



UNSAM

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

MAESTRIA EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Río Negro: Estado y desarrollo provincial (1983-2015)

*Dispositivos estatales, escalas territoriales
y agentes económicos privados*

Directora de tesis: Lic. Graciela Landriscini

Alumno: Lic. Luis Bardeggia

Noviembre de 2019

INDICE

INTRODUCCION

PLANTEAMIENTO DEL TEMA DE TESIS.

Objetivo de estudio.....	8
Objetivos e hipótesis.....	10
Organización del trabajo de tesis.....	11
Estado de la cuestión.....	11

CAPITULO 1: Marco teórico.

Introducción.....	14
El desarrollo: tópico de pos guerra.....	14
Consenso keynesiano, Estado y planificación del desarrollo.....	15
Teorías del sub desarrollo y la dependencia.....	15
Otros desarrollos.....	19

CAPITULO 2: Antecedentes - La planificación en Argentina y Río Negro.

Introducción.	
La planificación estatal en Argentina y los planes de desarrollo.	23
Antecedentes provinciales.....	26
Reflujo neoliberal.....	30

CAPITULO 3: Plan Río Negro: integración y desarrollo (Gestión Álvarez Guerrero)

Escenario socio económico nacional. La recuperación de la democracia (1983).....	32
Estado Provincial y enfoque desarrollista en los inicios de los 80.....	33
Dispositivos estatales y modalidades de intervención.....	34
Ciencia y Técnica.....	36
El Banco de fomento.	38
Desarrollo, capitalidad y Sistema Provincial de Planificación.....	39
Enfoques de desarrollo e integración regional.....	40
El Ente de Desarrollo de la Zona Norte (Catriel).....	41
Resumen.....	43

CAPITULO 4: Del estado activo a la emergencia y mutación estatal (Gestión Massaccesi)

Contexto macroeconómico y regional. El camino de la crisis y la salida neoliberal.....	45
Los dispositivos estatales de intervención.....	45
Estado provincial y complejo frutícola.....	46
Reforma, privatización y desregulación.....	48
El inicio de la mutación estatal.....	49
Relación Nación Provincia / “La disolución del Pacto fiscal”.....	51
Primeras expresiones de la metamorfosis estatal.....	53
Nuevas escalas territoriales de desarrollo.....	55
El Ente de Desarrollo de la Región Sur: el tortuoso camino de su creación.....	56
Resumen.....	60

CAPITULO 5: Ajuste y reestructuración estatal provincial (Gestión Verani)

La crisis del Tequila y la profundización de la política neoliberal: impacto en la economía rionegrina y en el Estado (1995-2003).....	62
Dispositivos estatales.....	63
Transformación y desguace estatal.....	65
Fragmentación territorial: profundización y desequilibrio político territorial.....	70
Génesis de la nueva estatalidad. OMC, Fondo Fiduciario y CREAM.....	71
Regulación sin capacidad estatal en la trama frutícola.....	75
Resumen.....	77

CAPITULO 6: Plan Río Negro 2015. Post convertibilidad y continuidad del estado subsidiario (Gestión Miguel Saiz)

Un nuevo tiempo. La gestión de Saiz.	79
Financiamiento BID y Programa de Reconversión Productiva.....	81
Fondos Fiduciarios.....	82
CREAM y la red de agencias locales.....	83
Plan Frutícola Integral.....	85
Transferencia de Tierras Fiscales (2006-2011).....	86
Resumen.....	89

CAPITULO 7: Quiebre y continuidad estatal. Carlos Soria-Alberto Weretilneck

De Soria a Weretilneck.....	91
La Agenda de Actuación Territorial.....	92
Resumen.....	96

Recapitulando: nuevas dinámicas estatales.....	97
Corolario.....	103
Debates y perspectivas.....	104

BIBLIOGRAFIA

CUADROS

- Cuadro 1: Provincia de Río Negro. Empresas estatales creadas entre 1987 y 1995.
- Cuadro 2: Provincia de Río Negro. Fondos de apoyo / fondos compensadores. Período 1987 – 1995.
- Cuadro 3: Provincia de Río Negro. Fondos Fiduciarios período 1995 -2003.
- Cuadro 4: Normas de creación de instrumentos y políticas activas.
- Cuadro 5: Convenios de préstamos suscriptos con Organismos Multilaterales de crédito. Período 2003 / 2011.
- Cuadro 6: Provincia de Río Negro. Fondos Fiduciarios creados entre 2003 y 2011.

- Cuadro 7: Entes y Agencias de Desarrollo en Río Negro. Año 2004.
 Cuadro 8: Fondos Fiduciarios creados entre 2012 y 2015.
 Cuadro 9: Provincia de Río Negro: Planes Provinciales de Desarrollo.

ANEXOS

- Anexo I: Leyes de Promoción Industrial y Regional.
 Anexo II: Concertación: representación de sectores el Consejo Provincial
 Anexo III: Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Cantidad sobre el total de habitantes de cada jurisdicción.
 Anexo IV: Datos de población censada 1991 – 2010 y variación inter censal absoluta y relativa.
 Anexo V: Principales instancias del proceso participativo.
 Anexo VI: Privatización / transformación de entes o empresas del Estado Provincial.
 Anexo VII: CREAR: Montos ejecutados en proyectos productivos 2003 – 2007. CREAR: proyectos financiados por localidad. Año 2004 – 2007. Régimen de Promoción Industrial. Período 2003 – 2008.
 Anexo VIII: Nomina de inmuebles rurales transferidos. Río Negro.
 Anexo IX: Área Natural Protegida Río Azul – Lago Escondido.
 Anexo X: Grupo BURCO SA Grupo empresario.

GLOSARIO

ALPAT	Álcalis de la Patagonia
ALTEC	Alta Tecnología Sociedad del Estado
ARSAT	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAFI	Cámara Argentina de Fruticultores Integrados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIATI	Centro de Tecnología de los Alimentos
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CODECAP	Consejo de Desarrollo de la Comarca Andina del Paralelo 42
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONEA	Comisión Nacional de Energía Atómica
CREAR	Agencia de Desarrollo Rionegrino
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CORPOFRUT	Corporación de Productores Frutícolas de Río Negro y Neuquén
COPADE	Consejo para el Desarrollo Neuquén

COPADER	Consejo para el Desarrollo Rionegrino
COPINI	Comité de Promoción de Inversión Nacional e Internacional
ENDEVAN	Ente Desarrollo Valle Medio
EDRS	Ente Desarrollo Región Sur
EDZN	Ente Desarrollo Zona Norte
ENDECA	Ente Desarrollo Catriel
ENDEMAS	Ente Desarrollo Margen Sur
ENDECIC	Ente Desarrollo Cinco Saltos
EMFORSA	Empresa Forestal Rionegrina
ERSE	Empresa de Energía del Estado
FEDEI	Fondo Nacional de Energía
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUDENPA	Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia
IAPID	Instituto Autárquico para la Planificación y el Desarrollo
IDEVI	Instituto de Desarrollo del Valle Inferior
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INPE	Instituto nacional de Planificación Económica
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
NEP	Nueva Política Económica
NU	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PJ	Partido Justicialista
PFI	Plan Frutícola Integral
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRO 5	Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964
PROSAP	Programa Social Agropecuario
RAFEFO	Red Federal de Fibra Óptica
SAPSE	Servicios Aéreos Patagónicos
STJ	Superior Tribunal de Justicia
UCR	Unión Cívica radical
UNCo	Universidad Nacional del Comahue
UPCEFE	Unidad Ejecutora Provincial de Coordinación del Financiamiento Externo
YPF	Yacimiento Petrolíferos Fiscales

INTRODUCCIÓN

El trabajo de Tesis tiene el propósito de cumplimentar el requisito de la Maestría Política y Gestión Local de la Universidad Nacional de Gral. San Martín (UNSAM). Se enfoca en la provincia de Río Negro e intenta dar cuenta de aquellos instrumentos estatales y articulaciones socio-económicas que estructuraron el proceso de desarrollo provincial a partir del año 1983, momento en el que comienza una doble transición: a la democracia y al mercado, institución social que enfrentó profundas transformaciones en el período bajo estudio, marcadas por el avance de la globalización productiva y comercial y la financiarización de las economías.

La elección del tema, tiene que ver antes que nada con las vicisitudes resultantes de mi paso por diferentes ámbitos de la administración provincial durante parte del período de estudio. Se trata entonces de indagaciones, planteo de interrogantes y motivaciones que cada una a su turno se sobre puso sobre las demás en circunstancias y contextos socio políticos de profundas transformaciones. Es decir que la motivación central de la tesis no es otra que la necesidad de interpretar el tortuoso e inacabado proceso de desarrollo de la Provincia de Río Negro; reflexionar acerca de ello en el marco de la dinámica nacional en las últimas década, y proyectar alternativas capaces de incitar al debate sobre el tema.

La investigación que dio origen a la tesis comenzó a pergeñarse desde hace años, sin haber integrado un plan de trabajo formalizado. Desde entonces los diferentes temas e instancias del devenir provincial fueron objeto de análisis, lecturas, intercambios, archivo de información y en ocasiones, incluyó el planteo de hipótesis y la elaboración de reflexiones y textos breves. El cursado de la Maestría afianzó definitivamente la posibilidad de profundizar la perspectiva de análisis e indagación de manera sistemática. Los trabajos prácticos de alguna de las asignaturas del plan de estudios, constituyeron intentos de aproximación al tema de tesis. Así fueron tomando cuerpo los principales tópicos del presente trabajo articulando la teoría y la búsqueda de información del estudio de caso en un proceso envolvente. Aunque en algunos casos los enfoques iniciales se desvanecieron, en ocasiones se reconstruyeron desde nuevas perspectivas, y en otros casos permanecieron inalterables. Lo que podría parecer a esta altura solo referencia al pasado no tiene que ver con otra cosa que no sea el presente y futuro, en tanto procura abrir un espacio de debate y posibilidades de incorporar nuevas perspectivas en la comprensión del alcance y profundidad de las transformaciones operadas en la provincia

en el marco de la recuperación democrática y el tránsito a una economía de mercado inserta en la fase global y financierizada del capitalismo. Las fuentes secundarias fueron un recurso fundamental que ha permitido obtener información sistematizada, criterios analíticos para pensar y repensar acerca del objeto propuesto.

PLANTEAMIENTO DEL TEMA DE TESIS

Desde mediados de los años 70, se gestaron profundas transformaciones en las estructuras económicas, sociales y políticas a nivel mundial y continental que pueden caracterizarse como de larga duración. Cada uno de ellas tuvo efectos de distinta magnitud sobre el Estado entendido como relación y como aparato administrativo. En particular se puso en cuestión la figura y las funciones del Estado nación comprometiendo en mayor o menor medida a los estados subnacionales. La resultante fue, entre otras, la transformación en distintos grados, de las modalidades de intervención y estilos de regulaciones desplegadas por los Estados Provinciales y los gobiernos locales. De ello derivaron singulares modos de articulación con los actores económicos privados.

Las transformaciones neoliberales de las funciones económicas y sociales del Estado no se materializaron de la misma manera en las provincias. En esa perspectiva el trabajo de Tesis procura enfocarse en el papel y orientación de la intervención estatal en el proceso de desarrollo provincial en Río Negro en el período que va de 1983 a 2015.

Se trata de poco más de tres décadas en las que tiene lugar una profunda transformación del Estado Provincial; de sus instrumentos de actuación y modalidades de intervención en materia de políticas de desarrollo. La matriz desarrollista característica del período 1958-1976 en tiempos de la sustitución de importaciones, y el intento de reedición a partir de 1983, devino en un Estado auxiliar de los agentes económicos. Es decir la concepción y gestión de las políticas de desarrollo cambió profundamente. Estas se proyectaron a partir de nuevos fundamentos doctrinarios, nuevos dispositivos estatales y escalas territoriales.

En el caso de Río Negro, las capacidades estatales puestas en juego aseguraron la disolución, o el desplazamiento a la órbita privada de prácticamente todos los dispositivos del Estado desarrollista. Como contrapartida, se crearon nuevos instrumentos funcionales a la esperada centralidad de los agentes económicos privados bajo el supuesto de que su

accionar traccionaría la actividad productiva y la prestación de servicios, y el efecto derrame haría el resto. Complementariamente, los planes gubernamentales y las políticas públicas cedieron lugar a diversas modalidades de **acuerdos** Estado / Agentes privados generalmente basados en la cesión de activos y recursos públicos a favor de los últimos.

El modelo surgido a partir de la reconversión y el ajuste estatal avanzada la década del 80, se perpetuó al menos hasta el momento que finaliza el período de estudio (2015). Se trata de casi tres décadas de continuidades más que de cambios. A partir de la Post Convertibilidad, el modelo provincial, lejos de mostrar señales de cambios o adaptaciones, amplió el alcance de los dispositivos que fueron creados en la etapa de reconversión del Estado, extendiendo un estatus de Estado subsidiario/auxiliar aunque no neutral, en un claro repliegue / despliegue estatal, según escenarios y actores. El conjunto de reflexiones y debates en torno al regreso del estado y el desarrollo que tuvieron lugar en América Latina desde fines de los 90 y en especial desde las primeras décadas del siglo XXI con el surgimiento de movimientos y gobiernos que cuestionan al neoliberalismo y reinstalan la centralidad de Estado, puede decirse que no tuvo el menor eco reflexivo en Río Negro, ni se tradujo en políticas en esa dirección.

En el trabajo de Tesis, de carácter exploratorio, intentaremos dar cuenta de aquellos instrumentos y articulaciones que estructuraron el proceso de desarrollo provincial en las nuevas condiciones imperantes a partir del ajuste estructural y su persistente continuidad en Río Negro.

OBJETO DE ESTUDIO (unidad de análisis)

El trabajo se propone explorar y analizar las políticas estatales orientadas al desarrollo de la Provincia de Río Negro desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta 2015. Procuramos indagar e interpretar las modalidades de la intervención estatal adoptadas a lo largo del período; el alcance de la acción estatal; centrándonos en aquellos aspectos que ponen más claramente de manifiesto los instrumentos de intervención que incidieron en los procesos de desarrollo y las articulaciones socio económicas que los sostuvieron.

A partir de ello, surgen interrogantes como:

Qué rasgos y características adquieren las políticas de desarrollo definidas desde el Estado Provincial a partir de la recuperación de la democracia?

¿Cuáles son las modalidades de intervención predominantes? Y mediante qué instrumentos se ponen de manifiesto?

¿Qué alcance tienen en términos de impacto socio económico o territorial? Qué articulaciones las hicieron posibles? Qué tipo de procesos fueron capaces de dinamizar?

Es decir, en términos más generales, cuál fue el papel y orientación de la intervención estatal en el proceso de desarrollo provincial en el período bajo estudio?

Para responder algunos de los interrogantes propuestos se contextualizan las etapas analizadas, y se indaga centralmente en el modelo de desarrollo vigente, en virtud de la estrecha relación e influencia que ejerce en la configuración del propio Estado y en el repertorio de políticas públicas.

Así mismo, son objeto de indagación en términos más específicos: i) las estructuras orgánicas-administrativas plasmadas en las leyes de ministerios, entendiendo que la dimensión administrativa es una referencia necesaria en el diseño y gestión de políticas de desarrollo, aunque en modo alguno suficiente; ii) los planes de desarrollo formulados por cada una de las gestiones del período bajo estudio en tanto establecen objetivos, ciertos recortes de la realidad y articulaciones sectoriales; y iii) la producción legislativa referida a la promoción del desarrollo territorial o sectorial y los debates parlamentarios correspondientes. Estos guardan una singular riqueza ya que exponen los términos de los conflictos y toma de posiciones en torno a los temas de la agenda pública. iv) los mensajes de los gobernadores, en tanto condensan los principales objetivos, estrategias y acciones planteadas; y v) los Programas y convenios de préstamos suscriptos por el Estado provincial con Organismos Multilaterales de Crédito, tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano (BID). Estos alcanzaron un rol relevante no solo en el financiamiento, sino también en los contenidos, orientaciones, alcance y naturaleza de los planes que la provincia adoptó. El listado de referencia no excluye otras áreas de indagación útiles a los fines del plan de trabajo propuesto.

Las constataciones empíricas y el análisis de fuentes primarias y secundarias permiten identificar las principales orientaciones, características y modalidades de la intervención

estatal; las rupturas y continuidades, como así también las articulaciones con actores/sectores socio- económicos locales y externos.

Las herramientas desplegadas por el Estado en el período bajo estudio resultan insuficientes para explicar por sí mismas los procesos que se ponen en juego. “*La indagación y análisis sobre el Estado debe corresponder al contexto histórico y social en el que se desenvuelve*” (Oszlak y O’Donnell, 2007). Como sostiene O’Donnell “*el Estado es más que el aparato estatal, o el conjunto de burocracias públicas. El Estado es también y ello no es menos importante, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden*”. Debe ser concebido “*como una instancia de articulación y denominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variadas tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas*” (Oszlak, 1980). En tal sentido, se intenta enfocar la acción estatal como proceso, “*en permanente flujo*” (Oszlak, 1980), más que en su aspecto instrumental. En resumen, Estado y proceso de desarrollo deben ser vistos como un campo de fuerza en constante tensión, en el que se ponen en juego intereses, proyectos y relaciones de poder.

Objetivos e hipótesis de trabajo

La tesis se plantea como **objetivo general**: Identificar, analizar e interpretar las políticas estatales orientadas al desarrollo de la Provincia de Río Negro en el período de análisis (1983-2015).

En atención al objetivo general propuesto se definen como **objetivos específicos**:

- a) Identificar los instrumentos de intervención que incidieron en los procesos de desarrollo, y profundizar en las bases ideológicas y conceptuales de los mismos.
- b) analizar e interpretar los modelos de planificación formulados por las distintas administraciones provinciales, las modalidades de intervención adoptadas, y el tipo de articulaciones y/o coordinación a que dieron lugar; y.
- c) Identificar las principales concreciones e impactos.

La hipótesis que sustenta el trabajo sostiene que: el Estado provincial en Río Negro delega el escenario y la promoción del desarrollo en los agentes económicos privados y en la dinámica emergente del mercado. En consecuencia, la estatalidad emergente es complementaria, de modesta actuación, de reducido alcance en materia de regulaciones

de los comportamientos de dichos agentes y de persistente continuidad, sin apelar a evaluaciones de resultados e impactos reales de las políticas formuladas y ejecutadas.

Organización del trabajo de tesis

El presente documento, que reúne el conocimiento generado en la investigación de tesis, se organiza a partir del análisis de los períodos de gobierno que se sucedieron entre 1983 – 2015. Tiene por lo tanto un orden cronológico. Cada una de las gestiones gubernamentales constituye un capítulo. El núcleo central del trabajo está dado por las modalidades de intervención estatal en cada una de ellas.

El trabajo se organiza en 9 capítulos. El capítulo 1 contiene el marco conceptual o teórico de la tesis. El capítulo 2 desarrolla los antecedentes del periodo de análisis (1983-2015) en materia de políticas e instrumentos de desarrollo en Argentina desde la aplicación de los planes quinquenales en adelante. Del capítulo 3 al 7 se analizan las modalidades de intervención en cada una de las gestiones de gobierno que se sucedieron en el periodo de estudio seleccionado. El capítulo 3 denominado Plan Río Negro: Integración y desarrollo, (gestión Álvarez Guerrero); el capítulo 4 Del Estado activo a la emergencia y mutación estatal (la gestión Massaccesi); el capítulo 5 Ajuste y reestructuración estatal provincial (gestión Verani); capítulo 6 Post convertibilidad y continuidad del estado subsidiario (Miguel Saiz) / Plan Río Negro 2015; capítulo 7 Quiebre y continuidad estatal (Carlos Soria – Alberto Weretilneck). El capítulo 8 constituye la Revisión-discusión; e incluye las conclusiones elaboradas acerca de las tres décadas de políticas provinciales.

En dicho capítulo final se procura desentrañar, de modo general, las principales características y dinámica de las modalidades de intervención, señalando tanto los elementos de continuidad que aparecen en cada una de las gestiones, como los aspectos singulares de cada una de ellas. El mismo incluye un apartado en el que quedan delineadas, como invitación al debate, algunas perspectivas y consideraciones para el futuro.

ESTADO DE LA CUESTION

Los estudios y la producción académica sobre la problemática provincial (Río Negro) son abundantes en algunos tópicos, y no tanto en otros. Consideramos que el tema propuesto en la tesis se encuentra comprendido en el segundo caso. En líneas generales, la temática

referida a los instrumentos y dispositivos estatales para la promoción del desarrollo provincial, en particular, a partir de la recuperación de la democracia, no están suficientemente abordados, en particular con criterio analítico.

La **etapa territorialiana** y el proceso de provincialización hasta 1976 es quizás una de las temáticas que cuenta con mayor producción académica. Pueden citarse Iuorno (2008), Ruffini (2013, 2014), Navarro Floria (2004, 2009 y 2011) y Núñez (2014), entre los autores cuyos trabajos han sido consultados como fuentes secundarias en la investigación. El proceso de **Provincialización** y el periodo comprendido entre los años 1958 - 1976 cuenta con numerosos estudios y producción académica; en particular, con referencia a las modalidades del proceso de planificación provincial y las tensiones y conflictos en torno a la formulación y ejecución de políticas, y la distribución de recursos en el territorio provincial.¹ Sobre ese período se cuentan aportes diagnósticos y propuestas de planeamiento elaborados por técnicos de la Secretaría de Planeamiento de Río Negro tanto sectoriales como referidos al sistema de centros urbanos y los grandes proyectos regionales (1972, 1976, 1979); y los trabajos académicos -entre otros- de Manzanal (1982), Favaro-Iuorno (1995, 2006), Iuorno (2005), Winderbaum (s/f, 2014), Núñez (2014, 2015 y 2016), Azcoitia (2016), y Vejsbjerg (2016).

Los estudios socio demográficos ocupan un lugar relevante. Pueden citarse los elaborados por Vapñarsky en 1981, 1983, 1986 y 1987, y más recientemente los textos publicados por Gomiz Gomiz y equipo, 2006 y 2010. En igual sentido, pueden citarse numerosos trabajos de la Fundación Bariloche vinculados a diferentes aspectos del desarrollo provincial; entre ellos cabe destacar por su relevancia teórica y aplicada el Modelo Mundial Latinoamericano (1975).

Otro tópico de relevancia está dado por el estudio y la producción académica referida a los procesos y transformaciones económicas operadas en el territorio provincial a lo largo de las tres décadas estudiadas. Sobresalen los análisis del complejo frutícola. Cabe mencionar los trabajos publicados a lo largo de las décadas del 70 y 80 por los equipos técnicos de la Secretaría de Planeamiento Provincial, en los años 80 y 90 por Rofman (1985, 1988, 1989), Manzanal (1983, 1985), Pantélides (1987), Tapattá (1982), y

¹ Manzanal (1980), Iuorno (2008), Favaro y Bucciarelli (S/F), Tagliani (2011), Winderbaum (S/F) y Núñez (2015) dan cuenta de los conflictos y tensiones de la etapa que culmina con la provincialización de Río Negro y el debate por la capitalidad.

Lindemboim (1985), y más recientemente, los de Landriscini (2003, 2004, 2007 y 2014), Preiss (2004), Bendini (2000, 2006), Tsakoumagkos (2000, 2006), De Jong (2010), y otros. En referencia al conjunto de la economía provincial, además de los trabajos de la Secretaría de Planeamiento, el texto de Tagliani (2016) cubre el período 1880 a 2010.

Las políticas públicas provinciales fueron objeto de estudios pormenorizados. En particular pueden citarse las investigaciones sobre las políticas sociales provinciales de autoría de Tagliani (2009, 2014), Gomiz Gomiz y La Serna (2004); y sobre las educativas la producción de Gomiz Gomiz y Villca (2010). El ciclo del ajuste estructural en la provincia fue abordado por autores como Landriscini (1993, 2004), Villca (2004), Camilo Vela (2013), y Coniglio (2001). Y desde principios de la década del 2000 se cuentan trabajos desde la perspectiva teórica y empírica del Desarrollo Local y territorial de Landriscini, y de Alonso en coautoría, entre otros.

Una temática que concitó gran interés reciente entre los investigadores es la relacionada a los procesos políticos provinciales; en particular los referidos a la continuidad del radicalismo durante casi 30 años en la conducción gubernamental en Río Negro. A ello se agregan los trabajos que desarrollan análisis comparados de los procesos políticos en Río Negro y Neuquén, en particular el análisis comparativo del MPN y la UCR rionegrina. Corresponde mencionar los textos y publicaciones en revistas científicas de Favaro – Iuorno (2005, 2006), Favaro (2005), Iuorno ((2005), Ruffini (2014), Núñez (2015), Perrén y Pérez Álvarez (2010-2011), Sartino (2014), Camino Vela (2011 y 2014-2015), Winderbaum (s/f), Pose y Dall'Armellina (2012 y 2016) y Villca (2004), entre otros.

El agrupamiento realizado tiene por objeto ordenar -acorde a los temas abordados- un conjunto de trabajos académicos publicados que refieren a las transformaciones económicas, sociales y político-institucionales evidenciadas en la región y la Provincia de Río Negro a lo largo de treinta años transcurridos entre 1983 y 2015.

CAPITULO 1

MARCO TEÓRICO

Introducción

La temática objeto de la investigación es enmarcada dentro del proceso histórico de surgimiento y evolución de la Teoría del desarrollo. Esta surge como un área propia (o sub disciplina) dentro del análisis económico tras la Segunda Guerra Mundial (de Mattos, 1988; Rist 2002; Sunkel, 2006).

Los enfoques originados en la Teoría del desarrollo y los cambios estructurales de las sociedades se orientaron inicialmente al abordaje de los problemas de la reconstrucción económica de Europa. Seguidamente, con la Guerra Fría y los procesos de descolonización, independencia y conformación de nuevos estados nación en el hemisferio sur surgieron enfoques alternativos. La temática comprendida en el capítulo, además de ser extensa, presenta variadas y múltiples expresiones. Por ello, se presenta una reseña de carácter general sin profundizar en cada uno de los autores representativos de las diferentes corrientes. Sin dejar de mencionarlos, se procura hacer hincapié en los modelos predominantes que incidieron en la definición de las políticas estatales de desarrollo en la Patagonia a partir de la provincialización de los Territorios Nacionales y las modalidades de intervención derivadas de ellas.

El desarrollo: tópico de posguerra²

Tanto Sunkel y Paz (1970) como Rist (2002) coinciden en señalar la situación de post Segunda Guerra Mundial y las consecuencias derivadas de tan crítico escenario como el puntapié inicial de la búsqueda por parte de las potencias de un “*orden fundado en la seguridad económica y la paz social*”. Dichos principios surgen y se consagran a partir de la Carta del Atlántico en 1941. Idéntica declaración de principios se establece en la Conferencia de San Francisco en 1945 que dio forma a las Naciones Unidas (NU). En 1947 se pone en marcha el Plan Marshall para ayudar a la recuperación de las economías europeas afectadas, a la vez que empieza a configurarse el escenario de la Guerra Fría. En enero de de 1949, en la alocución del Presidente Truman referido al estado de la

² Subtítulo del libro de Sunkel y Paz.

Unión, se daba a conocer el punto IV el que al decir de Rist (2002) abrió la visión del desarrollo.

A los fines de materializar los objetivos surgidos en el escenario de postguerra se crearon organismos específicos para intervenir en el plano económico, financiero y social. Se trata de las instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -entre otras- (Sunkel, 1970; Rist, 2002). Estos y otros organismos internacionales dedicados a actividades más específicas y técnicas, constituyen una manifestación de los propósitos y políticas que la mayoría de los países deseaban emprender a mediados de la década de 1940. En un sentido más amplio, constituyen también la expresión de un nuevo orden (Breton Woods) que proyectó la hegemonía emergente de EE. UU. a partir de la posguerra.

Consenso keynesiano, Estado y planificación del desarrollo

El derrumbe del consenso liberal tras la Primera Guerra Mundial, y la crisis de los años 30, puso en evidencia la inconsistencia de los principios neoclásicos de organización económica bajo la supuesta libre competencia, la estabilidad de las instituciones e inexistencia de crisis y la racionalidad absoluta de los agentes económicos, provocando una profunda re significación del pensamiento económico (Polanyi 2011, Sunkel 2006). El pensamiento keynesiano brinda el marco de ideas que van a encauzar una larga fase de expansión y crecimiento.

Tras la Segunda Guerra Mundial, toma forma y contornos definidos la Teoría del Desarrollo, con variadas expresiones, tales como la Teoría del crecimiento (Harrod-Domar) ligada al efecto multiplicador de la inversión, y la Teoría de la modernización (Rostow) asociada al crecimiento por etapas, entre otras variantes. El enfoque de Rostow se sustentó en la idea de que *“el crecimiento podía estimularse o promoverse; de tal modo que siguiendo etapas era posible alcanzar un óptimo, es decir un estado de bienestar y crecimiento de la producción”* (Madoery, 2016). Con la Guerra Fría y los procesos de descolonización e independencia de países del hemisferio Sur comenzaron a surgir enfoque alternativos y un marcado interés por los países del Tercer Mundo” (Rist, 2002).

Teorías del subdesarrollo y la dependencia

Desde América Latina surgen enfoques propios a partir del análisis de su estructura socio-económica e histórica, produciendo singulares aportes al enfoque general del desarrollo (Estructuralismo, Teoría de la dependencia). Hacia fines de la década del cuarenta, y a principios de la del cincuenta, “*se elaboraron en la CEPAL algunos documentos que ejercieron una profunda influencia en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo*” (Cardoso, 1977: 7-39). En 1949 Raul Prebisch publica el trabajo titulado “El desarrollo económico en América Latina y alguno de sus principales problemas”.

Tras la revolución cubana, EEUU acelera los procesos de cooperación con América Latina. El desarrollo ya no era un problema exclusivo de la economía; su objetivo era la transformación y modernización social. Estas preocupaciones se reflejaron en una serie de conferencias organizadas por la Organización de Estados Americanos (OEA). Tanto la conferencia de Bs As (1959) como la de Bogotá (1960) constituyen antecedentes de la Conferencia de Punta del Este en 1961. El impulso definitivo hacia la legitimación y adopción de la Planificación como mecanismo de intervención en los procesos de desarrollo fue dado por la Conferencia de Punta del Este en 1961 y la creación de la Alianza para el Progreso (Furtado, 1985; De Mattos, 1988). En ese marco, la CEPAL alentó una propuesta de desarrollo para América Latina y el Caribe basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, la reforma tributaria y la diversificación de las exportaciones e integración regional, utilizando mecanismos de protección frente a la competencia de los países extrazona, lo que contó con amplias adhesiones en la agenda de los países de América Latina, y en Argentina en particular.

En la perspectiva señalada cabe mencionar una serie de aportes que con mayor o menor énfasis comparten una idea común: la participación del estado por un lado y el cuestionamiento a algunos de los fundamentos del enfoque neoclásico. Los trabajos de Raúl Prebisch, como sostiene Devés Valdés (2003) refutan algunas de las ideas más relevantes de las corrientes clásica y neoclásica de la economía, especialmente aquellas referidas a las ventajas comparativas del comercio internacional. Formula la hipótesis de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio entre materias primas y alimentos, por un lado, y bienes industrializados por el otro. Por su parte, Singer (1950) cuestiona el supuesto de que la participación en el comercio internacional beneficiaba por igual a todas las partes. Myrdal (1957) cuestionó la teoría del equilibrio de los mercados que suponía la economía neoclásica. Con el tiempo las tendencias de fortalecimiento del sistema en

las economías más desarrolladas predominan sobre los supuestos efectos de difusión en las economías menos desarrolladas. Albert Hirschman (1958) publica un trabajo titulado “Estrategias de desarrollo económico” otorgándole al Estado un papel central en el proceso de desarrollo económico. Este debía impulsar inversiones en sectores clave de la economía. Por último, el economista británico Seers (1963) había puesto de manifiesto que la teoría económica predominante era aplicable únicamente al contexto de las economías desarrolladas, lo cual constituía un caso especial no representativo de la situación del mundo subdesarrollado.

Progresivamente parte de este pensamiento y el de otros economistas alineados con la visión estructuralista latinoamericana fue evolucionando hacia planteamientos más amplios (y más críticos) en el contexto de las ciencias sociales, lo que derivó en el surgimiento de la Teoría de la dependencia (Devés Valdés, 2003; Alburquerque 2013). Sus principales expresiones se encuentran en los textos de André Gunder Frank y Teotonio Dos Santos. Sostenían que *el desarrollo de las metrópolis se basa en buena medida en la explotación de los países subdesarrollados*” (Alburquerque, 2013: 29)

En virtud de la relevancia y amplio grado de difusión alcanzado en América Latina, se incluye en la tesis como un apartado más, el enfoque del desarrollo regional. De Mattos señala que “*en el ámbito del proceso de elaboración de planes de desarrollo se ubica la aparición en forma generalizada de la preocupación por los problemas regionales y por encontrar caminos efectivos para enfrentarlos*” (De Mattos 1988: 2; 2000). Al influjo de las teorías post keynesianas del crecimiento, se esbozaron diversas estrategias en las que se entrelazaban ideas como la de la industrialización sustitutiva y la de los polos de desarrollo, como vía para promover industrias motrices en los territorios periféricos y atenuar las divergencias en materia de distribución del progreso técnico, de empleo e ingresos. En ese contexto, la definición y ejecución de políticas para el desarrollo estuvo asociada a la implantación de polos de desarrollo a partir de racimos de inversiones concentradas. Se suponía que los efectos derivados de un polo de crecimiento en expansión se habrían de irradiar sobre un área geográfica circundante determinada (de Mattos 1988, 2000). El economista francés François Perroux fue el principal exponente de estos enfoques que lograron notable difusión en América Latina, en particular en Argentina y específicamente a nivel provincial en Río Negro.

Pero la prosperidad que caracterizó el período de posguerra a partir de los años 60 comenzó a desacelerarse al tiempo que crecía el cuestionamiento a las distintas formas de intervención estatal, a las empresas públicas y al elevado gasto fiscal. En efecto, desde fines de la década del 60 comenzó a mostrar los primeros síntomas de desaceleración y crecientes dificultades derivadas, como señala Arceo (2011), del debilitamiento de la posición de los Estados Unidos y de una crisis de los países centrales, en cuanto a la generación de excedentes en el contexto de una acentuada puja entre capital y trabajo. En agosto de 1971, EEUU anunció la interrupción de la convertibilidad del dólar en oro, echando por tierra el sistema monetario surgido de Breton Woods. Con ello comienza la era de los tipos de cambio flotantes, que remplazaron a los regímenes de tipo de cambio fijo primero en los países centrales y luego gradualmente en la periferia. Al mismo tiempo, la época de materias primas baratas fue cerrada dramáticamente cuando entre octubre y diciembre de 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) cuadruplicó el precio del barril de petróleo, gestando la denominada crisis del petróleo (Kicillof y Nahón, 2009). En tanto y junto a las manifestaciones de crisis y estancamiento, se abre paso una profunda reorganización de la producción sobre la base de una nueva revolución científica-tecnológica. La búsqueda de recomposición de ganancias provocó un importante cambio en los modos de producción industrial. De la forma predominante denominada fordismo basado en la línea de montaje y el trabajo parcelado, se transitó al reemplazo de los componentes electromecánicos por los microelectrónicos y al trabajo tercerizado y en células (Kicillof y Nahón, 2009).

La formulación teórica que guió inicialmente la contraofensiva neoliberal se basó en la teoría monetarista del economista Friedrich von Hayek, divulgada por Milton Friedman desde la Escuela de Chicago. Así, la década del 70 marcó un punto de inflexión y a la vez de transición hacia procesos e instituciones cuyo objeto fue la desregulación, liberalización y apertura de los mercados como no se conocía hasta entonces. En los años 90, combinado ello con las nuevas tecnologías de información y comunicación se potenciaron y expandieron los flujos financieros con crecimientos exponenciales respecto de los procesos productivos de la economía real, dando lugar a los conocidos procesos de financiarización de las economías en los países centrales y periféricos, asociados en éstos a la primarización de la economía y al endeudamiento externo.

Desde principios de los años 70, progresivamente los estados latinoamericanos adoptaron los rasgos que definen el ciclo mercado céntrico (MC). Chile, a partir del golpe de estado de 1973 inauguró dicho ciclo inspirado en la concepción de Milton Friedman sobre los asuntos económicos, y al decir de Lechner (1992) *“redefinió el modelo de desarrollo”*. Ello continuó en Uruguay en 1973, Perú en 1975, Ecuador y Argentina en 1976. Con la asunción de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Ronald Reagan en Estado Unidos (1980); el neoliberalismo adquirió escala global en cuanto a ideas y políticas. El Consenso de Washington a partir de un conjunto de premisas liberales, definió el marco de referencia para la transformación del estado y las políticas públicas, imponiendo reformas económicas y administrativas, centradas en el libre mercado.

Otros desarrollos

Si bien el enfoque neoliberal proyectado desde inicios de los años 70 resultó hegemónico, no sería el único. Comenzaron a elaborarse y difundirse enfoques alternativos sobre el desarrollo con una visión más amplia e integral que la difundida hasta entonces estrechamente relacionada al crecimiento económico. Alburquerque sostiene que: *“entre los enfoques alternativos surgidos a partir de los años 70 existe un punto de acuerdo, que es rechazar la suposición de que el crecimiento económico conduce por sí, al desarrollo”* (Alburquerque, 2013: 34). Por su parte, Rist (2002) señala que *“el encadenamiento (teóricamente) previsible de las etapas de la modernización es sustituido por una multitud de experiencias nuevas que seguramente surgen de la intersección de la historia y la cultura”*. Y agrega que *“mientras las estrategias dominantes proponen una (sola) vía de desarrollo, se asiste cada vez más a una diversificación de los desarrollos”* (Rist, 2002: 161). Los nuevos enfoques se centraron en las instituciones y la cultura.

Este señalamiento reviste especial importancia en los argumentos de la presente tesis, ya que en el caso de estudio abordado se da cuenta de diferentes enfoques y prácticas de desarrollo que adquieren entidad en un sentido que podría definirse de arriba hacia abajo ya que se trata de enfoques difundidos por la OMC/Programas de financiamiento e incorporados en la agenda estatal; y en otras circunstancias se plantean de abajo hacia arriba en virtud de conflictos, demandas y prácticas socio ambientales/territoriales de desarrollo que en general, articulan parte de las estrategias pública del estado provincial.

Entre los principales enfoques y nuevas perspectivas que surgen desde principios de la década de los 70 y en mayor o menor medida ejercen influencia en las agendas estatales, se puede mencionar el PNUD inspirado en las ideas de Amartya Sen, Mahbub al Haq. Introdujo una nueva acepción y una nueva forma de medir el desarrollo a través de un indicador complejo conocido como *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), enriqueciendo la idea de desarrollo (Rist, 2002 y Boisier, 2003). Se destacan también los aportes de la Fundación Dag Hammarskjöld en el año 1986 a partir del concepto conocido como *Desarrollo a Escala Humana*, de gran influencia en el ámbito académico y de las ONG. Considera “al desarrollo como un todo, no solo como proceso económico; el mismo debe ser endógeno es decir surgir del fuero interno de cada sociedad” (Rist, 2002). Otro enfoque fue el de las necesidades básicas, surgido a partir de la evidencia que contrariamente a las predicciones de la economía clásica y neoliberal, el crecimiento económico no había logrado resultados sustantivos frente a la pobreza y el desempleo a nivel mundial (Albuquerque, 2013). El Documento de la OIT de 1976 sobre Empleo, Crecimiento y Necesidades Básicas es uno de los documentos claves de dicha perspectiva. Iniciada la década del 70 se puede constatar, entre los planteos alternativos, expresiones referidas a la persistencia de pobreza y desigualdades en las mujeres. Un estudio pionero de Esther Boserup (1974) titulado “El papel de las mujeres en el desarrollo económico”, expone que las mujeres han sido marginadas tanto en las políticas de desarrollo como en la economía productiva (Albuquerque, 2013). En la década del 90 los estudios de género y desarrollo hicieron hincapié en el ajuste estructural y sus efectos gravosos en las mujeres; incluyendo también críticas al patriarcado como principio organizador de la sociedad y los hogares. Desde entonces los enfoques de género se difunden y forman parte de la agenda social, política e institucional. Desde principios de los años 70 entra en escena la cuestión ambiental y la noción de desarrollo sustentable. Desde entonces aparece como campo de tensiones crecientes. Gudynas (2004) señala que “con los primeros aportes de importancia sobre temas ambientales, tales como el reporte *Los límites del crecimiento* de Meadows en 1972 y la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo, también en 1972, la temática ambiental pasó al primer plano, haciéndose explícita su vinculación con el desarrollo”. El proceso es convergente con los primeros síntomas de transformaciones económicas estructurales tendientes a desregular y liberalizar todos los órdenes. Es decir que la aparición y el crecimiento de la conciencia ambiental global se desarrolla junto al ascenso del

neoliberalismo. En las décadas siguientes la organización creciente en torno a la defensa ambiental corre en paralelo con la concentración y el desarrollo de las finanzas globales.

Hacia finales de los 70 surgen también distintos enfoques en torno a la perspectiva Territorial del Desarrollo o desarrollo endógeno. En líneas generales parten de la idea de que el crecimiento de las regiones se debe esencialmente a sus condiciones y dinámicas internas. El economista italiano Giacomo Becattini observó que el desarrollo industrial de posguerra en determinadas regiones del norte y este de Italia no había tenido lugar de acuerdo a lo señalado por la interpretación convencional basada en la acumulación de capital y progreso técnico en grandes empresas tratando de alcanzar economías de escala. En su lugar, el desarrollo parecía responder a una forma de industrialización difusa, sobre la base de aglomeraciones territoriales de pequeñas y medianas empresas con vínculos tecnológicos y productivos entre sí, que se apoyan igualmente en las características sociales, institucionales y culturales de los distintos territorios (Boisier 2003; Albuquerque, 2013). En América Latina y en particular en Argentina desde principios de los 90 el enfoque del desarrollo local se difunde ampliamente e ingresa a las agendas del estado, tanto nacional como sub nacional y local (Madoery 2005), mientras el Consenso de Washington inspiraba las políticas nacionales orientadas a la expansión del capital privado en el control de la economía y a la inserción en la dinámica global.

En simultáneo a los debates sobre la tecnología, los recursos naturales, las modalidades de producción y el cambio climático, surgen entre las nuevas corrientes de pensamiento acerca de la dinámica sistémica del capitalismo enfoques, expresiones alternativas al neoliberalismo y la globalización dominante en las últimas décadas. Dichas expresiones son críticas de la teoría economicista del desarrollo y las sucesivas adjetivaciones (humano, sostenible, endógeno, etc.) que como sostiene Madoery (2013) no cuestionan las bases de un capitalismo que mercantiliza la sociedad, la vida y la naturaleza. Entre las más significativas pueden mencionarse *el pensamiento decolonial*, *la ecología política* y *el Buen Vivir*. De las tensiones y conflictos en torno a la exclusión y el deterioro ambiental, en especial en América Latina, surgen nuevas visiones y praxis de desarrollo centrados en la identidad, las culturas asociadas a lo local y la búsqueda de autonomía. Como señala Mignolo (2010) la retórica que naturaliza la modernidad como un proceso universal, global y punto de llegada, oculta su lado oscuro: la reproducción constante de la colonialidad. La colonialidad es la parte invisible y constitutiva de la modernidad.

Para finalizar la reseña, a partir de las constataciones de los efectos del ajuste estructural y las políticas promercado, en América Latina se reabre el debate acerca del rol estratégico del Estado en el devenir económico y social de los países, especialmente en aquellos donde el desarrollo es una asignatura pendiente (Zurbriggen, 2007, 2008; Skopcol, 2008). La tendencia se afianza y adquiere perfiles mucho más definidos en los inicios del siglo XXI con el surgimiento de movimientos políticos y gobiernos nacionales que en esencia cuestionan al neoliberalismo y proponen un curso a partir del rol estratégico del Estado, la centralidad de trabajo y la redistribución de ingresos.

Lo cierto es que, tanto en la periferia capitalista como en el centro desarrollado, los estados nacionales orientaron sus procesos de gestión pública con diferencias y matices según países, conforme a los modelos predominantes en cada etapa. La estrategia dominante hasta mediados de los años 70 se sustentaba en la convicción de que mediante una mayor y más racional intervención estatal, sería posible alcanzar la industrialización, ampliación de la infraestructura y sistemas de cobertura social. (Sunkel, 2006). Un aspecto característico de la etapa comprendida entre 1945 y fines de los años 70, lo constituye la presencia creciente hasta afianzarse como práctica típica, de la planificación del desarrollo bajo la conducción del Estado, lo que dio origen a diversas experiencias e instituciones orientadas a la planificación con ese fin. Por el contrario, en la etapa Mercado Céntrica, el discurso oficial ha sido que la estabilidad financiera, el mercado y la apertura externa es lo que daría lugar al desarrollo (Sunkel, 2006).

En esta perspectiva los Estados y el repertorio de políticas públicas sufren una profunda, y en algunos casos aguda y acelerada transformación; se modifica no sólo su tamaño, sino también sus funciones, que son recortadas, reconfiguradas, y modificadas, en muchos casos más allá de las atribuciones constitucionales y legales.

Lo que interesa destacar a los fines de la Tesis es la influencia de cada uno de los modelos, ya sea la matriz Estado-céntrica o Mercado-céntrica en la configuración del propio Estado, así como también la influencia de los enfoques alternativos surgidos a partir del desencanto con la modernización y los efectos no deseados del desarrollo. Existe una estrecha relación entre los modelos de desarrollo vigentes y la agenda estatal. Dicho de otra manera: las políticas públicas materializan los modelos de desarrollo, en tanto su diseño e implementación responde a determinado enfoque del mismo.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN ARGENTINA Y RÍO NEGRO

Introducción

A continuación se exponen los principales antecedentes en materia de políticas y planes de desarrollo en Argentina y en la Provincia de Río Negro desde la década del 40 hasta mediados de los 70. De acuerdo a la decisión metodológica adoptada para el desarrollo de la investigación, a fin de comprender acabadamente el período objeto de estudio, se han consultado los principales antecedentes teóricos y empíricos a nivel mundial y nacional del ciclo que lo precedió.

La planificación estatal en Argentina y los planes de desarrollo

En el período de entreguerras del siglo XX, los sistemas de planificación alcanzaron importante significación para regular las economías frente a los desequilibrios monetarios y fiscales y de las ramas productivas generados por la confrontación armada y la crisis del sistema. En particular, la planificación económica adquiere entidad en la década de 1920 en la Unión Soviética en el contexto de la Nueva Política Económica (NEP). En Estados Unidos el New Deal constituyó una experiencia de decidida intervención estatal para atenuar los efectos de la crisis de 1929-30 y las resultantes en materia de desempleo. A partir de las experiencias mencionadas y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, las ideas en torno a la planificación se extendieron, y se impusieron programas públicos de obras, servicios y de expansión del ámbito de la acción estatal, y sus respectivos presupuestos, en distintos países, como una herramienta para promover el desarrollo económico.

En América Latina, la Comisión Económica conocida como CEPAL a partir de su creación en 1948, difundió el paradigma del desarrollo mediante la intervención del Estado, reformas tributarias y la sustitución de importaciones. Se crearon organismos de planificación y se formularon planes nacionales de desarrollo. En algunos casos contemplaron criterios de regionalización e intervención pública mediante la construcción de grandes obras de infraestructura, la generación de polos de desarrollo,

programas de desarrollo rural y de grandes cuencas hidrográficas, como se expuso en el capítulo I.

En Argentina, las tempranas experiencias del Consejo Nacional de Posguerra (1944), el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1956), constituyeron los primeros pasos en ese sentido (Tereschuk 2007, Canelo, 2012). El Estado promovió la industrialización sustitutiva, puso énfasis en la consolidación del mercado interno y del pleno empleo, centrandó sus propósitos en una nueva forma de orientar las políticas públicas hacia la “justicia social” y la “independencia económica” (Bernazza, 2006).

La autodenominada Revolución Libertadora disolvió toda expresión relacionada a los planes quinquenales. En su reemplazo, las autoridades representantes del “primer ensayo de planificación autoritaria”, como la denomina Tereschuk (2007) solicitaron asesoría técnica a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esa tarea culminó con la presentación de tres informes elaborados por Raúl Prebisch, conocido como Plan Prebisch. Complementariamente, como sostiene Basualdo “*se dieron los primeros pasos para que la Argentina se incorporara al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM) y se firmó el acuerdo con el Club de París*” (Basualdo, 2010: 55).

Existe coincidencia (Bernazza, 2006; Jáuregui, 2013) en señalar el contexto de la Guerra Fría, en especial en virtud de dos hechos trascendentes como fueron la Guerra de Corea y la Revolución Cubana en 1959, como las condiciones objetivas a nivel internacional que indujeron a Estados Unidos, potencia dominante y hegemónica a partir de la postguerra, a una política continental de cooperación económica en la región que procuró utilizar la programación para canalizar eficazmente la llegada de fondos de desarrollo. A partir de entonces la planificación estuvo más vinculada a la Alianza para el Progreso en línea con la influencia creciente de Estados Unidos (Jáuregui, 2013). Bernazza sostiene que “*se intentaba así evitar la influencia de las revoluciones socialistas en los movimientos sociales de resistencia y de descolonización de los años 60*” (Bernazza, 2006: 70). La incorporación definitiva de la planificación del desarrollo se produce en el contexto descripto, a partir de la Conferencia de Punta del Este realizada en 1961 por el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Bernazza, 2006). Durante el gobierno de Arturo Frondizi en Argentina, en el

período (1958-1962), tuvo lugar una robusta experiencia de planificación. Se trató de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (COFADE), y el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Así, la planificación alcanzó una inédita envergadura y su vigencia como modo de conducción de la política y la economía perduraría hasta mediados de los años 70, en un escenario de inestabilidad institucional, proscripción política y conflictividad social.

En el contexto del retorno a una democracia restringida en virtud de la proscripción del Peronismo, en la gestión presidencial de Arturo Illia, desde el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1965-69. Pero el ciclo democrático sufrió una nueva interrupción institucional. La dictadura que derrocó al presidente Illia -conocida como “Revolución Argentina”- desde junio de 1966, impuso un régimen caracterizado por la exclusión política. En ese contexto el Gobierno militar formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, que luego se reformularía como Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975.

El retorno a la democracia en 1973 (con los gobiernos de Cámpora – Perón) trajo consigo la creación de la Secretaría de Programación y Coordinación Económica, bajo cuya dependencia funcionó el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE). La labor llevada adelante desde estas áreas trajo consigo la aprobación en diciembre de 1973 del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Acorde a las ideas de la época, el Estado se reservaba un rol preponderante en la planificación económica y en el control e impulso de todas las metas productivas (Tereschuk, 2007). Pero el golpe de Estado de Marzo de 1976 que puso en marcha el llamado “Proceso de Reorganización Nacional” echó por tierra con las aspiraciones democráticas de la sociedad y dio inicio a una profunda reestructuración del modelo sustitutivo y el Estado desarrollista vigente por décadas en la Argentina.

Se trata de una apretada síntesis de las principales expresiones de planificación en Argentina en el período que corresponde a la segunda etapa de sustitución de importaciones (Basualdo, 2010) y que llega hasta 1976. Es un período de auge de los planes de desarrollo como estrategia principal de política pública y más allá de las variantes, orientaciones diferenciadas y ruptura del estado de derecho, la industrialización

estuvo en el centro de la escena protagonizada por capitales nacionales y extranjeros, una de cuyas principales expresiones fue el aumento ininterrumpido del Producto Bruto Interno entre 1956 y 1976.

Antecedentes provinciales

En Río Negro, desde la provincialización (1958), los gobiernos proclamaron la planificación del desarrollo como piedra angular de política pública, asumiendo que poseía las cualidades necesarias para inducir procesos de desarrollo y modernización económica y social. Por otra parte, la provincialización de Río Negro coincide con el inicio de la segunda etapa de sustitución de importaciones. En ese período *“la industria tuvo su desempeño más destacado convirtiéndose en el motor de crecimiento, generador de empleo y base de la acumulación del capital”* (Kosacoff, 1993: 1).

En el escenario nacional descrito, la idea del desarrollo nace tempranamente en Río Negro con la emergencia del Estado Provincial a partir de la segunda mitad de la década de 1950. El primer gobernador de la provincia pertenecía a la misma fuerza política del Presidente Frondizi y estaba imbuido de los enfoques desarrollistas. Desde el inicio de la gestión provincial, se crearon organismos, se formularon planes y se sancionaron leyes tendientes a asegurar los postulados de la *“integración y el desarrollo”*. La modalidad de intervención estuvo representada por el Plan de Desarrollo formulado a escala provincial. Tal fue el caso del PRO 5 1958/1962 (Castello), y a posteriori, el Plan Trienal 1973/1975 (Franco). Si bien, cada uno de ellos posee matices y perfiles propios, presentan rasgos comunes como es encauzar la acción estatal hacia objetivos preestablecidos. Son comprensivos de los diferentes aspectos de la realidad que se pretendía transformar. Traducían *“tensiones y dinámicas tanto de fuerzas y actores provinciales como de las relaciones Nación-Provincia. Pero poseían un carácter ordenador y comprensivo de la acción del Estado Provincial”* (Iuorno s/f). Es decir que la centralidad del Estado, la planificación del desarrollo y la industrialización constituían líneas directrices. Esa fue la matriz en la que se delineó el Estado Provincial. Debía articular e integrar un vasto territorio caracterizado por la presencia de subregiones con marcadas diferencias geográficas y económicas y separadas entre sí por grandes distancias y escasa infraestructura, rasgo típico de la Patagonia.

Desde entonces, Río Negro fue escenario de una actividad de planificación estatal que se materializó en proyectos productivos e infraestructura que incluyeron: la construcción del puerto de ultramar, la minería de hierro, la industria química, la extracción de petróleo, la energía hidroeléctrica, la industria basada en conocimiento y la irrigación del valle inferior del río Negro. Después de la provincialización, las décadas de los 60 y 70 fueron las de mayor expansión productiva, poblacional y del empleo (Manzanal 1982, 1989; Manzanal, Rofman y Lindemboim 1985; Rofman y Márquez 1988; Landriscini 2004, Tagliani 2010).

EL PRO 5

En el mensaje de asunción del Gobernador Castello el 1 de Mayo de 1958 se describe el tipo de problemática existente y los lineamientos de las políticas estatales para afrontarlas. Por un lado la alocución señaló los contrastes en virtud de la presencia de zonas dinámicas y zonas estancadas o semidesérticas; las distancias, el aislamiento y los precarios medios de comunicación y transporte. Por otro lado, delineaba diferentes acciones tendientes a ubicar a la provincia en la senda del desarrollo. En ese escenario y en el marco del creciente desenvolvimiento industrial nacional, Castello sostenía que “*la industria es la etapa superior de la evolución económica de los pueblos*”. (Mensaje de asunción, 1 de Mayo de 1958)

El proceso de cambio se expresó centralmente mediante el Programa de Desarrollo Económico de Río Negro 1960-1964 (PRO 5) signado por el influjo de la Alianza para el Progreso. Entre las políticas más relevantes se delinearon obras de infraestructura tales como el puerto de San Antonio y el desarrollo minero en Sierra Grande, el riego en el Valle inferior del río Negro (IDEVI) y en las áreas del río Colorado, y la provisión de agua a San Antonio Oeste. En 1968 se había comenzado a construir la represa hidroeléctrica El Chocón sobre el río Limay que alimentaría el sistema interconectado nacional e involucraba a Río Negro junto con Neuquén. En simultáneo, la Ley 279 de Tierras fue parte del dispositivo estatal tendiente a promover la ocupación y el desarrollo rural en la provincia³.

El Plan Trienal

³ El análisis de las características asumidas por los planes provinciales de desarrollo dio lugar a una serie de análisis, interpretaciones y planteos respecto de las dinámicas, pujas y conflictos que los motorizaron. Por caso Manzanal (1980), Perrén y Pérez Álvarez, 2010-2011 y Núñez (2015)

En el período de gobierno iniciado en 1973 por el Gobernador Mario Franco, se formuló el “Plan Trienal de Gobierno 1974-1977”, en consonancia con las políticas del gobierno nacional y el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Fijaba objetivos de crecimiento y redistribución de la riqueza. Reconocía a la Provincia de Río Negro dentro de un escenario “de alta centralización en la Pampa Húmeda de las áreas básicas del desarrollo nacional” (Plan Trienal, 1974).

El Plan priorizó las áreas sociales críticas: salud pública, educación y vivienda. A tal fin zonificó el territorio provincial en ocho regiones con el objeto “*de captar los problemas particulares de sus zonas socio económicas*”⁴. Reconocía expresamente a “*la Línea Sur como el área de mayor preocupación del gobierno*”. Concurrentemente proponía el crecimiento y fortalecimiento del sector productivo y conjugaba la necesidad de un abordaje tanto territorial como sectorial. La puesta en marcha trajo consigo la construcción de escuelas alberge, hospitales cabecera y planes de vivienda. Así mismo, le dio impulso a la construcción del puerto de San Antonio Este y al proyecto ALPAT orientado a la producción de Soda Solvay sobre la base del carbonato de calcio, localizado en San Antonio Oeste, mediante la participación de la Provincia en el consorcio a partir de 1974 (Pampin, 2015).

El Plan Trienal contiene elementos que resultan de interés para el presente análisis ya que, entre otras cosas, y en virtud de una serie de circunstancias relacionadas al incremento de los costos de producción frutícola, la creciente competencia internacional y la ausencia del Estado en la comercialización; se preguntaba “*si lo que hasta hace muy poco tiempo fue una unidad económica no ha llegado ahora a ser un minifundio, situación que determina aspectos del proceso de concentración y absorción de chacras*”. Al referirse a la economía frutícola del Alto Valle señalaba que por la atomización de los productores “*en la oferta de producción (peras y manzanas) nadie puede incidir individualmente en la variación del precio, mientras que del lado de la demanda, es decir de los compradores, el mercado tiene características de oligopsonio; pocos compradores que tienen la posibilidad de actuar sobre el precio que pagarán al productor*” (Plan Trienal, 1974: 75). Tempranamente identificó lo que en etapas posteriores serán algunos

⁴ Línea Sur, Zona Andina, el eje San Antonio-Sierra Grande; el Alto Valle, el triángulo Valle Medio-General Conesa-Río Colorado, el Valle Inferior y la zona norte (Catriel). El Documento del Plan Trienal agrega que los criterios utilizados para su distinción tienen su origen en el diferente grado de desarrollo económico, el proceso histórico de su evolución, las actividades principales y su situación actual (Plan Trienal, Río Negro).

de los rasgos dominantes referidos a la concentración y apropiación de la renta del complejo.

Instituto de Desarrollo del Valle inferior (IDEVI)

Por último, entre los antecedentes relevantes cabe mencionar el caso del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI), ya que expresa la visión que por entonces predominaba en la gestión estatal. Se trata de una experiencia llevada adelante por la Provincia de Río Negro que responde en gran medida a los enfoques teóricos en boga desde la década del 50 referidas a la planificación regional y agrícola en nuevas zonas, como fue mencionado en el marco teórico.

El desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas parece ser el primer tipo de modelo utilizado ampliamente por la planificación regional en los países de América Latina. El proyecto IDEVI respondía al tipo de iniciativa que se habían desarrollado en distintas partes del mundo, aprovechando grandes cuencas hidrográficas para el desarrollo agrícola. En el caso de Río Negro, *“en 1958, el Gobierno Provincial encomendó a la firma ITALCONSULT el estudio de prefactibilidad de un programa de desarrollo para el Valle Inferior sobre la base del riego”* (Landriscini, 1979: 16; Mazulla, 1974). La firma concluyó los estudios en el año 1960. Incluían el análisis de los distintos factores que hacen al desarrollo del área y los principales lineamientos de un programa de acción. En agosto de 1961 la Legislatura sancionó la Ley 200 dándole creación al Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro (IDEVI). Se constituyó como persona de derecho público, con el estatus de repartición autárquica del gobierno provincial. La ley le otorgó amplias facultados para delinear y promover el desarrollo económico y social del Valle inferior del Río Negro.

Si bien el tratamiento de la ley de creación contó con el apoyo unánime de las fuerzas políticas, no estuvo exento de señalamientos derivados de los intereses y pujas interregionales que caracterizaron el devenir provincial. El Diputado Julio Rajneri (UCR) residente en la Ciudad de General Roca (Alto Valle) resaltó la importancia del proyecto, pero se encargó de señalar que *“no nos satisface el olvido de otras zonas de la provincia tales como las zonas de Conesa, Choele Choel y Río Colorado”* (Versión Taquigráfica, agosto 1961). Con su manifestación pretendió señalar que la totalidad de la inversión se realizaba en una sola zona de la provincia, sin incluir al menos con obras menores otras

zonas con producción basada en sistemas de riego.

El IDEVI se constituyó efectivamente en 1962 y fue una experiencia de envergadura impulsada por el Estado Provincial, enmarcada en los enfoques del desarrollo regional y los planes de desarrollo impulsados desde la década de los 50.

Reflujo neoliberal

Desde mediados de los años 70 como sostiene Lechner (1992), comenzó un proceso de reestructuración profunda que transformó la matriz estado céntrica a través de los ajustes estructurales y la primacía del mercado como instancia de regulación y articulación social, intensificando la apertura al capital extranjero. Es decir, el patrón de desarrollo basado en el Estado como agente de cambio propio del período desarrollista fue desplazado erigiéndose en su lugar un modelo de Estado subsidiario, que concibe el desarrollo pero lo hace desde nuevos parámetros y fundamentos.

En ese escenario Lechner (1994), señala un aspecto medular para el análisis de las transformaciones operadas desde mediados de los años 70 en la sociedad y la economía argentina, como es el proceso de doble transición: a la democracia y a una economía de mercado. Es decir, del orden producido, en el sentido que es la sociedad misma por medio de sus instituciones políticas la que organiza sus procesos de producción y distribución, se pasa al orden autorregulado, proceso en el que se diluye la acción estratégica. Con ello se diluye la posibilidad de formular planes de desarrollo con cierto alcance temporal y aspiración indicativa.

En el país, el ciclo que diera lugar al proceso de sustitución de importaciones conducido por el Estado a través de políticas ad hoc, se interrumpió dramáticamente en marzo de 1976. Desde entonces comienza a configurarse un nuevo patrón desarrollo basado en la centralidad del mercado y las finanzas (Basualdo 2010, 2011). Instrumentos centrales fueron la megadevaluación, la cuenta de regulación monetaria y la Reforma Financiera de 1977. De esta manera, siguiendo a Basualdo (2001) puede afirmarse que *“se consumió un cambio radical en el enfoque de política económica: la subordinación que, hasta ese momento, tenía el sistema financiero respecto a la expansión de la economía real se invirtió, y la evolución de la economía real pasó a estar en función de los fenómenos y equilibrios monetarios”*. Los hechos salientes que delinearon el horizonte del ajuste

estructural estuvieron signados por la restricción externa, el endeudamiento y fuga de capitales entre 1979 y 1981 (Cavarozzi 1996). La moratoria mexicana de 1982 y la comprometida situación externa de varios países latinoamericanos entre ellos Argentina, introdujo luces de alerta por presunta iliquidez en el sistema financiero internacional. Del diagnóstico de los países y organismos acreedores, devino la necesidad de introducir reformas en los países deudores, dando inicio al ciclo de ajustes estructurales. En esta perspectiva surgió en 1985 el Plan Baker. En 1989, la economía argentina caería en la hiperinflación; en 1991 se impondría la Convertibilidad monetaria 1 a 1 con el dólar y el Plan Brady, y años después en 1994/95 el Estado debería apelar a nuevas reformas tributarias para enfrentar la crisis del Tequila. La gravedad de los desequilibrios monetarios y fiscales traería consigo los financiamientos externos condicionados conocidos como: el blindaje y el mega canje, que lejos de resolver la insolvencia fiscal, condujeron finalmente el derrumbe económico, social e institucional en 2001.

El mencionado proceso tiene correlato e impacto desde muy temprano en las jurisdicciones provinciales y en particular en el Régimen de Coparticipación Federal de impuestos, que estructura la relación nación – provincia. En efecto, en 1980 dicho régimen, como se expone más detalladamente en el Capítulo 4, sufrió una drástica modificación en perjuicio de las provincias, como consecuencia de la reforma tributaria impuesta. El ciclo se agudizó en virtud de la constante modificación del régimen de coparticipación mediante diferentes leyes, decretos, acuerdos, pactos fiscales y transferencia de nuevos servicios; los que provocaron una transformación profunda de la relación Nación – Provincias. Carciofi (1990) con la expresión “disolución del pacto Fiscal”, resume la trayectoria del sector público argentino y el devenir del sistema tributario nacional. Ello resulta ilustrativo de la trayectoria de la relación Nación-Provincias abordada en la presente investigación.

CAPITULO 3

PLAN RIO NEGRO: INTEGRACIÓN Y DESARROLLO.

(Gestión Álvarez Guerrero)

Escenario socio económico nacional – La transición democrática

La recuperación democrática en Argentina se dio en un escenario económico y social que era crítico. La complejidad del escenario abierto a partir de 1983 remite, como sostiene Azpiazu (2011) al ciclo abierto desde el golpe de Estado de 1976 y la aplicación de drásticas reformas estructurales, cuyas principales expresiones están dadas por la nueva ley de entidades financieras, la apertura y desregulación comercial y de los flujos de capital, y la liberalización del mercado financiero local. Un capítulo aparte merece el tema endeudamiento externo y la fuga de capitales como dos caras de la misma moneda, todo ello en el contexto de una disminución del salario real y la participación de los trabajadores en el ingreso, y la reducción y limitación del papel del Estado. En resumen, como señala Basualdo (2011) la dictadura interrumpió la industrialización sustitutiva con lo que significaba en términos de articulación entre ramas manufactureras, industria pesada y servicios, e impuso un nuevo comportamiento económico y social que estaba basado en la valorización financiera.

Al comenzar la década del 80 se gestó un escenario de crisis aguda. Como señala Azpiazu (2011) entre 1980 y 1982 el PBI total se redujo un 12% y, el industrial, en más de un 20%. Y la fuga de capitales se elevó a casi 10.000 millones de dólares, verificándose, simultáneamente, un incremento del endeudamiento externo de más de 15.000 millones de la misma moneda. Si bien se trata de algunos indicadores, la representatividad de los mismos reflejan la profundidad de la crisis económica (Azpiazu, 2011).

A los fines del presente análisis interesa destacar que el intento refundacional a partir de la recuperación institucional en 1983 derivó en un cambio drástico del papel del Estado nacional y de los Estados provinciales. Estos, representaron uno de los principales capítulos de la aguda mutación operada en la relación Estado-sociedad, aunque no se puede generalizar, ya que no todas las provincias reaccionaron de la misma manera frente al proceso de transformación puesto en marcha desde la instancia nacional.

Lo cierto es que al tiempo que los estados provinciales comenzaron a delinear instituciones, planes y programas tendientes a atender las expectativas y demandas del escenario democrático, comenzaron a manifestarse las profundas transformaciones que había introducido el régimen económico impuesto por la dictadura militar, y la difusión del ideario neoliberal a nivel global. Las negociaciones del gobierno democrático con los organismos internacionales de crédito fueron definiendo el escenario de condicionalidades y restricciones crecientes al Estado en todos sus niveles (Nacional, provincial y municipal) y de contracción de planes estatales y políticas públicas.

Estado Provincial y enfoque desarrollista en los inicios de los 80

El gobernador de la etapa democrática, Osvaldo Álvarez Guerrero, asumió el 11 de diciembre de 1983, un día después que lo hiciera Raúl Alfonsín como Presidente de la Nación. En Río Negro, el ideario democrático se articuló con el enfoque desarrollista presente desde la provincialización cuya expresión principal estaba dada por la necesidad de la integración del territorio provincial. El proceso social y político debía transitar por esos carriles y todo hacía suponer que a pesar de la magnitud de los desafíos, la vitalidad del proceso democrático posibilitaría la tarea de esperada recuperación.

Para el gobierno encabezado por Álvarez Guerrero la integración constituyó el objetivo central. *“La integración política, social, cultural y económica de Río Negro constituye el sello que identifica nuestro plan de gobierno”* (Versión taquigráfica, marzo 1984) y la planificación era la principal herramienta para integrar tan disimiles regiones. *“El sistema de planificación deberá ser el piloto sobre el cual gira y construye la ansiada meta de integración, buscando los puntos de interés común de las diversas poblaciones”* (Apertura de sesión, marzo de 1984). Y agregaba: *“la provincia requiere un particular sistema de planificación que contemple la especificidad de su situación actual, de su inserción en la Patagonia, de su integración interna y en relación a la Nación. Esta situación se caracteriza por la gran extensión geográfica de Río Negro, la gran diferenciación de sectores económicos y sociales, la marcada ausencia de una experiencia planificadora en la provincia, el formidable potencial económico que sin embargo permanece subdesarrollado o desequilibrado. A ello debe sumarse la desintegración y hasta rivalidad de los núcleos poblacionales y de las distintas regiones”*. La Secretaría de Desarrollo Económico y su Subsecretaría de Planeamiento, eran los organismos que debían: *“consolidar su estructura de delegaciones en la provincia e*

integrar al esquema de discusión de cada subregión a los municipios, los sectores económicos sociales y agremiaciones empresarias y laborales; como forma de asegurar una amplia discusión política en la definición de las metas que puedan fijarse en cada ámbito geográfico de la provincia” (Mensaje de apertura sesiones, 1984).

Así quedaba definida la visión en torno a integración y planificación de tan amplio y extenso territorio. Si bien al momento de su asunción, Álvarez Guerrero señalaba los severos condicionamientos heredados (Mensaje asunción, 1983); daba por sentado que las condiciones imperantes posibilitaban la reedición (con matices) del Estado desarrollista, renovando la fe en la planificación del desarrollo a partir de un Estado provincial activo, con capacidad de desplegarse tanto en el plano territorial como en el sectorial. Estos enfoques en parte eran compartidos por la oposición política. Los debates parlamentarios y en particular los debates en la convención constituyente (1987/88), si bien muestran claras diferencias, a la vez ponen de manifiesto coincidencias sobre el fondo de la cuestión referida a la necesidad de saldar las disparidades territoriales a través de la planificación y de un Estado activo. Para el nuevo gobernador, planificación, descentralización y participación constituían las coordenadas que guiarían el accionar del gobierno. La industrialización aparecía como la principal aspiración.

Dispositivos estatales y modalidades de intervención

La Ley de Ministerios sancionada por el nuevo gobierno (Ley 1791) previó seis Ministerios y seis Secretarías de Estado con dependencia directa del Gobernador. El Ministerio de Recursos Naturales por un lado, y la Secretaría de Desarrollo Económico vinculada al Ministerio de Hacienda por el otro, concentraban las principales funciones relacionadas al desarrollo provincial. Dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico fue creada la Subsecretaría de Planeamiento. La estructura tenía semejanzas y estaba en línea con las proyecciones del gobierno nacional. La asunción de Alfonsín en diciembre de 1983 fue acompañada por la creación de la Secretaría de Planificación dependiente de la Presidencia de la Nación.

La nueva Ley de Ministerios le otorgó el rango de Secretaría de Estado al organismo responsable de la gestión de gobierno en materia de fruticultura. Sus funciones se reglamentaron un año y medio más tarde (Decreto 1010 de junio de 1985) y abarcaron la fiscalización, construcción de información y monitoreo de la actividad. A los organismos

mencionados, se le sumaron el Banco Provincia de Río Negro (BPRN) vinculado⁵ al Ministerio de Hacienda y las iniciativas más novedosas de la nueva gestión; la creación de la Secretaría de Ciencia y Técnica dependiente del Gobernador y la Subsecretaría de Medio Ambiente, dependiente del Ministro de Recursos Naturales.

Desde el inicio de su mandato, el gobierno provincial intentó abordar la cuestión económica provincial mediante la creación de Comisiones sectoriales para la definición de políticas, en vistas al impulso de la industrialización y el crecimiento de la inversión, en línea con las definiciones tomadas por el Ministro de Economía de la Nación Bernardo Grispun. Por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Económico el Poder Ejecutivo creó la Comisión Provincial de la Actividad Agro-Industrial (Decreto N° 830/84). El Gobierno Provincial, con la participación del sector privado y organismos técnicos invitados tales como el Centro de Tecnología de los Alimentos (CIATI), la Universidad Nacional del Comahue (UNCo), el Banco Provincia de Río Negro (BPRN) y la Secretaría de Ciencia y Técnica elaborarían y pondrían en marcha un programa de expansión de la actividad Agro-Industrial provincial. Por otro lado, y a partir de lo dispuesto en la Ley 1810 se creó la Comisión de Estudio de radicaciones industriales. Esta debía *“expedirse sobre las industrias que fueren necesarias radicar en Río Negro para contribuir el pleno desarrollo de su potencial”* (Versión Taquigráfica, abril de 1984). Se inspiraba en el potencial imaginado de la región patagónica y las virtudes que los actores de entonces, asignaban a la planificación a la hora de la determinación de rumbos y concreción de acuerdos público-privados. Completando el dispositivo estatal con el que el nuevo gobierno intentó abordar el desafío del desarrollo, se creó el Consejo de Política Económica (Decreto N° 1122/84) cuyas funciones se circunscribían al asesoramiento al Poder Ejecutivo.

La proyección provincial guardaba entonces en su primera etapa una relación directa con los propósitos del Gobierno Nacional en materia de política industrial. En 1985 con el cambio operado en el Ministerio de Economía de la Nación y la política aperturista y antiinflacionaria se modificaron los rumbos originales de la política en materia económica desplegada a nivel provincial. A partir de junio de ese año, en el marco del Plan Austral, el Ministro de Economía Juan Sourrouille definió la política del sector industrial orientada

⁵ La Ley de Ministerios 1791 establece dependencia funcional directa del Gobernador pero define vinculaciones de cada Secretaría de Estado con Ministerios afines. El término vinculado surge de la Ley de Ministerios.

a la expansión de las exportaciones, especialmente aquellas con mayor valor agregado. El plan incluía la promoción de las exportaciones mediante reembolso y la promoción regional, la que incluía a la Patagonia Norte y la Patagonia Sur (ANEXO I). Como señala Palacios, lejos de formar parte del diseño de un plan de desarrollo industrial, las medidas dispuestas estuvieron dirigidas a promover las exportaciones como modo de enfrentar la acuciante coyuntura económica nacional de desequilibrio monetario, fiscal, y comercial externo (Palacios, 2008).

El Gobierno Nacional compartía una visión económica que a juzgar por Basualdo (2001, 2011), no daba cuenta de los cambios de carácter estructural operados a partir de 1976. El autor señala que *“el partido de gobierno asumió un diagnóstico inicial sobre la situación económica-social que no respondía a la realidad”*. *“Entendía que durante la dictadura militar se había agravado la restricción externa debido al vertiginoso crecimiento de la deuda externa. Pero al mismo tiempo esta visión suponía que no se habían registrado modificaciones estructurales, por lo cual la economía argentina seguía respondiendo al funcionamiento típico de la segunda etapa de sustitución de importaciones”* (Basualdo, 2011: 61-62).

En efecto, la política adoptada por la primera gestión económica, encabezada por Bernardo Grispun, estuvo orientada a lograr una renegociación con los organismos financieros internacionales y los acreedores externos, que permitiese reducir las restricciones fundamentales que afectaban la economía: fundamentalmente el pago de los intereses devengados por el endeudamiento externo, ya que se consideraba que el capital adeudado era impagable y no sería reclamado por los acreedores externos (Basualdo, 2011). Sobre esa base, la política contemplaba una cierta redistribución de ingresos a favor de los asalariados, que permitiera una reactivación de la producción interna y controlar la inflación (Basualdo, 2011). Así el enfoque inicial no advertía con la profundidad necesaria los cambios operados a partir de 1976 en relación al nuevo patrón de acumulación configurado en Argentina en torno a la matriz financiera, el endeudamiento y su contracara, la fuga de capitales.

Ciencia y Tecnología

En el diseño y contenido de las estrategias provinciales ocupó un lugar relevante el componente de ciencia y técnica y el desafío de su incorporación en los procesos

productivos e industriales. El Gobernador señalaba que *“el desarrollo general del país ha de precisar de un denodado esfuerzo de mejoramiento e incorporación de tecnologías, al cual nuestra provincia puede contribuir”* y agregaba que *“la posibilidad de estimular emprendimientos que reúnan requisitos tecnológicos de alta intensidad, conforman una línea de estudio y de alto interés, que Río Negro ya ha iniciado como vanguardia en todo el país”* (Mensaje Proyecto Rionegrino, 1985: 19).

A fines de 1985, el gobierno provincial y el Centro Atómico Bariloche acordaron la creación (Decreto N° 45/1985) de la empresa Alta Tecnología Sociedad del Estado (ALTEC) con el fin de desarrollar y fabricar equipamiento informático. La empresa instaló una línea de montaje en talleres propios. *“Entre sus aportes tecnológicos se cuentan la primera computadora personal totalmente diseñada en el país (ALTEC 100) y la primera exportación a los Estados Unidos de un nuevo modelo de Computadora Personal con máximo porcentaje de componentes nacionales (ALTEC 150)”* (Solivérez 1992, pp 103; Lugones 2004). Se trataba de una proyección del Estado Provincial congruente con el perfil de la ciudad de San Carlos de Bariloche de la que procedía el gobernador, ciudad en la que ya existía un conjunto de instituciones de singular importancia, tales como el Centro Atómico, el Instituto de Investigaciones Aplicadas INVAP, el Instituto Balseiro, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en particular sus programas de asistencia técnica a productores ganaderos en la meseta centro sur y el Laboratorio de Lanás, y la Universidad Nacional del Comahue. Por entonces comenzaba a tomar cuerpo la idea del Parque Tecnológico Bariloche plasmada inicialmente en la Ordenanza Municipal N° 57/86. A posteriori, en abril de 1989, el Decreto Provincial N° 806 le asignaría el carácter de Polo Científico y Tecnológico al conjunto de instituciones e instalaciones localizadas en San Carlos de Bariloche y zona de influencia. A pesar de la decisión gubernamental, pasarían 25 años para que se materializara la posesión de un predio con destino específico al Polo Industrial Bariloche, tal como se verá en el Capítulo 7. En un sentido amplio, la iniciativa puesta de manifiesto con la creación de ALTEC tuvo especial relevancia ya que comenzaba a trazar un sendero evolutivo en un área del conocimiento y la aplicación tecnológica que para la época era novedosa, y a la postre resultó decisiva en la construcción de capacidades de innovación y desarrollo como sugiere Mazzucato (2014) en el análisis que hace respecto de la incidencia decisiva del Estado en el nacimiento y expansión de las nuevas tecnologías de comunicación e información.

La banca de fomento (BPRN)

Pero en la etapa iniciada en 1983 el rol preponderante en la promoción del desarrollo lo desempeñó el Banco Provincia de Río Negro (BPRN). A cuatro meses de iniciado el gobierno constitucional, el Gobernador señalaba que el Banco de la Provincia deberá volver a *“constituirse en el ente crediticio oficial que armonice e impulse el desarrollo económico y social de Río Negro”* (Mensaje de apertura, 1984).

El Banco provincial tenía presencia en prácticamente todo el territorio de Río Negro, e inserción en los sectores comerciales y productivos. Ejercía el rol de banca de fomento cuya función principal era la de canalizar el ahorro a la producción. En este marco, llevó adelante políticas de promoción mediante asistencia crediticia a las principales actividades económicas, y en los casos de dificultades sectoriales, mediante refinanciaciones, prórrogas, condonaciones de deudas y diversas facilidades tendientes a mejorar las condiciones de funcionamiento de los agentes de la producción.

Y sería precisamente en escenarios de crisis, en particular del sector fruticultura, que los actores políticos comprometieran la intervención del banco provincial. Al respecto en 1984 mediante la sanción de la Ley 1929 por parte de la Legislatura, el BPRN condonó la deuda en dólares contraída por el sector frutícola con anterioridad a diciembre de 1981. El hecho no estuvo exento de debate y señalamientos contrarios al Gobierno Provincial. En la sesión legislativa que dio tratamiento al proyecto de ley de condonación de deudas, el miembro informante de la bancada opositora (Palmieri, PJ) indicaba que: *“mientras se analizan medidas para resolver la crisis estructural (...) es el mercado, a través del libre juego de la oferta y la demanda, quien va efectuando la verdadera reconversión frutícola”*. Y agregaba: *“las características de esa reconversión no son aquellas a las que una sociedad democrática puede aspirar, porque está basada en el aumento de la concentración económica y en la desaparición; en primer lugar, de los más retrasados tecnológicamente, luego de los más pequeños y débiles financieramente, y por ultimo de aquellos que no se adapten efectivamente al sistema de concentración descripto precedentemente”* (Versión Taquigráfica Diciembre 1984). Lo que podría interpretarse como un sintoma temprano de una conducta futura extendida que llevó a la disolución del Banco, presenta antecedentes mediante los cuales es posible constatar que ya se habían condonado deudas al sector exportador frutícola.

De esta manera y como queda reflejado en el debate legislativo, comienza a definirse una particular modalidad de articulación Estado Provincial/sector frutícola caracterizada por la disposición de recursos públicos, mediante diferentes modalidades operativas y marcos normativos, en dirección a dicho sector y en particular al núcleo exportador, sin regulaciones fuertes ni evaluación de comportamientos y de resultados obtenidos.

Desarrollo, capitalidad y reforma constitucional

El primer semestre del año 1986 marca quizás el momento de mayor trascendencia (del enfoque desarrollista) de la gestión que había comenzado en diciembre de 1983. El anuncio del traslado de la Capital a la ciudad de Viedma por parte del Presidente Raúl Alfonsín, en abril de 1986, constituyó para Río Negro, un punto de inflexión. Un mes después el Gobernador, en su mensaje de apertura de sesiones se refería a la necesidad de darle tratamiento al *“Proyecto de ley de creación del Sistema de Planificación Provincial y los Concejos Intermunicipales Regionales, institución que cumplirá un rol de enorme importancia en la integración de la Provincia”*. Por otro lado se refirió a la necesidad de *“introducir cambios estructurales en el marco jurídico constitucional, ...una vez que se radiquen en el Valle Inferior las autoridades nacionales y que dicho territorio se federalice y esté bajo jurisdicción nacional”*. Y agregaba que *“las circunstancias políticas, económicas y sociales que las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional acaba de adoptarnos impulsan a adecuar esta segunda república, con una recomposición de las instituciones provinciales”* (Mensaje apertura sesiones, 1986).

De esa manera el Gobernador se refería a la necesidad de reformar la Constitución Provincial. En efecto, el 10 de julio de 1986 mediante la sanción de la Ley 2087, la Legislatura declaró necesaria la reforma de la constitución provincial, convocó a la Asamblea Constituyente y a la elección de convencionales constituyentes. Esta sesiónó entre 1987 y 1988. Sus resultados, sintetizan el rol concebido al Estado provincial en la etapa que se abrió en 1983 (Convención Constituyente, 1988). Cristaliza la visión regional del desarrollo desde una perspectiva integral; postula la creación del Consejo Provincial de Planificación y los Entes Regionales de Desarrollo (Región Sur y Valle de Conesa), aunque desde las políticas nacionales comenzaba a operar el desequilibrio macroeconómico y territorial generado ´por la restricción externa, la dinámica del ajuste y contracción económica y con ello, el ocaso de las políticas activas (Planificación).

En resumen, la sanción de la nueva constitución provincial consagra la visión desarrollista e instituciones propias de un ciclo que comenzaba a transitar su declinación. Podría decirse que la reforma llegó a destiempo. En medio de la tensión por el déficit fiscal, la estructura estatal que las concebía y proyectaba, había comenzado a ser identificada como la fuente y raíz del estancamiento. Los Organismos Multilaterales de Crédito (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) fueron los encargados de difundir la visión que veía en el tamaño del Estado y el déficit público, la fuente principal de las turbulencias macroeconómicas que sufría el país. En ese marco de vicisitudes, y de marchas y contramarchas en las políticas nacionales, progresivamente ganadas por el nuevo liberalismo, en Río Negro comenzó a diluirse el sendero de la integración territorial y el desarrollo que se había imaginado y puesto en marcha a partir de políticas activas. La Patagonia quedaba relegada así en sus proyectos de inversión y políticas de promoción.

Enfoques de desarrollo e integración regional

Al comenzar la segunda mitad del mandato de Osvaldo Álvarez Guerrero, empezaron a tomar cuerpo enfoques referidos al abordaje de la cuestión regional con especial atención a las disparidades territoriales por un lado, y a las inequidades en la distribución de recursos por el otro. Una de las primeras expresiones del enfoque sustentado por los organismos provinciales para atender esa problemática fue la creación del Ente de Desarrollo de la Zona Norte (Catriel) mediante la sanción de la ley 2197. Se concibió como una herramienta regional que debía devolverle a la localidad parte de la renta petrolera que desde 20 años antes aportaba a la provincia sin recibir compensación alguna.

La Línea Sur de la provincia era la otra zona que concentraba el interés y atención gubernamental debido a las condiciones estructurales de pobreza, declinación poblacional y crisis recurrentes de la actividad ovina, principal sostén económico. Como señala el documento “Orientaciones para definir las estrategias de desarrollo de la Provincia de Río Negro (1985: 56-57): *“para llevar a cabo programas que puedan significar un retroceso en las condiciones de miseria y tiendan a sentar las bases del futuro desarrollo de la zona, es preciso lograr una convergencia de acciones”*. *“El enfoque sectorial y parcial debe ser reemplazado por una visión global del problema”*. El documento estableció la necesidad de *“una cuidadosa coordinación que permita, a través de una autoridad central, una convergencia de empeños institucionales y de recursos”*. Es decir, comenzó a difundirse la necesidad de un abordaje integral, idea que alcanzaría notable difusión y

tomaría cuerpo en algunas iniciativas gubernamentales. En esa dirección el Gobierno Provincial creó la Comisión Mixta Provincial del Proyecto Integrado Pilquiniyeu del Limay (Decreto 728/87), que tuvo su inicio a partir de que Hidronor llevara adelante la obra hidroeléctrica de Alicura con el impacto ambiental de inundación de una importante área geográfica ganadera en el oeste de la Línea Sur. La demanda social impuso la necesidad de formular políticas para la población desplazada. La misma promovía la necesidad de una intervención articulada e integral de la cuestión regional en referencia a la problemática de la Línea Sur (Seminario Taller, 1987). En diversos talleres realizados en Viedma y en localidades de la Línea Sur (ANEXO V) se consolidó el enfoque de la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo y de la necesaria integralidad de las acciones, a la vez que surgió entre los actores localizados la noción de *auto desarrollo*. (Comisión Mixta Provincial, 1987). La cuestión trascendió lo local y significó la extensión de los análisis y las acciones del Estado al conjunto de la región sur rionegrina.

El Ente de Desarrollo de la Zona Norte (Catriel)

En cuanto al Ente de Desarrollo de la Zona Norte, previsto en Catriel, se sancionó la ley de creación aunque nunca se instrumentó. Las controversias, las tensiones y la judicialización derivadas de esa situación, constituyeron un temprano anticipo de la suerte corrida por los entes y las agencias de desarrollo, y en un sentido más amplio, de las políticas de desarrollo gestadas desde el gobierno provincial. Su análisis permite constatar y comprender la naturaleza y modalidades que asume la intervención estatal en la práctica, más allá del discurso y la retórica respecto de la integración territorial.

Con la recuperación de la democracia, Catriel formuló reclamos por una ley de coparticipación municipal comprensiva de la zona productora de hidrocarburos y del impacto demográfico y urbano de las actividades en curso. Después de debates y acuerdos, en diciembre de 1984 la Legislatura provincial sancionó la Ley Provincial N° 1946 de Coparticipación municipal de Impuestos. La disconformidad con los criterios de distribución establecidos en la normativa, sumada a la incertidumbre originada en el proceso inflacionario que por entonces se insinuaba en el país, motivó nuevos reclamos y negociaciones con el Gobierno Provincial. Como consecuencia de ello, maduró la idea de recuperar parte de la renta hidrocarburífera mediante la creación de un ENTE para la promoción productiva de Catriel. En noviembre de 1987, el poder legislativo de Río Negro creó, mediante la sanción de la Ley 2198, el Ente de Desarrollo de la Zona Norte

(EDZN), con el objeto de diversificar la economía de la comarca petrolera. Tenía el carácter de entidad autárquica con amplias facultades para llevar adelante el objetivo que le asignaba el artículo 1 de la ley de creación: *“promover el desarrollo integral de la zona Norte de la Provincia de Río Negro”*. Para ello, dispondría de aportes (art 29) con incrementos progresivos hasta alcanzar en el quinto año el 100 %, de lo previsto en la Ley de Coparticipación (Ley 1946).

A poco de sancionarse la ley de creación del EDZN, se inició en el país el ciclo signado por la reforma del Estado y la privatización de empresas públicas; proceso que tendría profundas repercusiones en el conjunto de la Patagonia y en particular en Catriel. Entre 1990 y 1993 producto de las Leyes de Emergencia Económica y de Emergencia Administrativa del Estado, todas las empresas públicas de largo arraigo en Río Negro, fueron privatizadas, entre ellas, YPF. El tejido laboral y productivo entró en un acelerado proceso de descomposición; provocando niveles de desocupación desconocidos hasta entonces⁶. En septiembre del año 1992 la Legislatura declaró la Emergencia Económica de Catriel (Ley 2528). En esa circunstancia el EDZN seguía siendo una cuenta pendiente.

Con la federalización de los hidrocarburos y el traspaso del dominio de los recursos naturales a las provincias, en el año 1994, Río Negro cobró por regalías mal liquidadas de la década anterior 550 millones de pesos, y el Municipio de Catriel 7 millones de pesos. No obstante ello, no se advertían cambios en la economía real en la zona norte de la provincia. La crisis fiscal que la Provincia incubaba desde principio de los años 90, y que trajo consigo conflictos relevantes con el Ministro Cavallo producto de los Pactos Fiscales, alcanzó su momento más álgido en oportunidad de la Crisis del Tequila en 1995 y la consecuente caída del nivel de actividad económica nacional y provincial. A partir de dicha situación crítica, la legislatura local, sancionó en septiembre de 1998 la ordenanza 354 para la creación de un nuevo Ente; denominado Ente de Desarrollo de Catriel (EN.DE.CA).

Frente a la agudización del escenario recesivo y sin materializarse aportes al Ente, a mediados de 2002, vecinos y representantes locales promovieron un recurso de amparo para que efectivamente se constituyera el Ente de la Zona Norte. El mismo fue

⁶ Sobre el conflicto en localidades petroleras de Patagonia norte y en particular en Catriel ver Colantuono (2003) y Favaro y luorno (2006).

desestimado por el Gobierno Provincial, pero el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia (STJ), en diciembre de 2002, lo declaró válido y ordenó al Gobierno su constitución en un plazo de 180 días (STJ, Mandamus, Sentencia 674, Expediente 17.231/02). En los hechos ocurriría todo lo contrario. Como resultado del conflicto institucional planteado, el Gobierno Provincial sanciona ley 3764, la que permitió al Poder Ejecutivo cumplir con el Mandamus de una manera muy peculiar; eliminando (derogando) lo que la justicia ordenaba reparar. Cumplir con la sentencia de STJ, le significaba al Poder Ejecutivo provincial liquidar los recursos de afectación específica previstos para el EDZN en los 15 años que habían transcurrido desde su creación.

Se trata de un caso de aguda divergencia entre una propuesta y su concreción, llegando al extremo de la judicialización de una política de desarrollo. La especificidad que la planificación provincial debía contemplar para superar la desarticulación de sus regiones nunca se logró traducir en herramientas estatales consistentes y sostenidas a lo largo del tiempo. El enunciado era claro pero no alcanzó grado de materialización alguno. Comenzaba a manifestarse la brecha del discurso de la integración provincial y las posibilidades de concreción mediante políticas territoriales formuladas y ejecutadas por parte del Estado provincial. Lo sucedido con el EDZN no sería un hecho excepcional o aislado. Por el contrario, constituye el inicio de un rasgo peculiar en la modalidad de intervención del Gobierno Provincial, que con el correr del tiempo se hizo cada vez más nítido: el enfoque desarrollista como retórica, carente de las capacidades estatales y de los recursos para materializar los objetivos planteados a partir de las políticas formuladas.

Resumen

En el primer período de gobierno de la recuperación democrática comenzaron a verificarse divergencias entre los objetivos formulados en los planes de gobierno y sus posibilidades reales y voluntad política de concreción, rasgo que sería característico de las formulaciones estatales en las gestiones subsiguientes, pero que se manifestó tempranamente en el gobierno de Álvarez Guerrero.

Al respecto, resulta emblemático el caso del Ente de la Zona Norte. Si bien la norma fue sancionada, el Ente nunca se constituyó y por ende los recursos previstos nunca se transfirieron. Se proclamaba la necesidad de contar con las herramientas del desarrollo, pero no se las dotaba de los recursos para que funcionaran como tales, sometiendo a los

espacios institucionales creados al desgaste y descrédito. En igual sentido el sistema provincial de planificación anunciado en reiteradas oportunidades por el Gobernador nunca se materializó. No se compartía el poder en lo territorial a través de la distribución presupuestaria, ni se modificaba el juego del mercado en la asignación de los recursos privados. De este modo, no se alteraba la dinámica centralista a nivel provincial.

Ello guardó relación también con lo sucedido a nivel nacional. El Plan de Desarrollo formulado por el gobierno nacional se desvaneció a medida que se consolidaba la lógica del ajuste en el Estado. *“Los organismos de planificación creados o recuperados en el período del Presidente Alfonsín se diluyeron sin haber generado acciones relevantes”* (Muller 2002 y 2013)⁷.

Desde una perspectiva más amplia y como señala la bibliografía que analiza el proceso económico en la década del 80, ésta fue considerada como “la década perdida” y la provincia no fue la excepción. Landriscini (2004) contrasta la tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Geográfico con el aumento poblacional, y da cuenta del retroceso en el producto per cápita en Río Negro. En el plano nacional Kosacoff señala que entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos con un alto costo social producto del proceso de ajuste. El Producto Bruto Interno disminuyó un 9.4%; el producto industrial el 24% y el ingreso por habitante un 25%. En forma complementaria se evidenció un proceso de concentración del ingreso asociado a una mayor regresividad en su distribución y la agudización de las condiciones de pobreza extrema (Kosacoff, 1993). Los indicadores son elocuentes y ponen de manifiesto el escenario en el que en Río Negro se da el primer traspaso a un Gobernador elegido democráticamente.

⁷ Muller señala que produce lo que puede señalarse como el último documento de planificación, los “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo 1985 – 1989”.

CAPITULO 4

DEL ESTADO ACTIVO A LA EMERGENCIA Y MUTACIÓN ESTATAL (La gestión Massaccesi)

El contexto macroeconómico y regional. El camino de la crisis y la salida neoliberal

En diciembre de 1987 asumió Horacio Massaccesi como Gobernador de Río Negro en un escenario económico que mostraba graves signos de deterioro. En las elecciones de ese año se dio un pronunciado cambio de orientación en la política nacional: el Partido Justicialista (PJ) ganó en 17 provincias y obtuvo mayoría en el Congreso Nacional. Río Negro, junto a Córdoba fueron las únicas provincias en las que la UCR conservó la supremacía electoral. En ese escenario, la centralidad del radicalismo y el liderazgo de Alfonsín ingresaron por ese tiempo en un acelerado proceso de declive. Hacia fines de 1986 y principios de 1987, los logros obtenidos por el plan de estabilización macroeconómico denominado Plan Austral, se diluían. En el plano económico, Basualdo (2010 y 2011) señala que a partir de 1986-1987 se produce un viraje en la orientación de la política económica del gobierno nacional. En efecto, en julio de 1987 el Gobierno Nacional anunció un paquete de medidas para reformar el sector público apuntando a reducir la ineficiencia estatal y en particular, a reorganizar las empresas públicas, lo que implicó confrontar con los sindicatos de empleados del Estado. Por otra parte avanzaron también las primeras iniciativas, como señala Kosacoff (1993) negociadas con los organismos financieros internacionales, para acelerar el proceso de apertura a partir de rebajas arancelarias. Constituía uno de los primeros intentos de introducir políticas de ajuste y de cambio en la modalidad de inserción externa.

Los dispositivos estatales de intervención

En el mensaje de asunción (1987) el Gobernador electo Horacio Massaccesi planteó, igual que su antecesor, la integración provincial, como “la gran tarea inconclusa”, meta que el nuevo gobernador asociaba con la integración física y en particular con la conectividad aérea y la infraestructura vial.

En ese marco de ideas, la ley de Ministerios con la que inició su gestión creó la figura del Consejo de Planificación. Por otro lado, la gestión de los principales sectores y complejos productivos y de servicios de la economía provincial como el turismo, la fruticultura y la

energía quedaron a cargo de entes descentralizados con asiento en San Carlos de Bariloche, Allen y Cipolletti. El Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro y el Ente de Desarrollo de la Zona Norte, tenían en el nuevo esquema dependencia funcional directa del Gobernador. El dispositivo institucional delineado parecía orientarse al sostenimiento de políticas desarrollistas, que contrastaban con el ajuste macro nacional, y el recorte de las funciones del Estado convertido en subsidiario.

Desde el primer año de gobierno sobresalieron acciones orientadas a la promoción de las exportaciones y las inversiones en el territorio provincial. En julio de 1988 se creó el Comité de Promoción de Inversión Nacional e Internacional de bienes, servicios y capitales (CO.P.I.N.I, Decreto 1588/88). En su texto el Decreto daba cuenta de que con el fin de impulsar el crecimiento provincial *“el gobierno impulsará todos aquellos proyectos de inversión orientados a incrementar la oferta de productos exportables y a la incorporación de valor agregado a nuestros productos primarios y nuevas radicaciones industriales”*. En esa línea, y en el mismo año mediante la sanción de la Ley 2277 el gobierno creó el Fondo Provincial de Promoción del Comercio Exterior. Tenía por finalidad financiar las exportaciones de productos y servicios originados en el territorio provincial. La orientación del gobierno provincial en materia de promoción del capital privado era congruente con los lineamientos del Gobierno nacional tendiente a promover las exportaciones y la inversión, como estrategia para superar el ciclo recesivo y la restricción externa, en especial después del lanzamiento del Plan Austral.

Por último, en mayo de 1990 y después de haber sido incluido en la Ley de Ministerios, el Gobierno provincial creó el Consejo para el Desarrollo Rionegrino (Decreto N° 842), al que se le otorgaron amplias facultades y competencias en el diseño y gestión de las políticas de desarrollo provincial. Los fundamentos de la creación del COPADER hacían hincapié en la *“necesidad de superar el tradicional esquema de puja entre diferentes sectores...así como también lograr una mejor racionalización de los recursos y coordinar los organismos del Estado”*. Así quedan configurados los principales dispositivos de intervención con los que el estado Provincial pretendía concretar las políticas enunciadas.

Estado Provincial y Complejo frutícola

Después de sancionar la Ley de Ministerios 2210, el Gobierno provincial mediante el Decreto 193 del 10 de diciembre de 1987 reglamentó y definió las atribuciones del Ente de Fruticultura. Respondía a la intención puesta de manifiesto por el Poder Ejecutivo de apoyar la actividad frutícola, en particular a los pequeños productores, y en especial, promover la participación de los distintos sectores sociales y económicos vinculados a la fruticultura. En el Ente debía funcionar el Consejo Provincial de Fruticultura y el Comité Socio Económico. Ambos contemplaban la representación de todos los segmentos y actores del complejo frutícola (ANEXO II). Es decir que la política provincial se orientaba a la búsqueda de un instrumento de concertación en procura de encontrar equilibrios al interior del complejo frutícola, caracterizado por la heterogeneidad creciente de los actores que lo componen. La década del 80 se inició con el arrastre de graves tensiones en el sector. Los años 1979 y 1980 marcaron los más bajos niveles en los precios de exportaciones y en el retorno al productor, ocurrido durante todo el período del gobierno militar. La política del dólar administrado con la tablita había dejado su impacto en el sector, y había significado un duro golpe para los empacadores exportadores y para los productores no integrados. En 1982 colapsaron numerosos galpones de empaque y frigoríficos. En las temporadas siguientes (88-89) se produjeron duros conflictos gremiales. Como respuesta provincial, en noviembre de 1989 se creó la Comisión Especial Legislativa para el Estudio, Análisis y Evaluación de la Problemática Frutícola provincial. La lectura y análisis de las exposiciones de los representantes de las bancadas legislativas da cuenta de la idea según la cual la concertación facilitaría la concreción de acuerdos capaces de armonizar las relaciones de los diferentes actores y eslabones de la fruticultura. Un mes después (diciembre de 1989) mediante la sanción de la Ley 2355 se creó la Mesa de Concertación Permanente de la Producción Frutícola. En los fundamentos del proyecto de Ley (Exp. 3/89) los autores apuntaban “*a la comercialización de las frutas*” y a los “*precios que no alcanzan a sufragar los costos de producción*”. Agregaban que “*los productores genuinos, tienden a desaparecer y las chacras son adquiridas por Sociedades Anónimas representantes de capitales foráneos*”.

Es así que en un breve lapso de tiempo fueron creados diversos instrumentos con similares objetivos: el Ente de Fruticultura y el Consejo Provincial de Fruticultura, por una parte, y la Mesa de Concertación creada tan solo dos años después, por la otra. Eran momentos de hiperinflación en la Argentina, de incertidumbre y de tensiones cambiarias por la restricción externa. Por lo tanto, más allá de la creación formal de espacios concertación

para la fruticultura, su operatividad se diluía a medida que la puja distributiva se acentuaba y los exportadores fortalecían su posición de negociación. Estos, en términos generales fueron reticentes a aceptar las iniciativas estatales reguladoras y de concertación. De este modo, los mecanismos creados desde el Estado Provincial para abordar la complejidad de la problemática frutícola y la distribución de la renta derivada de la comercialización quedaban reducidos a meras funciones administrativas, fiscalizadoras y estadísticas. En esa debilidad estatal para intervenir en el sector, el mercado como institución ordenadora de los intercambios e intereses privados en un juego de poderes desiguales, con sus distintas dinámicas externa e interna, empujaba la mentada reconversión de la fruticultura en una lógica de selección de frutas y exclusión de productores. Landriscini et al (2007) al referirse a la etapa que se abre a mediados de los años 70, (competencia y expansión de la oferta mundial, reducción de la demanda y política proteccionista de los países más desarrollados) sostiene que *“los sucesivos gobiernos nacionales y provinciales fracasaron en sus intervenciones en búsqueda de una estrategia común en la fruticultura regional. Fueron débiles a la hora de establecer regulaciones, o no asumieron diagnósticos correctos de la situación de creciente asimetría en las relaciones entre los distintos sectores, que empujan a una permanente diferenciación, ineficiencia de conjunto, crisis y reestructuración del sector, en el marco de la creciente transnacionalización de la actividad”* (Landriscini, 2007: 107).

Reforma, privatización y desregulación

A partir de la crisis de hiperinflación y devaluación de los primeros meses de 1989 y la asunción anticipada de Carlos Menem a la presidencia, se instauró un nuevo régimen económico. En los primeros meses de gobierno se sancionaron dos leyes que marcaron el inicio de la redefinición del papel del Estado en la economía: la Ley 23696 de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa que dispuso la privatización y participación del capital privado en el Estado y las empresas públicas; y la Ley 23697 de Emergencia Económica que suspendió los Regímenes de promoción industrial y minera, el régimen de compra nacional, y los subsidios regionales y sectoriales existentes hasta entonces.

Un gran impacto sobre el nivel de actividad y empleo produjeron las medidas de recorte de las desgravaciones y diferimientos impositivos a actividades industriales y de exportación, y las de privatización de organismos y empresas públicas en la Patagonia que involucraron al sector energético, ferroviario, vial, de comunicaciones, y otros. Entre

las primeras cabe citar la eliminación de los reembolsos a las exportaciones realizadas por puertos patagónicos que impactó en la rentabilidad de la fruticultura como conjunto. Por su parte, la eliminación de la Tarifa Comahue en energía, y del subsidio a los combustibles líquidos del 20 % para el norte de la Patagonia afectaron profundamente los costos empresarios en la agroindustria y otras ramas de actividad. La transformación y privatización del sector energético y el nuevo marco regulatorio nacional (Ley 24604), al eliminar la tarifa Comahue, y con ella, una de las ventajas de la región para el desarrollo del sector industrial, sumada a la venta de los ferrocarriles, echó por tierra las históricas pretensiones y los prolongados debates sobre las posibilidades de procesamiento en origen de las materias primas y las alternativas del desarrollo industrial en la Patagonia norte. La desaparición de la empresa nacional Agua y Energía Eléctrica asestó un duro golpe a la fruticultura en relación a la provisión de energía a los frigoríficos y a la gestión del riego que provincializada, finalmente fue transferida a los consorcios de regantes.

En marzo de 1991 tras la asunción de Domingo Cavallo como Ministro de Economía, el Congreso sancionó la Ley 23928 de Convertibilidad (28 de marzo de 1991) y el Poder Ejecutivo decretó la desregulación económica. En diciembre del mismo año el Estado Nacional por la Ley 24049 dispuso la transferencia de servicios educativos y de salud mediante la firma de convenios bilaterales con las Provincias. Río Negro, siguiendo el lineamiento del Estado nacional, declaró la emergencia económica-financiera y administrativa (Ley 2331), dando prioridad en la acción de gobierno, al ajuste financiero y a la reforma del Estado Provincial. En el mensaje de apertura de sesiones de marzo de 1990 el Gobernador señalaba que *“muchas áreas estatales tendrán que replegar sus actividades para permitir la potenciación de aquellas que operan sobre las olas de la crisis”* (Versión Taquigráfica, Mensaje apertura sesiones 1990).

El inicio de la mutación estatal

El lanzamiento del Plan de Convertibilidad nacional en marzo de 1991 y el éxito inicial en el control de la inflación y reactivación del consumo abrió el panorama político para el oficialismo tanto nacional como provincial. En las elecciones legislativas de 1991 el PJ triunfó otra vez a nivel nacional. En ese escenario, a fines de 1991 Massaccesi ganó la elección provincial logrando su segundo mandato. A partir de ello se gestó una Ley de Ministerios (N°2449 del 28 de noviembre de 1991) que preveía un total de cuatro ministerios, concentrando en el Ministerio de Economía todo lo inherente a la

planificación, promoción y fomento de las actividades vinculadas a la agricultura y ganadería, fruticultura, actividades industriales e hidrocarburíferas.

El Gobierno Provincial inició una ostensible expansión estatal, la que se tradujo en la creación de empresas públicas y de fondos (compensadores) de transferencia directa de recursos al sector privado. Respecto a las primeras, en los períodos comprendidos entre noviembre de 1990 y noviembre de 1992, y de 1994 a 1995, el Estado Provincial creó una considerable cantidad de empresas estatales de muy variada orientación. En algunos casos, se trató de empresas creadas para atender actividades transferidas o abandonadas por la jurisdicción nacional, como fue el caso del ferrocarril que atraviesa la Línea sur rionegrina; o de las distintas dependencias y funciones de la Ex Empresa Agua y Energía Eléctrica. En otros casos se trató de empresas de dudosa utilidad. (Ver Cuadro N° 1)

CUADRO 1

Provincia de Río Negro - Empresas estatales creadas entre 1987 y 1995

N	EMPRESA	Año	Norma creación
1	SAPSE	1988	Ley 2264
2	ERSE	1990	Ley 2413
3	Corporación para el Desarrollo Económico Portuario	1991	Dec. 185
4	Horizonte	1991	Dec. 178
5	PROZOME	1992	Ley 2530
6	CASA SA	1992	Ley 2548
7	HIPARSA	1993	Dec. Nec. y Urgencia N 4
8	SEFEPA	1994	Ley 2781
9	EDHIPSA	1995	Ley 2883
10	AERONOR SA	1995	(Dec. 92/90) Dec. 58/95

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de leyes y decretos provinciales.

Respecto a la creación de Fondos compensadores, entre julio de 1993 y noviembre de 1994 se implementaron una notable variedad de programas de apoyo a la producción. Se trataba de fondos compensadores y de créditos. En su mayoría dichas operatorias preveían emisiones de letras o certificados de deuda por parte del Poder Ejecutivo Provincial para obtener los recursos. En general estaban destinados al sector frutícola y en particular a comercializadores/exportadores. (Ver Cuadro N° 2.). No existe constancia de programas oficiales de evaluación de marcha, resultados e impactos en la economía frutícola y provincial y en las cuentas públicas, de las acciones previstas y ejecutadas como parte de tales programas, y de las afectaciones de fondos estatales y la toma de deuda con ese fin.

CUADRO 2

Fondos de Apoyo / Fondos Compensadores. Período 1987 - 1995

N	Fondos de Apoyo / Fondos Compensadores	Año	Norma creación
1	Fondo de Garantía para Proyectos de Micro Emprendimientos Productivos	1992	Ley 2551
2	Prefinanciación de exportaciones	1993	Ley 2592
3	Fondo Prov. de Promoción y Desarrollo de Pequeñas Unidades Prod.	1993	Ley 2620
4	Programa de Préstamos a Productores agrop., frutícolas y Municipios	1993	Ley 2663
5	Fondo. Autoriza al PE a otorgar Préstamos a Exp. de Frutas y Hortalizas	1993	Ley 2673
6	Fondo Compensador Frutícola	1994	Ley 2759
7	Fondo Compensador Lanero	1994	Ley 2767
8	Fondo Compensador Ganadero	1994	Ley 2768
9	Régimen Provincial de Apoyo Crediticio para Productores Rionegrinos	1994	Ley 2770
10	Fondo de Financiamiento para el Programa de Insumos Agropecuarios	1994	Ley 2836
11	Programa Provincial de Saneamiento y Reestructuración Productiva	1994	Ley 2842
12	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (adhesión Ley nacional)	1995	Ley 2875

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de leyes y decretos provinciales.

Relación Nación Provincia / la disolución del pacto fiscal

El proceso de privatizaciones y desregulación avanzaba a la par de otro que no sería menos traumático al menos en lo que respecta a la relación Nación- Provincias, definida a través de la adhesión a los Pactos Fiscales. En efecto, desde principios del año 1991, coincidente con el inicio del segundo mandato de Massaccesi, tomó impulso el proceso de transformación de la relación entre los distintos niveles de la administración del Estado argentino (Nación, Provincias y Municipios). Ello significó la redefinición del régimen de coparticipación de impuestos como consecuencia del ajuste estructural y las condiciones impuestas por los organismos internacionales de crédito. El sistema de coparticipación sancionado en 1984, comenzó a reconfigurarse mediante la sanción de diferentes leyes y decretos modificatorios, la gestión de acuerdos y pactos fiscales, la creación de nuevos impuestos, cambios en la distribución de los ingresos de otros ya existentes y la transferencia de servicios con y sin recursos, que también modificó la relación con los municipios, los que vieron incrementadas sus responsabilidades y afectadas sus finanzas.

Como sostiene Bonifacio y Del Cogliano (2010: 20) las modificaciones comenzaron con *“la sanción de la Ley 24049 de diciembre de 1991”*. *“Dicha ley estableció la transferencia de servicios educativos y de salud mediante la firma de convenios bilaterales de la Nación con las Provincias. Una vez más, éstas debían asumir nuevas responsabilidades sin la transferencia correspondiente de recursos”*. En agosto de 1992,

Nación y Provincias, suscribieron el Pacto Fiscal I, ratificado por Ley 24130. Este acuerdo, junto al Pacto Fiscal II de agosto de 1993, *“impactó significativamente sobre los índices de distribución primaria del régimen de coparticipación, y consecuentemente en las finanzas públicas provinciales”*. *“Dispuso la detracción del 15% de la masa coparticipable para solventar el déficit del ANSES, una suma fija mensual de \$ 43,8 millones para cubrir desequilibrios fiscales en las provincias”* (Melamud, 2009: 23-24). Como contrapartida, Nación descentralizó recursos de fondos nacionales (Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo Vial y Fondo de Energía (FEDEI).

En 1993 se suscribió el Pacto Federal (II) para el Empleo, la Productividad y el Crecimiento entre Nación y 16 Provincias, y ese año se sancionó asimismo la Ley 24241 de Reforma Previsional. Esta tuvo un profundo impacto negativo en las finanzas públicas provinciales. Según Basualdo (2010), *“implicó la reducción de diversos aportes patronales, la privatización del sistema jubilatorio y su consiguiente transferencia a las AFJP”*. En ese contexto, el 21 de enero de 1993 el Gobernador Massaccesi suscribió con el Estado Nacional (Ley 24133 y 24154), el Acuerdo de Saneamiento Definitivo de la Situación Financiera entre el Estado Nacional y la Provincia de Río Negro. El acuerdo implicó para Río Negro el ingreso de 530 millones de u\$s por regalías mal liquidadas durante años anteriores.

Los Pactos Fiscales I y II de 1992 y 1993 fueron el instrumento legal que dio formal inicio al ajuste en las provincias. Constituyó el vector para alinear a las provincias en la lógica del ajuste estructural y las privatizaciones, símbolo del modelo neoliberal y las recetas del Consenso de Washington. Río Negro demoró la firma de tales pactos sosteniendo que traían aparejado perjuicios y pérdidas, a lo que se sumaba el interés político de introducir reivindicaciones que se mostraban como parte de la defensa de los intereses provinciales. Después de las elecciones legislativas de medio término de octubre de 1993, en las que el PJ triunfó con alrededor del 43 % de los votos a nivel nacional y la UCR ratificó el liderazgo en Río Negro, en enero de 1994, el gobernador abandonó su posición crítica a la Nación y suscribió los acuerdos que había demorado (Ley 2743).

Si bien lo expuesto se trata de una apretada síntesis de un período muy intenso de la vida económica y de la gestión pública argentina en lo que se refiere a la relación Nación / Provincias, resulta necesario consignar los principales eventos y circunstancias, para

comprender las tensiones extremas que pusieron a prueba las relaciones fiscales entre las partes. El modelo de valorización financiera, liberalización y alto endeudamiento/fuga de capitales, fue el origen de agudas y traumáticas transformaciones cuyos efectos impactaron a los Estados Provinciales mediante los marcos normativos descriptos.

Primeras expresiones de la metamorfosis estatal

Si bien el Estado provincial se expandía desde 1991, algunas de las principales expresiones del modelo desarrollista, como el caso de la Corporación de Productores Frutícolas (CORPOFRUT) y el BPRN siguieron una trayectoria contraria tendiente a la liquidación en el caso de la primera, o la transformación societaria y privatización en el segundo. En efecto, la Corporación de Productores Frutícolas constituye un caso paradigmático. En un proceso simultáneo, el gobierno provincial, por un lado, transfirió recursos al sector frutícola exportador bajo distintas modalidades, condiciones y fuentes de financiamiento (Ley 2592/93, Ley 2673/93, Ley 2841/94 y Decreto N° 2368/94), y por otro, dispuso la disolución y liquidación de CORPOFRUT (Ley 2728/93). A ello debe sumarse que entre 1989 y 1992 las autoridades de la Corporación (Presidente y Vicepresidente) *“formalizaron acuerdos con productores, condonando o fijando quitas; generando un grave perjuicio económico para la Corporación”* (Diario Río Negro, abril 2007; Fallo Cámara Primera en lo Criminal de Gral. Roca, 2004). La entidad había sido creada en 1961 (Ley 281), como expresión de un modelo asociativo y cooperativo de gestión del complejo frutícola. El accionar gubernamental, en definitiva, inclinó la balanza de la comercialización y rentabilidad derivada de ella y el modelo de distribución de resultados en favor del segmento exportador. Para ello liquidar CORPOFRUT era un paso necesario, a fin de eliminar cualquier vestigio de asociación comercial desde abajo, que supusiera un empoderamiento de los productores medianos y pequeños, y su consecuente presión en las negociaciones de selección de frutas y de reconocimiento de precios y condiciones de pago en las operaciones de exportación.

En cuanto al Banco Provincia de Río Negro, el mismo fue creado en 1959 (Ley 83) como instrumento de fomento. El manejo descontrolado de la cartera de crédito derivó en 1991 en una causa judicial de *gran* magnitud que ventiló el otorgamiento de millonarios créditos sin los recaudos de recupero y mínimas garantías, dando cuenta de la modalidad de gestión como mínimo poco rigurosa adoptada en lo que había sido la principal herramienta de financiamiento productivo de la provincia. La suerte del Banco quedó

sellada en el acuerdo suscripto entre el Gobernador Massaccesi y el entonces Ministro de Hacienda Domingo Cavallo para poner fin al grave conflicto originado por la incautación de fondos de la sucursal de General Roca del Banco Nación por parte de Massaccesi. En el acuerdo se introdujo la necesidad de la privatización del banco. De esa manera comenzó el proceso de transformación societaria que culminó con la privatización del BPRN en favor de MILDESA. En 1991 se transformó en Sociedad Mixta (Ley 2446) y en 1992 se modificó el tipo societario transformándose en Sociedad Anónima (Ley 2468). Mediante el Decreto Número 383 de abril de 1995 quedó aprobado el Pliego de Bases y Condiciones y el llamado a licitación para la incorporación de capital privado y la transformación del Banco Río Negro en Sociedad Anónima, reservando para él el manejo de las cuentas del Estado. Finalmente, en diciembre de 1995 se aprobó el procedimiento para incorporar capital privado al Banco (Ley 2929).

El detalle de deudas consolidadas del Banco por sucursal al 31 de agosto de 1995, da cuenta de la magnitud de los recursos inyectados al circuito comercial y productivo. La sucursal con el mayor registro de deuda, Viedma, alcanzaba U\$S25.880.000; Cipolletti, U\$S19.700.000, Cinco Saltos U\$S10.590.000; y el resto de las sucursales sumaban un total de U\$S135.620.000. A ello debían sumarse las empresas deudoras cuestionadas cuyos expedientes estaban en manos de la justicia: Toddy, Galme Pesquera, Crybsa, Cumelén, Tiacfil y COERPE. El caso pone de manifiesto la magnitud del desvío de recursos públicos y sociales a un reducido grupo de empresarios, sin la mínima evaluación de uso de los mismos, resultados, impacto, costo fiscal, etc. La oposición política sostenía que *“la Provincia se quedó sin banco, mientras un grupo de empresas cercanas al gobierno y protegidas por él hicieron brillantes negocios para sus propietarios, al tiempo que las quebraron para sus trabajadores y acreedores y se devoraron el patrimonio del Banco”*. (Versión Taquigráfica, febrero de 1994, legislador del PJ Digno Diez). El informe y las cifras consignadas se dieron a conocer en la sesión del día 28 de diciembre de 1995 por parte del Legislador Falcó, miembro de la bancada oficialista (UCR).

La modalidad de resolución de los casos descriptos posee singular relevancia en el análisis ya que revela la nueva orientación de las políticas tendiente a delegar en los actores económicos privados resortes del anterior modelo desarrollista, dirimiendo en favor del mercado en condiciones de monopolio; pero sin abandonar la prédica y el discurso desarrollista e integrador del territorio. Al respecto Favaro y Iuorno (2005), Noya

(2010) y Sartino (2014) proponen enfoques similares respecto de dos aspectos centrales. Por un lado, el referido al intento de instalar “*una nueva política fundada sobre principios y prácticas neoliberales sin abandonar la estrategia discursiva que durante sus cuatro gestiones desde 1983 a 2011, persiguió la UCR en Río Negro: aquella promesa de integrar e interconectar la desunida provincia*”. Por otro lado, la perspectiva que señala que no obstante el discurso cimentado en los valores de la convivencia y pluralismo político formulado desde 1983, las prácticas de gobierno condujeron a la acumulación política y a la ocupación del aparato del Estado que, a su vez, fue colonizado por el partido Radical y penetrado por actores empresariales y corporativos en defensa de sus intereses.

Nuevas escalas territoriales de desarrollo

El deterioro de las finanzas públicas, y el repliegue de las políticas activas, derivó en un proceso de atomización de la escala provincial de desarrollo. En su lugar, surgieron variadas iniciativas a partir de la escala local o micro regional. Cada municipio intentó proyectar su propia estrategia. Este proceso fue convergente con la difusión de enfoques referidos a la planificación a nivel local, conocidos mayormente como *desarrollo local (DL)* o *desarrollo económico local (DEL)*. Al respecto Bernazza sostiene que, *tanto el ámbito social como el estatal estuvieron abocados a la formulación de proyectos focalizados y el esfuerzo planificador se circunscribió a espacios subnacionales, especialmente a las ciudades.*

En esa perspectiva y al calor de la crisis imperante, surgieron una variedad de nuevos organismos. Así se crearon: Entes, Agencias, Consejos y Fundaciones para el desarrollo. En el Valle Medio de Río Negro, en 1991, se constituyó la Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia (FUDENPA). Nucleó a los 7 municipios del Valle Medio: Chimpay, Coronel Belisle, Darwin, Choele Choel, Luis Beltrán, Lamarque y Pomona, junto a entidades privadas como la Sociedad Rural de Choele Choel y la Cámara de Industria y Producción de la misma ciudad. En el año 1992 se sancionaron la ley de creación del Ente de Desarrollo de la Región Sur y la del Ente de Desarrollo de Conesa. En 1994 se organizó la Fundación Génesis para el Desarrollo de la Patagonia Norte en Villa Regina y localidades del Alto Valle Este; y en la zona andina, en 1994 Bariloche creó el Consejo de Planeamiento Estratégico a los fines de formular estrategias de desarrollo sustentable. En la ciudad de Viedma, desde 1995, se dieron los primeros pasos para la formulación de un plan estratégico. De ese proceso surgió la Agencia de Desarrollo Económico que más

tarde se transformó en Agencia micro regional Viedma-Patagones. En la comarca andina, los intendentes crearon el Consejo de Desarrollo de la Comarca Andina del Paralelo 42 (CODECAP) incluyendo municipios de Río Negro y de Chubut. El proceso descrito se dio en el contexto de la descentralización de funciones y responsabilidades de la Nación a las Provincias con escasez de recursos transferidos, salvo los originados en programas internacionales. Como estudiaron profundamente Estela Grassi y Susana Hintze (1994), y como sostiene Clemente (2005) *“la descentralización municipal fue una estrategia que junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales acompañó la reforma económica de tipo neoliberal”*. En tal sentido, en Río Negro el proceso descrito fue intenso, transfiriéndose a los municipios la administración y gestión de varios programas: PRONUR (nutricional), PIT (Programa Intensivo de Trabajo) y PROSOL (social). A medida que los efectos sociales del proceso de ajuste estructural y la crisis de las economías regionales se hicieron más persistentes, comenzaron a gestarse con mayor frecuencia acciones y programas orientados a la promoción del desarrollo productivo en los ámbitos de actuación de cada municipio, combinando una dinámica *bottom up* con la redefinición del rol de los gobiernos locales. (Villar, 2004; Madoery, 2005)

Ente de Desarrollo de la Región Sur - El tortuoso camino de su creación

Como particular ejemplo de marchas y contramarchas vale describir la trayectoria del Ente de Desarrollo de la Región Sur. El mismo constituye un instrumento de política pública provincial concebido para el despegue y desarrollo de la región con mayores carencias estructurales y atraso técnico productivo y de inversión de Río Negro. El Ente es una de las expresiones más emblemáticas y representativas de las aspiraciones proyectadas por los gobiernos desde la provincialización, tendientes a saldar las disparidades territoriales y materializar la integración. Ello, a pesar de que su trayectoria resume y expone el desplazamiento de las prioridades de la intervención estatal a la promoción del sector privado agroalimentario (como se verá mas adelante).

El período iniciado con la Provincialización de Río Negro (1958) abrió una etapa en la que las regiones que forman parte de la amplia geografía provincial fueron incluidas en los planes de desarrollo. El PRO 5 (1958) y el Plan Trienal (1974) dan cuenta de ello. En igual sentido, la concreción de obra pública e infraestructura a partir del presupuesto provincial comenzó a definirse en atención a la búsqueda de equilibrios y compensaciones entre ellas. En ese contexto la Región Sur de Río Negro, condicionada por la estructura

productiva y comercial de la ganadería lanar-caprina y de la industria textil a nivel nacional y mundial ocupó el lugar de región prioritaria, producto del atraso económico reflejado en la distribución de ingresos y oportunidades y en la calidad de vida de la población (ANEXO III y IV).⁸

Recuperada la democracia, el contraste de la región sur con las zonas más desarrolladas del territorio provincial resultaba cada vez más evidente, y a la vez, incompatible en un estado de derecho que debe garantizar igualdad de oportunidades para todos sus habitantes. El estancamiento de la actividad ganadera ovina y caprina durante la década del 80 producto de la inestabilidad de los precios y la competencia de las fibras sintéticas, como así también de eventos climáticos, la creciente desertificación de los suelos en algunas zonas, y la constante pérdida de población rural, reforzaban la necesidad de contar con una herramienta específica e integral de promoción.

En síntesis, desde mediados de los años 80, confluyeron al menos tres procesos que abordaron la problemática regional y culminaron con la creación del Ente de Desarrollo de la región Sur, mediante una ley específica. Por un lado, la gestión del Proyecto Pilquiniyeu del Limay con fuerte participación comunitaria desplazada de su espacio vital por la inundación producto de las obras hidroeléctricas construidas por Hidronor sobre el río Limay, el que generó la idea de un abordaje integral de la problemática de la Región Sur. La Comisión Mixta Provincial fue creada por el Decreto 728/87 para gestionar el proyecto, prácticamente, en el mismo momento que comenzó a sesionar la Convención Constituyente. Por otro lado, el desarrollo de la Convención Constituyente que sesionó entre diciembre de 1987 y junio de 1988, y que promovió, por un lado, procesos participativos de la comunidad; y por otro, importantes debates y consensos entre las fuerzas políticas en torno a la creación de Entes de Desarrollo, individualizando la Región Sur y el Valle de Conesa como zonas prioritarias. Por último, un proceso participativo promovido por la Subsecretaría Planificación y diversos actores políticos y sociales de la Región, que intentó formular un Programa Integral para la Región Sur. Los esfuerzos del Estado Provincial en la Región Sur materializados en acciones de emergencia y asistenciales, no consiguieron revertir el proceso de atraso estructural de la zona. La

⁸ Se trata de una extensa superficie que equivale al 61 % del territorio provincial y comprende los departamentos de El Cuy, Pilcaniyeu, Ñorquinco, 25 de Mayo, 9 de Julio y Valcheta.

tradicional distribución de recursos y oportunidades y la acción focalizada tendieron a enfrentar aisladamente los problemas económicos y sociales, más que a atender integralmente las restricciones al desarrollo asociadas al modelo de distribución de la tierra. Este es en líneas generales el diagnóstico que desde los inicios de la recuperación democrática se sostuvo en diversos documentos y programas gubernamentales.

A pesar de las expresiones a favor de la integración para disminuir las disparidades territoriales, el camino de creación del EDRS estuvo atravesado por pujas, conflictos y dilaciones. El análisis pormenorizado permite comprender la modalidad de concreción de una política largamente declamada. En efecto, el gobierno provincial había presentado el proyecto para darle creación al EDRS pero lo dejó caer y en su lugar sancionó la ley 2516 mediante la cual se creó la Comisión Intergubernamental. El miembro informante de la bancada oficialista (Bautista Mendioroz) señaló: *“de lo que se trata es de centralizar una tarea que hoy se está haciendo en forma dispersa y los aportes presupuestarios que el gobierno está haciendo en una forma atomizada y no del todo racional”*. Otro representante oficialista justificó el abandono del proyecto de EDRS *“en virtud de la estrechez y emergencia presupuestaria de la provincia”*. (Versión taquigráfica, agosto 1992). La cuestión de fondo no eran otras que las diferencias respecto a los poderes reconocidos a los distintos grupos sociales y los recursos otorgados a cada organismo. La Comisión Intergubernamental carecía de la autarquía reconocida al EDRS y tampoco disponía del 2,5 % de rentas general asignado en la Constitución Provincial. Era una versión restringida y acotada respecto de las atribuciones que la Constitución asignaba al EDRS. A tan sólo cuatro meses de su sanción, en diciembre de 1992 la Legislatura provincial derogó la Ley 2516 y sancionó la Ley 2583 que creó el EDRS. Sin embargo, como la institucionalización formal del Ente se concretó luego del año 1995.

Recapitulando, la problemática de la Región Sur había sido suficientemente tratada y debatida en espacios institucionales (Convención Constituyente, Comisión Mixta Provincial del Proyecto Pilquiniyeu del Limay y Legislatura provincial). Sin embargo los tiempos se dilataron. Entre 1990 y 1993, momento de mayor participación social, y de debate de propuestas para la Región Sur, el Poder Ejecutivo provincial comenzaba a re direccionar la intervención estatal a la promoción del sector agroalimentario mediante el otorgamiento de beneficios selectivos, desplazando el centro de gravedad hacia la

rentabilidad privada en desmedro de las organizaciones asociativas y cooperativas, con participación estatal en algunos casos.

Entre los principales efectos del accionar provincial se destaca, por un lado, la restricción de recursos para sostener políticas territoriales largamente declamadas, y por otro, la transferencia de cuantiosos recursos y activos a agentes del sector agroalimentario. Es decir que las condiciones de precariedad presupuestaria en las que se crearon y desarrollaron los entes de desarrollo no fueron ajenas ni estuvieron dissociadas del nuevo papel que comenzaba a tener el Estado como re asignador de recursos. Los argumentos basados en la emergencia económica que sirvieron para justificar la imposibilidad de asignar los fondos al EDRS, no se utilizaron al momento de decidir la transferencia de fondos públicos a través de créditos bancarios (BPRN), transferencias directas y condonaciones de deudas a agentes privados de otros sectores económicos como el de la fruticultura.

La reactivación económica *evidenciada* a partir de 2003, trajo aparejadas mejoras del precio de la lana y otras materias primas, y con ello, señales de reactivación. En diciembre de 2004 el Gobierno Nacional comenzó una obra de infraestructura largamente esperada en la región: la pavimentación de la ruta nacional 23 entre Valcheta y San Carlos de Bariloche, comenzando con el tramo Valcheta-Los Menucos, para continuar hasta Maquinchao, y alcanzar por último San Carlos de Bariloche. También ha sido relevante el tendido de la red troncal de fibra óptica por medio del Programa Red Federal de Fibra Óptica (RAFEFO) instrumentado por la empresa ARSAT desde el año 2009. La red conecta Viedma con San Carlos de Bariloche y El Bolsón (datos.arsat.com, 2018) atravesando la extensa geografía de la Línea Sur con el fin de llevar internet y comunicaciones a la región. Ambos recursos pueden transformar la región.

A pesar de la mejora de las finanzas provinciales (el proceso de rescate de las cuasi monedas creadas con la crisis de 2001, y los programas de refinanciación de deudas de los Estados Provinciales), la situación de la Región Sur en particular, no varió sustancialmente. La ejecución presupuestaria de los Entes y Agencias de Desarrollo entre 2004 y 2010 se redujo considerablemente. Mientras que en 2004 ejecutaron en conjunto el 0,44 % del presupuesto provincial, en el 2010 fue tan solo del 0,28. (Bloque Legislativo Foro Rionegrino, 2011; Sentencia STJ, 2012). En el año 2010, representantes de la

Región Sur presentaron un amparo al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, con el fin de forzar la ejecución de los recursos tal como están previstos en la Ley de creación del EDRS y en la Constitución Provincial. El recurso fue desestimado, aunque los considerandos de la sentencia dan cuenta de la reducción presupuestaria señalada precedentemente (Sentencia STJ, 2012).

El análisis de los Entes de Desarrollo con rango constitucional, como es el caso del Ente de la Región Sur y el del Valle de Conesa, así como también el de la Zona de Catriel que los precedió; constituyen aspectos medulares que ponen de manifiesto el carácter de la intervención estatal en Río Negro y la definición de las prioridades efectivas, más allá de lo enunciado y proclamado. Así es posible comprender la obstinada reticencia a aportar los recursos necesarios para dinamizar la región. Es decir que con la misma intensidad con que se proclamó la pertinencia y necesidad de crear nuevos instrumentos para impulsar el desarrollo, se retacearon los recursos para su funcionamiento. La mutación había comenzado. La agenda del desarrollo se proyectaba a definirse a partir de nuevos fundamentos.

Resumen

Las estructuras gubernamentales creadas en Río Negro con el fin de perpetuar el modelo desarrollista no se materializaron. Ni el Consejo de Planificación ni el COPADER se instrumentaron. Al igual que durante la gestión precedente (Álvarez Guerrero), los planes formulados, como los organismos creados con fines orientados al desarrollo, no se corporizaron. Y los dispositivos creados para concertar y armonizar el desenvolvimiento del mayor complejo productivo de la provincia quedaron reducidos a funciones meramente administrativas y fiscalizadoras.

A partir del segundo mandato del Gobernador Massaccesi, la creación de empresas y fondos de transferencia directa emergieron como las principales iniciativas estatales. Crecieron a un ritmo inusitado, en momentos en que se privatizaban o cerraban empresas arraigadas en la Provincia y se eliminaban de cuajo todo tipo de subsidios, regulaciones y beneficios sectoriales o regionales, siguiendo los lineamientos de Cavallo, defensor a ultranza del mercado libre. *“El reverso del proceso de expansión de la actividad estatal en algunas áreas fue la pérdida de recursos fiscales y el consecuente incremento del déficit y de la deuda”* (Landriscini 1993: *working paper* inédito), dando por resultado una

aguda crisis social y el deterioro de la propia estructura y capacidad estatal para prestar los servicios básicos.

Una de las expresiones más notorias del período -pero menos analizada- fue el comienzo de la fragmentación del territorio provincial. Surgieron planes cuyo alcance no excedió lo local o micro regional. En sentido inverso, la intervención y articulación estatal con el sector frutícola exportador fue delineando una modalidad funcional a la “concentración y centralización” (Landriscini y otros 2007, 2004). Como sostiene Camino Vela, la década del noventa significó la consolidación del proceso de concentración vertical y de transnacionalización de la fruticultura, dejando el control de la actividad en manos de las estrategias de las grandes firmas. Completa citando a Landriscini y Avella (2010) para señalar que “*el Estado contribuyó con sus intervenciones a ese predominio*” (Camino Vela, 2013: 9).

La agenda del desarrollo comenzaba a definirse a partir de nuevos fundamentos y parámetros. La mutación había comenzado, aunque no pareciera evidente para todos a escala provincial; la privatización de los servicios básicos fue un elemento central y la desaparición del BPRN obró como amputación de las capacidades del Estado que quedó inerte para promover el desarrollo. En ese marco, en el plano nacional, siguiendo a Rofman (2012), puede afirmarse que la planificación desapareció por completo de la agenda pública y fue reemplazada por los dictados del neoliberalismo y sus socios locales.

En definitiva, puede afirmarse que en la provincia de Río Negro lentamente comenzó a pergeñarse un proceso de doble carácter con direcciones divergentes: al tiempo que la matriz política / institucional conservó sus rasgos providencialistas/clientelares expandiendo la estructura estatal mediante la creación empresas y entes; la matriz económica (y las regulaciones respectivas) fue mutando para favorecer el poder de negociación de los agentes económicos hegemónicos locales, nacionales y extranjeros. Dicho en otras palabras, el gobierno provincial fue resignando capacidad estatal en especial en el campo de las regulaciones económicas con impacto en los sectores y procesos productivos; y en particular, en la distribución y apropiación de la rentabilidad generada por esos sectores. Ello constituirá un rasgo central de la nueva estatalidad provincial desde los años 90.

CAPITULO 5

AJUSTE Y REESTRUCTURACIÓN ESTATAL PROVINCIAL (Gestión Verani)

La crisis del Tequila y la profundización de la política neoliberal: impacto en la economía rionegrina y en el Estado

La asunción del Gobernador Pablo Verani en diciembre de 1995 constituyó un cambio pronunciado en la orientación estatal y el sentido de las políticas públicas. Se abandonó por ese tiempo cualquier pretensión bienestarista o desarrollista, salvo aquellas imprescindibles a los fines de la legitimación política.

Al momento de asumir, Verani señalaba: *“Estamos todavía inmersos en la grave crisis desatada en el curso del año anterior, cuya principal característica y con la secuela que todavía padecemos, es un Estado deficitario y endeudado”*. *“La imposibilidad de abonar puntualmente los salarios de los agentes activos y pasivos, la paralización de la administración pública, la interrupción de las prestaciones de los servicios esenciales fueron las experiencias más nítidas de aquella coyuntura realmente explosiva. Toda esta acumulación de episodios refleja el momento más difícil de la historia de los rionegrinos”*. (Mensaje de apertura de sesiones, 1995).

El nuevo gobernador proyectaba *“un profundo y doloroso sinceramiento”*. Su gestión transcurriría entre la reproducción del ajuste, el reclamo social y el clientelismo. Entre el momento de la elección que le diera el triunfo a Verani en el mes de mayo y la asunción en diciembre de 1995, transcurrieron meses de aguda crisis institucional y social en Río Negro; incluyendo expresiones violentas, y la intervención de Gendarmería Nacional en algunas localidades de la Provincia, situación que no reconocía antecedentes.

Al igual que sus antecesores ratificaba una vez más que *“el objetivo principal del gobierno es la integración rionegrina y el desarrollo equilibrado de sus distintas regiones”* (Mensaje de apertura de sesiones 1995). Pero no era más que una formulación retórica sin sustento alguno y en el contexto de un escenario de parálisis estatal y necesidades insatisfechas en relación con los servicios básicos prestados por el Estado, de desempleo y de descontento generalizado. El principal objetivo trazado y sostenido en las acciones de gobierno se concentró en el ordenamiento de las cuentas públicas

mediante la eliminación del déficit. Ello supuso la reducción de los salarios públicos y el aumento de las alícuotas de los tributos provinciales, y la reestructuración de la deuda financiera provincial, concentrada mayormente en dos bancos privados, agravando el escenario económico y social.

Los dispositivos estatales (Ley de Ministerios)

La nueva Ley de Ministerios (Ley 2908) contempló sólo dos Ministerios y cinco Secretarías de Estado con dependencia directa del Gobernador. Entre ellas se contó la de Planificación; aunque la misma tendría corta vida ya que transcurrido año y medio de gobierno desapareció y los aspectos relacionados con la gestión de la planificación del desarrollo fueron asignados al Ministerio de Economía. Del mismo modo que en la gestión gubernamental anterior, todas las funciones y atribuciones relacionadas a la promoción económica y productiva en el territorio provincial se concentraban en el Ministerio de Economía y Hacienda, caja única y centro de decisiones del Estado.

Tras la asunción, el gobernador Pablo Verani, creó la Comisión Especial para la Reconversión del Estado (Ley 2945), cuestión que marcó la impronta del período. Para el Gobernador, la Comisión *“es la expresión formal de un acuerdo político, gremial y empresario”* (Verani, Versión taquigráfica, marzo 1996). Como sostiene Camino Vela (2014-15) la Comisión Especial para la Reforma del Estado fue el *“ámbito en el que se procuró por todos los medios la construcción de un consenso mínimo que permitiera sostener la gobernabilidad. Esta constituía uno de los principales desafíos a afrontar ante la situación de crisis sistémica”*.

Adicionalmente, el criterio interpretativo de Villca (2004) respecto a los objetivos y el accionar de la Comisión de Reconversión es que: *“El consenso con parte de los sindicatos giraría en torno del desmantelamiento de las estructuras providencialistas del Estado provincial, en consonancia con el modelo nacional y en aras de ajustar los gastos y sanear las cuentas fiscales, reduciendo los ingresos de los trabajadores, pero evitando despidos masivos”*⁹.

⁹ En efecto, tanto Villca (2004) como Camino Vela (2014-15) coinciden en señalar el rol que en esos álgidos momentos tuvo la Comisión de Reconversión.

Tal como fue enunciado al asumir el gobierno, el accionar estatal dio curso a la transferencia y privatización de entes y empresas estatales. La transferencia de la Caja de Previsión Social de Río Negro¹⁰ al Estado Nacional se concretó entre 1996 y 1997. En tanto se aceleraron los procesos de privatización del BPRN y de la Empresa de Energía del Estado ERSE. A tales transformaciones se agregó la privatización de la administración del Puerto de San Antonio Este creándose la Corporación Portuaria como consorcio de exportadores; la tercerización del servicio de riego a los consorcios de regantes; la liquidación de la Empresa de Servicios Aéreos (SAPSE) y la de la Empresa Forestal Rionegrina (EMFORSA). Al mismo tiempo, se fueron desmontando, uno a uno, todos los mecanismos y dispositivos de promoción económica creados en etapas anteriores, incluidos los fondos compensadores creados en la gestión precedente. Y adquirieron una particular dinámica las sucesivas solicitudes y toma de préstamos con la banca privada mediante emisiones de certificados y bonos de deuda (CEDERN, CEDEPIR I y II, CEDEPRE, RIO Clase 1, 2 3 y 4 y PETROM), para responder el funcionamiento mínimo del aparato estatal en el marco de una economía paralizada, y una recaudación impositiva que caía en picada en términos nominales y reales (Landriscini, 2004). Los tres aspectos señalados resumen las particularidades de la gestión que se extendió dos mandatos, desde diciembre de 1995 a diciembre de 2003.

En el contexto señalado, el gobierno provincial formuló el Proyecto *“Río Negro: metas estratégicas para el desarrollo provincial”*, con el fin de *“ordenar y organizar el crecimiento y desarrollo provincial”*. Fue elaborado por la Dirección de Planeamiento dependiente por entonces del Ministerio de Economía. Planteaba como objetivo central *“hacer de Río Negro una provincia competitiva económicamente y equilibrada territorialmente”*. Y sostenía *“como hipótesis de base que en el nuevo contexto histórico la organización del Estado es un factor competitivo que es necesario recrear”* (Proyecto Río Negro, 1997). El énfasis estaba puesto en el postulado que hacía del Estado un factor competitivo en línea con los lineamientos de los OMC.

La promoción productiva tomó impulso y nuevas características a través de programas y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El alineamiento de la provincia con el programa de ajuste nacional habilitó el acceso a los Organismos Multilaterales de

¹⁰ Analizado en particular en Peña, Lidia y López, Susana (2010), en Gomiz Gomiz, J. A. y Villca, H.. (Compiladores). *“Estado y Sociedad en Río Negro”* Tomo II. UNO EDITORIAL.

Crédito. Sería el inicio de una tendencia que iría tomando cada vez mayor consistencia en Río Negro: delegar la orientación de los programas de promoción productiva en los Organismos Multilaterales de Crédito. En un marco de pérdida de autonomía financiera y regulatoria ellos pasaron a definir el alcance y contenido de las políticas productivas en la provincia. Esta no disponía de recursos presupuestarios para el tipo de acciones como las definidas en el programa, según se desprende de los fundamentos del Proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo para lograr la aprobación del convenio de préstamo con el BID (Expediente 378/1996 PE). Bernazza sostiene que *“fueron los organismos multilaterales de crédito que aportaban el capital para la ejecución de programas los que marcaron el rumbo de las principales políticas públicas, deslegitimando el sistema político formal”* (Bernazza, 2006: 12).

Al iniciarse la gestión del Gobernador Pablo Verani, anunció la convocatoria a integrar una mesa de concertación a todos los sectores que participan activamente de la fruticultura. En ese ámbito planteó la implementación del proyecto PROSAP, “relacionado a las obras de riego y generación y transferencia de tecnología que financia el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial” (Versión Taquigráfica, marzo de 1996). A seis meses de la asunción de Verani, la Legislatura sancionó en junio de 1996 la Ley 2992 por la que autorizó al Poder Ejecutivo a endeudarse por la suma de 40 millones de USD¹¹ para el financiamiento del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). El Programa abarcaba, según el miembro informante de la bancada oficialista (versión taquigráfica 1996), tres grandes componentes entrelazados: obras de infraestructura, fortalecimiento institucional, y apropiación y transferencia de tecnología, orientado al sector frutícola. En su última etapa de gobierno, Verani formuló otro proyecto de financiamiento por un monto de 80 millones de USD a través del BID para la modernización productiva provincial, endeudamiento que se definió en el marco de una institucionalidad débil y una macroeconomía inestable y en retroceso.

Transformación y desguace del estado Provincial

A continuación damos cuenta de las principales expresiones de la transformación estatal en la provincia. Cada uno de los casos descriptos pone de manifiesto el sentido de la transformaciones y las articulaciones que lo motorizaron. Se trata en primer lugar de la

¹¹ Contrato de Préstamo número 889 OC-AR.

privatización del Puerto de San Antonio Este, la privatización del BPRN seguida de la creación del Banco residual, la transferencia de tierras (biodiversidad) a través de la empresa estatal ENFORSA hecho que marcaría el comienzo de un proceso que con el correr del tiempo se ha agudizado, y finalmente, describimos brevemente el caso de la empresa de tecnología ALTEC.

Tal vez la privatización del Puerto de SAE sintetice más claramente el giro producido en el enfoque de las políticas públicas y del propio Estado, y en un sentido más amplio, en la trayectoria y devenir del propio estado provincial. Desde la provincialización de Río Negro, el desarrollo del Este o zona atlántica a partir de la construcción de un puerto de aguas profundas, formó parte de los objetivos explícitos de cada una de las gestiones democráticas. En el PRO 5, el Plan Provincial de Desarrollo del Gobernador Edgardo Castello (1958-1962), se lo concibió como un “polo de desarrollo” en el contexto de las teorías en boga en los años 60. Se le atribuía el potencial suficiente para inducir procesos de crecimiento en la zona este de Río Negro, procurando revertir las desigualdades regionales. En igual sentido, en el Plan Trienal de Desarrollo del Gobierno de Mario Franco (1973-1976), la construcción del puerto ocupó un lugar central. El llamado a licitación pública permitió la apertura de sobres en octubre de 1973, la adjudicación de la obra en 1974. Desde entonces mantuvo la centralidad y persistente continuidad en los objetivos institucionales de Río Negro. Es decir que, entre los casi 15 años transcurridos desde la recuperación democrática hasta su privatización, el Puerto fue objeto de múltiples inversiones por parte del Estado Provincial, aun en contextos de extrema estrechez económica y financiera. Las aspiraciones y esperanzas provinciales se depositaban en la radicación de establecimientos industriales, frigoríficos y plantas pesqueras, *“procurando superar el perfil agropecuario provincial para lograr una expansión industrial y minera”* (Iuorno, 2012: 4).

Esta trayectoria sufrió un giro abrupto a partir de las sucesivas leyes de emergencia económica y financiera de Río Negro, tales como la Ley 2331 del 30 de noviembre de 1989, la Ley 2884 del 30 de junio de 1995 y la Ley de Emergencia Financiera de igual fecha. Declararon en desarrollo, modernización y ampliación de capital a los entes, empresas y sociedades del Estado, acelerando el proceso de privatización a nivel provincial en consonancia con lo sucedido a nivel nacional. Finalmente, entre septiembre y noviembre de 1997 (Ley 3137, y Ley 3154) se optó desde el gobierno provincial por

una salida **corporativa** al adjudicar la operación del Puerto al grupo empresario dedicado a la exportación de fruta constituido por Expofrut S.A., Pai S.A., FHB Inversora S.A. y Otros (UTE). Ello significó el abandono de la que fue una de las estrategias más férreamente sostenida en las gestiones provinciales desde el momento mismo de la provincialización de Río Negro.

El banco residual surge a partir de la privatización del BPRN. En el año 1991 había comenzado el proceso que transformó el banco provincial y finalizó en diciembre de 1995 cuando se aprobó el procedimiento para incorporar capital privado al Banco. Para evitar el riesgo de un posible ciclo de ejecuciones, el gobierno introdujo la figura del Banco Residual a fin de acordar el cobro de la deuda del sector frutícola. Al respecto, Camino Vela (2015: 728-729) habla de una *“maniobra de Verani, que dejó a resguardo de la provincia las deudas de los productores frutícolas”*, mientras quitó los pasivos de la negociación con los interesados en hacerse del banco oficial. El autor habla de *“un pacto corporativo con la fruticultura”*. Camino Vela, tomando las referencias de Villca (2004), señala que *“la creación del Banco Residual de Río Negro fue un instrumento de consolidación de este acuerdo al licuarle las deudas a un sector de los fruticultores”* (Camino Vela, 2013: 11).

Ello constituyó una estatización o socialización de la deuda privada de grupos empresarios del complejo frutícola, sin indagar las causas y los mecanismos del endeudamiento. Al respecto, existen amplias coincidencias en autores que analizaron el período comprendido por la gestión de los gobernadores Massaccesi y Verani en considerar la instauración de “pactos corporativos” o “neocorporativos” (Vela 2013) con el sector frutícola, o al menos con un segmento de los agentes hegemónicos del mismo. Iuorno se refiere a la actitud de los productores, que ante el manejo irresponsable del Estado *“sus intereses se conjugaron con el modo de ejercer el poder”* (Iuorno, 2012: 9)¹². El Estado conserva centralidad pero cede autonomía para asegurar ámbitos o cotos de acumulación y obtención de renta por parte del sector privado.

La Empresa Forestal Rionegrina (EMFOR S.A.) es un caso paradigmático de la modalidad que adquiere la relación Estado / elites empresarias en la provincia; siendo el

¹² Con perspectivas similares refieren a la cuestión, Camino Vela (2015), Villca (2004), Iuorno y Bandieri (2005).

recurso público la variable de ajuste y sacrificio. Es un anticipo de un fenómeno que como se reseña más adelante, adquiere una escala creciente. Del análisis de las actas de Directorio de la empresa forestal (Acta 17, 1996 y Acta 18, 1997) y de los reportes del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia, se constata la transferencia de tierras del Estado Provincial mediante triangulaciones. Los inmuebles rurales que EMFOR S.A. poseía en zonas de exclusiva belleza panorámica y biodiversidad fueron vendidos en 1997 a un miembro del Directorio de la empresa quien en simultáneo lo transfirió a Hidden Lake S.A. de propiedad del magnate inglés Joseph Lewis. Con posterioridad, el miembro del directorio adquirente del predio rural fue designado Presidente de la empresa estatal¹³. En efecto, el 9 de octubre de 2000 se escrituró la tierra a favor de Martínez Pérez y se inscribió la compraventa con carácter definitivo (asiento N° 7). En la misma oportunidad en que se confeccionó esta escritura, más precisamente, mediante la misma escritura, se transfirió el lote a favor de Hidden Lake (asiento 8). Se trató de una transferencia simultánea, por la cual el adquirente apenas recibió el bien lo transfirió a favor de Hidden Lake S.A.

Pero el cuadro de situación respecto a las modalidades de actuación del Estado Provincial y la llegada de la empresa Hidden Lake S.A. y del magnate Lewis, no estaría completo si no se hiciera referencia, al menos brevemente, a lo sucedido con los límites de la reserva natural Río Azul-Lago Escondido. En octubre de 1994 mediante la sanción de la ley 2833 fue creada el Área Natural Protegida Río Azul - Lago Escondido. Se delimitó la superficie a proteger; aproximadamente 60.000 hectáreas con zonas boscosas. Se buscaba un mecanismo legal para defender eficazmente la flora y fauna autóctona del lugar, como así también, sus recursos hídricos y paisajístico. Incluía dentro de sus límites la casi totalidad del Lago Escondido. A posteriori, en junio de 1997, el Legislador Roberto Barros (UCR) presenta un proyecto de ley (Exp. 345-97) con el fin de ampliar la superficie del Área Natural en cuestión, incluyendo la porción del Lago Escondido que había quedado fuera de los límites al momento de sancionarse la ley de creación del área natural. En sus fundamentos, el Legislador advertía que la empresa Hidden Lake S.A. había adquirido 11.000 hectáreas ubicadas dentro de la superficie a ampliar por el proyecto y tenía planes de “instalar tres edificaciones de grandes dimensiones”. En 2º vuelta el proyecto de ley 345-97, queda sancionado como la ley 3267, con la particularidad de que la modificación

¹³ Diario Río Negro, 13 de noviembre de 2010, “EMFORSA admite que vendió tierras a su actual Presidente”.

del artículo 1º dejó definitivamente afuera del área natural protegida al Lago Escondido en su totalidad. Con el nuevo marco legal el Lago Escondido no sería alcanzado por las restricciones impuestas a las áreas naturales protegidas¹⁴. Es decir, la ley sustrajo la propiedad adquirida por Lewis del área natural protegida, liberando su uso (ANEXO IX).

Es precisamente en 1996 cuando Lewis adquirió a la familia Montero el campo de 11.000 hectáreas sobre el Lago Escondido. Estas circunstancias forman parte del origen de la presencia y del despliegue del magnate Lewis en Río Negro, y son antecedentes del crecimiento de su influencia y la proyección de modelos y estrategias de desarrollo a partir de la posesión de grandes entornos rurales dotados de biodiversidad, convertidos en enclaves ajenos al entorno social, cultural y productivo. Es también el origen de agudos conflictos en torno a las formas y modalidades de uso de los bienes naturales como bienes comunes.

Lo expuesto pone de manifiesto la disposición de activos o recursos estatales a favor de privados, como parte de acuerdos y tratos privilegiados entre el Estado y grupos empresarios. El argumento reviste especial importancia en el desarrollo y conclusiones del trabajo de tesis, ya que sustenta alguna de sus principales afirmaciones. Como se verá, en etapas de gobierno posteriores el proceso de disposición de activos públicos, en particular tierra y biodiversidad, adquiere una escala notablemente superior.

Finalmente, un caso particular de negocios poco transparentes y trayectoria trunca, fue el de la empresa Alta Tecnología S.E. (ALTEC), la que desde 1985 incursionó en la producción de equipamiento informático comenzando a trazar un sendero evolutivo en un área que para la época era novedoso. Al igual que lo sucedido con el BPRN en la gestión de Massaccesi, la empresa ALTEC fue objeto de manejos que terminaron en causas judiciales. El interventor designado por la gestión Verani desde agosto de 1999, que luego asumió como Presidente desde agosto de 2000 hasta noviembre de 2003, fue procesado por la cesión de contratos propios en favor de privados. En ese contexto, la empresa abandonó la línea de producción para dedicarse solo al asesoramiento¹⁵. La empresa ALTEC había surgido en un entorno innovador conformado por instituciones y

¹⁴ la ley 2669 de julio de 1993 creó el Sistema provincial de áreas naturales protegidas.

¹⁵ El procesamiento quedó sin efecto por prescripción de la causa por falta de acciones del fiscal. Pero el Tribunal de Cuenta de la Provincia impuso un condena por diferentes irregularidades en las compras efectuados. (ECYT_AR <https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/ALTEC> y Diario Río Negro, 14 de julio de 2015).

organismos de ciencia y técnica que con el tiempo se afianzaron como tales y, en algunos casos, obtuvieron logros en materia de patentes y rentas tecnológicas (ANEXO VI).

Fragmentación territorial: profundización y desequilibrio político y territorial

La convergencia del proceso de ajuste nacional y provincial sumado a la reestructuración de la base productiva no hizo más que acelerar la dispersión y fragmentación territorial observada desde inicios de la década del 90. Ante la imposibilidad de articulación de tan vasto territorio por parte del Estado provincial, el proceso de fragmentación avanzaba, generalizándose con la aparición de nuevas entidades orientadas al desarrollo local o micro regional.

En el oeste de la provincia, en octubre de 1997, se creó el Ente de Desarrollo de la Margen Sur del Río Negro (ENDEMAS), con sede en la ciudad de Cipolletti. Formuló diversos proyectos y el considerado estratégico fue el desarrollo de la Margen Sur mediante la implementación de un área urbana, una agroindustrial y otra de servicios. A pesar de las múltiples gestiones realizadas no acredita resultado alguno al momento de finalización del período de estudio. Sumado a esta iniciativa, en Cipolletti también se puso en marcha, desde 1999, un proceso participativo para formular el Plan Estratégico Cipolletti Cien; y a fines de 2001 se creó la Agencia de Desarrollo Confluencia, la que incluyó al Municipio de Fernández Oro, distante unos 6 km.

Por esos años, y en medio de la crisis de la fruticultura, otras localidades del Alto Valle del río Negro dieron vida a propuestas de planificación del desarrollo local. Así entre 1998 y 1999 el Municipio de General Roca puso en marcha DeSur, un Plan Estratégico cuya finalidad no era otra que el ordenamiento territorial de la ciudad y la búsqueda de alternativas de desarrollo. Y en el extremo norte del Departamento General Roca, en 1998 el Consejo Deliberante de Catriel creó el Ente de Desarrollo de Catriel (ENDECA) en medio de la crisis en que se debatía la ciudad a posteriori de la privatización de YPF, con la expectativa de recuperar parte de la renta hidrocarbúrfica. Se habían cumplido 10 años de la sanción de la ley de creación del Ente de Desarrollo de la Zona Norte, y a pesar de los innumerables reclamos de los actores locales, el mandato legal no se había materializado. Con el paso del tiempo el ENDECA subsistió con magros recursos, sin poder cumplir con los objetivos para los que fue creado.

En el año 2000, como en los casos anteriores, y precedido por el cierre de pequeñas y medianas empresas (INDUPA, galpones de empaque, aserraderos y una juguera), en Cinco Saltos y zona aledaña se motorizó la creación de un Ente para el Desarrollo local. El cierre de la planta química INDUPA en los años 90 y el de la empresa agroindustrial Gasparri de largo arraigo en la zona, provocaron un deterioro social y productivo notorio (Versión Taquigráfica, agosto de 2000). En la perspectiva de buscar una herramienta que permitiera paliar la situación y proyectar alternativas de desarrollo se creó el Ente para el Desarrollo del Lago Pellegrini-Península Ruca-Có y Peri lago (ENDECIC) mediante la sanción de la Ley 3408. Incluyó a los Municipios de Contralmirante Cordero y Campo Grande. Finalmente, a partir de diciembre de 2000 la Legislatura provincial sancionó la ley 3464, que creó una “Red de Instituciones Públicas y Privadas, constituida en Agencia Provincial para el Desarrollo Económico.

Génesis de la nueva estatalidad

En los dos mensajes iniciales del segundo mandato (Asunción y apertura de sesiones), Verani definió algunos de los principales lineamientos del Gobierno Provincial. En primer lugar, consideró que la provincia dejó atrás el escenario de crisis aguda originada en el déficit fiscal y financiero con el que asumió en diciembre de 1995. En segundo lugar, puso en el centro de la escena la problemática de la deuda provincial, a la que consideraba como la “causante de profundos desequilibrios”. Pero sostuvo que el “ingreso de Río Negro (en febrero de 2000) al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, permitía refinanciar la deuda y con ello alcanzar el equilibrio operativo. El Gobernador expresaba que *“el convenio posibilitará la extensión de los plazos de la deuda y tasas más convenientes, lo que a todas luces facilitará la instrumentación de las medidas necesarias para lograr el equilibrio fiscal”* (Versión Taquigráfica, Sep. 1999).

A partir del segundo mandato, mediante la Ley de Ministerio 3329, el gobierno pasó de dos a cinco ministerios y 10 Secretaría de Estado. Todas las funciones relacionadas al desarrollo provincial se concentraron en el Ministerio de Economía. Seguidamente se desarrollan los principales aspectos de las políticas desplegadas por el Gobierno Provincial y en particular las relacionadas al sector frutícola.

En esa oportunidad relanzó el Plan de Desarrollo “Proyecto Río Negro 2000”. Expresó que se iniciaba *“una nueva etapa”* en la provincia, cuyos *“objetivos prioritarios son*

proteger y fortalecer la producción y el empleo para lograr así un verdadero crecimiento con equidad". Depositaba las expectativas en el apoyo y asistencia del nuevo Gobierno Nacional que a partir del 10 de diciembre de 1999 eran del mismo signo político local. En esa perspectiva anunció la *"creación de las Agencias de Desarrollo Económico"* con el *"objetivo de potenciar en forma organizada la fuerza del mercado"* (Versión Taquigráfica, Mensaje Apertura de Sesiones, Marzo de 2000).

Para entonces, la agenda del desarrollo cambia de orientación. La disolución o desplazamiento a la órbita privada de prácticamente todos los dispositivos creados en períodos anteriores tuvo como contrapartida la aparición de nuevos instrumentos tendientes a asegurar el nuevo escenario cuya centralidad estaba claramente definida por los agentes económicos privados bajo el supuesto de que el despliegue de sus inversiones traccionaría la actividad económica y productiva y el efecto derrame haría el resto. En ese contexto, entre los principales mecanismos de la nueva fisonomía estatal cabe mencionar a los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), los Fondos Fiduciarios y en especial el CREAM y la red de agencias locales. Ellos representan los rasgos más evidentes de la nueva estatalidad; y han gozado de cierta estabilidad, al menos la que no consiguió ningún otro instrumento de política pública en Río Negro; trascendieron el ciclo de gobierno hegemónico de la Unión Cívica Radical (UCR) que les dio origen y llegando hasta el final del período de estudio.

Organismos Multilaterales de Crédito

Dora Orlansky sostiene que *"Los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), aun cuando estuvieron involucrados en el proceso de desarrollo en América Latina durante varias décadas, acentuaron su incidencia en la transformación socioeconómica e ideológica a partir de los años ochenta, precisamente, después de la crisis de la deuda externa y de la pérdida de credibilidad en las políticas económicas heterodoxas"* (Orlansky, 2005: 41-61).

En el marco de los programas de Reforma del Estado, y de la Reforma Constitucional de 1994, las provincias fueron habilitadas a celebrar convenios internacionales y entablar relaciones con actores económicos y políticos multilaterales con relativa intervención del gobierno nacional. Iniciada la gestión Verani, frente a la carencia de recursos provinciales

y de financiamiento nacional, se incrementaron los programas desarrollados con financiamiento externo los que pasaron a ocupar un lugar central en la agenda pública.

Es así como en el año 1996 el Poder Ejecutivo Provincial creó por Decreto N° 1265 la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE) con la finalidad de coordinar y optimizar los programas y recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y/o el Banco Mundial (BM). El financiamiento alcanzaría las áreas más diversas; tales como infraestructura, reforma del Estado, promoción productiva, educación, hábitat y salud, condicionando la conceptualización y formulación de la política pública, con incidencia en la dinámica de funcionamiento de la sociedad y la economía y los proyectos de desarrollo a futuro.

Fondos Fiduciarios

En el período de gobierno de Verani se impuso la figura de los fondos fiduciarios, nueva herramienta surgida a partir de la sanción de la Ley Nacional 24441 en 1994, en el marco de las políticas de reestructuración estatal del Gobierno nacional. *“Se trata de un instrumento de fundamental importancia para el ingreso de capitales y la absorción productiva de los fondos de las AFJP”* (Cámara de Diputados de la Nación, Versión Taquigráfica, Nov 1994). En ese contexto, el gobierno Provincial creó en 1997 la Fiduciaria Río Negro (Ley 3134) como Sociedad Fiduciaria de la Provincia. Desde entonces surgieron más de 20 Fondos Fiduciarios con destinos específicos. (Cuadro 3)

Cuadro 3

Fondos Fiduciarios período 1995 - 2003

N	Fondo fiduciario	Año	Norma creación
1	Fondo Fiduciario para el Rescate y Pago de Certificados de Deuda Rionegrina Río Negro	1997	Decreto N° 1.720
2	Fondo Fiduciario para el Financiamiento del Plan de Equipamiento Comunitario del Instituto Provincial de Promoción de la Vivienda	1998	Decreto 1677
3	Fondo Fiduciario de Disposición del Predio Los Álamos	1999	Decreto 1306
4	Fondo Fiduciario Hidrocarburífero	1999	Ley 3322
5	Fondo Fiduciario Hidrocarburífero Río Negro Servidumbre	2000	Decreto 1905
6	Fondo Fiduciario de Apoyo a Políticas Activas de Desarrollo Económico Provincial	2000	Decreto 1969

Fuente: Elaboración propia en base a normativa provincial

Agencia de Desarrollo CREAR

El otro dispositivo pensado y diseñado para la promoción productiva fue la Agencia de Desarrollo CREAR. A partir de diciembre de 2000 la Legislatura Provincial sancionó la

ley 3464. Por ella se creó la “*Red de Instituciones Públicas y Privadas. Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino y Agencias Zonales para fortalecimiento de las micro, pequeñas, medianas, grandes empresas y desarrollo de vocaciones emprendedoras*”. Se trató de un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

La nueva política provincial surgió a partir de la orientación impuesta por el gobierno nacional de la Alianza que asumió en diciembre de 1999 bajo la presidencia de Fernando De La Rúa. En ese marco, en septiembre del 2000, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25300 de Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa e instrumentó la gestión de políticas de desarrollo a través de agencias articuladas en red.

En el nuevo enfoque, la Agencia Provincial (CREAR) debía ser el nodo central de una red de agencias zonales / locales. Las nuevas agencias eran creadas a partir de los entes locales ya existentes en un intento de articular y estandarizar la dispersión que los caracterizaba. Tenía por objeto “*prestar servicios técnicos o financieros tendientes a lograr el desarrollo económico sustentable y desarrollar la vocación emprendedora*”. A juzgar por las facultadas que la nueva ley les asignaba, fueron concebidas como instrumento central de la política de desarrollo en tanto se les reservó la facultad de centralizar y canalizar recursos de todas las jurisdicciones así como también, brindar cobertura y alcance a todo el territorio provincial. Se constituyeron con autonomía jurídica bajo la forma de asociaciones civiles de carácter público – privadas. Las estrategias de desarrollo se formularon en nuevas escalas espaciales; desde el ámbito local y micro regional. Las Agencias revelan las nuevas modalidades de política pública, enfocadas en el emprendedorismo. Es decir, atender emprendedores como actores individuales, sin incursionar ni incidir al interior de las tramas productivas de las regiones, las que debían regirse sólo por las leyes del mercado.

En el sector frutícola y ganadero propuso la creación de un Foro para la primera, y un Consejo Asesor para la segunda. Seguía vigente la idea de concertación y el consenso aunque la crisis era la que imponía las condiciones del ajuste, reconversión y concentración del sector productivo más importante de la provincia.

En el marco de una aguda crisis fiscal y financiera provincial, entre 1999 y 2002 el Poder Ejecutivo Provincial creó una serie de instrumentos legales con la intención de asistir y

financiar políticas activas en el marco de la Reforma del Estado y teniendo como destinatarios principales las agencias de desarrollo y las entidades intermedias. El inicio se dio con la sanción de la Ley 3322¹⁶ de creación del Fondo Fiduciario Hidrocarburífero. Tendría por objeto, *el desarrollo económico así como también “la reforma y modernización del Estado”*. En el debate parlamentario del proyecto de ley, la oposición advertía que el proyecto encubría la urgente necesidad de obtener recursos financieros para poder pagar los salarios de los agentes de la administración pública. Con posterioridad el Gobierno sancionó diferentes normas (Ver cuadro 4) con el objeto de promover el desarrollo productivo.

Cuadro Número 4
Provincia de Río Negro, 1999-2001
Normas de creación de instrumentos y políticas activas

Fecha	Norma	Denominación	Descripción
Noviembre 1999	Ley 3322	Fondo Fiduciario Hidrocarburífero	El patrimonio del fondo se constituye con las regalías de libre disponibilidad que determine el Poder Ejecutivo, el que deberá ser cedido en propiedad fiduciaria al fiduciaria.
Noviembre 2000	Decreto 1696	Fondo Fiduciario de Apoyo a Políticas Activas	Apoyo a los planes de desarrollo local y micro regional. Financiar las Agencias de Desarrollo y entidades intermedias
Junio 2001	Decreto 681	Programa de Apoyo a Proyectos de Desarrollo	Canalizar los fondos del Fondo Fiduciario Hidrocarburífero Río Negro, para: Constituir Fideicomisos Regionales de Inversión. Destinar fondos para el fortalecimiento Institucional de la Agencia de Desarrollo Provincial y la Red de Agencias

Fuente: elaboración propia en base a leyes y decretos provinciales.

Las pretendidas políticas activas no fueron mas que intentos fallidos. En Río Negro la coparticipación se encontraba comprometida casi en su totalidad por vencimientos financieros, de intereses y capital; los salarios de los agentes estatales se pagaban con atrasos y se retenían los fondos de coparticipación a los Municipios.

Regulación y debilidad estatal en la trama frutícola.

El período de la transnacionalización frutícola de la región se inicia con el impacto de la aplicación de la política del plan de Convertibilidad (Landriscini, 2007). La regulación del sistema se asentó sobre las estrategias de las grandes firmas, y el accionar por parte del Estado las reforzó (Landriscini, 2007). La citada autora señala que el subsidio, que

¹⁶ Proyecto de Ley N 338/1999

año a año el estado proporciona al sector, significó resarcir al productor por los bajos precios pagados por las exportadoras, que en las últimas décadas mostraron un intenso proceso de concentración y trasnacionalización.

El efecto de la crisis asiática de 1997-1998 en Argentina provocó graves consecuencias. A fines de 1998 se inició la caída del producto bruto, del consumo y de las inversiones, y en los años siguientes se precipitó el derrumbe del modelo monetario y financiero vigente desde 1976, llegándose a diciembre de 2001 con la más grave crisis económica del país. A partir de 1998 se gestaron movimientos de resistencia a las políticas implementadas y a la dinámica excluyente para con los agentes subalternos de la fruticultura; reaccionaron productores y trabajadores rurales y del empaque. Por caso hizo su aparición el Movimiento de Mujeres en Lucha impidiendo el remate de chacras de pequeños productores. En marzo y abril de 1999 los productores llevaron a cabo tractorazos y cortes de ruta en virtud de la grave situación por la que atravesaban los no integrados.

En ese contexto y siempre cabalgando sobre la coyuntura y la emergencia, la Legislatura sancionó entre 1999 y 2002 una serie de leyes con el pretendido propósito de asistir al complejo frutícola. En julio de 1999 mediante la sanción de la Ley 3295 creó el Programa de Asistencia a la Producción Frutihortícola con el objeto de otorgar financiamiento a aquellos productores primarios rionegrinos más perjudicados por la crisis del sector. Los fondos provenían de los bonos de Consolidación Previsional, en dólares estadounidenses, por un valor de \$ 16.160.000, a lo que se sumaba el importe de \$ 3.500.000 de ATN otorgado por el Gobierno Nacional. Un año después, en abril del año 2000, el reclamo continuaba en los mismos términos. Así, en el segundo semestre del año 2000 la Legislatura sancionó dos leyes en virtud de proyectos enviados por el PE. Se trató de la Ley 3419 de creación del "Fondo Fiduciario para la Producción y el Desarrollo Provincial" y la Ley 3469 de creación del Sistema Básico de Información Orientativa del Complejo Frutícola. La primera, sancionada en el mes de septiembre, tenía por finalidad atender las necesidades del Sector Frutihortícola y la reactivación de las zonas en emergencia económica. En segundo lugar, la Ley 3469 sancionada en noviembre¹⁷, debía elaborar y difundir anualmente el balance global y los costos referenciales de producción y servicios del complejo frutícola.

¹⁷ Ex Decreto Ley Nº 2/99

No sería la última ley orientada al sector frutícola, ya que en enero de 2002 el gobierno sancionó la ley 3611. Por ella creó el régimen de transparencia para la vinculación entre la producción, empaque, industria y comercialización de frutas en la Provincia de Río Negro. *“Tiene por objeto brindar certeza jurídica a la relación entre las partes y acompañar la viabilidad del negocio en forma ágil y transparente”*. Alguno de los términos plasmados en el texto legal, revelaban la situación imperante en virtud de la ausencia de regulaciones capaces de poner equilibrios. El término *“brindar certezas”* deja expuesto la incertidumbre por la que atravesaba en cada temporada el pequeño productor al entregar la fruta y recibir pagos a cuenta en plazos de hasta un año, en muchos casos sin contrato y sin conocer el precio final de la fruta en términos nominales y reales.

Así, se sucedían leyes sancionadas a partir de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo provincial, las que de alguna manera absorbían y amortiguaban los reclamos y conflictos, pero nunca llegaron a estructurar regulaciones acordes a la aguda problemática de distribución de la renta que el complejo generaba año a año. Cada una de las leyes sancionadas no hacía más que revelar el carácter poco efectivo de las anteriores, algunas de similares objetivos y contenidos. Tenían un marcado carácter reactivo ya que se debatían y sancionaban en pleno fragor de los conflictos, escenarios de crisis y medidas de protestas tales como grandes asambleas de productores, tractorazos o cortes de ruta.

Resumen

Queda claro que la política provincial a partir de 1995 cambió decididamente de orientación y se definió a partir de nuevos parámetros. Es el período en el que emergen los rasgos de una nueva estatalidad. Al desplazamiento de los organismos propios del periodo desarrollista le sigue el surgimiento de nuevos instrumentos de política pública concordantes con el enfoque neoliberal dominante y difundido principalmente por los Organismos Multilaterales de Crédito.

El proceso de fragmentación territorial del Estado que se inició desde principio de los años 90, se extendió prácticamente a toda la geografía provincial con el surgimiento de nuevos organismos de alcance local, proceso que se cristalizó a partir del año 2000 en la Agencia Provincial CREAR como organización público – privada. Puede afirmarse que, la atomización territorial se afianza junto la concentración económica. Las iniciativas estatales aceleraron la dinámica de concentración económica-productiva. La transferencia

de recursos públicos, la refinanciación perpetua de deudas y el Banco residual, la coparticipación federal como garantía de la pre financiación de exportaciones y la privatización del Puerto al consorcio exportador, aseguraban el poder de negociación de ciertos actores, la tendencia concentradora, y por consiguiente, mayores posibilidades de capturar el excedente del complejo frutícola.

Si bien el escenario nacional indujo al ajuste en las provincias en especial a partir de 1995 cuando Verani asume su primer mandato, la trayectoria provincial y las decisiones de sus gobernantes profundizaron las consecuencias del modelo nacional. El sector público provincial redujo su participación en el Producto Bruto Geográfico en un -5% (del 19% en 1993, pasó al 14% en el 2000), como resultado del cambio de paradigma de intervención y la reforma administrativa del Estado” (Noya, 2010). En tanto, la composición del gasto provincial muestra cómo la proporción del pago de la deuda fue incrementándose durante la década (del 0,15% del total del Presupuesto en 1991, pasó al 15,7% en el 2001); por el contrario, los Servicios Sociales mostraron una baja de 14 puntos (de 59,33% en 1991 a 44,98% en el 2001) (Noya, 2010). Ello se traducía en la baja calidad y reducido alcance de los servicios a cargo del Estado.

El modelo estatal que en algún momento asomó y se pudo vislumbrar en Río Negro a partir de la provincialización, quedó definitivamente desarticulado. Se impondría una nueva estatalidad de baja intensidad, fundada en la nueva figura de la Agencia de Desarrollo CREAM de carácter público-privada bajo la conducción de los representantes privados. Asimismo, el caso de EMFORSA y el tratamiento de la reserva natural Río Azul-lago Escondido, puso de manifiesto un nuevo fenómeno en Río Negro. Esto es la disposición de grandes entornos rurales dotados de riquezas naturales y biodiversidad a favor de actores globales (Hidden Lake SA). Es decir modelos de desarrollo a partir de enclaves ajenos al entorno, y con ello el desenlace de conflictos y expresiones tendientes a enarbolar modelos alternativos fundados en la cultura, la identidad y la autonomía.

CAPITULO 6

PLAN RÍO NEGRO 2015-POS CONVERTIBILIDAD Y CONTINUIDAD DEL ESTADO SUBSIDIARIO (Miguel Saiz)

Un nuevo tiempo. La gestión Saiz

La crisis y salida de la Convertibilidad en agosto de 2002, y la asunción a la presidencia de la Nación por parte de Néstor Kirchner en mayo de 2003, significó el inicio de un marcado cambio de rumbo en el orden nacional. Seis meses después asumió Miguel Saiz como Gobernador de Río Negro. En ese breve pero intenso período comenzó a vislumbrarse el sentido de la nueva orientación nacional marcada en especial por la centralidad creciente del Estado, los indicios de fortalecimiento del mercado interno mediante el estímulo al consumo y el comienzo de una audaz renegociación con el FMI para reestructurar la deuda en default.

El Gobernador Saiz al momento de asumir reconoció que *“el Estado debe estar en la vanguardia de las transformaciones que requiere la provincia”* (apertura sesiones 2004). *“El Estado debe marcar el rumbo, definir los objetivos de desarrollo”* (apertura sesiones 2004). Y agrega que *“Río Negro cuenta con una herramienta para impulsar el desarrollo económico”; “esa herramienta es el crédito del BID, que permitirá a los productores, a los emprendedores y a los empresarios, reconvertirse, equiparse, adecuarse a los requerimientos tecnológicos y de calidad necesario para ser competitivos”*. Y agrega que la utilización de los créditos del BID permitirá poner en *“pie cada uno de los sectores productivos de Río Negro”*. Así, el programa del BID que comenzó a gestarse en la gestión Verani, se vuelve a ubicar en el centro de la estrategia de desarrollo y promoción productiva de la provincia. El Gobernador Saiz compara el efecto de la política de retenciones agropecuarias del gobierno nacional con la potencialidad que tendría para Río Negro el financiamiento del BID, sin dar cuenta de que es toma de deuda. Sostiene que *“así como el gobierno nacional procura aprovechar la renta agropecuaria para reconstruir la urdimbre del tejido productivo e industrial desmantelado durante el menemismo, nosotros debemos utilizar el crédito del BID para poner en pie cada uno de los sectores productivos de Río Negro y en especial, sumar valor agregado a nuestros productos primarios”*. Tal era la expectativa del Saiz respecto al financiamiento BID y

sus supuestos efectos multiplicadores sobre la economía provincial. No se computaba la evaluación de resultados e impactos, considerando que los fondos eran de préstamo.

Al igual que su antecesor, Saiz formuló un plan provincial. Se trató del “*Plan Ríonegrino de Desarrollo Estratégico (RN 2015)*”, elaborado por la Secretaría de Planificación con la asistencia del Consejo Federal de Inversiones. El Plan tuvo carácter descriptivo e incluyó un diagnóstico de regiones, de la trama institucional y de los sectores productivos. Dividió la Provincia en cuatro regiones y definió proyectos considerados estratégicos. Planteó algunos de sus principales fundamentos en el enfoque del desarrollo local o endógeno. Fue una tarea realizada casi exclusivamente por actores públicos y no presentó grado alguno de concreción, característica de las gestiones provinciales que se suceden desde 1983. Son formulaciones de carácter normativo, término referido por Matus (1998, 2007) para describir un modelo de planificación reduccionista en el que un sólo actor planifica. Expresó metas y objetivos definidos en el nivel central del gobierno (Secretaría de Planeamiento). La principal característica estuvo dada por la incorporación de insumos del sector público e incluyó con carácter descriptivo indicadores y acciones vinculadas al sector económico y productivo. Es decir, se concibió con escasa o nula participación de los actores sociales y económicos de la producción y el trabajo primario e industrial y de los servicios. Los planes tomaron la forma de documentos; no implicaron procesos de intercambio y concertación entre agentes, por lo que la vigencia temporal resultó efímera y en consecuencia no formaron parte de la agenda pública.

La promoción productiva, como en la gestión precedente, también procuró tomar impulso a través de programas y financiamiento externo. Es decir que la orientación del Estado quedó estrechamente ligada a los programas y fondos provenientes de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC). En esa perspectiva, la nueva estructura ministerial (definida por la Ley 3779) incluyó al Ministerio de Producción. A la vez, la UPCEFE, organismo centralizador del financiamiento externo, pasó a depender directamente del Gobernador (según lo dispuesto por el Decreto N° 334/2003), afianzando su presencia en la estructura de gobierno.

El siguiente Cuadro N° 5 sintetiza los convenios de préstamo, contraparte, destino y montos, suscriptos en la gestión Saiz, entre 2008 y 2011.

CUADRO 5

Río Negro. Período 2003 / 2011

Convenios de préstamos suscritos con Organismos Multilaterales de Crédito

Año	Convenio - acuerdo	Organ	Numero	Moned	Monto
2004	Convenio "Modernización Productiva de Río Negro	BID	1463 OC-AR	U\$D	51.000.000
2006	Convenio "Programa de Modernización de la Gestión Provincial y Municipal".	BIRF	7352-AR	U\$D	6.000.000
2007	Convenio "Programa de Servicios Básicos Municipales"	BIRF	7385-AR	U\$D	11.250.000
2008	Convenio de Prestamo para el financiamiento de los Proyectos Apoyo a la Modernización Tecnológica de Microproductores Rurales. Administrado por RODERPA	BID	899/OC-AR 1 y 2	U\$D	14.041.026
2008	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)	FIDA	648-AR	U\$D	7.010.000
2008	Programa de Fortalecimiento a Pequeños y Medianos Productores Frutícolas de la Provincia de Río Negro	CFI	Dec 768	\$	665.000
2008	Programa Jornada Escolar Extendida	BID		U\$D	58.500.000
2009	Adenda Programa de Servicios Básicos Municipales	BIRF	7385-AR	U\$D	11.250.000
2010	Convenio de préstamo dentro del marco del "Programa de Mejora de la Gestión Municipal.	BID	1855-OC-AR	U\$D	15.000.000
2010	Adenda Programa de Servicios Básicos Municipales	BM	7385-AR	U\$D	29.500.000
2011	Programa de Infraestructura Productiva y Turística para la Provincia de Río Negro	BID	2491-OC-AR	U\$D	30.000.000

Elaboración propia en base a leyes provinciales de aprobación de contrato de préstamos con Organismos Internacionales de Crédito.

Financiamiento BID y el Programa de Reversión Productiva de Río Negro

Finalizando la gestión de Verani, en septiembre de 2003, la Legislatura aprobó el contrato de préstamo con el BID para poner en marcha el PRO Río Negro, Programa de Reversión Productiva cuya finalidad era modernizar y reactivar la economía provincial. El convenio de préstamo entre las partes fue firmado en marzo de 2004, y la elegibilidad total para desembolsos del Préstamo 1463 OC-AR, se cumplimentó el 4 de agosto de ese año. "En junio de 2005 el Programa PRO Río Negro había gastado 6 millones de dólares sin otorgar aun ningún crédito" (Diario Río Negro, 2006). Originalmente se pensó en atender 850 pequeñas y medianas empresas (PyMES). Pero el programa sufrió modificaciones de fondo que lo desnaturalizaron completamente, orientando los recursos, de manera mayoritaria, a un núcleo de grandes empresas ligadas a los mercados externos, como es el caso de las firmas exportadoras del sector frutícola. Es decir que quienes hicieron uso del programa fueron el núcleo de empresas dolarizadas y ligadas a los mercados externos, según expresiones de los consultores del programa en sus informes de avance (Informe evaluación Intermedia, 2008).

El contrato original establecía que las PyMES elegibles deberían tener una facturación anual bruta no mayor de U\$D 3.500.000, cláusula que fue modificada para establecer el

tope en USD 20.000.000. La modificación introducida alteró sustancialmente el espíritu que inicialmente tenía el proyecto; esto es, asistir a las PyMES rionegrinas, para orientarse a grandes agentes. En el debate legislativo en oportunidad del tratamiento del contrato de préstamo, surgieron claras advertencias sobre el riesgo de que el crédito se concentrara en pocas empresas. La oposición (PJ) advertía acerca de la probabilidad latente de que el crédito finalmente reforzara una estructura productiva dual: empresas fuertemente dolarizadas (término usado en los informes del PRO RN) con inserción en mercados externos, por un lado, y el conjunto mayoritario de PyMES carentes de servicios de asistencia y financiamiento, dependientes del mercado interno y de la mayor o menor dinámica económica de la región, por otro. Se hace referencia al PRO RN porque su diseño fue un intento cierto del Estado Provincial de fortalecer la estructura productiva provincial, aunque a partir del cambio de beneficiarios, los resultados dieron cuenta de que la orientación de los recursos no hizo más que fortalecer a un núcleo reducido de empresas.

O sea la historia de gestiones gubernamentales anteriores se repitió, alimentado un nuevo espiral y ciclo de deuda y concentración de recursos a la acumulación de recursos previa centrada en reducido número de grandes agentes, y dando cuenta de la concentración del poder en determinados sectores sociales y económicos con capacidad de lobby. Al mismo tiempo, traduce la debilidad de los gobiernos provinciales, sometidos a un doble condicionamiento. Por un lado, la restricción externa nacional y provincial y las exigencias de los actores institucionales asociados a ella. Y por otro, el juego de poder local que buscó la resolución de múltiples desajustes de la economía provincial asumiendo deuda a distintos plazos, afectando los recursos corrientes de la coparticipación federal de impuestos y los ingresos de capital con origen en las regalías petroleras e hidroeléctricas como garantía, para avanzar en distintos momentos a estatizar o socializar dichas deudas a través de mecanismos diversos.

Fondos fiduciarios

A partir del antecedente de la creación de la Fiduciaria Río Negro en la gestión de Verani, la conformación de fondos fiduciarios cobró mayor impulso en el gobierno de Saiz. Entre 2004 y 2011 surgen una considerable variedad de fondos fiduciarios, en su mayoría referidos a sectores socio-productivos, que continuaron condicionando la gestión gubernamental (Ver Cuadro N° 6). Parece insólito que en un tiempo de crecimiento

económico nacional ininterrumpido entre 2003 y 2007, y consecuentemente de la recaudación tributaria local y de la coparticipación federal y las regalías, se volvieran a instrumentar mecanismos de toma de deuda que condicionarían la dinámica estatal a futuro, la ecuación presupuestaria de recursos y gastos, y la vida de los y las rionegrinas en una espiral de endeudamiento perpetuo y de dependencia de los agentes financieros externos, sin hacer memoria de los tiempos pretéritos.

CUADRO 6

Río Negro. Fondos Fiduciarios creados entre 2003 y 2011

N	Fondo fiduciario	Año	Norma creación
1	Fondo Fiduciario para la Reversión Ganadera de pequeños productores Línea Sur	2004	Ley 3922
2	Fondo Fiduciario Desarrollo Infraestructura Rionegrina	2004	Ley 3931
3	Fondo Fiduciario HIPARSA – A Grade Trading Argentina SA	2005	Decreto 78
4	Fondo Fiduciario para la Transformación del Sector Frutícola	2005	Ley 3982
5	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Ganadero Rionegrino	2005	Decreto 1482
6	Fondo Fiduciario de Reactivación Agropecuaria	2005	Decreto 1954
7	Fondo Fiduciario Programa Máquina Agrícola	2005	Decreto 503
8	Fondo Fiduciario Río Negro Servidumbre	2006	Decreto 1314
9	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Forestal	2007	Ley 4225
10	Fondo Fiduciario Ambiental	2007	Decreto 1380
11	Fondo Fiduciario para el Financiamiento del Sistema contra Heladas	2010	Decreto 365
12	Fondo Fiduciario de Asistencia y Desarrollo de la Minería de Río Negro	2011	Decreto 76
13	Fondo Fiduciario de Desarrollo Económico Rionegrino (FOFDER)	2011	Decreto 365

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de leyes y decretos provinciales.

CREAR y la red de agencias locales de desarrollo

Desde 2004 el CREAR contaba con 14 agencias locales o micro regionales. Constituyó un intento de articular y estandarizar las actividades de la red de agencias, lo que afianza el enfoque del Desarrollo Local. El Gobernador Saiz sostenía la necesidad de “*respetar los criterios de desarrollo local*” a fin de procurar un mayor equilibrio en el mapa productivo de la provincia (Saiz, apertura 2005). Pero el cambio de tendencia de la economía nacional con altas tasas de crecimiento a partir de la salida de la Convertibilidad, no implicó cambios significativos en el modelo de intervención provincial caracterizado por un despliegue monocorde -aunque no neutro- en término de articulaciones con los actores económico y sociales, y la consolidación de procesos de endeudamiento público, y de financiación blanda a grandes agentes privados locales.

A partir de 2003, “la planificación regional recobró centralidad en el contexto de las políticas públicas implementadas desde el Estado Nacional” (García, 2017: 27). El citado autor señala como punto de partida el Plan Estratégico Territorial (PET) concebido en el Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública, y el antecedente que le brindó soporte; la “Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial” formulada en 2004¹⁸. En ese contexto, el Gobierno Nacional materializó iniciativas y obras relevantes en Río Negro: en especial la mayor parte de la traza de la ruta nacional 23, la creación de la Universidad Nacional de Río Negro (dispuesta por el Congreso Nacional a partir de la Ley 26630), y la construcción de las sedes regionales Alto Valle, Valle Inferior y Andina. Junto con ello, la expansión del complejo científico y tecnológico de San Carlos de Bariloche, en particular el impulso a la consolidación de los Programas de Desarrollo del INVAP, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) y otras dependencias del sistema científico, como los institutos universitarios creados con CONICET.

Desde una perspectiva más amplia, en el primer mandato de Saiz (2003-2007) la economía argentina mostró un acelerado crecimiento a una tasa acumulada anual promedio del 8,2 % entre 2002 y 2007 (Anlló, Kosacoff y Ramos, 2007). En el segundo período (2007-2011), si bien se desaceleró dicho crecimiento, el resultado siguió siendo positivo, con el consiguiente impacto en la provincia. En tanto, el gobierno provincial afianzó el perfil de las agencias como ventanilla de programas nacionales, con asignaciones presupuestarias marginales, sin especialización alguna, y disociadas de la trama productiva provincial (Talleres CREAM, 2004 y 2005), (ANEXO VII).

CUADRO 7

Entes y Agencias en Río Negro – Año 2004

N	Entes - Agencias	
1	Agencia provincial CREAM	Agencia central, Viedma.
2	Agencia Micro regional Viedma – Carmen de Patagones	Viedma y Carmen de Patagones
3	Agencia Asociación Civil del Consejo Asesor de la Agencia CREAM de San Antonio Oeste	San Antonio Oeste
4	Ente de Desarrollo General Conesa	General Conesa
5	Asociación Civil Agencia Río Colorado	Río Colorado
6	Fundación de Desarrollo de la Nor-Patagonia	Choele Choel, Beltrán, Lamarque, Pomona y Darwin

¹⁸ Costamagna (2007) y Muller (2013) plantean enfoques similares.

7	Fundación Génesis para el Desarrollo de la Patagonia Norte	Villa Regina, Ing. Huergo,
8	Agencia de Desarrollo General Roca	General Roca
9	Agencia para el Desarrollo Económico de Allen	Allen
10	Agencia de Desarrollo Confluencia	Cipolletti y Fernández Oro
11	Agencia de Desarrollo Cinco Saltos - ENDECIC	Cinco Saltos, Campo Grande y Contralmirante Cordero
12	Agencia de Desarrollo Catriel y ENDECA	Catriel, Valle Verde y Peñas Blancas
13	Agencia de Desarrollo Bolsón	El Bolsón y El Manso
14	Agencia de Desarrollo de la Región Sur	Valcheta, Ramos Mexia, Sierra Colorada, Los Menucos, Jacobaci, Maquinchao, Pilcaniyeu. Y parajes varios
15	Asociación Agencia CREAR Bariloche	San Carlos de Bariloche
16	Ente de Desarrollo de la Margen Sur	Cipolletti
17	Ente Desarrollo del Perito Moreno	El Bolsón

Fuente: Informe de Gestión 2004. Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino, Ministerio de Producción.

Plan Frutícola Integral (PFI)

El PFI representó un nuevo intento de concertación entre actores heterogéneos de la fruticultura. La salida de la Convertibilidad sumada a la nueva política económica implementada desde 2003, le permitió al sector frutícola de Río Negro mejorar su competitividad internacional y en general mejoraron los márgenes de la actividad en el interior de la cadena frutícola. Pero el impacto no se sintió de la misma manera en los distintos segmentos, debido a que al interior de cada uno de ellos conviven actores muy heterogéneos en relación con su inserción en el sector productivo.

A comienzos de 2007, como señala Scaletta (2009), el modelo de la macro política para las economías regionales fue el de la construcción horizontal y vertical de consensos: desde la Secretaría de Agricultura del Gobierno Nacional el enfoque se orientaba a la elaboración de “Planes Integrales”, los que suponían que los actores de las cadenas productivas construyesen de manera conjunta un diagnóstico y la subsiguiente propuesta de política. Sobre la base de este respaldo el Estado buscaría luego las alternativas de financiamiento. Reconociendo la heterogeneidad que caracteriza a cada uno de los actores del sistema se buscaba generar progresivamente un cambio en las relaciones. Para ello, se definió como premisa básica de todo el proceso la participación de sus protagonistas. Los planteos, propuestas centrales y principales definiciones del PFI se diluyeron sin encontrar concreción en la práctica. Los fondos previstos no llegaron en las cantidades establecidas originalmente, y fueron ejecutados mayoritariamente por los intendentes de las localidades del Alto Valle. Los empresarios frutícolas integrados representados en CAFI (Cámara Argentina de Fruticultores Integrados) se retiraron del escenario del PFI

cuando se desató la discusión y el conflicto en torno a las retenciones al agro. Asimismo, se negaron al manejo de los fondos por parte de la provincia y de los municipios. La imposibilidad de viabilizar los acuerdos buscados, una vez más, colocó a la coyuntura como único horizonte. Como ocurrió en períodos anteriores, al momento de definir los precios de la fruta, se resolvió por la vía del ajuste; escenario en el que los eslabones más débiles de la cadena soportan los mayores costos. De ese modo, se agudizó el proceso de expulsión/concentración y debilitando la propia sustentabilidad del complejo regional por falta de financiamiento para la renovación de montes y nuevas tecnologías.

Por otra parte, y en materia de política agroalimentaria, a fines de 2010, y en momentos en que la provincia participaba del proceso del Plan Estratégico Agroalimentario impulsado por el Gobierno Nacional, el Gobierno de Río Negro suscribió un acuerdo de cesión de tierras con la mayor productora de alimentos de China, la firma estatal Heilongjiang Farms. Le otorgaba la concesión por hasta 50 años de 320 mil hectáreas en el valle inferior de Río Negro, cediendo el uso del agua, los terrenos -donde plantarían soja, colza y otros cultivos- y un puerto; todo ello sin pagar impuestos y como expresa el convenio con “*el dictado de leyes acordes*” (Convenio, 2010). Finalmente, y después de concretarse visitas de técnicos e ingenieros, el acuerdo fracasó por la oposición de sectores políticos, actores económicos y representantes locales.

El convenio desnudó la concepción y expectativas del Gobierno Provincial respecto al abordaje de la problemática del desarrollo en la provincia. Se sustentaba en la expectativa de inversiones de agentes externos y el carácter subalterno de las instituciones y actores regionales. Tampoco establecía mecanismos de evaluación e impactos, afectando un capital natural por largo plazo, con riesgo de agotamiento.

Transferencia de tierras fiscales a agentes privados (2006 – 2011)

En el marco de la difusión de políticas de apertura y liberalización, la sesión de activos y recursos por parte del Estado Provincial a agentes privados tuvo distintos momentos y características, como ya fuera señalado en el análisis de las gestiones gubernamentales anteriores. En particular se hizo evidente con el sector frutícola exportador. En la gestión provincial iniciada en 2003 a cargo de Saiz, el proceso adquirió nuevas manifestaciones, protagonistas y escalas.

A los fines de la comprensión acabada de la cuestión cabe analizar los antecedentes vinculados al manejo de tierras fiscales a nivel provincial. La sanción de la Ley 279 de Tierras Fiscales de Río Negro en 1961 formó parte de las herramientas estatales de promoción con que contaba el Estado desarrollista de entonces para atraer inversiones privadas. Constituyó un instrumento fundamental para consolidar el poblamiento provincial y el aprovechamiento de los entornos rurales con fines productivos. La Constitución Provincial de 1988, al definir el Régimen de Tierras, le asignó a la tierra una función social y productiva. El art 75 sostiene que: “La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad”.

Pero en la gestión iniciada a fines de 2003, a juzgar por la modalidad que adquirió la enajenación de tierras fiscales en favor de privados, la política de tierras colisiona tanto con el espíritu desarrollista como con los preceptos constitucionales; transformando a grandes extensiones de tierra fiscal en objeto de mercado y especulación; facilitando la conformación de grandes enclaves rurales. El proceso de financiarización mundial transforma las extensas superficies patagónicas en áreas apetecibles de reserva de tierra y agua dulce que desatan procesos de acaparamiento por parte de corporaciones.

Los antecedentes inmediatos en Río Negro se remontan a los inicios de la década del 90 cuando arriban al territorio provincial grupo económicos de gran capacidad de despliegue y operaciones previas en varios países del mundo, es decir, actores globales. En efecto, en 1991 el grupo liderado por Luciano Benetton se convirtió en el mayor propietario de tierras de la Patagonia, con fracciones localizadas en la Provincia de Chubut y Sur de Río Negro. En 1996, como se señalara en el capítulo precedente, aparece en escena Joseph Lewis, mediante la adquisición de una fracción de 11.000 hectáreas en torno al Lago Escondido. Pero es a partir de mediados de la década del 2000 cuando el proceso de apropiación se acelera, y adquiere nuevos rasgos y magnitud, atento a la dimensión de las superficies apropiadas y a la aparición de nuevos actores.

Al respecto, Sassen (2015), al analizar algunos de los efectos de la globalización, refiere a la aparición de un nuevo mercado global de tierras. Sostiene que la adquisición de tierras, es un proceso que se inició hace siglos en buena parte del mundo. Pero un cambio importante se inició a partir de 2006 marcado por un rápido aumento del volumen y la

dimensión geográfica de las adquisiciones extranjeras, así como por la diversidad de los compradores. Califica este hecho como una ruptura en una tendencia de larga duración, y por lo tanto se convierte en un indicador de un cambio sistémico mayor que va más allá de los viejos patrones de adquisición establecidos. En el caso descrito se constata lo que Sassen señala. Desde 2006 el proceso de transferencia de tierras dispuesto por el Estado Provincial adquiere un ritmo inusitado. Lewis a través de Hidden Lake S.A. (Tavistok Group) se expande considerablemente y aparece en escena el grupo PAMPA ENERGÍA (Midlin y otros), hoy propietario de gran parte de los activos que detentara Petrobras en Argentina y de emprendimientos de energías renovables; y el grupo BURCO S.A., de origen belga, constituido por 20 sociedades anónimas (ANEXO X). El núcleo del conflicto radica en la transferencia de inmuebles rurales a los grupos económicos mencionados, los que en conjunto suman un total de 71.673 ha localizadas en su mayoría en el Departamento Catastral Bolsón (ANEXO VIII).

La metodología fue similar en todos los casos: el Estado Provincial transfirió a adjudicatarios ficticios, quienes casi en simultáneo revendieron a los grupos económicos. Los distintos inmuebles rurales adjudicados a cada grupo son contiguos, no están dispersos, lo que facilitó a cada uno de ellos conformar un área rural única de enormes dimensiones. La de BURCO S.A. es de 24.543 ha, la de Mindlin (Pampa Energía) es de 19.269 ha. En todos los casos, los inmuebles rurales encierran recursos ambientales y paisajísticos únicos (biodiversidad), dotados de una especial belleza panorámica; cordones montañosos con actividad glaciaria en algunos casos, y abundancia de nieve en otros; grandes reservas de agua dulce: lagos y nacientes de ríos (río Chubut, Foyel, Villegas y Pichileufu) que vuelcan sus aguas tanto en la cuenca del Océano Atlántico, como en la del Pacífico.

En definitiva, la apropiación de grandes extensiones de territorio (*grabbing*), con las características que presentan los casos descritos, configura enclaves, ajenos al entorno social, cultural y económico. La sola posesión de grandes zonas rurales configura relaciones asimétricas, una construcción jerárquica que constituye una verdadera arquitectura de poder. Como sostiene Manzanal “*el enclave fractura al territorio*”. Y agrega que “*no viene a formar parte del territorio como espacio común, donde se produce, se trabaja, se vive, se practica la cotidianeidad*” (Manzanal, 2007: 41). Por el contrario, va delineando un modelo concentrado en torno a la centralidad derivada de la

posesión de tan grandes extensiones de tierra dotada de activos naturales. Desde mediados de la década del 90 comenzaron a darse las primeras articulaciones de vecinos y comunidades de la zona andina de la provincia, a través de diferentes estrategias de protección de los bienes ambientales, tierras comunitarias y fiscales.

Los procesos descritos dejan expuestos los términos del conflicto en torno a la apropiación de la naturaleza, por un lado, y la resistencia, la autonomía, y la identidad cultural, por el otro. Se trata de dos visiones o lógicas contrapuestas. Una lógica de apropiación de la naturaleza (“acumulación por desposesión”) (Gudynas 2004). Y, por otro lado, una lógica de defensa de los bienes comunes basada en la cultura, la identidad y las historias de vida en el territorio en cuestión (Sachs, 1999); expresiones de controversias y conflictos que Alimonda define como *“la disputa por la apropiación de la biodiversidad”* (Alimonda, 2008: 17). Y en un sentido más comprensivo, siguiendo a Leff, se trata de expresiones que pueden englobarse en el enfoque de la “ecología política”; *“como campo en construcción que va nombrando los conflictos derivados de la distribución desigual y las estrategias de apropiación de los recursos ecológicos y los bienes naturales. Pero también es el campo en el cual se están construyendo nuevas identidades culturales en torno a la defensa de la naturaleza culturalmente significadas, y a estrategias novedosas de aprovechamiento sustentable de los recursos”* (Leff, 2006: 19). En otras palabras, la ecología política va delineando enfoques de desarrollo alternativos que en sí, cuestionan la visión consagrada y economicista del desarrollo, en tanto mercantiliza la naturaleza y la biodiversidad en función de las necesidades de acumulación de capital. La perspectiva descrita a partir de la disposición de la tierra fiscal, condiciona los procesos de desarrollo en el territorio. Quizás representa uno de los casos más extremos en la modalidad de articulación Estado Provincial / actor económico, y la disposición de activos y recursos a favor de los segundos.

En resumen

A pesar del cambio de orientación de las políticas públicas nacionales, registrado desde 2003, que significó el despliegue de estrategias para compatibilizar el crecimiento económico con la inclusión social; y de los niveles de crecimiento logrados en el Producto Bruto Interno, la gestión provincial profundizó el modelo estatal que comenzó a gestarse iniciada la década del 90, primero con Massaccesi y luego con Verani, centrado en la privatización y el endeudamiento.

Saiz adhirió a la convocatoria formulada por el presidente Kirchner en el 2007¹⁹, es decir, se incorporó a la coalición política nacional, aunque esto no se tradujo en la instrumentación de políticas similares a las desplegadas en el orden nacional. Río Negro perpetúa el patrón estatal tendiente a acompañar y garantizar la supuesta modernización del sector económico privado. El manejo de la deuda pública pone en evidencia la diferencia entre el proceso de quita y desendeudamiento del Estado nacional y el crecimiento de la deuda del Estado provincial en el mismo período de tiempo. En igual sentido, la enajenación de tierra fiscal a favor de grupos económicos con operaciones globales, representa la continuidad de una dinámica única de disposición de recursos a favor de actores privados. La judicialización en la que terminaron algunas de las principales herramientas de promoción de desarrollo (Ente de Desarrollo Zona Norte, BPRN, CORPOFRUT, ALTEC, Ente de Desarrollo Región Sur, Tierra Fiscal), constituye un común denominador a juzgar por las evidencias surgidas en el análisis.

Como fuera expuesto, en la gestión de Saiz la red de agencias afianzó su presencia geográfica, los fondos fiduciarios se expandieron considerablemente, creados en su gran mayoría, entre 2003 y 2011. Otro tanto ocurre con los préstamos de los Organismos Multilaterales de Crédito, los que crecen en volúmenes como no había ocurrido en gestiones anteriores, creando una telaraña a las finanzas provinciales. El Gobernador Saiz equiparó las retenciones agropecuarias a sectores exportadores, y sus efectos redistributivos, con los créditos del BID y los potenciales efectos multiplicadores en el tejido productivo provincial. Aunque como se expuso, a diferencia de las retenciones, los créditos generaron efectos concentradores de la estructura productiva provincial, y mayor endeudamiento. Agregado a ello fueron crecientes las denuncias de corrupción e ineficiencia de la estructura gubernamental que tendieron un manto de sombra y sospecha sobre lo actuado a lo largo de los ocho años de gestión de Saiz y sus funcionarios, sumados a los de Verani y Massaccesi, en los que también se evidenciaron irregularidades administrativas, agregadas a las decisiones oficiales en materia económica y fiscal.

¹⁹ El ex Gobernador Verani resulta electo senador por la Concertación en octubre de 2007.

CAPITULO 7

QUIEBRE Y CONTINUIDAD ESTATAL (Carlos Soria – Alberto Weretilneck)

De Soria a Weretilneck

La elección de octubre de 2011 para elegir autoridades provinciales fue un punto de inflexión en tanto la hegemonía del radicalismo rionegrino sostenida durante 28 años llegó a su fin en virtud del triunfo de PJ con Carlos Soria a la cabeza, aunque un hecho trágico puso fin a su vida a tan sólo 22 días de asumir el gobierno provincial.

El mensaje de asunción de Soria estuvo dominado por afirmaciones de condena a la corrupción en el Estado y la necesidad de luchar contra ella. Se refirió a las deplorables condiciones en las que la Provincia se encontraba. Señaló que *“Río Negro es la primer provincia del país en la que la mayor parte de sus ingresos deben destinarse al pago de la deuda”* (Mensaje de asunción, diciembre 2011). También hizo hincapié, citando información del Ministerio de Economía de la Nación, en el endeudamiento provincial por habitante, al señalar que *“Río Negro es la segunda provincia del país con mayor deuda pública por habitante, alcanzando un total de 4.800 millones de pesos”*.

La nueva Ley de Ministerios con la que Soria asumió (Ley 4712) unificaba en el Ministerio de Producción a todos los organismos y funciones relacionadas al desarrollo provincial, así como también las relaciones y coordinación con los organismos internacionales de crédito, aspirando a lograr mayor unidad de criterios y coordinación estatal. Entre las principales preocupaciones y propósitos destacaba la posibilidad de *“eliminar los fondos fiduciarios y crear en su lugar un único fondo de financiamiento del desarrollo provincial”* (Ministerio de Producción, Lineamientos generales, 2011).

La asunción de Weretilneck, tras el fallecimiento del Gobernador Soria, depararía cambios en los planes originales. Con la sanción de una nueva ley de Ministerios (Ley 4794) en octubre de 2012, desapareció el Ministerio de la Producción. En su lugar se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para *“avocarse de manera específica al eje central de la matriz productiva de nuestra provincia”* (Proyecto de Ley 679/12). Si bien no se hacía referencia explícita al citado eje central, todo haría suponer que se refería

a la fruticultura. Por su parte, *“el Ministerio de Economía incorporó dentro de su estructura, la conducción de la política financiera y el estímulo de la producción”*.

La otra modificación importante resultó ser la creación de la Secretaría de Energía, área que tendría dependencia directa del Gobernador, con rango de Ministerio, y que entendería en la determinación de los objetivos y políticas en materia de energía eléctrica, minería, hidrocarburos y sus derivados. Asimismo entendería en la concesión de las áreas hidrocarburíferas de la provincia. (Proyecto de Ley 679/12), lo que constituía el verdadero objeto de interés y el motivo central por el cual el Gobernador jerarquizó la Secretaría de Energía y la ubicó bajo su dependencia directa. La renegociación de prácticamente todas las concesiones hidrocarburíferas traían aparejado el cobro de millonarias sumas en conceptos bonos, cosa que la provincia logró materializar a partir del proceso abierto desde diciembre de 2012 con la sanción de la Ley 4818, la que estableció las Bases y condiciones de la renegociación. El cobro de 1300 millones fue un elemento decisivo en el proceso que culminó con el triunfo de Weretilneck en la elección de octubre de 2015. En el ámbito de la Secretaría de Energía, en junio de 2012, el gobierno creó la Empresa Minera Rionegrina SA (EMIR SA) (Ley 4766) y la Empresa Eólica Rionegrina conformada entre INVAP y Transcomahue S.A.

Las funciones de planificación estratégica junto a la promoción y desarrollo de la economía de la provincia se trasladaron al Ministerio de Economía al igual que la gestión del *“Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia”* financiado por el BID. Por otro lado, la Secretaría General de la Gobernación a partir de la nueva Ley de Ministerios asumió funciones concernientes al desarrollo de actividades de planificación y coordinación de las políticas públicas, así como también de vinculación y gestión con los Entes y Agencias de Desarrollo (Ente para el Desarrollo de la Línea y Región Sur; Ente de Desarrollo de la Zona de General Conesa; Ente para el Desarrollo de la Margen Sur (ENDEMAS), y Ente de Desarrollo del Lago Pellegrini - Península Ruca Co y el Perilago (ENDECIC).

Agenda de actuación territorial

Como se advierte quedó configurado un escenario de notable dispersión de la función de planificación y gestión del desarrollo en diferentes organismos y Ministerios. En ese contexto, Weretilneck, al igual que los responsables de las anteriores gestiones

gubernamentales provinciales, lanzó un plan provincial de desarrollo. Se trató de la “*Agenda de Actuación Territorial para la Provincia de Río Negro*”. Esta constituía el plan con que el Gobierno Provincial intentaría orientar las transformaciones del territorio. La Agenda contenía las principales directrices, objetivos y modalidades de intervención. El núcleo propositivo definió proyectos estructurales y proyectos específicos, tratándose en su mayoría de obras consideradas claves en las diferentes localidades. La Agenda de Actuación Territorial corrió la misma suerte que los planes anteriores; se fue diluyendo, quedando reducida a una formulación técnica y documental que careció de la necesaria proyección política y ejecución de las directrices definidas. Finalmente, el área de Planeamiento terminó confinada en la Dirección de Estadísticas de la Provincia.

Después de 25 años de haberse conocido en San Carlos de Bariloche las primeras propuestas de creación de un polo científico y tecnológico, como fuera señalado en apartados anteriores, el tema volvió a cobrar vigencia. El período abierto en 2003 en el plano nacional asignó especial relevancia a las políticas públicas de promoción científica y tecnológica. Uno de los aspectos más notorios y significativos lo constituyó el regreso de una gran cantidad de científicos que en diferentes momentos habían emigrado; así como también el incremento de becarios de investigación incorporados en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En diciembre de 2007 el Gobierno Nacional creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y sostuvo una política de crecimiento presupuestario del sector cuyo impacto se sintió en San Carlos de Bariloche. La rama de actividad de servicios de Investigación y Desarrollo (I+D), registró en el período 2004 – 2013 un notable crecimiento de 224 %, muy por encima del evidenciado en el resto de los sectores de la economía rionegrina (Secretaría de Política Económica, 2017). El Informe del Ministerio de Hacienda de la Nación señala que Río Negro era a esa fecha la tercera provincia en el ranking de personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas por cada 100.000 habitantes.

En el contexto señalado, en 2011 ingresaron en la Legislatura dos proyectos de ley (Exp.R 740 y 1575) que actualizaron el debate provincial en torno a la vigencia y necesidad del Polo Tecnológico Bariloche que la comunidad local nunca dejó de reclamar. En noviembre de 2012 el Poder Ejecutivo provincial en base a los antecedentes del año anterior, remitió a la Legislatura el Proyecto de Ley N° 797 que “*declara de utilidad pública y sujeta a expropiación una parcela de 500 hectáreas para la instalación del*

*futuro Polo Productivo Tecnológico e Industrial sobre la Ruta 40*²⁰. La ley 4902 fue sancionada en octubre de 2013, fijándose la superficie a expropiar en 319 ha. En mayo de 2014 mediante la sanción de la Ley 4961 se creó la "Comisión Parque Productivo Tecnológico Industrial de San Carlos de Bariloche". Finalmente, mediante la Ley N 5049 en junio de 2015, se creó el "Parque Productivo Tecnológico Industrial de Bariloche" (art. 1) y el "Ente Promotor del Parque Productivo Tecnológico e Industrial" (art. 2).

El período iniciado después de la muerte de Soria fue definiendo aspectos que denotan la continuidad de instrumentos de gestión y políticas públicas originadas en gestiones anteriores en especial desde la del Gobernador Verani. Por caso, la Fiduciaria Río Negro en el período de Weretilneck sumó nuevos Fondos Fiduciarios: Ello se advierte en el Cuadro N° 8, en el que se listan los Fondos Fiduciarios creados en Río Negro entre 2012 y 2015, su destino y las normas que le dieron origen.

CUADRO 8

Río Negro. Fondos Fiduciarios creados entre 2012 y 2015

N	Fondo fiduciario	Año	Norma creación
1	Fondo de Fomento Industrial	2012	Decreto 924
2	Fondo Fiduciario de Desarrollo Social Ambiental	2012	Ley 4808
3	Fondo Fiduciario Software Rionegrino FONTECRIO	2013	Ley 4935
4	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de una Fruticultura sustentable	2014	Ley 5012
5	Prorroga Fondo Fiduciario Infraestructura Rionegrina	2016	Ley 5046
6	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Productividad Rionegrina	2013	Decreto 986
7	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Aeronáutico	2016	Decreto 563

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de leyes y decretos provinciales.

Por caso, la Ley número 5012 declara de interés provincial e incorpora como anexo el Plan para una Fruticultura Sustentable, y fue sancionada en diciembre de 2014 (Decreto 2032 de Diciembre de 2017 Apruébese el "Libro Blanco de la Fruticultura").

En febrero de 2015 Weretilneck formó la fuerza política Juntos Somos Río Negro (JSRN), con la que ganó las elecciones de junio de 2015, lo que le habilitó un segundo mandato constitucional. Pasada la elección y previo a la asunción, el gobierno provincial promovió

²⁰ La Municipalidad de Bariloche en igual sentido que la Provincia, declaró mediante la Ordenanza N° 2442-CM-13 la utilidad pública de un área de 319 hectáreas en la zona Este del ejido de Bariloche, condicionando su utilización a la sanción de ley de expropiación por parte de la Legislatura de la Provincia.

una serie de iniciativas tendientes a recrear instrumentos de planificación estratégica para la integración y desarrollo provincial. En octubre de 2015 la Legislatura provincial creó el Ente de Desarrollo Regional del Valle Medio (ENDEVAM) mediante la sanción de la Ley 5058. Esta iniciativa volvió a alumbrar el inacabado y tortuoso camino recorrido desde la creación del primer ente de desarrollo en 1987, dándole continuidad en el tiempo, sin el menor atisbo reflexivo respecto de tres décadas transcurridas en un contexto de profundos cambios y transformaciones.

En diciembre, poco antes de iniciar el nuevo mandato constitucional período 2015-2019, el Gobernador reiteró la necesidad de la planificación del desarrollo a mediano y largo plazo y para ello propuso la creación del Instituto Autárquico de Planificación para la Integración y el Desarrollo (IAPID). La idea fue alentada inicialmente por el Vice Gobernador Pedro Pesatti inspirado en el COPADE neuquino. Sostenía que “será una herramienta del Estado en acción para el desarrollo” (Diario Río Negro, 3 de agosto 2015). En diciembre de 2015 la Legislatura sancionó la Ley 5098 por la que creó el IAPID. El miembro informante del Bloque oficialista (Alfredo Martín) sostuvo que “*el Instituto va a elaborar planes de políticas públicas a largo plazo que promuevan la integración y el desarrollo de la Provincia de Río Negro*” (Versión Taquigráfica, diciembre 2015). Y agregó que “*es necesario cambiar la ecuación. Durante muchos años nuestra Provincia ha trabajado sobre la estructura, sobre lo que eran las escuelas, lo que eran los hospitales; pero ahora viene el tiempo de trabajar en la infraestructura, y la infraestructura es lo que generalmente no se ve pero es lo que más se necesita*”. Por su parte, en los fundamentos expuestos, el Gobernador sostuvo la necesidad de “*contemplar las realidades de cada una de las regiones y Municipios como integrantes de una provincia que aún debe afianzar su unidad interna*” (ADN, 15 de Diciembre 2015), reconociendo y otorgando vigencia a la preocupación que atravesó 60 años de vida institucional de la provincia. Dicho de otro modo, a pesar del tiempo transcurrido y de las sucesivas formulaciones, el desarrollo y la integración territorial es lo que denota la prórroga en las concreciones. El mandato derivado de las leyes sancionadas en la Legislatura en ninguno de los dos casos se materializó. Ni el ENDEVAM, ni el IAPID se constituyeron, repitiéndose entonces, lo ocurrido 28 años antes con la creación del primer Ente de Desarrollo en Río Negro en 1987, solo una expresión legislativa sin correlato de instrumentación, sin definición de la modalidad de conformación, misiones y funciones, programación de acciones, presupuesto, etc.

Resumen

En 2012, si bien había cambiado el signo del partido gobernante en la provincia, la nueva gestión, surgida tras la muerte de Carlos Soria, definió un rumbo que muestra más continuidades que cambios. Los principales instrumentos surgidos a partir de la reconversión estatal de fines de los años 80 se perpetúan, o en algunos casos se expanden. La creación de Fondos Fiduciarios, entes de desarrollo y empresas estatales representa un sendero de continuidad de instrumentos estatales de baja efectividad, vigentes durante más de dos décadas en las que se produjeron profundas transformaciones a escala nacional y regional. El caso más evidente está dado por la creación de nuevos Entes de Desarrollo de similares características a los que fueron creados desde fines de los años 80, sin el menor atisbo de análisis y evaluación de lo ocurrido a nivel mundial, nacional, y regional en los sectores productivos, en la dinámica tecnológica y territorial y en la vida institucional en el transcurso de las tres décadas desde que fuera creado el Ente de la Zona Norte (1987).

Para entonces Río Negro ingresaba a un nuevo ciclo de endeudamiento mediante la emisión de bonos nominados en dólares en el mercado internacional con altas tasas de interés. La relación nación-provincias mediada entre otras por el régimen de coparticipación federal de impuestos comenzaba a mostrar signos de deterioro. Al mismo tiempo, la actividad frutícola agudiza la crisis y la propia sustentabilidad del complejo, y nuevas actividades vinculadas a los recursos naturales y los servicios reconfiguran el territorio, al tiempo que se conforma un área metropolitana con eje en la ciudad de Neuquén que expande la urbanización más allá de sus límites, alcanzando localidades rionegrinas del Alto Valle Oeste, transformando el uso del suelo, la demografía, la circulación y la organización social.

RECAPITULANDO - Nuevas dinámicas estatales

En el presente capítulo se procura dar cuenta de las principales características y rasgos salientes del proceso de definición e instrumentación de políticas y regulaciones en el desarrollo en Río Negro desde 1983. Y se revisa el alcance y profundidad de las transformaciones operadas en la provincia en el marco de la recuperación democrática y el tránsito a una economía de mercado inserta en dinámicas globales.

Atento a los interrogantes formulados inicialmente se proponen algunos elementos de análisis a los fines de dilucidar y comprender las modalidades específicas con las que se delineó la estatalidad provincial. En las perspectivas que se afianzan a partir de la indagación, el análisis y argumentos de la tesis, se sostiene que:

1. El período de análisis 1983-2015 presenta la particularidad de mostrar una profunda reconfiguración del Estado Provincial. El estado desarrollista del período 1957-1976 y el intento de reedición a partir de la recuperación democrática; deviene progresivamente en estado subsidiario y auxiliar del mercado. La gestión de políticas de desarrollo cambia radicalmente en el período analizado. La agenda de políticas desde fines de los años 80 emerge a partir de nuevos parámetros, diferentes a los de la etapa desarrollista.

2. En el desarrollo de Río Negro, el Estado no estuvo ausente. Más bien se observa un despliegue sumamente dinámico para reorientar la trayectoria seguida hasta mediados de los años 80 y consumar el pronunciado cambio de rumbo que mostró el proceso provincial a partir de entonces. Gomiz Gomiz y Villca señalan que *“la crisis del Estado Provincial a mediados de los años 90 marcó una reorientación en la trayectoria del mismo, pero no eclipsó el papel del Estado Provincial como regulador de las relaciones sociales”* (Gomiz Gomiz y Villca, 2010: T2, 21). Oszlak, refiriéndose al segmento nacional del Estado reconoce que *“Se han visto reducidas significativamente funciones bajo su responsabilidad directa. Pero el aparato institucional pasó a tener un papel significativamente diferente”*. Y agrega que *“La supuesta desaparición del Estado debería interpretarse, más bien, como su deliberada renuncia o incapacidad para cumplir ciertas funciones asociadas con el bienestar de los sectores sociales pobres o con su intervención tradicional en la regulación de la actividad socioeconómica”* (Oszlak, 2000: 12). Rofman (1999) en igual sentido, rechaza la supuesta instauración de

un Estado mínimo y ausente. Por el contrario, destaca su íntima vinculación con los intereses del poder económico, en virtud del rol cumplido en diferentes temas y aspectos. Finalmente, Oszlak (2000) señala que el indicador más fuerte del nuevo Estado ha sido su incapacidad para reducir las desigualdades. En síntesis, *“la presencia o ausencia del Estado no puede definirse en abstracto, sino en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre esos actores”*. (Oszlak, 2000: 13)

En el caso de Río Negro, las capacidades estatales puestas en juego aseguraron la disolución o el desplazamiento a la órbita privada de prácticamente todos los dispositivos del Estado desarrollista. Como contrapartida, el Estado motorizó y aseguró la aparición de nuevos instrumentos tendientes a definir escenarios cuya centralidad estaba dada por los agentes económicos privados bajo el supuesto de que su accionar traccionaría la actividad económica y productiva y el efecto derrame haría el resto.

3. La reconfiguración del Estado como auxiliar del mercado ha convivido con una retórica de carácter desarrollista. Ha sostenido los postulados de la integración y el desarrollo de manera recurrente, al tiempo que la provincia se desindustrializaba, el Estado se reconvertía, la escala de desarrollo provincial se fragmentaba y la estructura económico-productiva se concentraba. Entre 1983 y 2015, los gobiernos sin excepción, anunciaron y presentaron Planes de Desarrollo. Pero como fuera señalado, respondieron a la liturgia de la planificación, sin mostrar capacidades y voluntad política para instrumentarlos. Dicho de otro modo, y en el sentido planteado por Sartino, la configuración de la nueva estatalidad devenida en Estado subsidiario, no implicó el abandono del discurso de la integración y el desarrollo provincial de neto corte desarrollista, pero en los hechos ni siquiera definió asumir sus implicancias.

CUADRO 9

Provincia de Río Negro (1983-2015). Planes Provinciales de Desarrollo –

Años	Plan de desarrollo	Gestión
1984 - 1988	Plan de Integración y Desarrollo Rionegrino	Álvarez Guerrero
1988 - 1995	Proyecto rionegrino	Horacio Masaccesi
1995 - 2003	Proyecto Rionegrino: metas estratégicas para el desarrollo provincial	Pablo Verani
2003 - 2011	Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico	Miguel Saiz
2011 – 2015	Agenda de Actuación Territorial para la Provincia de Río Negro	Alberto Weretilneck

Fuente: elaboración en base a planes elaborados en las gestiones respectivas.

4. Las constataciones surgidas del análisis de los Entes de Desarrollo con rango constitucional, como es el caso del Ente de la Región Sur y el del Valle de Conesa, así como también el de la Zona de Catriel que los precedió; constituyen aspectos medulares que ponen de manifiesto el carácter de la intervención estatal en Río Negro y la definición de las prioridades efectivas, más allá de lo enunciado y proclamado. Con la misma intensidad con que se proclamó la pertinencia y necesidad de crear nuevos instrumentos para impulsar el desarrollo, se retacearon los recursos para su instrumentación, al tiempo que se han transferido cuantiosos recursos y activos a agentes privados del sector exportador agroalimentario y al sector financiero a partir del endeudamiento asumido.

5. Un rasgo singular del período de estudio está dado por la notable profusión de iniciativas estatales: planes de desarrollo, planes estratégicos, programas de promoción, fondos de desarrollo, agenda territorial, corporaciones (de productores), entes sectoriales (turismo, Fruticultura), entes regionales (de la Región Sur), Consejo de Desarrollo, Consejo de Estado para el Desarrollo, comisiones (intergubernamental), comisión mixta, Instituto Autárquico de Desarrollo, Comité de Promoción de Inversiones, y Fundaciones para el desarrollo. Es decir que cada gobierno provincial a su turno creó estructuras, planes o leyes, pero en general no expresaron la voluntad política plena, ni construyeron las capacidades técnicas, presupuestarias y relacionales para instrumentarlos. Sobresale la formulación política como enunciado del Plan sin su correspondiente soporte de ejecución. Se da una disonancia aguda entre enunciados y concreciones.

6. De la nueva estatalidad surgida desde fines de los 80, emergen tres elementos que alcanzan continuidad, al punto que trascienden la gestión hegemónica de la UCR que les diera origen: la Agencia de Desarrollo CREAR y la red local de agencias, los Fondos Fiduciarios y la articulación Estado provincial / Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), en particular con el BID. La expresión más acabada está representada por la Agencia CREAR y la red de agencias locales, en especial a partir de la creación de la Agencia Provincial en el año 2000. Ningún instrumento logró el alcance temporal y cobertura geográfica como el alcanzado por las AED (Cuadro 7), aunque su escasa visibilidad e inserción en sus entornos de actuación da cuenta del alcance de la acción estatal. Su principal objetivo, el emprendedorismo, expone el alcance, así como también el vacío frente a las cuestiones de la agenda pública. Su naturaleza se revela tanto por su accionar concreto como por los vacíos dejados. Y quizás estos expliquen más que los

primeros. *“Para conocer la presencia activa del Estado en una configuración espacial es preciso observar su accionar en el terreno de las decisiones que va adoptando; como los resultados de su deliberada omisión”* (Rofman, 2017; García 2014). Oszlak (2006), también se refiere a la toma de posición del Estado tanto por acción como por omisión frente a las cuestiones de la agenda pública.

7. El rol delegado en los OMC reviste singular relevancia en el devenir provincial a partir de la gestión iniciada en 1995 y la creación de la UPCEFE en 1996. El Estado Provincial delega en el BID la definición, alcance y naturaleza de los programas productivos y de infraestructura para el desarrollo y la producción. Al respecto el PRO RN es el programa de mayor volumen de recursos, y a la vez el que mejor expone las particularidades y efectos de su aplicación; que como fuera señalado al momento de su análisis, favoreció y reforzó el carácter dual de la trama productiva provincial.

8. A partir de la Post Convertibilidad, las AED no sufren mayores adaptaciones. Su continuidad y permanencia, sin mayores atisbos reflexivos durante dos décadas constituye una definición acerca de la modalidad que en Río Negro adquiere la política de desarrollo. El reducido volumen y escala de las AED guarda relación con el rol central que se esperaba de parte de los agentes económicos.

9. La reconversión y repliegue estatal provocó un proceso de atomización de la escala provincial en múltiples iniciativas de desarrollo de alcance local o micro regional. La escala que sirviera en el pasado para formular planes provinciales se reducía ahora a lo local. Por otro lado, el modelo de desarrollo concebido a partir de la centralidad de los agentes económicos privados mediante la cesión de recursos y activos motorizada por el Estado tiende a la concentración de la actividad productiva y de los servicios. Dicho de otro modo, al tiempo que la escala provincial se fragmentaba, se aceleraba la dinámica de concentración económica y productiva, en especial en el complejo frutícola, principal actividad económica de Río Negro.

10. El modelo de concertación para darle sustentabilidad al complejo frutícola, que desde fines de la década del 80 se expresa de distinta manera; se vio frustrado o ignorado. La reconversión, adaptación o ajuste es traumático y se produce a través de sucesivas crisis, las que van dejando a los eslabones más débiles fuera del complejo. En consecuencia, El

modelo de concertación, se diluyó a medida que la puja distributiva se acentuó y los exportadores fortalecieron su posición de negociación. Los mecanismos creados desde el Estado Provincial para abordar la complejidad de la problemática frutícola y la distribución de la renta derivada de la comercialización carecieron de efectividad quedando reducidos a meras funciones administrativas, fiscalizadoras y estadísticas.

11. En el nuevo escenario del desarrollo a partir de la centralidad de los agentes privados, las capacidades estatales para desplegar políticas públicas se vieron notablemente disminuidas. Es decir que el impulso al desarrollo no se basó tanto en planes gubernamentales e innovaciones de gestión, sino más bien en el esperado despliegue de los agentes económicos sumidos en las propias lógicas de la competencia y con frecuencia en las resultantes de la especulación financiera, las rentas institucionales y los mecanismos de lobby. En este marco se dan variadas formas de articulación consumadas en acuerdos o pactos que desplazan del centro de la escena a la política pública, diluyendo las perspectivas de afianzar una economía de desarrollo e innovación en Río Negro. La inexistencia de programas de planificación indicativa y concertada, tendientes a reducir las desigualdades sociales de carácter estructural, implica dejar el futuro de las actividades productivas y el desarrollo de los agentes sociales a merced de quienes concentran poder decisonal. De este modo, se habilita a los agentes económicos citados a controlar el desarrollo del mercado en beneficio propio, excluyendo económica y socialmente a la gran mayoría de los demás actores sociales, con reducida presencia y limitados recursos económicos, financieros y tecnológicos (Rofman, 1999).

12. En virtud de la perspectiva que se afianza a partir de la indagación, el análisis y los argumentos de la tesis, puede afirmarse que en Río Negro lentamente comenzó a pergeñarse hasta consolidarse como rasgo predominante un proceso de doble carácter con direcciones divergentes: al tiempo que la matriz política - institucional conserva sus rasgos providencialistas y clientelares; la matriz económica (regulaciones) comienza a mutar favoreciendo el poder de negociación de los agentes económicos hegemónicos. Ningún proceso socio político se inicia o termina en una fecha determinada o con un hito en particular. Más bien, se trata de un proceso que comienza con indicios que conviven con las características del período previo que comienza a mutar, aunque aún no sean tan nítidas las tendencias del que trata de abrirse paso. En esta perspectiva, puede afirmarse que los rasgos señalados asoman y se perfilan a partir de 1991-1992 con el inicio del

segundo mandato de Massacesi. Las gestiones radicales, por un lado, resignan capacidad estatal en especial en el campo de las regulaciones económicas con impacto en los sectores productivos, y en particular, en la distribución y apropiación de la rentabilidad generada por esos sectores. Por otro lado, transfieren activos y recursos públicos. Esta particularidad se perfila cada vez con mayor intensidad hasta afianzarse como rasgo dominante de la estatalidad rionegrina, y no varió sustancialmente hasta la finalización del período de estudio.

En resumidas cuentas, la política pública y la articulación sectorial junto a las modalidades de organización del complejo productivo más relevante, y el modo de distribución de sus beneficios, terminaron por debilitar al sistema regional y el umbral de oportunidad de desarrollo. Dicho de otro modo, la cuestión frutícola constituye un aspecto de la realidad provincial cuyo alcance no es tan solo sectorial. Por el contrario. Su suerte estuvo y está estrechamente ligada al devenir provincial. Da cuenta de algunas de las razones que explican el proceso de desarrollo trunco de Río Negro.

13. Del trabajo de tesis surge la necesidad de ampliar la perspectiva y de profundizar la indagación sobre el rol de las elites económicas en Río Negro, en particular la del sector comercializador/exportador de frutas, que cuenta con el mayor recorrido histórico provincial, en segundo lugar, el reducido núcleo de empresas de carácter global que accedieron a grandes porciones de naturaleza y a reservas de biodiversidad a partir de mediados de la década del 90; y agregado a ello los núcleos financieros y de prestación de los servicios públicos. Se trata de aspectos que no estaban presentes al momento de elaborar el plan de trabajo de la tesis, pero que surgieron con mucha presencia al momento de indagar y analizar cada una de las etapas y gestiones de gobierno del período analizado.

COROLARIO

El mundo tuvo cambios de época que plantearon el fin de los regímenes de planificación central, la unificación de los mercados, la liberalización y financiarización de la economía mundial, y la fragmentación espacial de los procesos productivos a través de plataformas impulsadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Mientras tanto, en esos treinta años, en Río Negro, se repitieron argumentos y normas para crear y desactivar estructuras, mecanismos, fondos, entes y programas, pero las decisiones gubernamentales a lo largo de varias administraciones no han logrado poner en marcha procesos de desarrollo con centralidad estatal y calidad institucional, que apunten a dinamizar la economía y reducir la desigualdad. Por el contrario, el endeudamiento público y la cesión de capacidad regulatoria fue la alternativa preferida de los gobernantes que no concretaron dinámicas de inversión reproductiva, generadora de empleos, ganancias, tributos y oportunidades.

Puede hipotetizarse que los cambios de regímenes económicos a escala nacional abrieron y cerraron posibilidades, y en Río Negro el Estado pareció funcionar sin memoria, desconociendo los objetivos primarios, el sendero recorrido y las asignaturas pendientes en términos de crecimiento económico, diversificación productiva y de desarrollo sustentable e inclusivo. Quebrado el banco provincial en los años 90, recurrir al endeudamiento con organismos multilaterales de crédito y financieras a cualquier costo se transformó en una opción permanente, y con ello la coparticipación federal de impuestos afectada como garantía pasaron a alimentar los circuitos financieros de los acreedores, sin lograr impulsar cambios estratégicos en el sistema productivo y comercial, en la distribución del ingreso, y en el destino de los excedentes financieros.

Por otro lado, los excedentes financieros de las exportaciones resultaron apropiados de modo concentrado y se derivaron a destinos especulativos reduciendo la reproducción ampliada local de las actividades productivas y las posibilidades de una distribución más homogénea del ingreso. El mercado interno, si bien tuvo periodos de expansión, distó de mostrar la densidad necesaria y de generar las articulaciones y eslabonamientos locales suficientes para sostener el proceso de crecimiento y desarrollo esperado.

Por consiguiente, se da una situación de vacancia en el planteamiento de las políticas y articulaciones necesarias para desplegar procesos de desarrollo en el territorio provincial.

Dicho de otro modo, en Río Negro el modelo Estatal emergente de la reestructuración, devenido en Estado subsidiario, operó sólo como ruptura del modelo desarrollista que lo antecedió, y no fue capaz de movilizar las fuerzas productivas y sociales para motorizar un proceso de desarrollo innovador e inclusivo.

Al finalizar el período de estudio, la Provincia se enfrenta a un nuevo y drástico cambio de ciclo a juzgar por el sentido de las políticas impuestas desde diciembre de 2015 en el orden nacional. La desregulación y apertura de los mercados, el endeudamiento serial y la liberalización cambiaría seguida de la dolarización de tarifas de los servicios básicos han modificado las reglas de juego. A la vista de estos profundos cambios tanto como del propio devenir provincial, el objetivo que articuló la organización del Estado provincial: la integración territorial y el desarrollo socio económico de tan vasto territorio, muestra más aspectos pendientes que logros y concreciones.

A más de 35 años de la recuperación democrática, el Estado en Río Negro debilitó sus capacidades estratégicas y el desarrollo se convierte en un blanco móvil. Una realidad compleja que impone debates y la necesidad de seguir indagando, a consultar fuentes, a plantear hipótesis recurriendo a la interdisciplina y a los nexos entre la economía y la política, y a construir información relevante para explicar los nuevos procesos de transformación multiescalares, y proyectar un desarrollo inclusivo y sustentable en el tiempo como parte indisoluble del territorio nacional.

DEBATES Y PERSPECTIVAS

El desarrollo de la tesis se sustenta en la esperanza de modelar una nueva estatalidad provincial capaz de restablecer un sendero de desarrollo, innovación e inclusión en Río Negro. Será en el contexto mas amplio del escenario nacional y en el marco de los debates y preocupaciones por vislumbrar las nuevas condiciones del desarrollo que desde principio del siglo XXI se da tanto en América Latina como en Argentina.

Después de repasar las vicisitudes del devenir provincial y las modalidades de intervención y articulación socio económica, interesa señalar principios y enfoques generales que sustenten el reposicionamiento del estado provincial, las políticas públicas de planificación del desarrollo, y la articulación estratégica con actores socio productivos.

Enfoque comprensivo del desarrollo como fenómeno multidimensional

En primer término y a partir del trabajo de revisión teórica, la estatalidad provincial deberá sustentarse en enfoques que den cuenta del carácter cambiante y complejo de los escenarios del desarrollo. Los que se configuran al calor de relaciones de fuerza, pujas y tensiones de diferente intensidad, por el **sentido** que adquiere. Lejos de la versión lineal, reduccionista y economicista del desarrollo, lo situamos en amplio terreno de los procesos sociales y territoriales; en el contexto histórico, social y cultural donde éstos se desenvuelven. *Centrando la mirada*, como señala Madoery, *en la sociedad, en los sujetos y sus capacidades y no sólo en los mercados y sus lógicas* (Madoery, 2012: 59-83).

Recuperar el rol del Estado pensando el desarrollo como una construcción social y política. Siendo comprensivo de la lógica de los sistemas productivos y competitividad sistémica. Como así también, de la economía solidaria y popular, configurada en torno a la identidad, la autonomía y la proximidad. Teniendo en cuenta *“el papel que pueden jugar las comunidades territoriales organizadas que definen y asumen una parte de su reproducción y desarrollo”* (Coraggio, 2016: 6).

La dimensión política del desarrollo

Complementariamente a lo planteado en el apartado precedente, sumamos la perspectiva que enfatiza la dimensión política del desarrollo ya que en definitiva se trata de la construcción y ampliación del modelo de bienestar de la sociedad provincial. Tomando distancia de las posturas y enfoques de política pública que lo reducen a un campo neutro, objetivo y a histórico.

Capacidad endógena provincial

Otro aspecto sustantivo está dado por la necesidad de centrar la política pública en las fortalezas y capacidades endógenas de Río Negro y el entorno regional en el que está inserta, sin desconocer las estructuras y dinámicas globales. Construyendo capacidades en el tiempo; en favor del desarrollo, la innovación e inclusión.

Tanto los impulsos como las condiciones exógenas son necesarias y estarán presentes imponiendo condicionalidades más o menos favorables. Pero la dinámica provincial no debe quedar determinada sólo por impulsos exógenos. La posibilidad de inducir procesos

de desarrollo, innovación y redistribución está estrechamente relacionada a las capacidades endógenas, institucionales y políticas de la provincia y el entorno regional.

Autonomía estatal

La articulación socio económica (Estado/actores) deberá fundarse en una lógica de cooperación entre actores públicos y privados en función de objetivos estratégicos comunes, mediados por algún tipo de institucionalidad. Poniendo el eje en la innovación de los complejos productivos, no en la captura de rentabilidad, de activos públicos o biodiversidad y naturaleza. Y a través del desarrollo de eslabonamientos locales de actividades, conocimientos, aprendizajes; redistribución de recursos y reinversión local de los mismos. En resumen, la nueva estatalidad debe contar con autonomía de los sectores / elites con tradicional capacidad de lobby o influencia directa.

Regulaciones

Recuperar capacidad regulatoria constituye un aspecto de singular importancia, tanto por que fue el campo de mayor repliegue estatal como por la relevancia estratégica que posee al momento de regular el conflicto y la puja distributiva, así como también para la protección de naturaleza y biodiversidad.

Por lo tanto, las capacidades estatales para sostener e instrumentar esas regulaciones resulta ser un aspecto central y constituye una de las precondiciones para reorientar el sendero en dirección a la equidad distributiva. Sin regulaciones claras fijadas desde el Estado provincial, el sistema económico y social no hace más que reproducir desigualdades múltiples que profundizaron las brechas de poder entre distintos grupos sociales, entre el capital y el trabajo, y entre ciudades y regiones ganadoras y perdedoras.

Escala provincial de desarrollo

Recuperar la escala provincial para formular políticas de desarrollo sin perjuicio de estrategias específicas para las regiones y los ámbitos locales, y concebir un sistema provincial de desarrollo e innovación, vinculado a las tramas productivas de las micro regiones de Río Negro.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Francisco (2013), *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Versión 3.0. Programa Conecta DEL, <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/03/EªDesarrollo-y-Desarrollo-Territorial-3.01.pdf>

ALIMONDA, Héctor, (2008), “Introducción”, en CLACSO: *Gestión Ambiental y conflicto social en América latina*, Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

ANLLÓ, Guillermo, KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián (2007), “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007”, en KOSACOFF, Bernardo, “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007”. Buenos Aires. Comisión Económica para América Latina.

ARCEO, Enrique (2011), *El largo camino a la crisis*, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires. Ed. Cara o Ceca.

AZPIAZU, Daniel (2011), “Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo”, en *Realidad Económica, Número 262*, Agosto – septiembre, Bs As. Instituto Argentino de Desarrollo Económico. IADE. pp. 56 a 80

BASUALDO, Eduardo (2011), “*Sistema político y modelo de acumulación*”. Buenos Aires. Editorial Cara y Ceca.

BASUALDO, Eduardo (2010), *Estudios de historia económica Argentina*. Buenos Aires. Siglo XXI.

BASUALDO, Eduardo (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Universidad de Quilmes, Buenos Aires. Ed. FLACSO-IDEP.

BERNAZZA, Claudia (2006), “*La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*”, Tesis, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FRACSO, Bs As.

BOISIER, Sergio (2003), *El desarrollo en su lugar (el territorio en la sociedad del conocimiento*. Geo Libros. Santiago de Chile. Universidad Católica de Chile.

BONIFACIO, Santiago y DEL COGLIANO, Natalia (2010), “*Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos*”, INAP. Documentos de trabajo N 4.

CAMINO VELA, Francisco (2015), “La Provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos”, *Postdata 19, Número 2*. pp. 713 a 747.

CAMINO VELA, Francisco (2013), “Sindicatos y pactos de gobernabilidad en la Provincia de Río Negro durante la década de los noventa”, *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Mendoza. Universidad Nacional de Cuyo.

CAMINO VELA Francisco (2011), “*La dinámica política en Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical*”, Tesis doctoral, Universidad de Sevilla. España.

CANELO Paula (2012), “Los desarrollistas de la ‘dictadura liberal’. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina”, Anos 90 - Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, V 19, Número 35, pp. 169-190.

CARCIOFI, Ricardo (1990) “La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas”. *Documento de Trabajo Número 36*, Buenos Aires. CEPAL.

CARDOZO, Fernando H (1977), “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1977. Santiago de Chile. pp. 7 a 39.

CAVAROZZI Marcelo (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América latina*. Buenos Aires. Homo Sapiens Ediciones.

CORAGGIO, Jose Luis y MIGUEZ Pablo (2016), “La Argentina posneoliberal: un breve recorrido por los años del kirchnerismo”, Coloquio de Medellin, CLACSO.

De MATTOS, Carlos (2000), “Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”, *Revista de Estudios Regionales*, N 58, Universidad Católica de Chile. pp. 15 a 36.

De MATTOS, Carlos (1988), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ILPES. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina.

DEVÉS VALES, Eduardo (2003), *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*, Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990). Buenos Aires. Ed. Biblos.

FAVARO, Orietta y IUORNO, Graciela (2005), *Sujetos, política y conflictos en la Patagonia Argentina*, http://investigadores.uncoma.edu.ar/cehepyc/ARTICULOS%20NUEVOS/Art._Favaro-La-Patagonia-protesta.pdf

FAVARO, Orietta y IUORNO, Graciela (2005), “Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina (1983-2003) en Favaro, Orietta (Comp.) *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*, CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. Universidad Nacional del Comahue. Buenos Aires. Ed. La Colmena.

FURTADO, Celso (1985), “*La fantasía organizada*”. Buenos Aires. EUDEBA.

GARCIA, Ariel (2017), “Planificación, región y burocracia en Argentina: rupturas y persistencias en la post convertibilidad (2003-2015)”, en GARCIA, Ariel (coordinador) *Territorio y política pública en el sur*, Buenos Aires. Ediciones Biblos.

GARCIA, Ariel (2014), “Políticas públicas y Agroindustrias ¿para qué desarrollo regional? Las experiencias del Fondo Especial del Tabaco (FET) y el Programa Vitivinícola (PROVIAR) en la Argentina de la post-convertibilidad”, en ROFMAN,

Alejandro y GARCIA, Ariel, *Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI*. CONICET/CEUR.

GOMIZ GOMIZ, José Antonio y VILLCA, Hugo, (2010), *Estado y sociedad en Río Negro 1980 – 2000*. Tomo I y II. Viedma. Editorial Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Universidad Nacional del Comahue.

GRASSI, Estela, HINTZE, Susana, (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

GUDYNAS, Eduardo, (2004), *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Montevideo. Coscoroba ediciones.

IUORNO, Graciela (2012), “El Veranismo en la UCR rionegrina. Consolidación de prácticas de patronazgo político y de relaciones clientelares. 1983 – 2003”. *VII Jornadas de Historia Política Facultad de Ciencias Humanas-UNCPBA*, Tandil 6 y 7 de septiembre.

JÁUREGUI, Aníbal (2013), “La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, N° 13, , pp. 243-266.

KICILLOF, Axel y NAHÓN Cecilia (2009), “*Crisis mundial y transformación en la estructura productiva: de la edad de oro a la transnacionalización del capital*”, CENDA, Documento de Trabajo N 9.

KOSACOFF, Bernardo (1993), “La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada, *Documento de Trabajo N° 53*. Buenos Aires. Comisión Económica para América Latina.

LANDRISCINI, S. Graciela (2014), “*La fruticultura del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Un complejo agroalimentario en reestructuración: concentración económica, mediación estatal y estrategias de agentes subalternos*”, en ROFMAN, Alejandro y

GARCIA Ariel (Compiladores), “*Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI*”, CEUR / CONICET. Pp. 171-199.

LANDRISCINI, S. Graciela (1979) *Programa IDEVI. Objetivos, realidad y perspectivas*. Informe Final. Beca de iniciación a la investigación científica. Viedma. (Inédito)

LANDRISCINI S., Graciela, PREISS, Osvaldo, LOPEZ RAGGI, Facundo, RAMA, Verónica y RIVERO, Ivana (2007), “La trama frutícola en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Evolución histórica y situación actual”, en DELFINI, Marcelo et al, “*Innovación y empleo en tras productivas de Argentina*. Ed. Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

LANDRISCINI, S. Graciela (2004), “Vaivenes de la economía y el Estado rionegrino en las décadas democráticas de fin del siglo XX. Crisis financiera y conflictos sociales”, en RAFART, Gabriel, QUINTAR José y CAMINO VELA Francisco. *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*. Neuquén, Educo.

LANDRISCINI S. Graciela (2004), “Una propuesta de intervención para el fortalecimiento institucional y la activación de alianzas estratégicas en la fruticultura del Alto Valle del río Negro”, *Cuadernos de Investigación: Avances y Resultados Parciales, Serie Economía N° 1*. Neuquén. Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue. pp. 24-38.

LANDRISCINI, S. Graciela (1993), “*Reestructuración Económica y reforma del estado. Río Negro en los 90*”, Informe de avance de investigación. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Viedma. Universidad Nacional del Comahue.

LECHNER, Norbert (1992), “El debate sobre Estado y mercado”, en *Revista Estudios Públicos Número 47*, Santiago de Chile. Centro de Estudios Públicos. pp. 235-247.

LECHNER, Norbert (1994), “Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo”, *Revista Nueva Sociedad Nro. 130* marzo-abril. Caracas. Ed. Nueva Sociedad. pp. 32- 43.

LEFF, Enrique, (2006), La ecología política en América Latina: un campo en construcción”, en CLACSO *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. México. Ed. CLACSO.

LUGONES, Gustavo y LUGONES, Manuel (2004),” *Bariloche y su grupo de empresas intensivas en conocimiento: Realidades y Perspectivas*”, Documento de Trabajo Número 17, Centro de Estudios sobre Ciencias, Desarrollo y Educación Superior. Buenos Aires.

MADOERY, Oscar (2005), *La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos*, http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Madoery_locales.pdf.

MADOERY, Oscar (2013), “Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo”. *Revista Temas y Debates*, Número 26, julio-diciembre, pp.13-37.

MADOERY, Oscar (2016), “*Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*”, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Buenos Aires. Ed. UNTREF.

MANZANAL, Mabel (1982), *Agro, industria y ciudad en la Patagonia Norte*. Buenos Aires. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Ed. CEUR.

MANZANAL, Mabel, ROFMAN, Alejandro y LINMBOIM, Javier (1985), *La crisis de las economías regionales*. Buenos Aires. Centro de Estudios Urbano Regionales. Ed. CEUR.

MANZANAL, Mabel, ROFMAN, Alejandro (1989), *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Centro de Estudios Urbanos Regionales. Ed. CEUR.

MANZANAL, Mabel (2007), “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”. En MANZANAL Mabel, ARZENO Mariana y NUSSBAUMER Beatriz, “*En Territorios en construcción*”, Ediciones CICCUS.

MATUS, Carlos (2007), *Adiós, señor presidente*. Buenos Aires. Ediciones de la

Universidad Nacional de Lanús.

MATUS, Carlos (1998), *Estrategia y plan*. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

MAZZUCATO, Mariana (2014), *El Estado emprendedor*, Ed. RBA.

MAZZULLA, J. (1974), *El valle inferior del Río Negro como polo de desarrollo. Tesis Doctoral*. Biblioteca Digital FCE. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

MELAMUD, Ariel (2009), *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Comisión Económica para América Latina.

MIGNOLO, Walter, (2010), *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*, Buenos Aires. Ediciones del Signo.

MULLER Alberto (2013), “Ausencias y presencias de la planificación en los 90 y los 2000” en MULLER Alberto y GOMEZ Teresita (compiladores) “La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012), CESPA, FCE/UBA. pp. 219-256.

MULLER Alberto (2002) “*desmantelamiento del estado del bienestar en la argentina*”, cuaderno del Ceped n° 6, FCE, UBA.

NOYA, Norma (2010), *Las finanzas públicas en las provincias de la Norpatagonia argentina. Estudio comparativo de las finanzas públicas en Neuquén, Río Negro y Chubut durante la década del '90*. Huelva. Universidad internacional de Andalucía.

PALACIOS, SILVANA P. (2008) *Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Ed.eumed.net.

POLANYI, Karl (2011) *La gran transformación*. México. Fondo de Cultura Económica.

PAMPIN, Graciela (2015), “El estado, los empresarios y la industria química: la creación de nichos de oportunidades de negocios”, en REGALSKY, Andrés y ROUGIER, Marcelo, *“Los derroteros del estado empresario en Argentina”*, Buenos Aires. EDUNTREF, pp 298-341.

O`DONNELL, Guillermo (2007), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *“Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”*, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. Poder Ejecutivo Nacional.

OSZLAK, Oscar y O`DONNELL, Guillermo (2007), “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en *“Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno Nacional.

OSZLAK Oscar (2000), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 – 27 Octubre.

ORLANSKY, Dora (2005), *El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa*, Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

RIST Gilbert, (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Ed. Los libros de la Catarata.

ROFMAN, Alejandro (2017) “Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha”, Documento de trabajo, CEUR / CONICET.

ROFMAN Alejandro (2012). *Las economías regionales. Luces y sombras de un ciclo de*

grandes transformaciones 1995-2007”, Buenos Aires. Ed. Universidad Nacional de Quilmes / Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

ROFMAN, Alejandro (1999) “Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales” en Revista Realidad Económica N 162, 16 de febrero al 31 de marzo, pp. 107-136.

SARTINO Julieta (2014), ”Una lectura de la hegemonía lograda en un espacio subnacional: de Álvarez Guerrero a Massaccesi, coerción y consenso en la provincia de Río Negro”, revista de Historia, N 15, UNCo, pp 1-22.

SASSEN, Saskia, (2015), “Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global”, Buenos Aires. Ed. Katz.

SCALETTA, Claudio (2009), “El clientelismo resiste”, *Suplemento CASH*, 16 de agosto, *Página 12*. Buenos Aires.

SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO, (1971) *Diagnóstico provincial*. Viedma, Río Negro.

SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO Y CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. (1976) *Análisis de la Actividad Económica y la Configuración Espacial de la Provincia de Río Negro*. Viedma. Río Negro.

SOLIVÉREZ, Carlos (1992), “*Ciencia, tecnología y sociedad*”, FLACSO, pp. 103.

SUNKEL, Osvaldo, (2006), “En busca del desarrollo perdido”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, v 37, Número 147, Octubre México. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 13 – 44.

SUNKEL Osvaldo y PAZ Pedro (1970) “*El subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo*” Siglo XXI.

TERESCHUK Nicolás (2007), “Organismos de planificación y estado desarrollista en la

Argentina (1943-1975)”, Jornadas de Economía Política de la UNGS.

ZURBRIGGEN Cristina (2007) “*La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado*” en Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto 2017, pp.156-172.

ZURBRIGGEN Cristina (2008), “*La nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado?*”, Nueva Sociedad, Documentos.

SKOPCOL Theda (2007), “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual” pp 169-202, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno Nacional.

VILLAR, Alejandro (2007), “*Políticas municipales para el desarrollo económico social: revisando el desarrollo local*”, Buenos Aires. Ed. FLACSO, CICCUS.

VILLCA, Hugo Víctor (2004), “Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores”, pp 89-107, en RAFART Gabriel, QUINTAR, Juan y CAMINO VELA, Francisco Eds., *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén. Neuquén. EDUCO*.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

AGENDA DE ACTUACIÓN TERRITORIAL PARA LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2013), Gobierno de Río Negro – CFI, Noviembre de 2013, Instituto de Gestión de Ciudades.

CONVENIO RIO NEGRO – CHINA (2010). Provincia de Río Negro.

CREAR Informe de Gestión 2004, Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino, Ministerio de Producción.

Documento “Lineamientos generales – Ministerio de Producción 2011-2015, Circulación interna” (2011), Ministerio de Producción, Río Negro.

DOCUMENTO “TALLER DE AGENCIAS” (2004), CREAM, Prov. de Río Negro.

Documento de análisis (2011) “Promoción económica y productiva en Río Negro”, Bloque Legislativo Foro Rionegrino, Viedma.

ORIENTACIONES PARA DEFINIR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO, (1985), Secretaría de Planeamiento, Provincia de Río Negro, Viedma.

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL –PET- (2011), Edición Síntesis, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Poder Ejecutivo Nacional.

PLAN TRIENAL DE GOBIERNO 1974-76, Secretaría de Planeamiento, Poder Ejecutivo Provincial, 1973.

PRO-Río Negro: Informe de Progreso N° 8, Planilla “Estado de Avance del Programa de Créditos al 30 de junio de 2008 – Créditos Desembolsados, Informe de la UPCEFE, Préstamo BID 1463/1464. Agosto de 2008, página 13.

PRO 5, PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE RÍO NEGRO – 1960 / 1964, Dir. Gral. de Política Económica, Ministerio de Economía, Viedma.

PROGRAMA INTEGRAL DE LA REGIÓN SUR (1993), 1 SEMINARIO TALLER, Dirección Provincial de Planificación, Provincia de Río Negro, Viedma.

PROGRAMA INTEGRAL REGIÓN SUR, 1 Seminario Taller, del 1 al 4 de Diciembre de 1992, Viedma, Gobierno de Río Negro, CFI / FLACSO.

PROYECTO INTEGRADO PILQUINIYEU DEL LIMAY, Documento Síntesis del Seminario, Viedma, 5–7 de octubre de 1987, Secretaría de Planificación – CFI.

PROYECTO RÍO NEGRO. METAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL, Gobierno de Río Negro, 1997.

Red Federal de Fibra Óptica (2018), datos.arsat.com, ARSAT.

RÍO NEGRO 2015. PLAN RIONEGRINO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO. Secretaría de Planificación y Control de Gestión / Gobierno de Río Negro – CFI. 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA, Provincia de Río Negro, Expediente 17.231/02: Mandamus, Sentencia Número 674, Diciembre de 2002.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA, Provincia de Río Negro, Expediente 24293/10: Acción de Inconstitucionalidad, Sentencia Número 49, Mayo de 2012, Mayo.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA, Provincia de Río Negro, Mandamus: Sentencia 674, Expediente 17.231/02.

Fuentes documentales (VERSIONES TAQUIGRÁFIAS y otras)

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Edgardo Castello, Mensaje de Asunción, 1958.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, 4 de Agosto de 1961.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Marzo 1984.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, 11 de Abril de 1984.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Álvarez Guerrero, Mensaje de apertura del 13° periodo de sesiones ordinarias el 1° de mayo de 1984.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, diciembre de 1984.

Legislatura de Río Negro, “Mensaje hacia el Proyecto Rionegrino”, Álvarez Guerrero, 1985.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Gobernador Álvarez Guerrero, Mensaje de Apertura de Sesiones, 1 de Mayo de 1986.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Gobernador Horacio Massaccesi, Mensaje de asunción, diciembre de 1987.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Gobernador Horacio Massaccesi, Mensaje de Apertura de Sesiones, 1990.

Legislatura de Río Negro, Versión taquigráfica, 27 de agosto de 1992.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Digno Diez, 10 de febrero de 1994.

Cámara de Diputados de la Nación, Versión Taquigráfica, 34 reunión, 17 de noviembre de 1994.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Gobernador Pablo Verani, Mensaje de Apertura de Sesiones, 1995.

Empresa Forestal Rionegrina SA, Acta de Directorio Número 17, Asamblea General Ordinaria, 12 de diciembre de 1997 y Acta de Directorio Número 18, Asamblea General Ordinaria, 17 de abril de 1998.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, 22 de septiembre de 1999.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Mensaje Apertura de Sesiones, 1 de Marzo de 2000.

Tribunal de Cuentas, Prov. de Río Negro, Informe de Auditoría Número 1 de 2001.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Gobernador Miguel Saiz, Mensaje de Apertura de Sesiones, 2004.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Gobernador Miguel Saiz, Mensaje de Apertura de Sesiones, 2005.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Proyecto de Ley 378/1996, Autor: Poder

Ejecutivo Provincia de Río Negro, 13/6/1996.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Reunión XVI, Mensaje asunción como Gobernador, Carlos Soria. 10 de Diciembre de 2011.

Legislatura de Río Negro, Versión Taquigráfica, Reunión XVI, Alfredo Martín, 22 de Diciembre de 2015.

FUENTES PERIODÍSTICAS

Diario Río Negro, 13 de febrero de 2003, “Ordenan crear un Ente de Desarrollo”.

Diario Río Negro, 9 de julio de 2004, “El STJ decidirá qué juez entenderá en el caso Altec”.

Diario Río Negro, “Debatieron la reactivación de los entes de desarrollo”, 20 de junio de 2005.

Diario Río Negro, 28 de noviembre de 2006, “Aseguran que los créditos del BID están operativos”.

Diario Río Negro, 30 de abril de 2007, “El STJ confirmó un fallo contra dos ex directivos de Corpofrut”.

Diario Río Negro, 14 de julio de 2015, “Ratifican condenas contra exdirectivos de Altec”.

Diario Río Negro, 3 de agosto 2015, “Río Negro diseña su instituto de planificación”.

Agencia Digital de Noticias (ADN), 15 de diciembre de 2015.

ANEXO I

Leyes de promoción industrial y regional vigentes al comienzo de la década de los 80:

- Ley 21.608/77 y decretos reglamentarios, con vigencia para todo el territorio de la nación. La autoridad de aplicación era la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE), y para elevados montos de inversión, el Ministerio de Economía. Los principales beneficios que contemplaba este régimen eran:

- Exención a los derechos de importación sobre los bienes de capital importados
- Reembolsos a las exportaciones (para el área norte y sur de la Patagonia.
- Diferimiento del pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al 75 % de la inversión comprometida.

- Ley 19640/72 con vigencia en la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

- Leyes que contemplaban beneficios a inversiones y empresas localizadas en otras provincias: Ley 22021/79 para la provincia de La Rioja, Ley 22702/82 para Catamarca y San Luis y Ley 22973 para San Juan

ANEXO II

El Consejo Provincial de fruticultura contemplaba la representación del sector público provincial y el sector privado a través de:

1. La Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (C.A.F.I.).
2. La Cámara Argentina de la Industria y Exportación de Jugos de Manzanas, Peras y Afines (CINEX).
3. La Federación de Productores de Río Negro y Neuquén.
4. El Movimiento de Productores de Río Negro y Neuquén.

El Comité Socio Económico preveía representación del sector sindical y empresarial.

ANEXO III

El cuadro que sigue a continuación resume datos de NBI correspondiente al año 1980, provenientes del estudio Pobreza en Argentina (INDEC, 1984). Los datos muestran que el valor correspondiente a la jurisdicción provincial era notablemente superior al nacional. Pero la diferencia se agudiza cuando se observan los datos correspondientes a la Línea Sur, en particular en los Departamentos de Ñorquincó y 9 de Julio, próximos al 70 % de población con necesidades básicas insatisfechas.

Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas Cantidad sobre el total de habitantes de cada jurisdicción

Jurisdicción	Porcentaje
Total del país	27,7
Total provincial	38,9
Total Línea Sur	57,7
Urbano (localidad)	
Jacobacci	51,8
Valcheta	47,6
Rural (Departamento)	
El Cuy	64
9 de Julio	68,6
Ñorquincó	68,3
Pilcaniyeu	56,9
Valcheta	55,2
25 de Mayo	62,1

Fuente: Documento: Orientaciones para definir la estrategia de Desarrollo de la Provincia de Río Negro (1985)

ANEXO IV

El cuadro con datos de población, permiten observar que las diferencias en las tasas de evolución de la población se han mantenido, profundizándose la heterogeneidad entre los Departamentos que forman parte de la región. Tres de ellos perdieron población y Ñorquincó lo hizo en forma continua en los períodos inter censales analizados²¹.

Datos de población censada 1991 – 2010 y variación inter cenal absoluta y relativa

	1991	2010	Absoluto	Relativo
Argentina		40.091.359		
Río Negro	506.772	633.374	126.602	25
Departamento				
El Cuy	3.486	4.795	1.309	37,6
Pilcaniyeu	4.963	7.356	2.393	48,2
Ñorquincó	2.356	1.835	-521	-22,1
25 de Mayo	12.637	15.342	2.705	21,4
9 de julio	3.474	3.481	7	0,2
Valcheta	5.091	4.863	-228	-4,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo de Población y Vivienda 1991 y 2010, INDEC.

²¹ En este Departamento de El Cuy cabe destacar la situación particular de la localidad de Las Perlas, ubicada sobre la margen sur del río Limay, frente al conglomerado urbano de Neuquén.

ANEXO V

Talleres realizados en Viedma y en localidades de la Línea Sur en los que se consolidó el enfoque de la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo y de la integralidad de las acciones, a la vez que surgió entre los actores localizados la noción de *auto desarrollo*.

Principales instancias del proceso participativo

N	Actividad	Fecha
1	Primera jornada en Ingeniero Jacobacci	4 de diciembre de 1991
2	Reunión de intendentes en Maquinchao	4 de Mayo de 1992
3	Segundas Jornadas Ingeniero Jacobacci	18-19 Agosto de 1992
4	Plenario de Gestión Asociada Viedma	16 Septiembre de 1992
5	Plenario de Gestión Asociada Viedma	7 de Octubre de 1992
6	Primer Seminario Taller Viedma	1 al 4 Diciembre de 1992
7	Documento: Programa Integral Región Sur	Mayo de 1993

Fuente: Informe: Programa Integral Región Sur (1993), Secretaría de Planificación, Provincia de Río Negro.

ANEXO VI

Privatización o transferencia de entes o empresas del Estado provincial

Período	Empresa - Organismo	Normativa
1991-1995	Banco Provincia de Río Negro (BPRN)	Ley 2446, Ley 2468, Ley 2929.
1992-1996	Empresa Energía Río Negro Sociedad del Estado (ERSE)	Dec. 895/92, Dec. Nat Legislativa 7/95, Ley 2902, Ley 3019.
1991-1997	Puerto San Antonio Este	Ley 2884, Ley 3137 y Ley 3154.
1996-1997	Caja de Previsión Social	Ley 2884
	Riego complejo frutícola	Ley 2884
	Liquidación Servicios Aereos Patagónicos Sociedad del Estado (SAPSE)	Ley 2884
2001	Empresa Forestal Rionegrina (EMFORSA)	Decreto 938

Fuente: Elaboración propia en base a normativa provincial.

ANEXO VII

CREAR: Montos ejecutados para proyectos productivos, por año 2003 - 2007

AÑO	MONTO \$	Cantidad
2003	1.158.342	s/d
2004	1.299.375	110
2005	420.992	37
2006	569.306	37
2007	301.080	9
Total	3.649.720	193

Fuente: Elaboración propia en base a informes CREAR

CREAR: Proyectos financiados por localidad 2004 - 2007

Localidades	2004	2005	2006	2007	Total
1. El Bolsón	3	1	5		9
2. Viedma	25	5	9		39
3. Río Colorado	6	5			11
4. Conesa	5	4	4		13
5. Bariloche	16	3	3		22
6. Roca	7	5	4		16
7. Villa Regina	21	3	4	1	29
8. Cipolletti	13	1	4	4	22
9. Chichinales					0
10. Cinco Saltos	1				1
11. Sierra Grande				1	1
12. Choele Choel					0
13. Campo Grande					0
14. Allen	6				6
15. Jacobacci	2				2
16. Huergo					0
17. Los Menucos					0
18. San Antonio Oeste	3	3	3	1	10
19. Valcheta					0
20- Darwin	1				1
21. Ramos Mexía					0
22. Godoy					0
23. Mainque					0

24. Pilcaniyeu					0
25. Comallo					0
26. Fernandez Oro					0
27. Cordero					0
28. Guardia Mitre					0
29. Pomona					0
30. Beltran					0
31. Lamarque					0
32. Mainque					0
33. Cervantes					0
34. Belisle					0
35. Ramos mexia					0
36. Maquinchao					0
37. Chympay		1			1
38. Catriel	1	1			2
Valle Medio		2	1	1	4
Línea Sur		3		1	4
TOTAL	110	37	37	9	193

Fuente: Elaboración propia en base a informes CREAR

REGÍMEN DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL 2003-2008

Distribución según departamentos

	Departamentos	Cantidad
1	General Roca	9
2	Bariloche	4
3	Adolfo Alsina	1
4	Avellaneda	1
5	Conesa	1
6	San Antonio	1
	TOTAL	17

ANEXO VIII

Nómina de inmuebles rurales transferidos – Río Negro

Fecha		Has	Nomenclatura	Escritura traslativa de dominio/Título	Titular original	Destinatario final
22 OCT	1991	219	20-1 510680	Escritura N 423 EGP	Provincia	Privado
5 JUN	1997	15	20-1 485650		Provincia	Privado
24 JUN	1998	118	20-1 065531	Escritura N 48 EGP	Provincia	Privado
9 OCT	2000	274	20-1 480610	Escritura 234 Escribanía Reg. 69	Provincia-EMFOR SA	Hidden Lake SA
2 FEB	2006	446	20-1 495620 20-1 495660	Escritura N 9 EGP	Provincia	Hidden Lake SA
25 ABR	2007	5902	25-1 500750	Escritura N 87 EGP	Provincia	Hidden Lake SA
25 ABR	2007	7150	25-1 500930	Escritura N 87 EGP	Provincia	Hidden Lake SA
25 ABR	2007	11590	25-1 350750	Escritura N 87 EGP	Provincia	Hidden Lake SA
1 JUN	2007	815	20-2 710320	Escritura N 112 EGP	Provincia	Mindlin
1 JUN	2007	3765	20-2 670210	Escritura N 112 EGP	Provincia	Mindlin
16 NOV	2007	4526	20-1 990810	Escritura N 242 EGP	Provincia	BURCO / Hubert Gosse
31 MAR	2008	5598	20-1 925750	Escritura N 40 EGP	Provincia	BURCO / Hubert Gosse
8 ABR	2008	14689	20-2 600250	Escritura N 70 EGP	Provincia	Mindlin
13 JUN	2008	3008	20-1 850750	Escritura N 94 EGP	Provincia	BURCO / Estancia Río Foyel
13 JUN	2008	1355	20-2 775330	Escritura N 94 EGP	Provincia	BURCO / Estancia Río Foyel
13 JUN	2008	286	20-1 765780	Escritura N 94 EGP	Provincia	BURCO / Estancia Río Foyel
5 ENE	2009	7080	20-2 820200	Escritura N 02 EGP	Provincia	BURCO / Estancia Río Foyel
15 SEP	2009	2669	20-2 820390	Escritura N 163 EGP	Provincia	BURCO / Estancia Río Foyel
20 OCT	2009	1174	20-1 440540	Escritura N 190 EGP	Provincia	Hidden Lake SA
20 OCT	2009	324	20-1 390530	Escritura N 190 EGP	Provincia	Hidden Lake SA
8 NOV	2010	670	20-1 670350	Escritura N 254 EGP	Provincia	Mindlin
		71673				

Elaboración propia en base a documentos oficiales (Escrituras y reportes registrales del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia).

EGP significa Escribanía Mayor de Gobierno (Provincia de Río Negro)

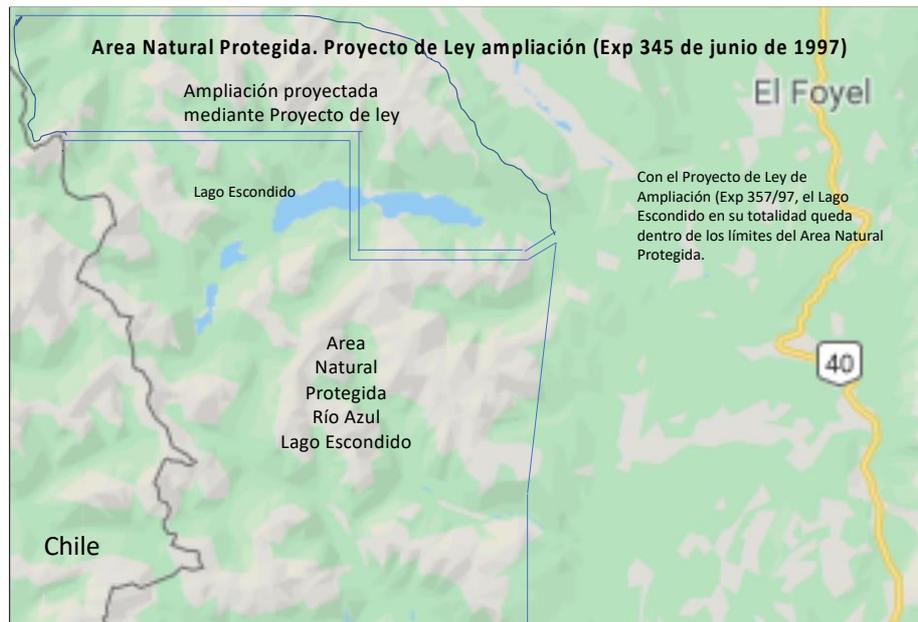
ANEXO IX

Area Natural Protegida Río Azul / Lago Escondido

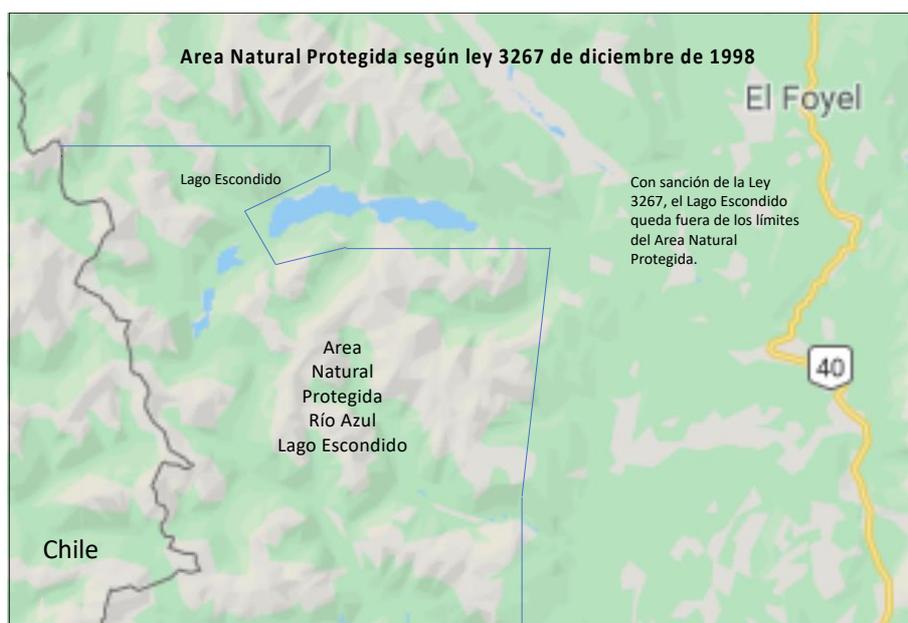
Cuadro 1: Delimitación del Área Natural Protegida Río Azul – Lago Escondido al momento de su creación mediante la sanción de la Ley 2833 de octubre de 1994. Se puede observar que una parte de la superficie del Lago Escondido queda fuera de los límites del área natural.



Cuadro 2: Se observa la ampliación de la superficie del Área Natural Protegida propuesta en el proyecto de Ley, Expediente 357 de 1997. El proyecto proponía la ampliación del área natural, a los fines de incluir al Lago Escondido en su totalidad, dentro de sus límites. Aunque como se verá mas adelante, del tratamiento del proyecto de ley y posterior sanción, surgiría lo contrario de lo propuesto inicialmente.



Cuadro 3: Con la sanción de la Ley 3267, se observa que la superficie del Lago Escondido quedó completamente fuera de los límites del área Natural Protegida. Liberando al Lago y su entorno de cualquier tipo de restricción como las impuestas por la normativa de las áreas naturales provinciales.



ANEXO X

BURCO SA: La consolidación de una unidad rural de 24.443 hectáreas

El análisis y la indagación que sigue a continuación tienen por objeto complementar los argumentos de la Tesis y darle mayor consistencia a algunas de las conclusiones a las que arriba. La información proporcionada pretende dar cuenta del tipo de actores y la modalidad que adquirió la relación con el Estado Provincial para llevar a cabo la transferencia espuria de grandes superficies de tierras fiscales o comunidades originarias, en favor de conglomerados económicos.

Se presenta un análisis cronológico de la evolución del grupo empresario en el país y en Río Negro. La fuente de la información volcada en el anexo es el Boletín Oficial de la Nación y documentación del grupo empresario consultada en la Inspección General de Justicia de la Nación.

Debe tenerse en cuenta que “Belgian Urban Renovation Company **SA**” no es la misma que “**SA** Belgian Urban Renovation Company **NY**”. Son dos sociedades distintas. La última es extranjera y se inscribió en el Registro de Sociedades Extranjeras. En cambio la que se menciona en primer término es una sociedad anónima constituida en el país. La misma que en 1998 se transforma en BURCO Argentina SA. Esta distinción no es menor ya que en Arelauquen Golf & Country Club SA y BURCO Desarrollos SA, si se mira detenidamente, uno de los socios es **SA** Belgian Urban Renovation Company **NY**. Es decir que es la sociedad extranjera.

Evolución del Grupo BURCO en Argentina y Río Negro

Fechas	Descripción
10 DIC 1993	Constitución: Belgian Urban Renovation Company SA . Socios: Hubert Gosse y Ernesto Gabriel Miguens.
30 DIC 1993	Se inscribe en el registro de Sociedades Extranjeras SA Belgian Urban Renovation Company NY . Establece filial y representante en Argentina. Hubert Gosse es el representante legal. Tiene como objeto societario la actividad inmobiliaria y la explotación de hoteles y restaurantes. Sede: Bruselas.
20 NOV 1997	Constitución: El Talismán SA .

13 ENE 1998	Constitución: Financiamiento RJDCA . Directorio: Presidente Hubert Gosse. Vice Nicolás Rodríguez Otaño.
14 AGT 1998	Belgian Urban Renovation Company SA Compra a un particular 1.726 hectáreas. Ubicado en la zona de Valle Encantado con costas sobre el Limay.
14 AGT 1998	Belgian Urban Renovation Company SA compra a una sucesión 5.282 hectáreas.
14 AGT 1998	Belgian Urban Renovation Company SA compra a una sucesión 4.445 hectáreas
14 DIC 1998	Belgian Urban Renovation Company SA cambia denominación. Pasa a llamarse Burco Argentina SA
JUNIO 1999	Constitución: Idea Aventure SA. Gosse y Rodríguez Otaño conforman Ideal Aventura SA , como Presidente y vice respectivamente.
FEB 1999	Belgian Urban Renovation Company SA absorbe a “La Punta del Norte SA” y “Edelin SA”.
10 DIC 1999	Constitución: Burco Desarrollos SA . Inscripta en el Registro de Sociedades Extranjeras. Socios: SA Belgian Urban Renovation Company NY y Burco Argentina SA. Directorio: Presidente Hubert Gosse, Vice Presidente: Nicolás Rodríguez Otaño.
22 DIC 1999	Constitución: BURCO Houseng SA . Directorio: Presidente: Nicolás Rodríguez Otaño. Director Suplente. Hubert Gosse.
16 MAR 2001	Constitution: Arelauquen Golf & Country Club SA . Socios: Nicolás Rodríguez Otaño y SA Belgian Urban Renovation Company NY . Directorio: Presidente Hubert Gosse, Vice Nicolás Rodríguez Otaño, Director Titular Jorge Garat.
06 ABR 2001	Constitución: Estancia Lago Rosario SA . Por escisión de BURCO Desarrollos SA. Directorio: Hubert Gosse. Director Suplente Nicolás Rodríguez Otaño.
29 ABR 2002	Constitución: Catedral 1350 SA . Socios: Burco Argentina SA y Hubert Gosse.
26 JUL 2002	Cambio sede social: El Talismán SA junto al resto de las sociedades anónimas del grupo cambian la sede social a Lavalle 190 piso 6 dto. “L”.
17 OCT 2003	El Talismán SA , nuevo Directorio: Presidente Hubert Gosse. Vicepresidente Nicolás Rodríguez Otaño.
17 DIC 2003	Constitución: Aero Adventure SA . Socios: BURCO ARGENTINA SA y Hubert Gosse. Directorio: Presidente Nicolás Rodríguez Otaño, Vice Hubert Gosse.

28 FEB 2005	Bergter Federico. Aparece como Director Titular en Burco Housing SA.
31 MAZ 2005	Bergter Federico. Aparece como Director Titular en Arelauquen Golf & Country Club SA.
29 ABR 2005	Bergter Federico. Aparece como Director Titular en reemplazo de Otaño, en Aero Adventure SA.
12 DIC 2005	BURCO ARGENTINA SA incorpora por fusión a “El Talismán SA” y “Aero Adventure SA”
11 ABR 2006	Constitución: Fracciones Lago Gutiérrez SA. Adquirida por BURCO.
8 NOV 2006	Constitución: Estancia Río Foyel SA. Directorio. Socios: Nicolás Rodríguez Otaño y Bergter Federico.
11 DIC 2006	Adjudicación: Fisco adjudica 81 hectáreas, parcela 19-4 445 622 a Bergter Federico y Usandizaga Pedro.
6 JUL 2007	Constitución: FEPOL SA
Abril 2008	Valle Alto SA Adquisición. Designación: Director Titular y Presidente a Nicolás Rodríguez Otaño, Director Titular a Hubert Gosse.
12 MAY 2008	Adjudicación: Fisco adjudica 3.008 hectáreas, parcela 20-1 850 750 a Bergter Tomas.
12 MAY 2008	Adjudicación: Fisco adjudica 1.355 hectáreas, parcela 20-2 775 330 a Bergter Tomas.
12 MAY 2008	Adjudicación: Fisco adjudica 286 hectáreas, parcela 20-1 765 780 a Bergter Tomas.
5 ENE 2009	Adjudicación: Fisco adjudica 7080 hectáreas, parcela 20-2 820 200 a (El Talismán SA) Estancia Río Foyel SA. Sociedad Anónima perteneciente al grupo de empresas de Hubert Gosse.
20 MAY 2009	Constitución: El Pedral Lodge. Director Titular y Presidente: Nicolás Rodríguez Otaño. Director Suplente: Hubert Gosse.
29 DIC 2010	Constitución: Río Villegas SA. Director Titular y Presidente: Nicolás Rodríguez Otaño. Director Suplente: Hubert Gosse.
	Constitución: La Yvelina SA La Yvelina S.A se disuelve sin liquidarse y transfiere su patrimonio a Finacial RJDC A S.A.
26 FEB 2010	Constitución: Lago Vinter SA, Presidente: Nicolás Rodríguez Otaño; Director Suplente: Hubert Marc Marie Henry Philippe Gosse

Septiembre 2010	Tupungato Winelands SA , para setiembre de 2010 eran director titular y presidente Gosse, vicepresidente Rodríguez Otaño y director suplente Daireaux. Opera viñedos y desarrollos inmobiliarios en Mendoza.
--------------------	---

Fuente: elaboración propia en base a información de Boletines Oficiales de la Nación y a información societaria obtenida en la Inspección general de Justicia de la Nación.

Entre junio de 2008 y febrero de 2011, lapso de dos años y siete meses, el Grupo BURCO SA se convirtió en titular de 24.443 hectáreas en el Departamento Catastral Bolsón y parte del Departamento Catastral Bariloche. Con la particularidad que los campos no están dispersos. Por el contrario, constituyen un área rural única. Se trata de siete inmuebles rurales de importantes dimensiones que mediante diferentes procedimientos terminaron en manos de un único dueño. De lo que se desprende que cada adjudicación no fue un hecho aislado, descontextualizado, que se agotó en sí mismo.

En todos los casos, los predios rurales pertenecían inicialmente al dominio público. Mediante adjudicaciones ficticias se revendieron casi en simultáneo. El valor promedio por hectárea de todas las transferencias incluidas en las cuatro presentaciones judiciales es de \$ 74,12.

La superficie de tierra transferida representa el 8,5 % de la superficie total del Departamento Catastral Bolsón, lo que nos da una idea de la escala que alcanzó el proceso de transferencia y apropiación de tierras.

El proceso de transferencia se concretó en virtud de la participación de la autoridad de aplicación de la ley de tierras (Ley 279). El grupo BURCO SA no podría haber sido titular de los inmuebles rurales que poseen en la actualidad, ya que la normativa se los impide (Ley 279).

Uno de los aspectos mas llamativos está relacionado con todo aquello que quedo dentro de los campos que conforman el área rural mencionada. Está localizado el Cerro Carreras - Nevado Mayor de 2200 msnm. Importante divisoria de aguas con actividad glaciar. Naciente de los ríos Chubut, Pichileufu, Foyel y Villegas. No es muy difícil advertir que se trata de un imponente reservorio de agua dulce. Además de los ríos mencionados, toda el área está recorrida por numerosos arroyos y vertientes que distribuyen el agua a los

cuatro puntos cardinales. La zona en general posee importantes áreas cubiertas por bosques de Lengua, Ñire y otras especies autóctonas.

Un informe elaborado por el Departamento Provincial de Aguas de la Provincia (DPA, 2011), señala que la suma de los caudales de los cursos que nacen en este macizo representa la segunda fuente de recursos hídricos de la provincia, luego de la cuenca del Río Negro.

En igual sentido, el informe ambiental realizado en el año 2007 para la Comisión Nacional de Seguridad de Frontera del Ministerio del Interior de la Nación describe la zona como de **especial interés hidrológico** ya que los cursos de agua que allí nacen originan cuencas que recorren miles de kilómetros cuadrados. Se trata del Río Pichileufu, afluente del Limay, y el Río Chubut, este último recorre una cuenca de más de 50.000 km (cuadrados) hasta desembocar en el Atlántico. Ambos ríos pertenecen a la cuenca del atlántico. Por otra parte, en la ladera occidental se originan los ríos Villegas y Foyel, que a través del Río Manso, conducen sus caudales hacia la vertiente del Pacífico (Río Puelo).

Los predios incluyen también las nacientes y casi 20 kilómetros de costa del Río Villegas, el Cerro del mismo nombre, el Cordón Pintado, Cordón Ciruela y Cordón Hermanos. Consolidando de esa manera una franja de características ambientales (biodiversidad) únicas ubicada entre el Río Villegas y el Río Foyel.

Se trata de *“un lugar donde la naturaleza se mantiene intacta. Combina hermosos y variados paisajes; estepa Patagónica, el bosque andino patagónico, imponentes montañas, profundos cañadones y curiosas formaciones rocosas que albergan al majestuoso cóndor andino. Todo ello evidencia el estado natural en que se encuentra toda la región”*. Tal es la descripción que hacen los titulares de los campos en cuestión (<http://baguales-patagonia.com.ar>); dejando en claro que es la naturaleza, la biodiversidad y los recursos ambientales lo que constituye el criterio de valoración y el factor de elección. Así como también, el factor de aprovechamiento y generación de renta.