracción y centro de un vasto complejo agroindustrial y en consecuencia aparecía como un proyecto de inversión con considerables economías externas.

De todas maneras para el puerto de San Antonio era determinante ser el receptor de la producción de Sierra Grande. En los análisis sobre la rentabilidad de la inversión destinada al mismo, se calculaba que el transporte del mineral de hierro aportaría casi el 67 por ciento de los ingresos anuales totales que se esperaba obtener de la actividad portuaria⁸². Por lo tanto, si no operaba con el mineral de Sierra Grande, el puerto no podía ser realizado, por lo menos en base a una decisión fundamentada en ventajas económicas; sí como una decisión política. Además, todas las fundamentaciones técnicas, económicas y políticas que el Poder Ejecutivo provincial utilizó para probar la necesidad del puerto en San

Antonio se basaban en la explotación de Sierra Grande y en el transporte de su producción.

Esta es otra de las tantas obras cuya construcción se encuentra en la actualidad, luego de un sinnúmero de demoras, muy avanzada⁸³. Esta situación nuevamente lleva a observar las fuertes conexiones entre las grandes obras programadas en la década de 1960 para la provincia de Río Negro.

Provisión de agua, construcción de acueductos

Dada la función de gran centro industrial asignada en la etapa desarrollista a San Antonio Oeste, la disponibilidad de agua era una condición indispensable del plan provincial. Sin este recurso no podía pretenderse lograr la radicación industrial, tanto porque era necesario para el afincamiento de población y para el funcionamiento de cualquier empresa, como para la actividad de los servicios conexos, transporte ferroviario, portuario, instalación de plantas generadoras de energía, ampliación de los servicios de vivienda y salud, etc.

Pero sobre todo, era una inversión íntimamente vinculada a la prevista en el puerto. Mejor dicho, la construcción y mantenimiento de éste dependía en tan alto grado de la disponibilidad de agua que, decidido lo primero, era imposible prescindir de lo segundo.

Por esto la realización de los acueductos era también importante para la consecución de la política del gobierno nacional, puesto que la mayoría de sus proyectos para esta área tenían una fuerte dependencia de la provisión de agua.

El acueducto proyectado es el conocido como Pomona-San Antonio Oeste y debía ser financiado en su totalidad por la provin-

80. *Diario La Nueva Provincia, Bahía Blanca, enero 14, 1961.*

81. *Al respecto, véase diario Clarín, Buenos Aires, agosto 29, 1961 y Provincia de Río Negro, Poder Ejecutivo, Cuadernos con fundamentación técnica...., ob. cit., pág. 131.*

82. *idem, págs. 119 y 120.*

83. *Al respecto, véase semanario El economista, suplemento especial del 28 de septiembre de 1979. En mayo de 1978 se calculaba que el puerto debería estar terminado a fines de 1979. Su financiación está a cargo de la provincia y de la Nación por partes iguales (diario La Opinión, mayo 20, 1978).*

De esto se concluye que el Programa de Desarrollo de Río Negro 1960-1964 no estuvo determinado ni por la imposibilidad de que continuara funcionando el sistema productivo rionegrino ni tampoco para producir un desarrollo regional que elevara el nivel de vida de la población respectiva.

Condicionantes Provinciales

Desde sus comienzos, es decir, a partir de la presentación del primer presupuesto anual de inversiones en obras públicas, el plan Castello generó diversas polémicas y enfrentamientos en la provincia. Por las características descriptas es lógico suponer que las mayores críticas provenían de ciertos sectores que tenían intereses económicos en el

dicadores muestran que, dentro de este contexto, no se podía considerar a Río Negro entre las más afectadas. Así, por ejemplo, si se analizan las condiciones sociales imperantes, recordando que era una provincia vacía en la época de la colonia (situación bastante diferencial respecto a otras, como Tucumán o Santiago del Estero, que en esa época ya eran centro de un desarrollo considerable), se puede concluir que Río Negro no estaba, a la fecha de la formulación del plan, entre las que detentaban las más bajas tasas de crecimiento vegetativo, ni las más altas coeficientes de migración (Véase Lattes, Z. R. de, y otros, Migraciones en la Argentina, Edit. del Instituto, Buenos Aires, 1969, págs. 62 y 70). En este orden de análisis tampoco detentaba los indicadores más bajos, por ejemplo, en cuanto al número de hospitales por habitante, las condiciones de vida materiales en las viviendas -paredes, techos, pisos, disponibilidades de baños y de desagües, etc.-. (A este respecto puede verse Yujnovsky, O., y Cuenya, B., National Settlement Analysis and Poúdes. Case study: Argentina, CEUR, Buenos Aires, 1977, tablas 13 a 16). Tampoco su estructura productiva era de las más deformadas en cuanto a la existencia de un-muy desarrollado sector terciario que, por ejemplo, obstaculizara y justificara bajos niveles de productividad. (Véase CFI: operación Zonas Áridas, Buenos Aires, diciembre de 1971, pág. 113). Por último, tampoco era la única provincia que presentaba desigualdades internas notorias, es decir, presencia de zonas con un alto grado de desarrollo y otras atrasadas pero potencialmente aprovechables para producir en ellas un despegue socioeconómico. Basta por ejem-

Alto Valle⁸⁷. Y en efecto, durante el transcurso del gobierno de Castello los que lideraban esas críticas eran los representantes del partido de la oposición, la Unión Cívica Radical del Pueblo -UCRP- que poseían un apoyo mayoritario en el Alto Valle.

La división del tronco radical, UCRI y UCRP, en Río Negro condujo a la consolidación de un dominio espacial diferente para estos dos partidos: la UCRP pasó a ser mayoritaria en la ciudad de General Roca y su área de influencia, y la UCRI en el área de Viedma⁸⁸. Esto coincidió con una mayor participación política que se dio a partir de la provincialización y con los intentos de captar o neutralizar los votos peronistas. Aunque la decisión de apoyar a uno u otro sector radical debe haber sido en sus inicios para diferentes sectores rionegrinos un tanto confusa, por la inexistencia de programas y plataformas políticas con objetivos claros y

pjo mencionar los casos de Mendoza y San Juan, con muchas características socioeconómicas similares a Río Negro, en donde sus pautas de desarrollo económico estuvieron marcadas, fundamentalmente, por la agricultura y sus industrias derivadas, moviéndose el resto de las actividades al impulso de éstas. En donde también la población de ciertas áreas (las correspondientes a las respectivas capitales y zonas aledañas) aumentó considerablemente en desmedro de las restantes, permaneciendo la población rural constante, en general, en términos absolutos. Y finalmente, también, tanto en Mendoza como en San Juan, existían áreas cuya aptitud productiva (por ejemplo, tierras potencialmente regables: Dique de Ulhán en San Juan o Departamento de Tupungato en Mendoza) o sus recursos naturales (reservas minerales de fluorita hierro en Mendoza) inexplorados habían sido motivo de estudios y proyectos de larga data, sin haber encontrado para la época del Plan Castello algún tipo de apoyo oficial

87. Véase, por ejemplo, diario La Nueva Provincia, Bahía Blanca, 28 y 31 de diciembre de 1960 y 7 de enero de 1961.

88. Otro elemento que muestra esta tendencia es que en las elecciones internas de cada uno de estos partidos, realizadas en 1958 para elegir el candidato a gobernador, por la UCRP, surgió un hombre de Alto Valle -el doctor Gadano- y por la UCRI uno de Viedma, el Doctor Castello.

precisos, a partir de la acción del gobierno de Castello la toma de posición resultaba más fundamentada.

La reorganización institucional y la creación de numerosos organismos oficiales, con base en la capital provincial, y el mayor apoyo económico y financiero que, a través de los programas de obras públicas, se dio en toda el área de influencia de Viedma, consolidaron el poder de la UCRI en esta región. De aquí que en las distintas elecciones nacionales y provinciales entre 1957-1965 este partido lograra siempre mayoría en Viedma y en San Antonio⁸⁹. Esto se dio a pesar de la inestabilidad política de ese período, de que otros partidos alcanzaron en el orden nacional y/o en el provincial un mayor número de votos y aún con la participación política de los peronistas en torno a un partido propio⁹⁰.

Esto es consecuencia de que el accionar del gobierno de Castello permitió reactivar económicamente el área del Valle Inferior. La reorganización institucional, es decir, la expansión de la administración pública, dinamizó otras actividades, como la de los sectores medios ligados al comercio o a diferentes profesiones. La misma consecuencia tuvo el programa de obras públicas para el Valle Inferior. Entre los principales beneficiarios de esta expansión se encontraban los productores ganaderos del área. Porque éstos, con el riego, podían no sólo tener acceso a una expansión de sus actividades, para realizar tanto la cría como el engorde

89. *En 1965 la UCRI se había dividido en UCRI y MID; en esa fecha, la primera ganó en San Antonio y la segunda en Viedma.*

90. *En las elecciones de constituyentes provinciales del 28 de junio de 1957, cuando en el orden nacional triunfó la UCRP, la UCRI ganó los departamentos de Adolfo Aluna - Viedma— con más del 45 por ciento de los votos y San Antonio con el 30 por ciento. Y en las elecciones de municipios del 12 de septiembre de 1965 logró rescatar, a pesar de los escasos votos obtenidos a nivel provincial, a Viedma y San Antonio. En estas elecciones el partido Justicialista ganó numéricamente, pero la UCRP obtuvo mayor número de municipios. Véase diario Río Negro en las fechas respectivas.*

una vez acondicionadas las parcelas bajo riego, sino también valorizar sus propiedades y reinvertir los excedentes en el sector secundario al crearse el complejo industrial proyectado en el área. El propio gobernador Castello era uno de los principales terratenientes de la zona.

Los factores que —en el orden provincial— facilitaron y allanaron el camino para la formulación de un programa de gobierno como el de Castello, a pesar de la oposición de ciertos sectores radicados en el Alto Valle, fueron los siguientes:

1. El equipo gobernante provincial y el nacional pertenecían al mismo partido político, la UCRI. Existía una fuerte coincidencia ideológica entre los que tenían el control de la política socioeconómica nacional y los que estaban asentados fundamentalmente en Viedma y desde allí planificaban la política provincial.

2. El programa de obras públicas del gobierno provincial para el área de influencia de Viedma y San Antonio tenía asegurado el apoyo del estado nacional, debido a que la explotación de los recursos de esa zona era un objetivo prioritario en el plan del gobierno nacional.

3. El programa de obras públicas del gobierno provincial tenía también asegurado el apoyo mayoritario de la población del área de Viedma y San Antonio, porque ésta se beneficiaría directamente con la reactivación económica consecuente y porque en esa área existía previamente una masa electoral favorable a la posición política del gobierno provincial.

4. El programa del gobierno provincial favorecía a grupos con intereses económicos diversos dentro del área de Viedma y San Antonio, desde los tradicionalmente más fuertes —los productores ganaderos— hasta los de menor poder que también se beneficiarían con la dinamización de actividades.

5. Los políticos que en 1958 asumieron el control del ejecutivo provincial tenían intereses económicos directamente vinculados con la reactivación socioeconómica del área

de Viedma y de San Antonio. La división del tronco radical condujo a que la mayoría de los militantes radicales con intereses económicos en el este rionegrino pasaron a integrar la UCRP. Es el caso de Humble, varias veces intendente de Viedma, de Ángel Arias, también intendente e interventor en el IDEVI, del gobernador Castello y de José María Guido, quien en 1958 fue senador nacional por la provincia y luego, ante el golpe que derrocó a Frondia, ocupó el cargo de Presidente de la República.

6. La oposición que ciertos sectores del Alto Valle presentaron a este programa —en general representados por medianos productores alineados en las filas de la UCRP y apoyados por los políticos de este partido— careció de consenso por parte de un alto porcentaje de la población de esa área. En un aspecto esto se debió a la ausencia en ese momento de poder político en el Alto Valle, es decir, faltaba una fuerza política que aglutinara los intereses en torno a un programa opcional.

La Alta concentración demográfica del Alto Valle implicaba que allí se radicara la masa electoral más importante de la provincia. Sin embargo, la mayoría de la misma no se aglutinaba en torno a la UCRP. La división interna radical no implicó que la UCRP obtuviera el dominio mayoritario en esa área respecto al conjunto de las fuerzas políticas existentes. Así, por ejemplo, en las elecciones de autoridades municipales, realizadas el 12 de septiembre de 1965, en las que los peronistas concurren con su propio partido, el Justicialista, y no fueron proscritos ni debieron alinearse en las filas de algún otro partido, lograron mayoría de votos. Esta situación se dio a pesar de una sistemática campaña propagandística en la que se planteaba que la opción era peronismo o antiperonismo y esto último significaba votar a la UCRP —partido que en esos años tenía el control tanto del ejecutivo nacional como del provincial—. A pesar de este contexto, la UCRP no consiguió el control de todos los municipios del Alto Valle: Cipolletti, Cinco Saltos y Chichinales quedaron en poder de los peronistas y en la mayoría de los restantes el triunfo de la UCRP fue muy ajustado. Es-

te partido obtuvo más municipios pero el partido Justicialista ganó en número de votos totales con el 36 por ciento frente al 35 por ciento de la UCRP.

Otro elemento que muestra la imposibilidad de alcanzar desde el Alto Valle una oposición sistemática al plan Castello radica en la falta de cohesión de las fuerzas sociales con intereses en el área. El desarrollo alcanzado por las actividades productivas en el Alto Valle implica una diferenciación de clases sociales y un enfrentamiento entre ellas mayor que en cualquier otra área de la provincia. Por lo tanto, el accionar político de los sectores de más bajos recursos —en algunas circunstancias imposibilitados de expresarse— difícilmente podía pasar por la opción entre cierto programa de obras públicas y otro más o menos asistencialista; sus reivindicaciones se relacionaban más bien con el cambio de la política económica decidida desde el orden nacional. Los problemas de estos sectores no se solucionaban modificando un programa de obras públicas, sino con medidas tendientes a poner límites al accionar de los sectores capitalistas de quienes dependían. Sus dificultades socioeconómicas se encontraban en la estructura productiva existente en el Alto Valle y, entonces, muy lejana podía ser la relación con un programa de obras públicas a realizarse en el Vane Inferior. De ahí que la secuencia de reclamos laborales realizadas en la década del 50 en los períodos más críticos para los empleadores —la cosecha y recolección de los frutos— eran peticiones dirigidas a los propietarios de los medios de producción del Alto Valle y estaban relacionadas con sus específicas condiciones de trabajo, con las cuales el plan de obras públicas de Castello no tenía ninguna relación directa".

En cuanto a los sectores económicamente más fuertes del Alto Valle, sus intereses tenían también mayor conexión con las medidas económicas dictadas desde el orden na-

91. *Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía, Análisis de los procesos que limitan e inducen el desarrollo de una región, sobre la base del estudio del caso de Neuquén-Valle de Río Negro, Documento de trabajo No.4, Bahía Blanca, 1972, pág. 2.*

cional que desde el provincial. Hacia la década del 50 comenzó a producirse un proceso de integración vertical de las actividades que tendió a cubrir toda la estructura productiva desde la producción hasta la comercialización. Las mayores dificultades para la expansión de este proceso residían en la dependencia respecto del único medio de transporte -el ferrocarril- y en la carencia de cámaras frigoríficas. La falta de estas últimas impedía prescindir de los enfrentamientos que la fuerza de trabajo imponía en el momento en que coincidían las tres actividades fundamentales del proceso productivo: recolección, empaque y transporte. La otra preocupación del sector empresarial, obtener independencia del transporte, se ligaba con la anterior porque permitía dosificar los envíos a los centros de consumo. Su logro dependía fundamentalmente de que el gobierno nacional destinara recursos a la construcción de la ruta nacional 22, paralela al ferrocarril. Otro interés de este sector se centraba en que se facilitara, o bien nó, se restringiera el proceso de expansión y acumulación tendiente a la integración vertical de las actividades productivas del Alto Valle. Esto también dependía fundamentalmente de los lincamientos de la política nacional.

Efectivamente, diferentes medidas del gobierno de Frondizi —ley de radicación de capitales, promoción de la tecnificación agraria, etc.— condujeron a favorecer la concentración económica. Fue durante este gobierno que se inició la consolidación de las grandes empresas integradas del Alto Valle, tanto a través de la modernización técnica y de la racionalización operativa, como por medio del impacto negativo sobre la pequeña y mediana empresa. Es decir, al amparo de la nueva estrategia de crecimiento propuesta por el desarrollismo se operó la creciente polarización entre los sectores oligopólicos y los competitivos. En esta situación difícilmente los sectores sociales económicamente más fuertes del Alto Valle podían sumarse a las fuerzas que se oponían al programa provincial de obras públicas; existían por lo menos tres razones para que esto fuera así:

1. El programa no constituía un motivo de interés directo y tampoco afectaba a estos sectores más fuertes porque sus principales requerimientos económicos se cubrían en una instancia de mayor poder: la nacional.

2. En cierto sentido, oponerse al programa provincial significaba oponerse a la política nacional —puesto que ésta había definido como prioritarias obras vinculadas estrechamente con las allí consideradas—. Entonces, oponerse era contradictorio con las ventajas que la política económica nacional ofrecía para consolidar el proceso expansivo de las grandes empresas del Alto Valle, lo que sí constituía el interés directo y fundamental de los sectores sociales considerados.

3. Ciertas características del programa provincial podían resultar a estos sectores beneficiosas en una etapa posterior. Por ejemplo, la posibilidad que se ofrecía en el plan Castello de desplazar población y fuerza de trabajo excedente del Alto Valle al este rionegrino. En la medida que el proceso de acumulación de los sectores considerados tendía a una creciente tecnificación y concentración vertical de actividades, implicaba desplazamiento de fuerza de trabajo excedente y de pequeños propietarios. Entonces, ía posibilidad de disponer en la misma provincia, de otras fuentes de trabajo, era un elemento positivo porque abría posibilidades para evitar futuros conflictos sociales en el Alto Valle.

Como puede verse, no existió como ciertos grupos conectados al gobierno intentaron mostrar, polarización regional de fuerzas sociales que justificara al plan Castello como una verdadera política regional tendiente a eliminar desigualdades regionales, en tanto creaba conflictos "regionales". La formulación del programa no condujo a la estructuración "regional" de fuerzas sociales opuestas, según fueran o nó beneficiarias de dicho plan. Básicamente el enfrentamiento que a este respecto existió, estuvo centrado en intereses partidarios más que en una lucha por obtener mayor o menor apoyo económico para una u otra región. Es decir, lo que se hizo fue usar un conflicto menor para justificar una determinada política gubernamental,

92. *Universidad Nacional del Sur, ob. dt., úg. 2 y siguientes.*

en la cual se jugaban otros intereses, para los que la eliminación de las desigualdades regionales no constituía un fin en sí mismo.

Además, la existencia de desigualdades regionales entre el Alto Valle y el Valle Inferior, no constituía el centro de los problemas socioeconómicos de Río Negro. Por un lado, porque el área rezagada de la provincia no era tan sólo, ni precisamente, Viedma y San Antonio —sobre la que recaía casi todo el peso del programa—, sino que cubría a todo el resto que queda de la provincia una vez aislado el Alto Valle. Por otra parte, el Alto Valle no se exceptuaba de los problemas socioeconómicos que se decía debían ser corregidos en el Valle Inferior, es decir, bajo nivel de vida, vivienda deficitaria, desocupación, analfabetismo, escasos servicios sanitarios, deficiente infraestructura, etc. Estos problemas aparecen menos manifiestos en el Alto Valle por el gran desarrollo de un sector medio de productores rurales y aunque pueden ser menos agudos, tomada la población individualmente, se difunden y afectan en términos absolutos a un mayor número de individuos, dada la alta concentración demográfica existente en el Alto Valle.

Resumen y conclusiones

Los aspectos que deben destacarse en una síntesis de este trabajo son las vinculaciones que el programa provincial tuvo con intereses de distinto orden.

En principio, se destaca la fuerte articulación del programa con el modelo vigente para América Latina propiciado por Estados Unidos e instrumentado fundamentalmente por los organismos internacionales especializados en el área. En dicho modelo se promovía la intervención activa de los estados nacionales como planificadores de procesos que dinamizaran la acumulación interna a través del financiamiento externo y el endeudamiento nacional. El capital extranjero debía intervenir en el proceso productivo no como un elemento externo sino internamente como parte de las fuerzas productivas, aumentando su potencial de control sobre este proceso. El programa provincial se delineó dentro de estas características y filé

uno de los planes precursores en estos aspectos dentro del país, básicamente porque:

1. Se recurrió al financiamiento externo de agendas multilaterales, fundamentalmente el BID.

2. Se utilizó el asesoramiento de consultoras internacionales (ITALCONSULT, SOGREAH, etc.).

3. Se dejó a los capitales extranjeros la elección de técnicas para las principales obras proyectadas, como el riego en el Valle Inferior, en la isla Choele Choele y en la zona de Río Colorado, o el puerto y el acueducto en San Antonio, etc. En consecuencia, se facilitó el proceso de transferencia tecnológica, como en los casos de las instalaciones de los equipos para bombeo y filtración destinadas a la provisión de agua desde el río Negro a San Antonio Oeste o de los complejos equipos requeridos para el puerto (máquinas para dragados, construcción de caminos y vías férreas, redes internas de energía eléctrica, teléfonos, etc.).

4. Se apoyaron líneas de acción favorables a la acumulación interna de capital, como la creación de nuevas fuentes de trabajo, por ejemplo el plan de colonización del Valle Inferior. Este, además, permitía descongestionar ciertos mercados de trabajo de áreas como el Alto Valle y disminuía al mismo tiempo las posibilidades de generación de conflictos sociales. La presencia de conflictos era una preocupación constante en las decisiones de radicación del capital extranjero alrededor de la década del 60, una vez producida la revolución cubana. También la acumulación se posibilitaba con la expansión del mercado interno que debía lograrse a través del aumento de la ocupación, la diversificación productiva —promoción de los cultivos hortofrutícolas— y el aumento de la productividad —por ejemplo, las posibilidades de expandir y mejorar la calidad de la producción ganadera que podrían alcanzar los productores del Valle Inferior con la introducción del riego—. A todo esto debe agregarse la promoción de las agroindustrias y el plan de radicación industrial destinado a la industrialización de los recursos básicos del área: caliza, sal (soda

solvay), lana, recursos marítimos, minerales, etc., en muchos de los cuales se habían interesado sectores conectados al capital extranjero -caso producción de soda solvay o explotación del hierro de Sierra Grande—.

Por otra parte, la articulación del Programa 1960-1964 con el plan de desarrollo económico del gobierno nacional —de ideología desarrollista y acorde en términos generales con la política internacional para América Latina de esa etapa— es aún más estrecha que lo redimensionado. El programa del gobierno nacional se centró en un conjunto de prioridades que, recurriendo a la colaboración del capital extranjero, debía tender a la implantación de la industria pesada, a la explotación del petróleo y a la producción de energía eléctrica. Estos fueron los objetivos explícitos en cuanto a la política sectorial. En tanto en el país existía un área, la Patagonia, que concentraba los tres elementos considerados básicos para el desarrollo postulado —es decir, el hierro, el petróleo y la energía— fue esta zona geográfica la que se convirtió en el centro de la praxis regional del gobierno. Lo cual no significa que existió una política regional coherente, detallada y precisa para todo el ámbito nacional, sino que allí estaban dadas las condiciones para iniciar el proceso de desarrollo que el gobierno propiciaba. No se delineó una política regional en los términos anteriores, sino que lo relacionado con la Patagonia fue una consecuencia de la política global nacional. En el aspecto regional existió una estrategia referida a la necesidad de que la nueva configuración del espado evitara la histórica concentración económica en la región de Buenos Aires y su hinterland inmediato.

En este contexto los proyectos referidos a la Patagonia se articulaban tanto con la política económica global como con la estrategia implícita de desconcentración, por eso un plan como el de Castello era considerado prioritario, puesto que por un lado utilizaba la herramienta considerada básica para promover la desconcentración: la creación de un polo de crecimiento y por otro, se articulaba casi perfectamente con los requerimientos de la política económica nacional.

Durante el régimen desarrollista entre los sectores sociales que se beneficiaron con la aplicación del plan de gobierno estaban los que controlaban a las empresas industriales altamente concentradas. En esta etapa comenzó a operarse un complejo proceso de integración del capital nacional más altamente concentrado con el capital extranjero proveniente de los centros hegemónicos —por ejemplo, para el caso analizado, el contrato de MISIPA o la propuesta de la Compañía Minera de Aceros Cruz del Sur o de CAPASA- en detrimento de la pequeña y mediana empresa. Este proceso se tradujo en el orden nacional en un incremento de la participación extranjera en la propiedad de los medios de producción; en una mayor salida neta de fondos hacia el exterior, en una disminución de la participación de los asalariados en la renta nacional, junto con un aumento de la tasa de ganancias; en una secuela de quiebras y absorción de medianas y pequeñas empresas y conjuntamente en una de las mayores alzas de la historia nacional en el índice de concentración industrial.

El Programa de Desarrollo de Río Negro, centrado básicamente en un conjunto de obras relacionadas con la explotación del hierro de Sierra Grande, favorecía en el orden nacional la expansión de los capitales ligados a la metalurgia debido a que el programa estaba ofreciendo las condiciones para la explotación del hierro. Este era un elemento clave en el proceso de acumulación capitalista de los sectores monopolistas que, en esta etapa, estaban en una abierta confrontación con los sectores más competitivos de la estructura económica. Entonces este programa provincial contaba con el apoyo de grupos locales económicos y políticamente poderosos.

Por otra parte, como a los sectores más poderosos de la provincia de Río Negro (las grandes empresas hortifrutícolas) también les beneficiaba la aplicación de la política nacional porque les permitía consolidar su proceso de creciente concentración económica, estos sectores no apoyaron la campaña opositora que se hizo al programa provincial desde el Alto Valle. Porque apoyarla implicaba oponerse indirectamente a uno de los sustentos de la política nacional, lo cual se contradecía con sus propios intereses.

Tampoco los sectores asalariados —mayoritariamente radicados en el Alto Valle— participaron de esta campaña opositora, puesto que no afectaba sus intereses. Sus distintos reclamos estaban basados en peticiones salariales, orientadas a los propietarios de los medios de producción regionales.

En realidad la oposición al programa provincial estuvo dirigida desde el Alto Valle por la UCRP y fue apoyada fundamentalmente por medianos y pequeños productores de ese área. Pero las motivaciones de éstos no sólo se sustentaban en una oposición al programa provincial, por la escasez de partidas presupuestarias para el área del Alto Valle, sino también en el rechazo a la política económica del gobierno nacional, que en su aplicación sometía a estos sectores medios a un creciente proceso de absorción por parte de la gran empresa. Además dicha oposición estaba también dirigida al equipo gobernante provincial en sí mismo, porque representaba al partido opositor: la UCRI.

La UCRI ejercía, y siguió ejerciendo en etapas posteriores, un fuerte poder político en Viedma, San Antonio Oeste y su área de influencia, consecuencia tanto del proceso de formación regional de este partido como de la actividad gubernamental que desarrolló en la etapa en que gobernó la provincia (1958-1962). En ese período el programa del gobierno provincial indudablemente benefició a distintos y numerosos sectores sociales con intereses en Viedma y San Antonio Oeste, por la dinamización de actividades económicas que se produjo en ese área como consecuencia del apoyo económico recibido.

Concluyendo, se ha visto que en la provincia de Río Negro, existen desigualdades socioeconómicas entre distintas áreas provinciales, que el régimen de estado, a través del Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964, interviene persiguiendo explícitamente el objetivo de paliar dichas desigualdades y que una consecuencia de la aplicación de este programa podría ser cierta disminución de las mismas. Sin embargo, en este estudio se ha llegado a la conclusión de que en realidad las desigualdades

internas existentes en la Provincia de Río Negro fueron utilizadas como argumento para avalar un plan gubernamental condicionado por otros intereses no ligados a esta cuestión. Para la mayoría de los sectores sociales involucrados en la promoción y consecución del programa —podrían exceptuarse los productores ganaderos de Viedma y San Antonio— la cuestión de las desigualdades regionales eran prácticamente prescindente. No estaba ligada ni a conflictos sociales o contradicciones económicas que afectaran el funcionamiento del sistema, ni a la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo nacional, ni a la necesidad de producir un "despegue regional básico" requerido para la expansión de ciertos sectores económicos. Por el contrario, podría continuar el funcionamiento del sistema, aplicarse una estrategia de desarrollo nacional o producirse la expansión de ciertos sectores económicos regionales y nacionales aún subsistiendo las desigualdades. Lo que se concluye, por ejemplo, al observar que buena parte de las obras provinciales proyectadas podrían tener un funcionamiento tipo enclave.

Dentro del conjunto de intereses coincidentes en la promoción de las obras estudiadas estaban los sectores conectados con el orden internacional y nacional que eran los de mayor peso económico y, según los casos, también político; en cambio, los vinculados sólo con la provincia no poseían ese poder económico, pero detentaban el poder político provincial y tenían en general intereses económicos en el área. Por lo tanto, estos últimos contaron con la posibilidad concreta de hacer coincidir su poder político con sus intereses económicos y se ligaron con los otros sectores más fuertes, también interesados en el área, para materializar la formulación del Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964.

Es decir, ni las desigualdades, ni la necesidad del desarrollo o del funcionamiento del sistema de una planificación regional constituyeron el centro de la cuestión que condujo al programa. Fueron sectores vinculados a la provincia los que instrumentaron el programa de inversiones centrado en el área porque tenían allí radicados sus inte-

reses económicos y en esa coyuntura contaban **a priori** con el aval del gobierno nacional —que estaba interesado en ciertos recursos del área para la consecución de la política económica nacional— y con el apoyo de otros sectores con intereses de orden internacional y nacional que obtenían ventajas económicas directas e indirectas con la realización de ciertas obras y su participación en otras.

Otra conclusión de este trabajo, ligada a la anterior, es que fundamentalmente la explicación sobre los determinantes y conse-

cuencias de un plan regional tendiente a paliar desigualdades socioeconómicas regionales debe buscarse en el orden nacional. Es aquí donde básicamente se enfrentan y resuelven intereses contradictorios que repercuten en la relación de fuerzas provinciales. Por ejemplo, la fuerte ligazón del programa con la política nacional fue un elemento que, según los sectores sociales considerados, determinó el apoyo o el rechazo al programa. Esta conclusión está ligada con que los sectores más poderosos económica y políticamente, y que por lo tanto mayor poder de decisión poseen en la política nacional, actúan en el orden nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Además de la citada en las notas, fue consultada la siguiente:

Libros y **artículos**:

- BRODER, Pablo; GUSSONI, Humberto y otros. **Desarrollo y estancamiento en el proceso económico argentino**. La Bastilla, Buenos Aires, 1972.
- CARDOSO, Fernando; PINTO, Aníbal y SUNKEL, Osvaldo. **América Latina: El pensamiento de la CEPAL**. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.
- CEMLA — **Cooperación Financiera en América Latina**. CEMLA, México, 1963.
- FERRARO, Roque M. **El desarrollo regional argentino**. Plus Ultra, Buenos Aires, 1973.
- FERRUCCI, Ricardo. **Interrelaciones entre los modelos globales y regionales en la Argentina 1945-1976**, en "Revista Interamericana de Planificación, vol. XI, núm. 42, SIAP, México, 1977.
- FURTADO, Celso. **Teoría y política del desarrollo económico**. Siglo XXI, México, 1972.
- GASTIAZORO, Eugenio. **Argentina hoy, capitalismo dependiente y estructura de Clases**. Pelemos, Buenos Aires, 1972.
- JAGUARIBE, Helio. **Desarrollo económico y desarrollo político**. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1964.
- KUKONSKI, Antoni. **Un enfoque comparativo de las políticas regionales**, en "Revista Interamericana de Planificación, vol. XI, núm. 43, SIAP, México, 1977.
- MARTORELL, Guillermo. **Las inversiones extranjeras en la Argentina**, Editorial Galerna, 1969, Buenos Aires.
- PERALTA R., Mónica. **Etapas de acumulación y alianzas de clases en Argentina (1930-1970)**, Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.
- ROFMAN, Alejandro. **Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina**, trabajo presentado al Seminario sobre "La Cuestión Regional en América Latina", El Colegio de México, México 24-29, abril de 1978.
- SKUPCH, Pedro R. **Concentración industrial en la Argentina**, Instituto de Investigación Económica, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1979, trabajo mimeografiado.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**, Siglo XXI, México, 1970.
- VIÑAS, Ismael y GASTIAZORO, E., **Economía y dependencia 1900-1968**, Carlos Pérez Editor, Buenos Aires, 1968.

Documentos oficiales:

- Argentina, Provincia de Río Negro, Convencion Constituyente. **Reuniones de los Convencionales Constituyentes de la Provincia de Río Negro**, Viedma 22,25, 27,28 y 29 de noviembre de 1957 (mimeo).
- Argentina, Provincia de Río Negro, Gobernación. **Proyecto de Ley de creación del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior**. Viedma, 31-7-61 (mimeo).
- Argentina, Provincia de Río Negro, Digesto: decretos-leyes, Tomo II, Viedma, 1969.
- Argentina, Provincia de Río Negro, "Revista de la Junta de Investigaciones y estu-

dios históricos", Viedma, 1972-73.

Argentina,

Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo. El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de Importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950—70), versión preliminar, Buenos Aires, 1971, trabajo mimeografiado.