

El pulso del viento

(Historia de Neuquén)

Fascículo Nº 9

Muchas ciudades neuquinas propulsaron la conformación de parques de industrias en terrenos municipales. Algunas obras de infraestructura básica y ventajas impositivas resultaron insuficientes para concretar la radicación de las empresas. La intención era lograr una elaboración, al menos primaria, de los recursos locales, para que generasen además fuentes de trabajo.

Graciela Luorno
Alicia González*

En coincidencia con la provincialización de Neuquén, el gobierno nacional instrumentó una serie de políticas desarrollistas para promover las industrias básicas -petroquímica, cemento y acero- con el aporte de tecnología y capital externos. La ubicación de las actividades dinámicas supera el ámbito metropolitano, incorporando nuevas áreas, como la Patagonia.

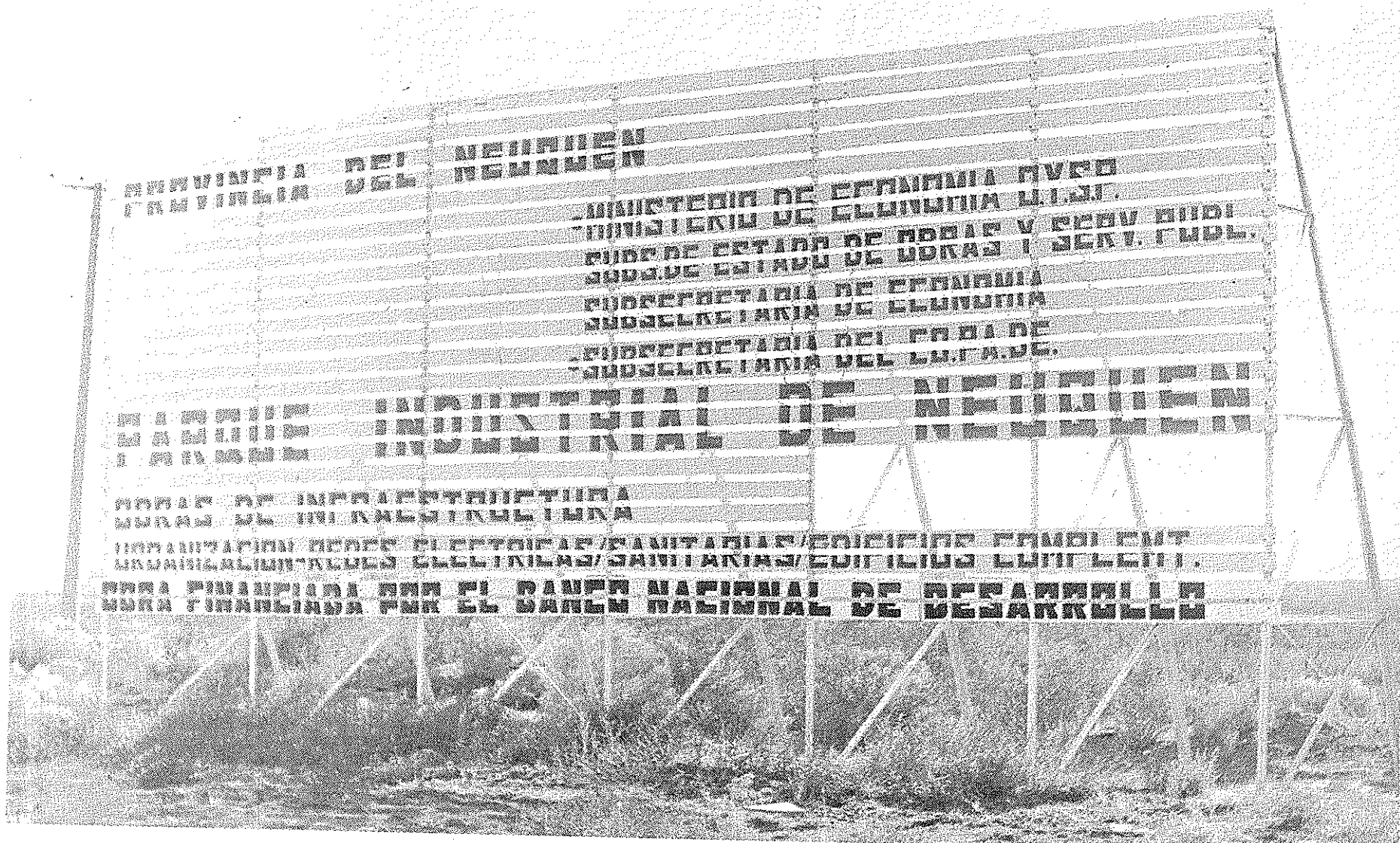
Como un «polo de desarrollo» surgió en los años '60 la región Comahue, cuyo núcleo estaba centrado en el aprovechamiento de los recursos hídricos, turísticos, mineros, forestales y agrícolas, favorecido por la 'obra del siglo': Chocón-Cerros Colorados.

Hasta los años '70, el crecimiento industrial argentino resultó producto más del accionar estatal que de

la expansión automática y espontánea de la industria por sustitución de importaciones. El estado neuquino, que desde sus orígenes, adquirió las características de un estado interventor delineó políticas industriales que debían contar con los actores económicos que hicieran viable el desarrollo sostenido: los empresarios, de débil conformación en este período.

Dadas las potencialidades naturales y las limitadas condiciones materiales de la provincia, los sucesivos gobiernos plantearon la necesidad de crear parques industriales en las ciudades de Neuquén, Cutral Co y Zapala para el mayor aprovechamiento de los recursos regionales. Con la gestión de la UCRI (1958-62) se comenzó a configurar una política de planificación y se realizaron algunas obras de infraestructura social básica, como redes de agua corriente para los principales núcleos urbanos y riego para la zona rural. Las posteriores administraciones del MPN (1963-66 y

Las políticas “industriales” neuquinas



1973-76) y las intervenciones militares profundizan y sistematizan estos lineamientos, concretando obras públicas y servicios sociales primordiales con fondos provenientes de la Nación.

Las obras públicas en educación, salud y vivienda comenzaron a dar respuesta a las demandas originadas por la explosión demográfica y a la necesidad de crear la estructura institucional.

Por su parte, los empresarios neuquinos amparados por el accionar estatal -provincial o nacional- optaron por orientar sus inversiones en las actividades mercantiles y en los negocios inmobiliarios.

A comienzos de los años setenta se asiste a un proceso de crecimiento de la economía neuquina que alcanzó su mayor dinamismo en la década siguiente y entró en crisis en los años noventa. El período de expansión tuvo su correlato en la modernización del aparato estatal, pero no logró efectivizar una indus-

Los planes demandados

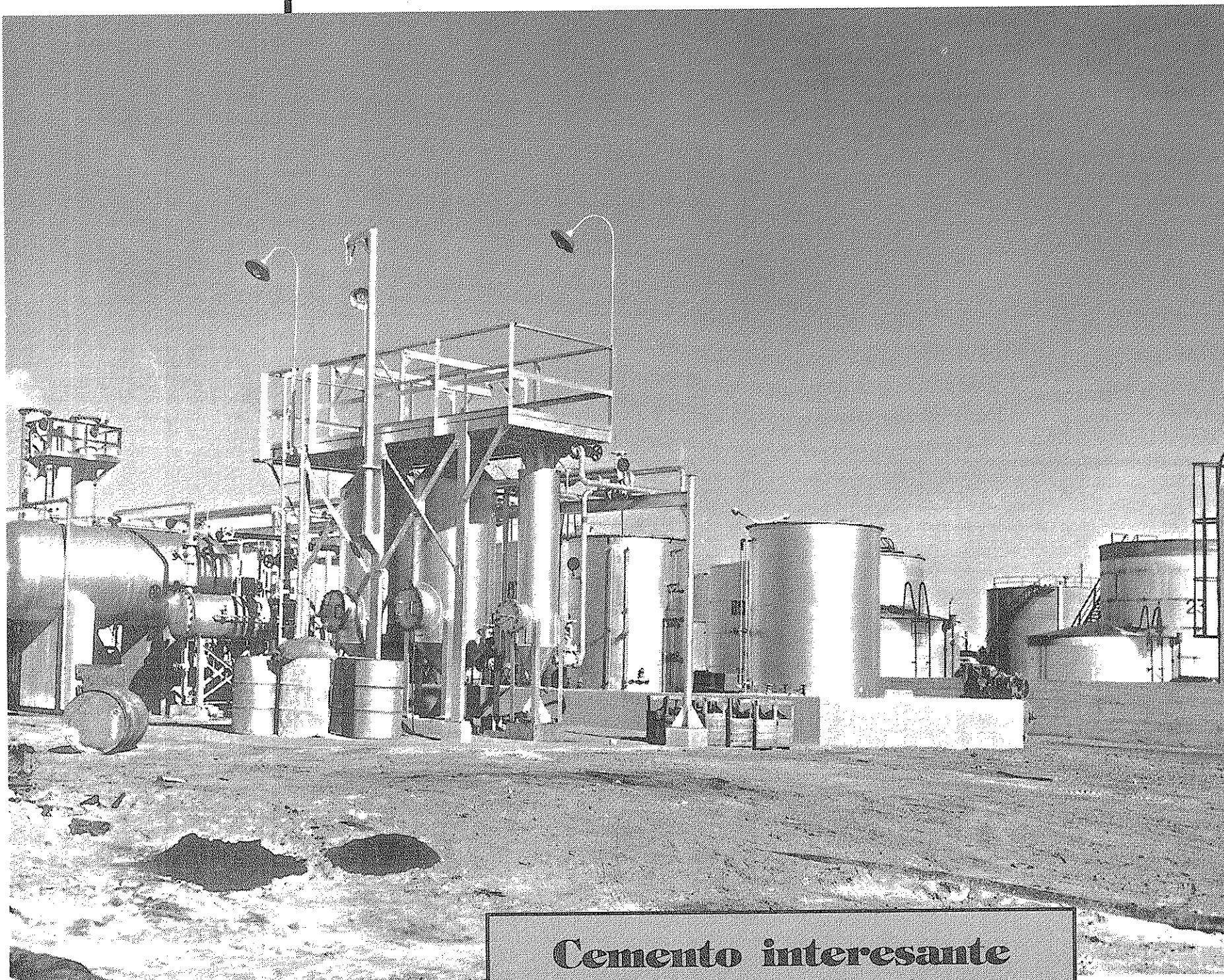
«Neuquén está atrasado casi medio siglo en sus posibilidades de desarrollo económico. Para corregir las consecuencias de ese retraso y posibilitar a la vez el más alto nivel de vida de los habitantes de la provincia (...) corresponde llevar a cabo un plan de obra públicas (...) así como facilitar las inversiones privadas...».

Fuente: Discurso asunción, gobernador Angel Edelman, 1958.

trialización que agregue valor al conjunto de los recursos naturales.

• La planificación

Durante el primer gobierno provincial, la idea de planificación -enunciada en el artículo 251 de la Constitución- fue concebida como un instrumento de transformación y fundamento de estudios técnicos y científicos para el desarrollo neuquino. En conse-



Cemento interesante

«...ha sido licitada la construcción total de una fábrica de cemento a instalar en las inmediaciones de la ciudad de Zapala (...). Aún cuando no podemos todavía tener la exactitud de sus resultados, podemos adelantar que el interés despertado en el país y en el extranjero, es extraordinario y tenemos ya la seguridad que los principales grupos industriales y financieros del mundo que tienen intereses sobre el particular, han de acudir (...).».

Fuente: Discurso apertura sesiones legislativas, gobernador Alfredo Asmar, 1961.

cuencia, se crearon la Dirección de Estadística y Censo en 1958 y el Consejo Económico Provincial en 1960. La continuidad de esta concepción se evidenció en la materialización de organismos como el Centro de Documentación Científica y Técnica -1966- y el Consejo de Planificación -1964- que cinco años más tarde cambió su nominación por Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). Acompañando este proceso se fundó la Universidad de la Provincia -1964-, base de la posterior Universidad Nacional del Comahue, apuntando a la formación profesional de los cuadros tecno-burocráticos.

El primitivo Consejo de Planificación se centró en la elaboración de los planes para el desarrollo de obras y servicios públicos, turístico, parque industrial Zapala y estudios técnicos sobre los diferentes recursos naturales. A partir de la ulterior vinculación con el CONADE, particularmente con el CFI, los proyectos formulados tendrán una fuerte impronta de los lineamientos políticos



nacionales, que en algunos casos permiten explicar su fracaso.

En efecto, fue el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE quien confeccionó los proyectos específicos a partir estudios técnico-económico-financieros. Las propuestas seleccionadas en las Primeras Jornadas de Promoción Industrial, aprobadas en una segunda instancia por el gobernador, conformaron el Plan Industrial de la Provincia.

• Las políticas

A finales de los años '60, el Estado nacional inició la ejecución del Complejo Chocón-Cerros Colorados, que se puso en funcionamiento en 1972, ante la necesidad

Ley Provincial 378 de Promoción Industrial

Art. 1° Toda actividad industrial nueva que se establezca dentro del territorio de la provincia del Neuquén, a partir de la fecha de promulgación de la presente ley será protegida y estimulada por el estado.

Art. 13°

Inc. a) Exención de impuestos provinciales, ordinarios, de emergencia o especiales y cualquier otro gravamen creado o a crearse, por los plazos, porcentajes y/o montos que se especifiquen en el convenio.

Inc. d) Donación con acuerdo de la H. Legislatura, o venta a precio fiscal, de la tierra pública, cuando ella fuera indispensable para el establecimiento de la industria, fuente de trabajo o radicación de capitales.

Inc. e) Compromiso por parte del gobierno provincial de no autorizar, durante un plazo determinado la radicación en la provincia de otra industria o fuente de trabajo similar con iguales beneficios, salvo que las condiciones del mercado lo justifiquen.

Inc. g) Compromiso de facilitar el agua indispensable para uso y consumo industrial, con arreglo a las leyes de la materia y conforme a las posibilidades de entrega de la misma.

Inc. h) Construcción de caminos de acceso y comunicación o contribución a la conservación de los construidos por el proponente.

Inc. i) Compromiso de facilitar y proveer de energía necesaria a tarifa preferencial.

Decreto N° 0139/64. Reglamento de la Ley 378

Art° 13. Inc a) La exención de impuestos se otorgará de acuerdo a la siguiente escala:

a) De hasta 30 años, si la actividad industrial aún no ha sido establecida con anterioridad en el país.

b) De hasta 20 años, si la actividad industrial aún no ha sido establecida con anterioridad en la provincia.

En vez de miseria

«Este panorama económico-social desolador, se puede transformar al conjuro de la iniciativa y entusiasmo mancomunados del gobierno y pobladores, pues disponemos de recursos extraordinarios, que esperan una acción planificada, que trastoque el cuadro de miseria e ignorancia en otro, que impulse la economía y eleve el nivel de vida, asegurando fuentes de trabajo y dando nacimiento a nuevas industrias».

Fuente: Discurso apertura sesiones legislativas, gobernador Felipe Sapag, 1963.

de llevar electricidad a los grandes centros de consumo. Si bien, una firma del Grupo Fiat, Impregilo, ganó la licitación para su construcción, la obra posibilitó a prestadores regionales crecer rápidamente. La continuidad de los emprendimientos hidroeléctricos en la zona cubierta por Hidronor posibilitó el surgimiento de un grupo de empresas de servicios y productoras de equipos eléctricos, algunas contribuyeron al desarrollo industrial del país.

Aportes y herencia

«Actualmente para fomentar el desarrollo industrial... Se está elaborando un conjunto de proyectos técnicos, económicos y financieros (...). Todos estos proyectos son aportes que la Provincia hace al grupo empresario en especial y a las fuerzas vivas en general, y por su trascendencia y proyección para Neuquén los consideramos de vital importancia y le asignamos el significado de herencia...».

Fuente: Discurso apertura sesiones legislativas, gobernador Felipe Sapag, 1966.

El proyecto de industrialización para la provincia fue concebido como el medio indispensable para superar la situación de atraso existente. Si bien estuvo condicionado por la política nacional, esta limitación fue percibida por el gobierno local como beneficiosa. Desde el COPADE se afirma: «...Neuquén no aspira a constituirse en entidad económicamente autónoma, sino por el contrario a integrarse plenamente en el contexto nacional».

Debido a que el sector mercantil local, que ha alcanzado cierta base de acumulación, no orientaba sus capitales a la industria, ni estaba en condi-

Comienzo del ciclo

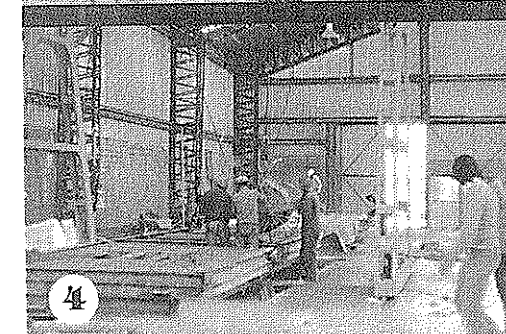
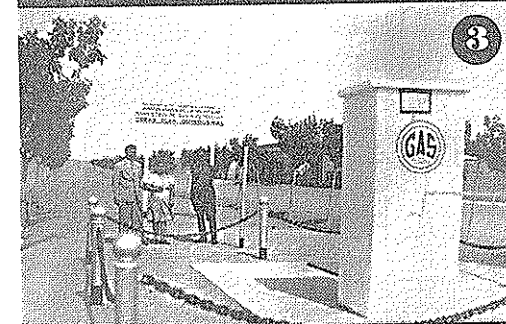
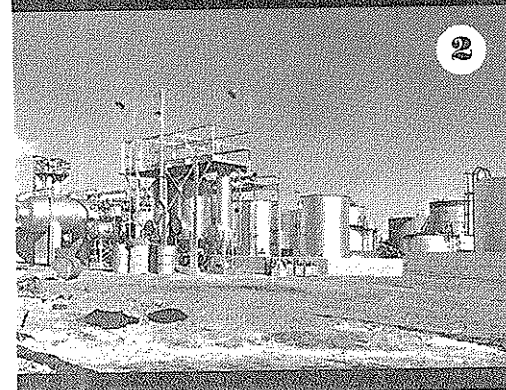
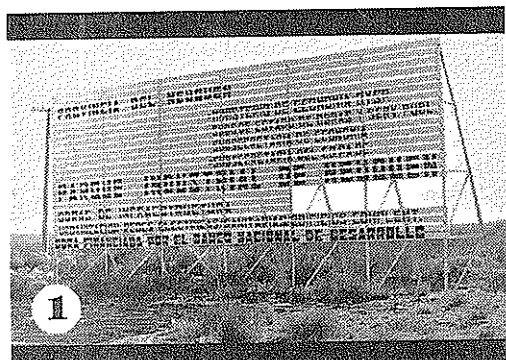
«Podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que Neuquén ha progresado mucho más en los jóvenes 15 años que lleva como provincia, que en los 70 anteriores de su existencia, como Territorio Nacional (...). Ahora se inicia un nuevo ciclo, el del desarrollo definitivo, para alcanzar la meta de su proyección futura en el concierto nacional y (...) nos prestamos a encarar la trascendente tarea de producir bienes y riquezas. Basado en el fabuloso potencial hidroeléctrico, en las posibilidades del turismo, en la generosidad de sus vastos recursos naturales para la promoción minero-industrial (...) se ha formulado el Plan trienal de gobierno 1974/76».

Fuente: Discurso apertura sesiones legislativas, gobernador Felipe Sapag, 1974.

ciones materiales de afrontar grandes inversiones, el gobierno apostó a la radicación de capitales externos para el desarrollo industrial neuquino, en coincidencia con la orientación de la política central. Como fuente de financiamiento se contaba con el Banco Hipotecario -en la capital desde 1925- el Banco de la Provincia de Neuquén, fundado en 1960, y el Banco Interamericano de Desarrollo, entidades vinculadas al crecimiento fabril nacional de la década del sesenta.

Del Plan Industrial Provincial, en 1966, se concretó en primer término la Fábrica de Cemento Portland en la ciudad de Zapala, para hacer frente al abastecimiento de material en la región patagónica y en particular al de la construcción de El Chocón. Simultáneamente, beneficiadas por el régimen de promoción industrial, se instalaron otras empresas en el eje Neuquén-Zapala en los rubros: carpintería metálica, fábrica de pilas secas, gases comprimidos, explotaciones mineras, molienda de minerales y aserraderos. De la misma manera, se establecieron nuevas firmas vinculadas a la explotación agro-ganadera como frigoríficos, faenamientos, empacadoras y elaboración de jugos.

En 1970 el gobierno retomó los proyectos industriales derivados de la explotación de recursos primarios existentes en abundancias -gas, sal y yeso- que hacen factible la localización de plantas de fertilizantes nitrogenados; de cloro soda; petroquímica de cloruro de vinilo; de sulfato de amonio y de elaboración de carbonato de sodio (soda Sol-



Las fotografías de esta edición fueron cedidas por el Sistema Provincial de Archivos.

1. El primer cartel anunciando las obras de infraestructura del Parque Industrial de Neuquén.

2. Destilería de Plaza Huincul.

3. Obras de la entonces Gas del Estado, durante el Plan Quinquenal.

4 y 6. Fábrica de viviendas industriales en el Parque de Neuquén.

5. Taller de perfilado de chapas en el Parque de Neuquén.

vay). La concreción de estos emprendimientos es una asignatura pendiente.

• El Plan Trienal y la creación de empresas mixtas: 1973/76

El último intento formal de planificar la evolución de la economía argentina lo constituyó el Plan Trienal. Este asumía como propios todos los grandes proyectos fabriles reseñados y decididos en la etapa anterior. La región patagónica, por su potencial hidroeléctrico -fuente de energía barata- y sus recursos mineros, surgió como base de apoyo para lograr el desarrollo nacional a través del esfuerzo industrializador. En el orden local, el crecimiento industrial requería de un desarrollo cien-

Regalías y radicación

«...la provincia ha reclamado por una justa liquidación en conceptos de regalías petrolíferas y gasíferas y batallado para lograr la radicación en su territorio de complejos petroquímicos para la transformación local de sus recursos naturales, a través de éstas verdaderas industrias industrializantes, encontrándose bien encaminadas las perspectivas de instalar una planta de fertilizantes nitrogenados en colaboración con Yacimientos Petrolíferos Fiscales».

Fuente: Discurso apertura sesiones legislativas, gobernador Felipe Sapag, 1975.



tífico-tecnológico regional, con importantes inversiones en Ciencia y Técnica, que no estuvo en la base de los proyectos del COPADE.

Dado que una de las áreas elegidas por el gobierno central -entre los insumos básicos- es celulosa y papel prensa, los sectores técnico-burocráticos neuquinos solicitaron a la Nación que diera prioridad a sus recursos forestales por las posibilidades naturales que ofrece la zona cordillerana, desafectando 240.000 hectáreas de Parques Nacionales. En función de ello, el gobierno neuquino vuelve a proponer en 1972 el proyecto industrial maderero, incluyendo la explotación del álamo proveniente del Alto Valle. Sin embargo, la lógica imperante de ubicar las industrias papeleras próximas a los grandes diarios de la capital, diluyó las expectativas locales.

El estado provincial intentó dar respuesta al desarrollo de la industria maderera, conformando en 1974 las bases de la Corpora-

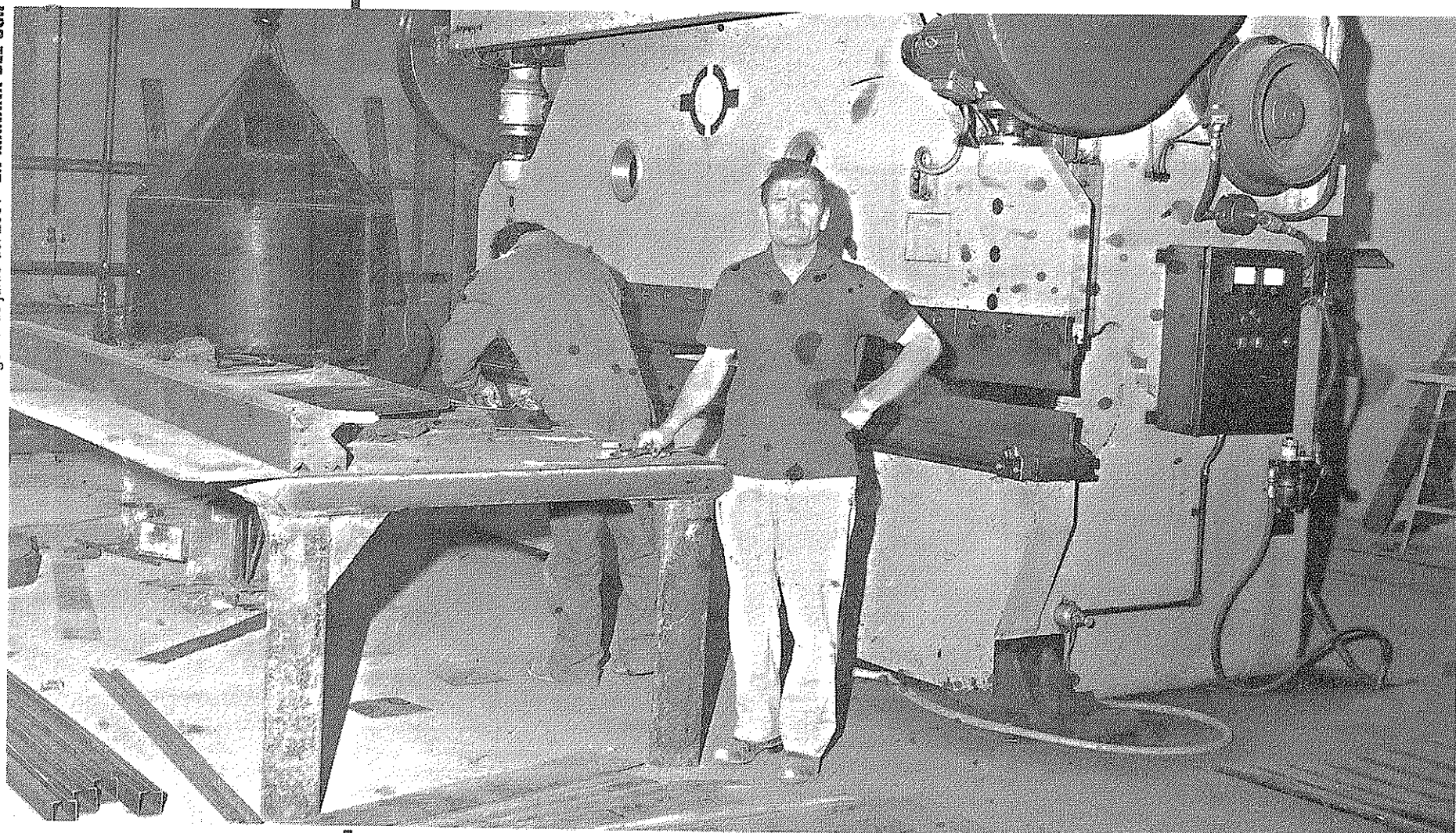
ción Forestal Neuquina (CORFONE), sociedad de economía mixta que comenzó a funcionar con un plan de forestación de 100.000 hectáreas. La pretensión de poner en marcha el Proyecto Complejos Madereros Integrados junto a la producción de fibra celulosa para la fabricación de papel es un objetivo aún sin concretar.

En el transcurso del mismo año se crea la Corporación Minera del Neuquén, CORMINE, Empresa del Estado que tiene por finalidad la prospección,

Elaboración local

«El futuro del Neuquén es inminentemente industrial... Lo están indicando su potencial hidroeléctrico y sus extraordinarios recursos naturales... el desarrollo industrial del Neuquén requiere, que todos esos recursos primarios se elaboren o semi-elaboren en la provincia, a fin de crear las correlativas fuentes de trabajo».

Fuente: Discurso asunción, gobernador Felipe Sapag, 1973.



Fábrica de pilas secas y especiales en Neuquén

La empresa VIDOR ARGENTINA SA, bajo licencia de Crompton Parkinson Ltda. de Inglaterra, ha comenzado la instalación de una planta de elaboración de pilas secas y pilas especiales para las Fuerzas Armadas, las que en el presente son importadas (...) el proyecto prevé la ocupación de 150 personas, y la fábrica estará terminada y en condiciones de entrar en producción a principios de 1970.

Fuente: «Neuquén y la Industria Regional» en Río Negro, 12 de setiembre 1969.

explotación, industrialización y comercialización de la minería provincial orientando, inicialmente, su acción a la extracción aurífera. La importancia de los recursos mineros para la incorporación de valor agregado no fue suficiente incentivo para atraer capitales privados, en consecuencia se recurrió a la Nación para que adopte medidas de fomento orientadas a promover la radicación de industrias específicas: complejo de fertilizantes fosforados y nitrogenados, planta de formas prefabricadas de yeso para la construcción, planta regional de cobre, complejo petroquímico, planta de obtención de azufre y cal a partir de yeso. Las industrias derivadas de los hidrocarburos no se instalaron en Neuquén sino en otras ciudades patagónicas, con la consiguiente privación del potencial excedente económico que estos emprendimientos generan en la zona de radicación.

Por otra parte, la provincia de Buenos Aires que reunió casi la mitad de las inversiones del período, capturó más del 40% de las ac-

tividades química y petroquímica. En los años '80, esta actividad se concentró en Bahía Blanca, considerada «puerta de la Patagonia» por su puerto de aguas profundas y cabecera del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires.

En tanto, del proyecto Soda Solvay elaborado para la provincia del Neuquén, se concretó una planta en la ciudad portuaria de San Antonio Oeste (Río Negro) donde la empresa Alcalis de la Patagonia hace más de una década sigue esperando el momento de empezar a trabajar. Para la misma época comenzó a producir la Planta de Agua Pesa-

da en la localidad neuquina de Arroyito, cuyo

Empresas acogidas al Régimen de Promoción Industrial

Empresa	Actividad	Localidad
Pérez Companc SACFI	Fca. Cemento	Zapala
Bautista Rusconi	Carp. Metálica	Neuquén
Moño Azul S.A.	Export. Fruta	Centenario
Cía. Minera Continental	Mol. Minerales	Zapala
Lahusen y Cia. Ltda.	Supermercado	Neuquén
Neuquén T.V. S.A.	Emisora de T.V.	Neuquén
Aarhus S.A.	Comp. Forestal	Zapala
Geberovich Hnos.	Explot. Mineras	Zapala
Frigorífico Centenario	Frig. Frutas	Centenario
Vidor Argentina	Fca. Pilas Secas	Neuquén
Orfiva S.A.	Jugos Concentrados	Plottier
Fuva S.R.L.	Empaque y Frigorífico	Vista Alegre
La Oxígena S.A.	Gases Comprimidos	Neuquén
Matarifes Unidos S.R.L.	Frig. Faenamiento	Neuquén
Alvarez Hnos. y Durán	Aserradero	Neuquén

Fuente: NEU: El sector Industrial. P.E. Provincia de Neuquén. COPADE. Enero 1970.

proyecto original había sido presentado ante la Comisión Nacional de Energía Atómica en 1975. A pesar de la falta de demanda externa el actual gobierno nacional ha decidido mantenerla en funcionamiento.

Durante la gestión de gobierno 1973-76 las áreas más complejas de acción que aúnan las formulaciones de la política económica-financiera de la provincia, con la ejecución de obras, la promoción y desarrollo del sector minero, agropecuario, forestal e industrial, reciben del total del presupuesto, para la ejecución del Plan de Trabajos Públicos, el 50 %, que constituye uno de los porcentajes más elevados del país.

Las obras de infraestructura social básicas para el desarrollo de la economía regional iniciadas tiempo atrás, se complejizan con la construcción del Aeropuerto Internacional del Neuquén. Las acciones tendientes a fijar puertos francos en Chile y la región Comahue posibilitarían la exportación de los productos de la zona por el Pacífico.

Proyectos industriales preseleccionados

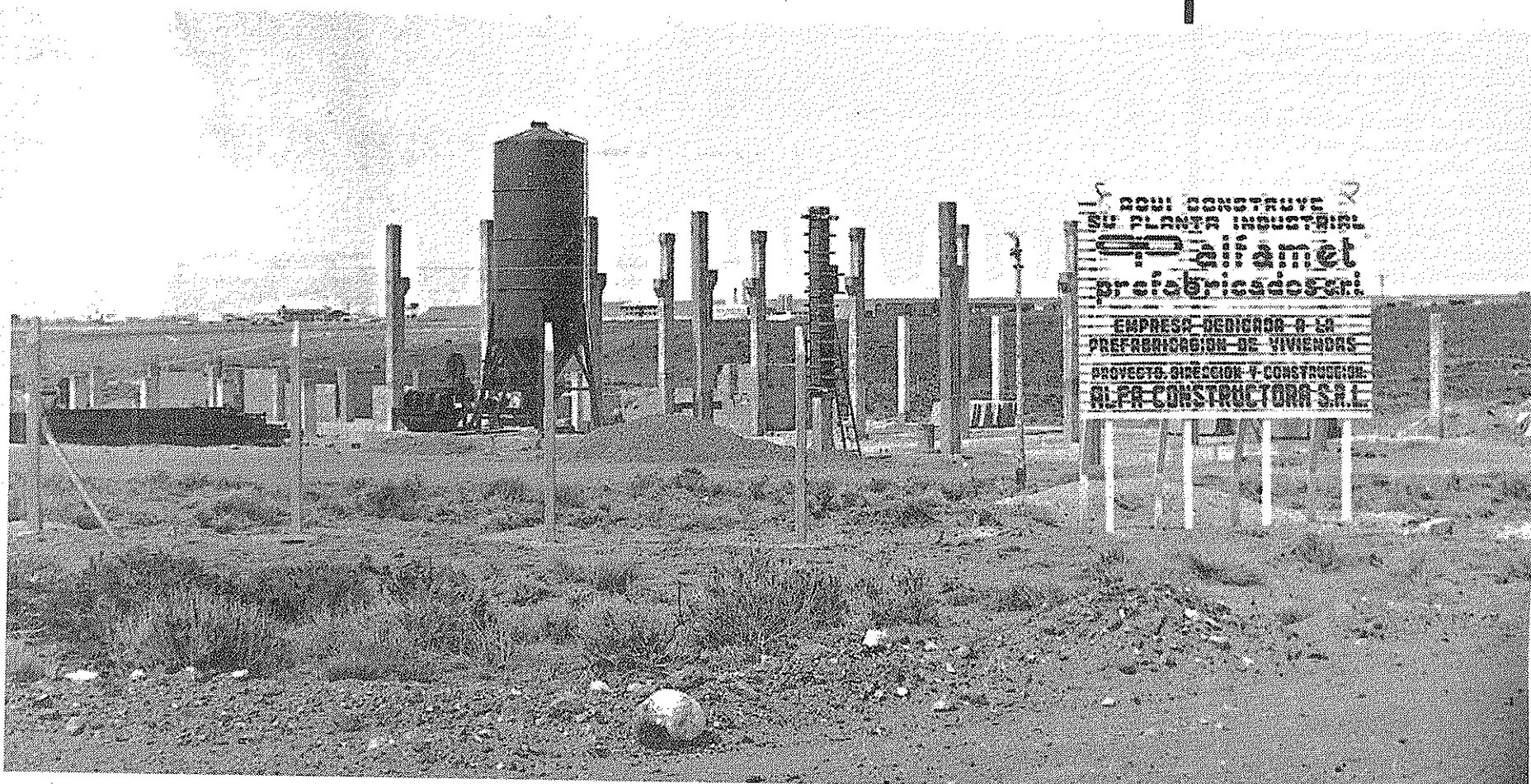
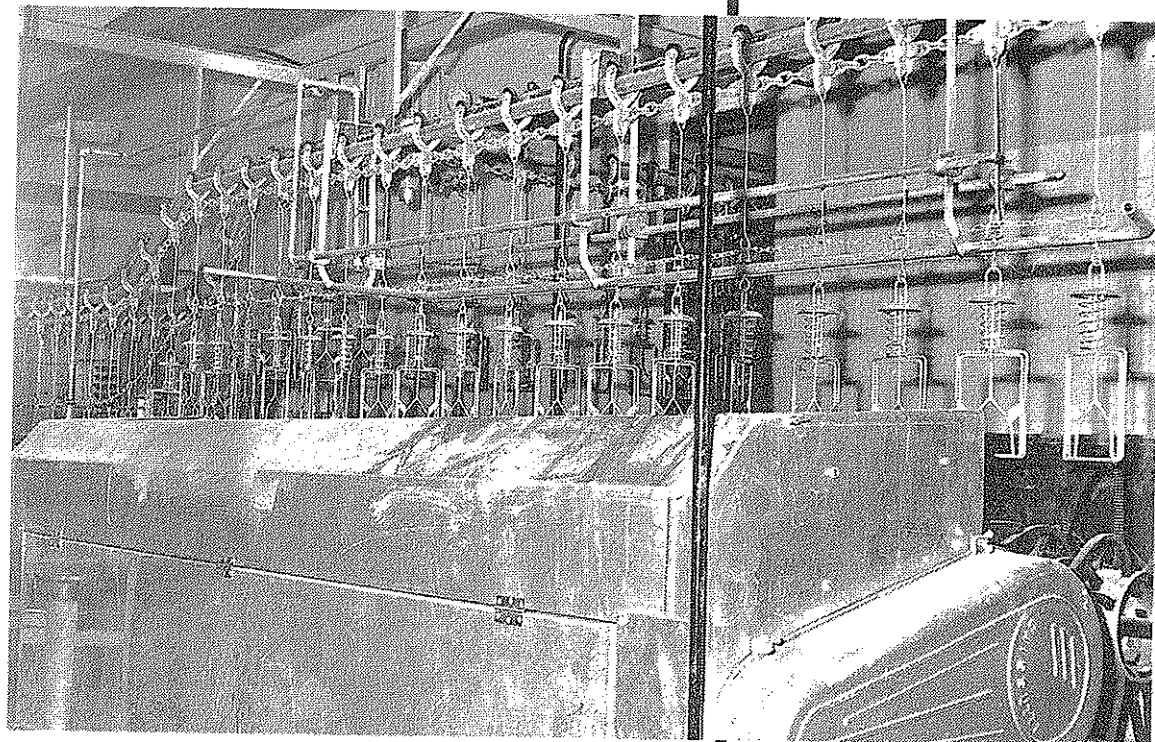
Planta de cemento Portland
Planta para extracción de ripio y arena
Complejo tambo-granja modelo
Usina pasteurizadora de leche
Planta deshidratadora de alfalfa
Centro de industrias alimenticias
Planta de curtiembre de cueros caprinos
Planta de premoldeado de yeso para construcciones
Planta de cloro-sodo
Planta de ácido sulfúrico
Planta petroquímica
Planta de amoníaco sintético
Planta de carbonato de sodios
Elaboración de productos cerámicos
Planta de premoldeado de yeso para construcción
Elaboración de poliestireno expandido
Complejo turístico termal Copahue-Caviahue
Proyectos Forestales

Fuente: NEU: El sector Industrial. P.E. Provincia de Neuquén. COPADE. Enero 1970

• Las limitaciones del crecimiento industrial

Al ser el modelo de provincia productora de energía complementario del proyecto hegemónico de la Pampa Húmeda, la propuesta industrial global para Neuquén, no tuvo la fuerza política suficiente en los ámbitos de decisión nacional. Por ello los proyectos de instalación de industrias elaborados por el COPADE son postergados por el Poder Ejecutivo ante la necesidad de establecer prioridades que permitirán la legitimación del Estado.

Las restricciones a la innovación propias de los sectores empresarios locales, fueron un condicionante del desarrollo industrial. Algunos actores socio-económicos provinciales se vincularon al estado como prestadores de servicio para YPF, Gas del Estado y otras dependencias oficiales; otros, a partir de la industria de la construcción, particularmente con la ejecución de planes de vi-



Bibliografía

- Azpiazu D., Basualdo E., Khavisse M.: El nuevo poder económico en la Argentina de los 80. Buenos Aires, Legasa, 1989.
- Cavarozzi, Marcelo: Autoritarismo y democracia (1955-1983. Buenos Aires, CEAL, 1983.
- Iuorno, Graciela y González, Alicia Ester: Una interpretación global de las políticas económicas neuquinas. El intento de desarrollo industrial, 1956-1976. En: Favaro, Orietta (edit.) Neuquén. La construcción de un orden estatal. Neuquén, CEHEPYC, UNCo, 1999.
- Nochteff, Hugo (Ed.): La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Buenos Aires, Flacso, Eudeba, 1998.
- Nosiglia, Julio E.: El desarrollismo, Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires, CEAL, 1983, 3.
- Rofman, A. Romero, L.: Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires, Amorruutu, 1974.
- Sánchez, Pedro: Las presidencias radicales. La presidencia de Illia. Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires, CEAL, 1983, 26.
- Schvarzer, Jorge: La industria que supimos conseguir. Buenos Aires, Planeta, 1996.
- Villarruel, José César (Dir.): Estado sociedad salud: Neuquén 1944-1972. Neuquén, Departamento de Prensa del Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Neuquén, 1990.

Dirección:

Orietta Favaro

Equipo:

Mario Arias Bucciarelli
María Carolina Scuri
Alicia Ester González
Graciela Elvira Iuorno
María Susana Palacios
Norma Beatriz García

Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC), miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).



vienda. Los emprendimientos que requerían menores inversiones, en general, tampoco contaron con la participación de capitales privados de otras regiones. En tanto, el estado provincial orientó mayoritariamente las inversiones directas a la obra pública e infraestructura de servicios básicos y operó como empresario en áreas restringidas de la minería y de la explotación forestal.

Las limitaciones del proceso de industrialización neuquino responden a distintos condicionantes. Dada la envergadura de las inversiones que requiere la instalación de plantas químicas, sólo pueden ser concretadas por el accionar del Estado nacional.

Cuando se decide su localización, entre las opciones que ofrece la Patagonia, las ciudades portuarias resultan beneficiadas. En este sentido, la posición neuquina de mediterraneidad es uno de los obstáculos geográficos que impiden la instalación de plantas industriales cuyo valor agregado se concrete en la provincia. Dado que el despegue industrial del país supone una distribución espacial dentro de las zonas que ya muestran un mayor nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, básicamente, no se modificó el esquema «centro- periferia» al concentrarse las industrias en la provincia de Buenos Aires y el litoral argentino.

Tras el golpe militar de 1976 y la política de José Martínez de Hoz, el criterio liberal imperante puso énfasis en la idea de un estado fuerte, partiendo de la crítica al «estado democrático populista- desarrollista», al que consideraba una instancia débil, sometida a los vaivenes de las sucesivas demandas sectoriales e incapaz de resolver la conflictividad social. En definitiva, las nuevas políticas delineadas para la Argentina socavaron las bases del modelo económico de industria sustitutiva de importaciones.

** Docentes e investigadoras de la Facultad de Humanidades. U.N.C. Miembros del CEHEPYC-CLACSO*

