

Identidades en disputa: las “regiones” del Comahue y los poderes provinciales

Mario Arias Bucciarelli*
Universidad Nacional del Comahue

Resumen

La cuestión regional en pocas ocasiones se incluyó en los planes gubernamentales argentinos y en los limitados ejemplos de formulación de proyectos globales la apelación a la “región” -asumida como realidad evidente- aparece sin ninguna referencia que de cuenta de una identidad social previa ni una evaluación que política y técnicamente haga operativa las posibilidades de su concreción. Con todo, desde mediados del siglo XX en el debate público nacional, las acciones tendientes a determinar la funcionalidad de una unidad geográfica diferenciada fuera de los límites establecidos de las provincias preexistentes, adquieren relevancia. Sistematizando y perfeccionando, en el marco de los *postulados del desarrollismo las teorías de la modernización*, la planificación regional y algunos diagnósticos originados en décadas anteriores, el Estado nacional busca establecer un *polo de desarrollo* en la Patagonia norte. En este contexto proyecta la Región Comahue, ámbito complejo que involucra espacios recientemente provincializados y sufre permanentes transformaciones en su delimitación. El presente artículo intenta dar cuenta de este proceso, atendiendo a las reacciones y posicionamientos de los gobiernos neuquino y rionegrino.

Palabras Clave

Planificación

Región Comahue

Poderes provinciales

Identidades

Abstract

Regional issues were seldom included in Argentine government plans, and in few examples of global projects appears the word "region" -assumed as an evident reality- without a reference denoting a prior social identity or an assessment that makes it politically and technically possible. However, by the mid 20th century, in the national public debate, the measures undertaken in order to determine the functionality of a unique geographic unit outside the limits established of the pre-existing provinces, becomes relevant. By means of systematization and improvement, within the framework of the provisions set forth by developmentalism, modernization theories,

regional planning, and some diagnoses originated in previous decades, the national State searches for the creation of a development hub in the North of Patagonia. In this context, the Comahue Region, a complex area involving recently provincialized spaces and suffering permanent transformations in its limits, is developed. This article attempts to describe this process taking into account the reactions and positions of the governments of the provinces of Neuquén and Río Negro.

Key words

Planning

Comahue Region

Provincial branches of power

Identities

Recibido 13/06/07

Aceptado para su publicación 23/08/07

La cuestión regional en pocas ocasiones se incluyó en los planes gubernamentales argentinos y en los limitados ejemplos de formulación de proyectos globales la apelación a la “región” -asumida como realidad evidente- aparece sin ninguna referencia que de cuenta de una identidad social previa ni una evaluación que política y técnicamente operativice las posibilidades de su concreción (Quintero Palacios, 1995). Con todo, desde mediados del siglo XX, en el debate público nacional las acciones tendientes a determinar la funcionalidad de una unidad geográfica diferenciada fuera de los límites establecidos de las provincias preexistentes, adquieren relevancia.

Sin detallar las razones en torno a los “fracasos” en los esfuerzos de planificación regional teorizados y ejecutados en diferentes experiencias latinoamericanas -sobre lo que existe abundante bibliografía¹- y asumiendo la escasa vigencia práctica de los limitados intentos gubernamentales de planificación regional en

* E-mail: mbucciar@speedy.com.ar.

¹ Visiones de síntesis pueden consultarse, entre otros, en Marques, Nora (1989); De Mattos, Carlos (1986); Coraggio, José (1987) y Sabatini, Francisco (1988).

la Argentina, el presente artículo pretende rastrear el proceso de configuración de la **región Comahue**, ámbito complejo que involucra espacios recientemente provincializados y sobrelleva permanentes transformaciones en su delimitación.

Aunque en todas las propuestas proyectadas sobre la jurisdicción en cuestión se incluyen las provincias de Neuquén y Río Negro, la “región Comahue” -nunca formalmente institucionalizada- se constituye en un espacio de debate, tensión y disputa en el que confrontan y se actualizan nuevas y viejas identidades. A lo largo de la década del sesenta los límites se expanden o contraen en función de intereses económicos y políticos que reflejan las alianzas y conflictos entre los poderes provinciales, entre sí y con el poder central, los intereses y estrategias del capital nacional e internacional y la ideología de los grupos o partidos que en el poder sustentan las orientaciones de los gobiernos de turno².

El horizonte ideológico y el accionar político

En la conflictiva etapa que se inicia con la caída del primer peronismo, sistematizando y perfeccionando los *postulados del desarrollismo*³, *las teorías de la modernización*⁴ y algunos diagnósticos originados en las décadas del treinta y cuarenta⁵, el Estado nacional busca establecer un *polo de desarrollo* en la Patagonia norte.

² Los gobiernos civiles y militares que se suceden, si bien se proclaman "estatistas", "desarrollistas", "nacionalistas", "liberales" -según la etapa y en diferente grado y modo-, ninguno pone en cuestión el modelo de desarrollo que se venía dando; a lo sumo intentan, con mayor o menor éxito, reformulaciones dentro de la mismo. A pesar de sus limitaciones, la estrategia “desarrollista” en Argentina redefine parcialmente la orientación económica del país y favorece la localización de procesos productivos en ámbitos extrapampeanos.

³ Doctrina política con fuerte connotaciones economicistas que prioriza en los países subdesarrollados, el crecimiento económico sobre la base de la inversión nacional y/o extranjera en actividades productivas de predominante carácter industrial, para lo que propugna la sustitución de importaciones y pone énfasis en la necesidad de incrementar la producción energética. La estrategia se encamina a consolidar una estructura económica conformada por industrias básicas como la del acero, el petróleo, la petroquímica, el papel, en el convencimiento que su expansión constituye el fundamento necesario para salir del subdesarrollo y colocar a un país “atrasado” en una situación de igualdad con los del capitalismo avanzado. de la Vega, Julio C (1991).

⁴ Hacen referencia a la "*mentalidad desarrollista*" que caracteriza en la segunda posguerra el pensamiento sociológico latinoamericano, conceptualizando la sociedad y el cambio desde el paradigma de la racionalidad formal y en términos de transición entre *sociedad tradicional* y *sociedad moderna*, ambas definidas de manera abstracta. En este orden, pueden considerarse el complemento sociológico de la teoría cepalina en cuanto a considerar el desarrollo como un proceso lineal que ocurre por etapas y la convicción en torno al dinamismo de los sectores o regiones modernos y su capacidad de absorber a los atrasados, siempre considerados como bloques homogéneos e independientes entre sí. Morandé, Pedro (1988).

En este marco, el análisis de ciertos problemas como la distribución territorial del ingreso y la concentración demográfica, los debates sobre la industrialización, la necesidad de redefinir los contenidos de la intervención estatal y el modo de desarrollo, reeditan, invocando variados fundamentos conceptuales, las mismas proyecciones que desde fines del siglo XIX y la primera mitad de XX se habían elaborado en torno a las “*casi inexploradas posibilidades productivas*” de la Patagonia. Su valorización se fortalece y amplía por una gran cantidad de discursos que la *reinstalan*⁶, desde perspectivas variadas y hasta contradictorias, en el núcleo de todas las expectativas. Ello puede advertirse tanto, desde la legitimidad científica de la geografía⁷ y la difusión de algunos publicistas, como desde la importancia creciente de las fuerzas armadas en la vida política nacional, las orientaciones socioeconómicas del régimen peronista y la adopción oficial de las ideas lanzadas en los primeros modelos de planificación regional latinoamericana⁸. En todos ellos se articulan propuestas que recrean la necesidad de incorporar económica y políticamente esta vasta unidad geográfica, considerada una delimitación territorial con *identidad propia, gran valor estratégico y gran potencial económico* (Arias Bucciarelli, 2004)

En ese sentido, más allá de la recurrente quiebra del orden constitucional, la inestabilidad política y la aplicación de programas económicos de contenido heterogéneo y alcances parciales (Neffa, 1998) las políticas tendientes a fomentar y promocionar *la región*⁹ resultan objetivos públicamente formulados por los distintos gobiernos que se suceden.

⁵ Un buen ejemplo lo constituyen las recomendaciones del *Consejo Nacional del Posguerra* (1944) cuyos estudios y relevamientos se proyectan en los “planes quinquenales” del peronismo, instrumentos más declamativos que orgánicamente estructurados. Schvarzer, Jorge (1996).

⁶ Vale la pena recordar que la Patagonia se instala en el debate público nacional en las tres últimas décadas del siglo XIX en el marco de la consolidación de Estado argentino. Sobre este proceso, Fachinetti *et. alt* (1997).

⁷ En la década de 1940 las regiones geográficas se convierten en la unidad privilegiada de análisis en los programas de geografía en la escuela primaria y media y en los ámbitos académicos se producen interesantes discusiones en torno a estas cuestiones. En especial la obra de Federico Daus que divide a al país en 8 regiones: NE, Chaco, Mesopotamia, Sierras pampeanas, Cuyo, Pampa, Estepa y Patagonia.

⁸ Por ejemplo, respecto al área que nos ocupa, por decreto 512/1957 de la “Revolución Libertadora” se establece la *Corporación Norpatagónica* (ente estatal a constituirse por las futuras provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut, bajo la coordinación de Fabricaciones Militares). La misma es debatida en las convenciones constituyentes y enérgicamente rechazada cuando las provincias involucradas alcanzan la autonomía institucional. Honorable Legislatura Provincial (HLP), *La Corporación Norpatagónica. Informe*, Neuquén, 1958.

⁹ Las teorías regionalistas que predominaron durante las décadas de 1960 y 1970 reconocen la fuerte influencia de las propuestas del economista francés Francois Perroux que siguiendo criterios económicos

En consonancia con un planteo mundial, cobran cada vez mayor difusión un conjunto de teorías que sostenían que para expandir la economía de los países de la periferia debían realizarse reformas estructurales e institucionales a partir de una acción deliberada del Estado. En líneas generales, los nuevos estudios "descubren" que América Latina pertenece indiscutiblemente a la periferia del sistema capitalista; el reconocimiento de esta situación genera numerosos análisis que implican un cuestionamiento a la estructura de poder vigente y la elaboración de diferentes *estilos de desarrollo* como alternativas viables para la transformación estructural.

Los paradigmas ideológicos y teóricos sobre el *desarrollo* y los nuevos diagnósticos centran su atención, tanto a derecha como a izquierda, en el tema de las etapas; el *subdesarrollo* aparece como el gran problema a resolver pero juzgado como un "retraso" dentro de un esquema del progreso inexorable hacia un capitalismo autónomo o un socialismo inevitable.

Una línea de investigación, asociada a la interpretación del desarrollo económico social latinoamericano formulado por la CEPAL¹⁰ y la influencia de la sociología de inspiración norteamericana, examinó situaciones en términos del *tránsito* de una *sociedad tradicional a una sociedad moderna*. Tal concepción vio al desarrollo económico como un proceso que abarca diferentes etapas pero que, en general, consiste en un cambio lineal inducido hacia una situación modernizante. La tecnificación agrícola, la movilización de los recursos internos, la industrialización, la dinamización a través de elites tecnoburocráticas y burguesías nacionales que planificarían racionalmente el proceso, junto a la cooperación internacional; lograría el *despegue* y el desarrollo autosostenido¹¹.

En este orden, la elaboración de diversos programas destinados a alcanzar la modernización social y la eficiencia en la gestión gubernamental y empresarial y la

clasifica tres tipos de región. *Homogénea*: cada una de las partes presenta características lo más próximas posibles a las demás; *Polarizada* existe jerarquía de los centros urbanos (núcleos centrales y áreas satélites) según las funciones que desempeñan y *Plan*: las diversas partes proceden de una misma decisión. Boudevielle, Jacques (1974).

¹⁰ *Comisión Económica para América Latina* dependiente de Naciones Unidas. Surge en 1949 y es presidida en sus orígenes por el economista argentino Raúl Presbich.

certeza que la intensificación del proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones resolvía el problema político, posibilitando al gobierno encarar nuevas funciones; caracterizan el universo ideológico de la época. Asimismo, la Alianza para el Progreso y la circulación de propuestas provenientes de distintos organismos internacionales incentiva la idea de la planificación, constituyéndose en todos los países organismos desde los cuales proliferaron una multiplicidad de planes integrales y sectoriales, proyectos de regionalización y/o estrategias de polos de crecimiento en los cuales se tratan de concretar proposiciones para el cambio (Robirosa, 1989).

En Argentina, estas ideas comienzan a materializarse con la creación del *Consejo Federal de Inversiones* -CFI- organismo consultivo surgido en 1959 por acuerdo de los gobernadores de 23 provincias y la capital federal, financiado con un porcentaje de la coparticipación federal de impuestos y con el objetivo primordial de *promover el desarrollo armónico e integral del país*, pero con una concepción de planeamiento de ejecución descentralizada¹². La propagación de diversos organismos e instituciones que asumen la planificación y la regionalización como discurso explícito se intensifica en 1961 con la creación del *Consejo Nacional de Desarrollo* -CONADE-¹³ referenciado en esa especie de “*desarrollismo genérico*” (Altamirano, 1997) difundido durante el gobierno de Frondizi -1958/62- y la definitiva instalación de la “cuestión regional” y el “desarrollo del interior” durante el gobierno de Illia -1963/66-.

A nivel de los estados provinciales, en especial en los ex territorios patagónicos recientemente provincializados¹⁴ este universo ideológico se plasma en sus textos fundacionales sancionados en 1957, que además de las doctrinas del constitucionalismo social propio de los ordenamientos jurídicos posteriores a la segunda guerra mundial, incluyen en su articulado las propuestas que conciben revertir las desigualdades regionales mediante una clara planificación del desarrollo. Tanto en la provincia de Río

¹¹ Para una revisión conceptual detallada de las diferentes perspectivas y autores ligados al paradigma del desarrollo y el proyecto modernizador, Devés Valdes, Edgardo (2003).

¹² En junio de 1966 el organismo es intervenido y sometido a las directivas del CONADE con lo cual pierde su primigenia esencia federal.

¹³ Creado durante el frondizismo, el ente sufre permanentes reformulaciones en su composición y dependencias, alcanzando dentro de la estructura vertical y centralizada del organismo la función de coordinar todas las acciones del planeamiento.

¹⁴ Las demarcaciones subnacionales que integran los diferentes proyectos de Región Comahue habían alcanzado la condición de estado provincial en 1957, iniciando su vida autónoma con gobiernos pertenecientes a la unión cívica radical intransigente (UCRI). La provincia de La Pampa había alcanzado tal condición en el contexto del peronismo en 1951; reformado, también en 1957 su Constitución.

Negro como en la de Neuquén, en la creación de las instancias jurídicas que posibilitan el reconocimiento de los atributos de dominación política, se destaca la institucionalización de consejos de planificación, organismos a los que se delega la elaboración de diagnósticos, programas sectoriales y planes de corto, mediano y largo plazo.

Desde su conformación, estos entes establecen fluidas relaciones con organismos y programas nacionales e internacionales que contribuyen a afianzar y articular en los espacios respectivos las doctrinas, paradigmas e ideas corrientes en torno al mejor y más racional aprovechamiento de sus potencialidades productivas; creando, a la vez, condiciones favorables a la constitución de redes en las que se articulan grupos de asesores técnicos, funcionarios políticos, expertos en desarrollo regional e intereses empresariales. Todos los planes de transformación proyectados hacen hincapié en la explotación integral de los recursos *mineros, hidroenergéticos, forestales, turísticos y agrícolas*; priorizan la necesidad de una *implantación industrial en la región*¹⁵ y garantizan una mayor integración a partir del compromiso de los gobiernos provinciales por concretar las obras de infraestructura física que posibiliten la materialización de los proyectos elaborados, así como superar los altos índices de “*subdesarrollo*” social que los nuevos diagnósticos ponen en evidencia.

A modo de ejemplo de esta dinámica y con el antecedente del esquema de interpretación del problema económico nacional elaborado por el CFI (CFI, 1963), representantes de éste Organismo y de las provincias patagónicas realizan un estudio publicado bajo el título *Análisis regional de la Patagonia*. En él se reiteran los conceptos ya mencionados en cuanto a las características que debía adoptar el desarrollo nacional y regional, admitiendo “*el agotamiento del modelo económico estrechamente vinculado a las exportaciones primarias*” e introduciendo en el análisis la consideración espacial del problema y la definición de polos de desarrollo (CFI-COPAIDE, 1966).

¹⁵ Todas las provincias sancionan rápidamente ventajosas leyes de promoción industrial, proyectan parques industriales en sus núcleos urbanos y realizan estudios de factibilidad y posterior localización de emprendimientos que ofrecen al capital privado, con logros limitados.

En la década del sesenta, de los entes de planificación regionales, es el neuquino COPADE¹⁶ el que adquiere mayor relevancia. De él surge la organización de la Primera Reunión de Gobernadores Patagónicos -1964-¹⁷ que en su Segunda Conferencia propone la creación de un organismo regional permanente integrado por los gobernadores de los estados miembro. De este modo se constituye en 1965 el *Ente Patagónico*, asamblea interprovincial, cuyo estatuto expresa:

“Los gobernadores de las provincias del Sud Argentino y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, ratificando los principios de la República, el Federalismo y la Democracia, con el fin de promover el desarrollo integral de la Patagonia en lo socio-económico; cultural-espiritual y propender a la armonización legislativa y en defensa de los intereses que les son comunes [...] aprueban la siguiente carta orgánica”; reafirmando en el Acta Final que acompaña el proyecto de ratificación por las Legislaturas intervinientes el propósito

*“de arbitrar los medios conducentes a la inmediata puesta en marcha de esta feliz iniciativa de la región austral de la patria, como medio eficaz de propender a su integración con el resto de la República y por ende al desarrollo nacional”*¹⁸.

Ya en el marco del *estado burocrático-autoritario* implantado luego del golpe de 1966 y su énfasis en reemplazar la política por la administración (Castellani, 2002), el *regionalismo* cobra nuevo sentido. Con esta modalidad tecnocrática y eficientista de intervención pública y la intensión de desarticular las tradicionales relaciones entre el Estado y las provincias, se redefinen y centralizan las instancias de decisión. A los organismos ya creados se suma el *Consejo Nacional de Seguridad* -CONASE¹⁹- y una serie de entes articulados en una rígida estructura piramidal de cumplimiento obligatorio

¹⁶ Aunque se proyecta en la Constitución (1957), el Consejo de Planificación se estructura y reglamenta en 1964. Entre los primeros proyectos que materializa se destaca la ley de promoción industrial, el plan turístico provincial, la fábrica de cemento en Zapala y la creación de la Universidad del Neuquén. En 1969 redefine su estructura y adquiere la denominación COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo).

¹⁷ Participan La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur.

¹⁸ HLP, *Diario de Sesiones (DS)*, Neuquén, 1965.

¹⁹ En la concepción de su primer Secretario, el gral. O. Villegas, era necesaria la centralización de las decisiones en estructuras “*técnicas*”, “*científicas*”, “*objetivas*”, que excluyeran el desarrollo económico del debate político y lo vinculen a la seguridad, entendida como “*cruzada*” contra el comunismo. Villegas, Osiris (1969).

que reconoce como autoridad máxima al poder ejecutivo nacional²⁰. En este contexto, la *región de desarrollo* como instrumento de la planificación se transforma en eje central de los discursos políticos y académicos²¹, alcanzando gran difusión el proyecto de la llamada *región Comahue*²².

Las “regiones” del Comahue y los poderes provinciales

Durante la década del sesenta la delimitación de la “región” Comahue sufre permanentes transformaciones que se traducen en al menos 6 proyectos diferentes, profundizando los debates e incorporando nuevos actores en los fundamentos de su controvertida configuración. El proceso se inicia con la aprobación por parte del Senado en 1960 de un proyecto de resolución -presentado por senadores rionegrinos y neuquinos²³- que crea la *Comisión especial para el estudio del desarrollo integral de las zonas de influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro (región Comahue)*. En su fundamentación, el miembro informante José María Guido, enuncia que

“la misma en cierta medida era consecuencia de su reciente viaje a los Estados Unidos invitado por el gobernador del Estado de Tennessee y de la Autoridad del Valle del mismo nombre, viaje que había concretado con una preocupación: la de comprobar sobre el terreno las extraordinarias experiencias logradas por esa planificación democrática”²⁴.

²⁰ Si bien la estructura institucional propuesta incluye instancias a escala regional: La Junta de Gobernadores y las Oficinas Regionales de Desarrollo, en última instancia todas las decisiones debían ser avaladas por los organismos centralizados.

²¹ En la segunda mitad de siglo XX las ciencias sociales, fundamentalmente la sociología y la economía, se institucionalizan en el ámbito universitario y adquieren relevancia en los debates con la proliferación de institutos, centros de investigación y publicaciones periódicas que analizan y exponen los problemas de la modernización y el desarrollo. Por ejemplo, el Instituto Torcuato Di Tella (1958) y su Centro de Investigaciones Económicas CIE (1960), el IDES (1960), el IADE (1961), FIEL (1964), el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE (1966), entre otros muchos.

²² La denominación **Comahue** surge de una deformación del vocablo araucano “*Comoe*” o “*Comohue*”, topónimo que significa “atalaya”, “divisadero” o “el lugar desde donde se ve lejos” y hace referencia a un promontorio serrano, ubicado en la margen derecha del río Neuquén, un poco antes de su confluencia con el Limay, origen del río Negro. Pretende, superando los límites provinciales, representar la región de desarrollo atravesada por las cuencas de los ríos Limay, Neuquén -en el espacio neuquino- y Negro -en el rionegrino. Alvarez, Gregorio (1967).

²³ Pertenecientes en ambas provincias a la UCRI. José M Guido, verdadero artífice del proyecto, había participado desde 1958 en varias iniciativas, entre las que se destaca la publicación por parte de la imprenta del Congreso del libro *La economía de la región norpatagónica y perspectivas para su desarrollo integral* de Adolfo Dorfman, quién hace coincidir su delimitación con las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut. Sobre las ideas y propuestas de Guido, tanto a nivel provincial, parlamentario y Ejecutivo. Oreja, Pablo (1995).

²⁴ Congreso Nacional (CN), *Diario de Sesiones* (DS), *Cámara de Senadores* (CS), Bs.As., 1960

A los efectos legislativos y desde el punto de vista político administrativo la “zona Comahue incluye integras las provincias de Neuquén y Río Negro y el Partido de Patagones”, extremo meridional de la provincia de Buenos Aires.

La Comisión²⁵ suscribe, en enero de 1961, con dos consultoras internacionales²⁶ un contrato cuyo objeto es el estudio y la descripción multidimensional de la Región y sus problemas, el inventario, análisis y evaluación de los trabajos ya realizados y la propuesta de esquemas de aprovechamiento agrícola, industrial, turístico, hidroenergético y minero y su vinculación con el sistema de transportes, las fuentes de mano de obra y los mercados²⁷. En él se reafirman los límites fijados por la Comisión y en otro trabajo se recomienda como objetivo prioritario la construcción de la represa el Chocón-Cerros Colorados en territorio neuquino (Italconsult, 1961).

Fuera de los ámbitos gubernamentales, en 1962, bajo la responsabilidad conjunta del CFI y el Instituto Di Tella, se establece una nueva regionalización del país en la que el Comahue se expande al incluir 11 partidos de la provincia de Buenos Aires²⁸. En un estudio posterior publicado en 1963, el CFI amplía la delimitación al sumar más partidos del sur bonaerense -14 en total- y el territorio de la provincia de La Pampa. En esta propuesta se determina una zona denominada *Región II “formada por la parte Sud de Buenos Aires y las provincias de la Pampa, Río Negro y Neuquén, con un polo en Bahía Blanca y otro algo menor en Neuquén”* (CFI, 1963:108).

En 1963, José M Guido -en ejercicio del poder Ejecutivo- encomienda al CFI la profundización de los análisis relativos al *Desarrollo Integral de la Región Comahue*. El Organismo dispone la creación de una Dirección y Subdirección de estudios

²⁵ La Comisión constituyó un *Comité Asesor* con representantes del CFI, el INTA, la empresa Agua y Energía Eléctrica y el asesor técnico de la provincia de Río Negro.

²⁶ Italconsult (Italia) y Sofrelec (Francia). El equipo técnico estaba conformado por 5 italianos, 4 franceses, un norteamericano un suizo y 25 argentinos. Estos últimos, provenientes de la empresa nacional Agua y Energía, habían analizado detalladamente en 1956 la construcción de las presas sobre los ríos neuquinos, en base a los estudios y relevamientos de la Dirección General de Irrigación, existentes desde 1938.

²⁷ En noviembre de 1961, Italconsult y Sofrelect entregan un *Informe* que consta de nueve volúmenes e incluye la más amplia y exhaustiva documentación, material gráfico y estadístico, antecedentes históricos y estudios técnicos. En carta de presentación, que acompaña al Informe, se afirma “por cuanto se han confirmado las excepcionales condiciones que posee la Región del Comahue para convertirse, en relativamente corto plazo, en uno de los elementos mas significativos de la futura expansión nacional.” Italconsult-Sofrelec (1961).

específicos -Departamento Comahue- que derivan en escritos y planes, con especial énfasis en la construcción del complejo hidroeléctrico, sus embalses y la posibilidad de habilitar 3.000.000 de hectáreas para riego. La magnitud de los trabajos emprendidos, ya durante el gobierno de Arturo Illia, hace que el ejecutivo nacional elija, además, al CFI cómo medio a través del cual se habría de lograr el apoyo de organismos internacionales de asistencia técnica y financiera para la realización del *Programa para el desarrollo de la Región Comahue* y los estudios de preinversión requeridos para la construcción de la represa Chocón.Cerros Colorados. En este marco, interviene el *Fondo Especial de las Naciones Unidas*, quien en 1964 convalida la “región” estipulada por el CFI, aunque reduce la presencia de La Pampa a los 4 departamentos desérticos situados en la orilla norte del Río Colorado (CFI, 1975).

Con motivo del proyecto presentado por el Ejecutivo a la cámara de Senadores en 1965 respecto a la construcción del complejo Chocón Cerros Colorados, las diferentes delimitaciones se reiteran y ponen en cuestión en ambas Cámaras del Congreso, originando un prolongado y áspero debate que culmina en 1966 con la sanción de la ley 16.882²⁹. Siguiendo los lineamientos del CFI, el proyecto original incluía en la “región” Comahue los 14 partidos de la provincia de Buenos Aires. Tal propuesta reactualiza las discusiones no sólo en el ámbito parlamentario, sino en los respectivos espacios provinciales de Río Negro y Neuquén, contribuyendo a generar una gran agitación de la opinión pública, de la que participan no sólo el poder político sino diversos agrupamientos e instituciones -existentes o creadas al efecto- que movilizan y potencian el accionar de la sociedad civil³⁰. La defensa y argumentaciones esgrimidas por, básicamente, diputados y senadores bonaerenses, aunque logran aprobar coyunturalmente la inclusión de sus reclamos, no alcanzan a destrabar la acción ejercida por los políticos neuquinos, rionegrinos y representantes del bloque patagónico quienes -avalados por informes y proyectos de la Dirección de Agua y Energía, la Secretaría de Hacienda, el Banco Central y el CONADE- clarificaran las posturas, demostrando que el SE bonaerense, en comparación, no necesita ser promocionado y

²⁸ Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Príngles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Púan, Saavedra, Torquinst, Tres Arroyos y Villarino. CIE del Instituto T Di Tella-CFI (1962).

²⁹ El proyecto fue considerado y aprobado por el Senado en diciembre de 1965, Diputados lo consideró y aprobó con modificaciones en marzo y abril de 1966. El Senado aceptó parcialmente las modificaciones, dándole sanción definitiva en mayo de 1966. CN, CD y CS, Buenos Aires., 1965/66.

³⁰ La prensa regional, implicada en la polémica, otorga una amplia cobertura a esta serie de manifestaciones.

que su inclusión no sólo desvirtuaría sino postergaría definitivamente las posibilidades de desarrollo regional. Finalmente la “región Comahue” vuelve a sus límites primigenios, con la sola incorporación de los departamentos desérticos de La Pampa, recorte territorial que ya había sido admitido en la constitución del *Ente Patagónico*.

No obstante, el debate parlamentario expresa las profundas discrepancias respecto a los objetivos de la Ley, los fuertes antagonismos presentes en los poderes provinciales y el poco compromiso de los referentes políticos partidarios con la retórica de la regionalización. Por momentos el “Comahue” se confunde y reduce a la construcción del complejo hidroeléctrico- para hacer frente a los intentos de priorizar la construcción de la represa de Salto Grande que aparece en el debate- y sus múltiples propósitos (generación de energía, regulación de crecidas, definición de zonas de regadío, radicación de industrias y complejos tecnológicos, encadenamientos productivos) sufren una frecuente inversión en el orden de prioridades según sean los intereses provinciales a defender. Es de notar que la salvaguarda de la región “Comahue” -entendida como norpatagonia-, no ocluye la permanente apelación a un colectivo más amplio: la Patagonia, asumida siempre en clave de *tierra irredenta* y abroquelada en una frontal oposición al “*centralismo porteño*” que en este caso se desplaza al “*puerto de Bahía Blanca y su zona de influencia*”, denunciado los continuos intentos de ésta por hegemonizar el desarrollo y potencial del sur argentino³¹.

Con el inicio de la “Revolución Argentina” y el lanzamiento de *Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo*³² en 1967 el ámbito de estudio vuelve a ubicarse en el foco de todas las polémicas. La instalación de Hidronor³³ en Cipolletti -Río Negro- y la *Oficina Regional de Desarrollo* en Neuquén, sumado al anuncio de un vasto plan de obras públicas articuladas en un discurso que prioriza “*lo regional*” y “*lo patagónico*” reavivan las expectativas generadas en torno a la efectiva concreción de la represa y, con ello, la materialización de los múltiples planes que durante décadas se venían confeccionando. Ahora bien, en la instrumentación de estas

³¹ Tal aspiración, reiterada en varias ocasiones a lo largo de la prolongada etapa territorialiana, reconoce como antecedente el proyecto presentado en 1900 por Carlos Pellegrini -siendo senador bonaerense- y aprobado por el Senado que establecía la creación de una nueva provincia con capital en Bahía Blanca y jurisdicción sobre los Territorios Nacionales de La Pampa y Río Negro. CN, *DS,CS*, Buenos Aires, 1900.

³² Ley 16.965 de 1966, reglamentada a través del decreto 1907/67.

acciones la propuesta oficial incorporara a la Pampa y los 14 partidos de la provincia de Buenos Aires en una reformulada “*Región de Desarrollo Comahue*”³⁴.

Aunque fuera de los ámbitos de deliberación política partidaria que el régimen militar había anulado, esta decisión reactualiza y profundiza las acciones y manifestaciones conjuntas en defensa del Comahue original que durante el tratamiento de la “ley del Chocón” se habían expresado; adquiriendo en el transcurso de 1967 una intensidad mayor. La conformación, con la asistencia del general Onganía, de la *Junta de Gobernadores de la región de Desarrollo Patagónico*³⁵ y la convocatoria a una Conferencia en Bariloche para institucionalizar la *Junta de Gobernadores de la región de Desarrollo Comahue*³⁶ -con la presencia de neuquinos, rionegrinos, pampeanos y bonaerenses- agrega un nuevo foco de conflicto y preocupación, exteriorizado en el profuso tratamiento que conceden los medios gráficos regionales y nacionales a la polémica. Disensión que en estas circunstancias admite una doble dimensión; por una parte, se excluye formalmente a Neuquén y Río Negro de la Patagonia y por otra, se reafirma la intención de incluir a los 14 partidos bonaerenses y eventualmente toda la provincia de la Pampa en la institucionalización definitiva de la *región Comahue*.

Una expresión esclarecedora de la controversia suscitada y la distorsión y confusión en torno a las unidades objeto de la planificación estatal, se refleja en las declaraciones formuladas por el secretario de gobierno del onganiato:

“1° En la Patagonia, que incluye a las provincias de Río Negro y Neuquén y destinataria también de la prioridad que el presidente de la Nación le ha asignado a la Patagonia, simplemente se la ha dividido en dos zonas, la sur y la norpatagónica a los efectos de una mejor planificación de su desarrollo

2° La ley del Chocón está en su más amplia vigencia y como tal sólo a la región primitiva del Comahue, le alcanzaran los beneficios de un régimen promocional

³³ Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (Hidronor) es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, creada por ley 16.882 de 1966 con el objeto de proyectar, construir y explotar los recursos hidroenergéticos en la región “Comahue”.

³⁴ En la regionalización del CONADE (1967) Comahue reproduce el territorio que corresponde a la Región II formulada por el CFI.

³⁵ Con capital en Comodoro Rivadavia abarca las provincias de Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

³⁶ En al coyuntura, los gobernadores de las provincias respectivas son interventores designados por el régimen militar.

3° *La inclusión de otros 14 partidos de Buenos Aires y el total de la Pampa, junto con la Norpatagonia, dentro de un área que se ha denominado Comahue, como homenaje a lo que la Norpatagonia representa para el país, se ha hecho al sólo y único efecto de la planificación y ordenamiento del desarrollo de dicha zona*³⁷.

Ahora bien, el inicio de la construcción del complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados a fines de los sesenta, que por su emplazamiento beneficia indirectamente a Neuquén³⁸; la emergencia de un ciclo de protestas, rebeliones y levantamientos que instalan la confrontación abierta en el *interior* -del que no son ajenas las provincias de la “región”-³⁹ y la complejización de la coyuntura nacional, hacen que pierda relevancia la polémica por la delimitación de la *Región Comahue*.

Con todo, en los tempranos setenta, la lucha por la nacionalización de la Universidad del Neuquén -en funcionamiento desde 1965- gestionada por el gobierno provincial y reanimada por un politizado movimiento estudiantil, reabre el debate en torno a la “región”, aunque restringe la pugna a una localización más circunscripta: la *Confluencia*⁴⁰. En este contexto de agitación social y creciente violencia política, las acciones promovidas encaminan, no son contradicciones, la creación de la *Universidad Nacional del Comahue* (1972), institución que se formaliza por la transferencia y fusión de los Institutos de Enseñanza Superior de Río Negro a la ya constituida Universidad Provincial del Neuquén⁴¹.

Finalmente, las expectativas centradas en la recuperación de la actividad política que el enrevesado final de la “Revolución Argentina” ponen en escena, reorientan los acuerdos y posicionamientos de los entramados políticos partidarios que operan en la

³⁷ *La Nación*, Buenos Aires, 3/3/1967

³⁸ Su construcción, aunque dinamiza el área, no provoca acciones coordinadas de transformación regional. Concretadas las obras, a excepción del control de las crecidas, sus objetivos se reducen al abastecimiento del sistema interconectado del litoral-Gran Buenos Aires, demostrando que el proyecto tenía más que ver con la cobertura de energía para las zonas centrales del país, que con el desarrollo integral de la publicitada “Región Comahue”.

³⁹ En ambas provincias se registran huelgas, puebladas, movilizaciones estudiantiles y enfrentamientos sindicales con diferente grado de intensidad y con variadas motivaciones. Aunque potenciadas por el clima de rebelión generalizada en la década, fundamentalmente en el caso de Río Negro, las protestas expresan arraigadas rivalidades localistas, en especial entre las ciudades del Alto Valle. Un registro bibliográfico sobre estos conflictos puede consultarse en Herley, Mark (2003).

⁴⁰ Estudios encomendados al CONADE, CONASE y CFI, presentes en el frustrado *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975)* ya habían determinado al área “*Confluencia*” -Neuquén y el Alto Valle de Río Negro- como polo central del la “región Comahue”, por lo que aconsejan en la nacionalización de la universidad neuquina, redimensionar el ámbito de su jurisdicción.

“región”⁴²; así se profundizan divergencias inter e intraprovinciales. De este modo, cada instancia por separado, ante la nueva realidad nacional, ensaya estrategias y modalidades de articulación que evalúa más convenientes para alcanzar en las próximas elecciones el consenso social y la legitimidad política.

Reflexiones provisorias

El proceso de conversión de territorios nacionales a provincias, iniciado en la década del cincuenta, coincide a nivel global con la tentativa de inducir cambios en el modo de desarrollo y un esfuerzo creciente por penetrar e integrar física y económicamente al “interior”, llamado a cumplir una función de trascendencia en la reformulación del régimen de acumulación nacional. En esta irrupción del “*nuevo país*” cobra especial significación la Patagonia, en virtud de la consideración de sus potenciales recursos y de la valorización política y estratégica derivada de su posición relativa en el escenario internacional.

Sobre ella se sitúan grandes expectativas nacionales y diseñan proyectos de regionalización, presuponiendo la viabilidad de producir cambios estructurales desde un contexto externo al ámbito que se pretende modificar. Ámbito, a su vez, conceptualizado desde una perspectiva ahistórica que reconoce la acción del Estado como si este operara en un vacío político y social y excluye en los planteos la ponderación de la magnitud de fuerzas puestas en juego y los condicionamientos provenientes de la estructura de poder instituida. En este orden, la insistencia en negar entidad a las divisiones político administrativas preexistentes -arbitrarias en su origen pero con capacidad de incidir en la objetivación diferencial de procesos sociales y políticos específicos- puede ejemplificarse en el caso de la controvertida configuración de la “región Comahue”.

Así planteado, las diferentes demarcaciones de la *Región*, distorsionada e interferida por factores ajenos a la inspiración legislativa original, articulan y desarticulan la acciones de los gobiernos de las provincias patagónicas recientemente

⁴¹ Sobre el proceso de creación, Bandieri, Susana (1997).

⁴² Sobre Río Negro, Oreja, Pablo F (1996) y sobre Neuquén, Arias Bucciarelli (1999).

constituidas, las que en su lucha por la autonomía y la definición y afianzamiento de una identidad que sustente el proyecto político de sus respectivos gobiernos, se ven involucradas en debates que exigen un posicionamiento y reafirmación del lugar que pretenden ocupar en la ordenación jurídico política del Estado argentino.

Si bien Río Negro y Neuquén acuerdan intervenciones conjuntas en la delimitación primigenia de la *Región Comahue* y en dos momentos claves del proceso: la discusión de la “ley del Chocón” y el intento de puesta en marcha del Sistema de Planeamiento durante el onganato; las diferencias y los intereses sectoriales y políticos entre ambas jurisdicciones y en el caso de Río Negro al interior de su propio espacio⁴³, imposibilitan consolidar ámbitos de integración perdurable que excediendo la retórica del discurso asuman el compromiso político de constituir una “región”.

En este sentido, puede pensarse -a modo de hipótesis- que a lo largo del proceso la apelación a lo “patagónico”, “norpatagónico” o “comahuense”, activada en algunas coyunturas, no logra reemplazar a lo “neuquino” y “rionegrino” como identidad anclada en las demarcaciones establecidas desde la etapa territorialiana, vigorizadas y recreadas a partir del cambio en la condición institucional de los espacios respectivos. .

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Altamirano, Carlos, “Desarrollo y desarrollistas”; en *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, Buenos Aires, UNQ, 1997, 2.
- Alvarez, Gregorio, “Pequeña Historia del Comahue”; en *Río Negro*, General Roca, 5/4/1967, p.1.
- Arias Bucciarelli, Mario "El Estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención"; en Orietta Favaro (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc, 1999.
- Arias Bucciarelli, Mario, *El problema de de la inserción del espacio neuquino al mercado nacional. Expectativas y logros en el desarrollo de un emplazamiento territorial periférico*, UFRO/París XII, Temuco, Chile, 2004, Tesis de Maestría (inédita).
- Bandieri, Susana (coord) *Universidad Nacional del Comahue 1972-1997. Una historia de 25 años*, Neuquén, EDUCO, 1997.
- Boudevielle, Jacques, *Los espacios económicos*, EUDEBA, Buenos Aires, 1974.
- Castellani, Ana Gabriela, “La gestión estatal durante los regímenes político-burocrático-autoritarios. El caso argentino entre 1967 y 1969”; en *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, La Plata., Al Margen, 2002, 11/12.

⁴³ Para una caracterización de las especificidades geográficas, sociales, políticas e identitarias en ambos recortes territoriales, ver Favaro, Orietta (2003).

- CFI, *Bases para el desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, 1963.
- CFI, *Región Comahue. Esquema de su realidad y perspectivas*, Bs. As, CFI, 1975.
- CFI-COPAIDE, *Análisis Regional de la Patagonia*, Buenos Aires, 1966.
- CIE del Instituto T Di Tella-CFI, *Relevamiento de la estructura regional de la economía Argentina*, Buenos Aires, 1962, TI.
- Coraggio, José Luis, *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Ciudad, 1987.
- De Mattos, Carlos, *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Santiago, ILPES, 1986.
- de la Vega, Julio, *Diccionario Consultor de Economía*, Buenos Aires, Delma, 1991.
- Devés Valdes, Edgardo, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, Buenos Aires, BIBLOS, 2003, T II.
- Fachinetti, Graciela, Silvina Jensen y Teresita Zaffrani, *Patagonia. Historia, discurso e imaginario social*, Temuco, UFRO, 1997.
- Favaro, Orietta (comp.) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*, Buenos Aires, La Colmena/CEHEPyC, 2003, caps 3 y 9.
- Herley, Mark, "El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extrapampeanas"; en Daniel James (dir), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003, Nueva Historia Argentina, T IX.
- Italconsult, *Primera recomendación específica para el desarrollo de la zona Comahue*", Buenos Aires, Senado de la Nación, 1961.
- Italconsult-Sofrelec, *Estudio Preliminar para el desarrollo integral de la Región Comahue*, Roma, 1961.
- Marques, Nora, *Agentes sociales, eslabonamientos productivos y diagnósticos regionales*, Santiago, ILPES, 1989.
- Morandé, Pedro, *Cultura y modernización de América Latina*, Santiago, Pontificia Universidad Católica, 1988.
- Neffa, Julio C., *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- Oreja, Pablo Fermín, *Guido, del silencio al poder*, General Roca, Pastor, 1995.
- Oreja, Pablo Fermín, *La provincia perdida y otros recuerdos*, Roca, Pastor, 1996.
- Quintero Palacios, Silvina, "Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica"; en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IDES, 1995, 132.
- Robirosa, Mario, "Planificación"; en Robirosa, M. (comp), *Planificación y gestión urbana en países en vías de desarrollo*, Buenos Aires, UBA/IREC, 1989.
- Sabatini, Francisco, *Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1988.
- Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.
- Villegas, Osiris, *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, Buenos Aires, Pleamar, 1969.