

Territorios 16-17 / Bogotá 2007, pp. 207-224

Municipio y provincias

Una indagación en torno a la dinámica relacional a partir de un estudio de caso¹

Paula Nuñez²
paulagabrielanu@hotmail.com

sección general

¹ Trabajo de tesis de la licenciatura en historia, presentado el 20 de mayo de 2003 en la Universidad Nacional del Comahue, República Argentina.

² Becaria de Conicet, docente de historia en el nivel medio de la provincia de Río Negro, República Argentina. Investigadora en historia oral y ambiental.

Palabras clave:

provincia, integración, autoritarismo.

Key words:

province, integration, authoritarianism.

RESUMEN

El cambio de estatus de territorios nacionales que pasan a ser reconocidos como provincias, con derecho a elegir a su gobierno y mandar representantes al poder legislativo nacional, da inicio a un complejo proceso. En el mismo se incorpora una esfera gubernamental nueva a espacios heterogéneos, para los cuales la gobernación designada por el Estado nacional hasta entonces se reducía a roles administrativos que no respondían a las particularidades. De allí que, al preguntarse de qué forma se llevó adelante la conformación de las provincias y la redefinición de las relaciones, permite revisar los modos en que las tensiones nacionales son incorporadas en términos locales. El caso que ocupa a este trabajo es el de la provincialización de Río Negro y las particulares circunstancias que atravesaron el diálogo entre la comuna de San Carlos de Bariloche y el incipiente espacio gubernamental que se abrió a partir de 1958.

ABSTRACT

A complex process has been started by the status change of national territories that gained recognition as provinces, with the right to elect their own government and send representatives to the national legislative branch. This process incorporates a new governmental sphere into heterogeneous spaces, for which administrative roles that did not address any particularities used to be performed until then by the Governor's office designated by the National Government. Therefore, by asking how the province formation and the relations redefinition were carried out, the review of national pressures' incorporation in local terms has been enabled. The case addressed by this paper is the provincialization of Río Negro and the particular circumstances of the dialog between the San Carlos de Bariloche commune and the incipient governmental space opened since 1958.

PAULA NUÑEZ

Introducción

El presente trabajo caracteriza la integración del municipio de San Carlos de Bariloche, situado en el extremo sudoeste de Río Negro, al concierto provincial. Para ello toma como punto de inflexión el momento en que Río Negro cambia su estatus de territorio nacional a provincia, firmado en 1955 y hecho efectivo en 1958.

El proceso de provincialización, que permite la elección interna de gobernantes locales y la existencia de representantes en las esferas legislativas del gobierno nacional, comporta una heterogeneidad correspondiente a la amplitud social y geográfica que se afecta (Favaro; Morinell, 1993; Favaro; Bucarelli, 1995; Iuorno, 2001; Bucarelli, 1996). En el caso del territorio de Río Negro a esto se suma la profundidad de los regionalismos que debilitaron la interrelación entre sus localidades.

Dentro de Río Negro, San Carlos de Bariloche se diferencia desde sus inicios porque fue una localidad de frontera, con corrientes poblacionales diferentes al del resto de las regiones (Vapnarsky, 1983). Bariloche no consolidó el diálogo con el resto del territorio rionegrino —a principio de siglo por el importante comercio con Chile y desde el 30 por la influencia de la Dirección de Parques Nacionales—.

El mapa de la página siguiente visualiza el territorio sobre el cual se hacen todas las referencias. Al analizar los estudios sobre Bariloche (Vallmitjana, 1993; Mendez e Iwanow, 2001) se encuentra que a partir de las inversiones materiales que realiza

Parques Nacionales en la década del treinta, esta localidad se establece como destino turístico. Estas inversiones se realizaron con una visión estratégica —en el sentido que el desarrollo económico resguardaría el cierre de las fronteras— y exclusiva —en tanto que la infraestructura que se construía tenía en vista a los sectores sociales de mayores recursos—.

El destino económico de Bariloche como ciudad turística se determinó cuando la localidad ya tenía carácter de municipio, es decir, podía elegir a sus autoridades y definir un cierto tipo de desarrollo local. Este no es un punto menor; los municipios fueron los únicos espacios relativamente autónomos en los territorios nacionales. Sin embargo, debe resaltarse que el carácter municipal en Argentina no es equivalente al de otras experiencias latinoamericanas como Brasil o México, porque en este país la Constitución Nacional no define un régimen municipal de gobierno. De hecho, es cada provincia la que a través de sus constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales organiza su propio régimen municipal. En el caso de Bariloche su reconocimiento como municipio en 1930 provino de la nación y reprodujo la concepción de la mayor parte de los municipios creados en esa década: una simple noción administrativa. En efecto, en estos años la autonomía municipal no necesariamente se opuso a la progresiva centralización política argentina, y Bariloche se sumó con particular fuerza a esta centralización bajo la mano de Parques Nacionales.

MUNICIPIO Y PROVINCIAS

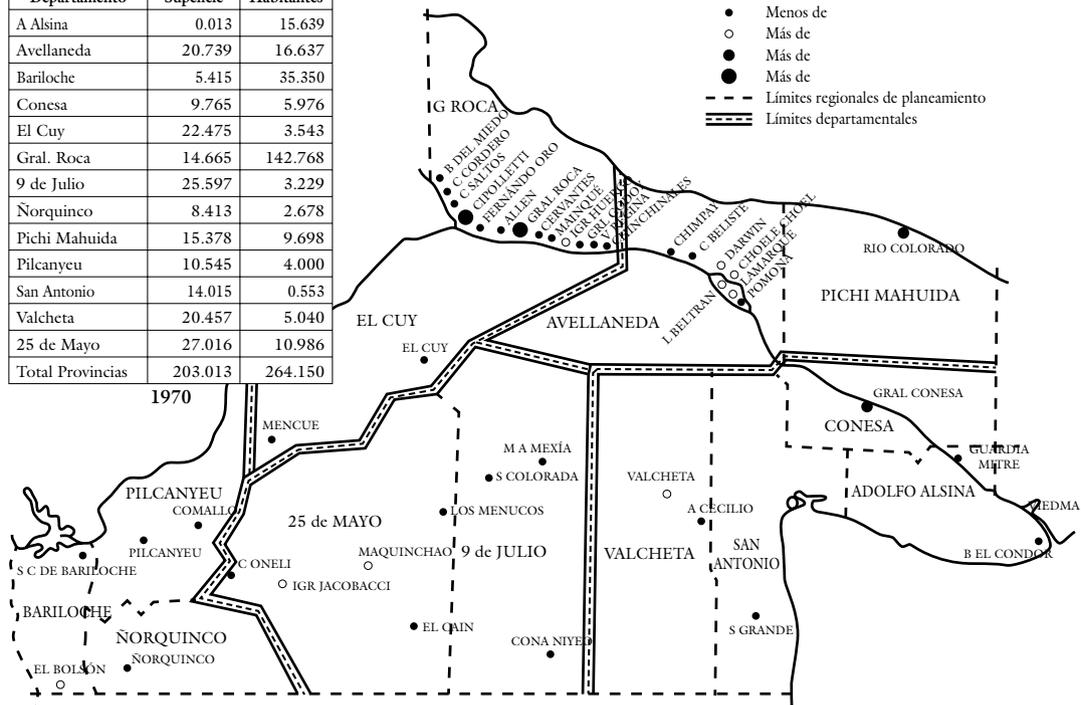
territorios 16-17

209

Mapa de la provincia de Río Negro

Municipios y Localidades Principales

Departamento	Superficie	Habitantes
A Alsina	0.013	15.639
Avellaneda	20.739	16.637
Bariloche	5.415	35.350
Conesa	9.765	5.976
El Cuy	22.475	3.543
Gral. Roca	14.665	142.768
9 de Julio	25.597	3.229
Norquínco	8.413	2.678
Pichi Mahuida	15.378	9.698
Pilcanyeu	10.545	4.000
San Antonio	14.015	0.553
Valcheta	20.457	5.040
25 de Mayo	27.016	10.986
Total Provincias	203.013	264.150



Citado en Rey y Vidal (1975), p.113.

La localidad devino en un espacio dependiente de las decisiones tomadas por la dirección de Parques Nacionales; sobre todo por que al pertenecer a un territorio nacional no existían instancias regionales que pudiesen discutir sus límites jurisdiccionales. Esta visión se trastoca a partir del golpe de 1943 y la relevancia que cobra la figura de Juan Domingo Perón, en un proceso que junto con la concepción del turismo puso sobre el tapete todo el esquema redistributivo de país (Scarzanella, 1998). En los años

inmediatamente anteriores a la provincialización existió un alejamiento de Parques Nacionales del control del desarrollo económico de la localidad. La construcción de hoteles descansó a partir de entonces en manos privadas y en sindicatos. La idea de los treinta, de construir una “villa tipo suiza en los Andes”, no tenía mayor interés para el gobierno nacional de Perón.

El Segundo Plan Quinquenal exponía que el turismo se enmarcaba en acción social. Este principio trajo a la localidad un alto

territorios 16-17

210

PAULA NUÑEZ

número de visitantes, por el desarrollo del turismo social, pero con esta nueva perspectiva no se hicieron inversiones de capital en función de un proyecto más amplio, ni se planteó la necesaria rentabilidad de las iniciativas turísticas.³

Esta mirada se diferencia sustancialmente de la que se dio desde el ámbito nacional a otras actividades económicas como el desarrollo rural, donde el objetivo fundamental era “(...) procurar la elevación del nivel de vida social, material y cultural de la población rural...”;⁴ o el desarrollo minero, que buscaba “(...) lograr el máximo aprovechamiento de los recursos minerales...”⁵ A diferencia de éstos, el turismo no fue concebido en términos de recurso económico, sino de derecho social que no contemplaba su utilidad como estrategia de integración zonal.⁶

El cambio del rol de Parques Nacionales se consolida en 1956 cuando el desarrollo turístico pasa íntegramente a depender del Ministerio de Transportes.⁷ El progresivo alejamiento administrativo de Parques Nacionales y la efectiva provincialización en 1958 abren interrogantes sobre el modo en que estos cambios se vieron acompañados por giros en los proyectos de desarrollo, sobre todo en el modo en que las particularidades de Bariloche se reconocieron a partir del ejercicio de la autonomía provincial.

La provincialización

La provincialización de los territorios se sanciona el 28 de junio de 1955, por Ley

14.408. Río Negro, hacía muchos años cumplía las condiciones demográficas para ser provincializada y los reclamos por constituirse como provincia eran cada vez mayores (Bucciarelli, 1996), aunque en San Carlos de Bariloche, por su parte, no se sentía necesariamente propia esta reivindicación.

Es posible que la continua presencia del Estado Nacional en la localidad, a través de Parques Nacionales, habilitara un diálogo directo con el gobierno nacional, lo cual generaba que no se sintieran como propias las reivindicaciones generadas en otros espacios.

A la distancia simbólica se agregó la precariedad de los caminos, sobre los que en esos años no se reclaman mejoras. De hecho, hay menciones de reclamos por la ruta a Buenos Aires, por el paso a Chile, pero la vinculación con Viedma —el centro administrativo del territorio— no aparece como necesidad durante el gobierno de Perón,⁸ o incluso en la Revolución Libertadora.⁹

La posibilidad de que la provincia pasara por encima de la autonomía de Parques, y que se abriera un ámbito de diálogo para el crecimiento de Bariloche con otros espacios rionegrinos, ni siquiera aparece como posibilidad en el imaginario local.

La profunda división de Bariloche respecto del resto del territorio rionegrino puede percibirse en la gestación de un proyecto alternativo: la formación de la provincia de los lagos. En 1954 se acerca a la presidencia un proyecto de provincialización alternativo que tomara en cuenta estas diferencias y permitiera la formación de la “provincia

³ Siguiendo al Segundo Plan Quinquenal, el objetivo fundamental que se reconocía era “a) Posibilitar el acceso del Pueblo al conocimiento de las bellezas naturales del país y las creaciones del esfuerzo argentino, aprovechando al mismo tiempo los beneficios del descanso físico y espiritual que proporciona el turismo; b) Facilitar el acceso del mayor número posible de extranjeros al conocimiento del país, mediante la organización adecuada del turismo hacia los centros de mayor belleza y atracción.” 2º Plan Quinquenal (1952), Presidencia de la Nación Argentina, Subsecretaría de Informaciones, p. 105.

⁴ *Ibid.*, p. 111.

⁵ *Ibid.*, p. 153.

⁶ Esta visión del turismo como herramienta de integración puede consultarse en Bustillo (1971), Galano (1945) y Oreja (1996).

⁷ Decreto Ley 6325, sancionado el 11 de abril de 1956.

⁸ Las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón abarcan el período 1946 – 1955.

⁹ La “revolución libertadora” es el golpe de Estado que derroca a Perón en 1955 e inicia un gobierno de facto que finaliza en 1958.

¹⁰ *Diario Río Negro del 15 de octubre de 1954. Es discutible el punto de la identidad rionegrina lograda si, más allá del Alto Valle se involucra al resto del territorio, pero este argumento fue suficiente para trabar el proyecto de la provincia de los lagos.*

¹¹ *Nelly Frey no sólo era nacida y criada en Bariloche; era la hija de quien había sido el primer presidente del consejo local. Su padre, Emilio Frey había llegado a la región con el perito Moreno durante los estudios de límites; participó en la Comisión de Bailey Willis y fundó el Club Andino Bariloche, una de las instituciones locales más representativas.*

¹² *El 28 de julio de 1957 fueron elegidos 23 convencionales que integraron la Convención Constituyente. La misma inició sus deliberaciones el 31 de agosto de 1957 y finalizó con la sanción de la constitución de la provincia el 10 de diciembre de ese año.*

¹³ *Con fecha 20/10/73 se dictó la Ley 852 que declara capital la ciudad de Viedma – B.O. N° 1049 de 12/11/73. Ibid., p. 11.*

de los lagos” a partir del desmembramiento del territorio rionegrino.

Este proyecto parecía concretado cuando la zona del valle se opuso a esta división desde la Cámara de Agricultura, Industria y Comercio, aduciendo que iría en contra de la identidad lograda en el territorio y que afectaría el prestigio de la producción valletana.¹⁰

De esta forma, para el caso que nos ocupa, se dejó de lado el criterio que revisaba los quiebres organizativos existentes cuando, en 1955, se provincializa Río Negro junto a Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Formosa, pocos meses antes del golpe de Estado que derroca al gobierno nacional ese mismo año.

La conformación de Río Negro como provincia no se hizo efectiva sino hasta 1958 con la restauración de las formas democráticas en Argentina que, aun cuando se practicaron en forma limitada por la proscripción del partido justicialista, permitieron la primera elección provincial. El contexto de contradicciones que debería responderse desde las nuevas formas administrativas puede revisarse desde la conformación de su Carta Magna.

La Constitución provincial

De todos los sectores de Río Negro se acercaron constituyentes para redactar la Carta Magna de la provincia. Bariloche aportó los de mayor relevancia: la presidencia de la Comisión estaba en manos de una barilocheña: Nelly Frey de Neumeyer.¹¹

La primera Constitución de Río Negro presenta aspectos legales novedosos y desde su análisis se podrá indagar qué lugar se suponía para San Carlos de Bariloche en el concierto de las localidades. La Constitución fue redactada antes de dar efectivo comienzo a las instituciones democráticas de la reciente provincia.¹² El problema central que atravesó su redacción tiene directa relación con la herencia de los regionalismos: en la elección de la capital de la provincia. Tres ciudades pugnaban por ocupar este lugar: Viedma, General Roca y Choele Choel. Para frenar las tensiones que se estaban generando no se fijó la capital de la provincia en ninguna localidad.¹³ Así, el artículo 4° declara:

(...) las autoridades de la provincia residirán en la ciudad que se declare capital por una ley especial de la legislatura, con los dos tercios de votos del total de sus miembros.

(...) esta ley será votada no antes de cinco años de sancionada la presente constitución y será precedida de un estudio integral a cargo de una comisión técnica que dictaminará al respecto.

Este debate, el más recordado del período, permite intuir tanto los quiebres internos del territorio como el complejo clima político nacional proyectado en la escala local; No obstante, la distancia de Bariloche respecto del resto de la provincia se percibe con mayor fuerza en una temática que no provocó enfrentamientos: la propuesta sobre el régimen económico.

En este sentido los constituyentes tuvieron un acuerdo claro. Hay una vocación social

PAULA NUÑEZ

en las propuestas económicas que reconocería la Provincia¹⁴ (Epifanio, 1982). En la mención taxativa de las actividades reconocidas, se insiste en este aspecto, así en el artículo 33° se destaca “(...) La producción agrícola, industrial y minera, el comercio y el crédito, así como el trabajo y la propiedad privada, serán consideradas en función social (...)”

Esto da cuenta tanto de la visión económica del momento como de la distancia de Bariloche del resto de la provincia, ya que entre las actividades consideradas no se menciona al turismo, a pesar de la relevancia económica lograda en esos años.

Esta ausencia redundará en todo el proceso posterior, ya que la actividad turística adolecerá de las protecciones planteadas para las actividades que sí se reconocen explícitamente. El “sentido regional” propuesto para la industria en el artículo 38° no cubre a las actividades turísticas. Es un vicio de origen sumamente relevante, porque protege el crecimiento de las regiones a partir de las especificidades, pero en la medida que las actividades sean reconocidas como particulares de ese lugar. Así, la peculiaridad de Bariloche no se resguardó aún antes de constituirse efectivamente la provincia.

Esta ausencia tiene varias explicaciones desde la memoria local, las cuales permiten percibir la lógica con que se concebía el turismo en esos años, y que por tanto ameritan ser expuestas con las propias palabras de los entrevistados: “Bueno probablemente puede haber dos razones, no estaba exaltado todavía lo que era la potencialidad del turismo, quizás, se descontaba que el turismo

era cosa de Parques Nacionales esa también pudo haber sido. Mirando a la perspectiva se notaba eso”¹⁵

El turismo, como actividad económica, había generado fondos tales que facilitaron importantes construcciones como el pavimentado de caminos. También era reconocido como la principal actividad económica desde el municipio, pero el peso heredado de la figura de Parques Nacionales ayudó a referenciar a esta institución las actividades. Si a esto sumamos la herencia de la actividad ligada a “acción social” y el escaso reconocimiento que se daba desde Bariloche a las esferas provinciales que se estaban creando, se puede comprender por qué la principal actividad económica de la localidad no fue contemplada en esta redacción.

El problema que acarrea este silencio es que, implícitamente, queda como una actividad menor en el concierto de actividades, con una asimetría implícita en la vinculación entre localidades, ya que el reconocimiento de las poblaciones está en directa relación con el reconocimiento de las actividades que se desarrollan en las mismas.

El mapa de tensiones previo a hacerse efectiva la provincialización puede resumirse principalmente en los siguientes factores.

- La visión de San Carlos de Bariloche que reconoce en Parques Nacionales la figura regente.
- La Ley de 1956 que impide materialmente que Parques Nacionales pueda tener este lugar .

¹⁴ Como indica el artículo 32 “La actividad económica de la provincia debe orientarse sobre la base de planes que coloquen a la explotación y distribución de la riqueza, al servicio de la colectividad y el bienestar social”.

¹⁵ Vicente Ojeda, ex gerente de Aerolíneas Argentinas

- La distancia simbólica y las dificultades materiales de los caminos, que trabaron el diálogo entre localidades.
- Una Constitución provincial que reconoce de manera diferenciada las actividades de las distintas poblaciones.

Este marco permite visualizar las problemáticas que debería enfrentar la nueva administración.

A partir de la provincialización

A pesar de la complejidad heredada, el gobierno que se instala tanto a nivel provincial como municipal reconoce al problema de la integración como el principal de esos años.

Durante el primer período de gobierno se asientan importantes instituciones, pero no hay acuerdos claros en lo que respecta al turismo. Así, por ejemplo, el proyecto del entonces gobernador Castello de formar una escuela de hotelería en Bariloche se frustra por los intereses de sindicalistas y sectores empresariales, donde la falta de profesionalismo en las actividades permitía negociar con mayor amplitud los favores mutuos de estos sectores. Aún cuando la integración de Bariloche con el resto del territorio provincial no es resuelta en este período, es vivida como una dificultad a superar: hay una intención de acercamiento que aparece en el continuo diálogo entre los ámbitos provinciales y locales, así como en la iniciativa del gobernador de conformar el gobierno en Bariloche, durante un

corto lapso como, una manera de acercar esta organización.

La provincia llega a Bariloche fundamentalmente con una política organizativa. En el espacio rionegrino la carencia de instituciones sufrida durante el período de territorialización demandaba respuestas urgentes en estos primeros años. La Policía, la educación, la justicia y la economía comenzaron a funcionar. Hay muy pocos estudios en relación con el modo en que fue llevado a cabo el proceso de incorporar instituciones; sin embargo, las referencias en las memorias de los pobladores dan cuenta de que, mayormente, estuvo apoyado más en voluntades personales que en un respaldo material eficiente.

Por ejemplo, el primer juez letrado de Bariloche, Jorge Poviña, hace referencia a las falencias:

(...) cuando me invitan los miembros de colegio de abogados a conocer el edificio que iba a ser la sede de mi juzgado, no tenía nada, había creído, dos máquinas de escribir; no había absolutamente nada, ni los muebles, le pedí prestado a distintas instituciones, que nos presten porque de Viedma no podían suministrarnos económicamente el elemento básico para funcionar normalmente (...).

Teniendo en cuenta las complejidades propias de las reconstrucciones de la memoria (Alcázar, 1998), lo que se destaca en el arribo de las instituciones es una debilidad en cuanto a la posibilidad material de cumplir con los objetivos que se planteaban. Con esto se quiere decir que aún cuando la in-

PAULA NUÑEZ

tención de la provincia era dar respuestas a las necesidades de la localidad, esta intención no necesariamente significaba que la provincia contara con la base material para poder satisfacerlas.

Esta visión de una provincia que empieza a funcionar con fondos limitados, confiando en esfuerzos personales, expone una precariedad que contrasta con los recuerdos locales de lo que fue el arribo de Parques Nacionales en 1934. Bariloche ya había tenido la experiencia de la llegada de una institución organizadora, y éste había sido muy significativa, pues estuvo acompañada por un volumen de fondos tales que reorientó la economía en función de los intereses de Parques Nacionales.

En contraposición a esta experiencia, la provincia ingresa con menos fondos y menos fuerza. Es posible que parte de las desconfianzas generadas desde Bariloche hacia la provincia se fundaran en la visión de que las respuestas que se proponían desde las esferas provinciales tenían un signo de precariedad.

Otro ejemplo claro de las dificultades del ingreso de la provincia se encuentra en la educación, donde las carencias que fueron resueltas desde iniciativas locales, cuando, por ejemplo, los padres y alumnos ofrecen subvencionar el sueldo de los docentes a fin de que se apruebe la apertura del magisterio en la localidad.

Por otro lado, la legislación provincial referida a Bariloche estuvo restringida a otorgar subsidios a instituciones locales no productivas —clubes deportivos, bomberos voluntarios, etc.— o a mejorar el ámbito educa-

tivo. Esta situación posiblemente se haya debido a que el turismo no estaba considerado explícitamente entre las actividades productivas.

No hay mayores referencias legales a la actividad turística. En otras poblaciones la legislación tiene claras connotaciones productivas, sobre todo en relación con la organización de la agricultura. Esta diferencia en la naturaleza de la cobertura hacia los diferentes espacios puede dar cuenta del eclipse de la preocupación por el crecimiento integral de la provincia, así como una inercia de los ciudadanos barilochenes tendiente a ignorar al ámbito provincial como generador de los soportes legales de su desarrollo. En este marco crecieron iniciativas particulares, ya que la provincia estaba lejos de querer interferir en el proceso económico de Bariloche.

De hecho, las pocas intervenciones claras dan cuenta de la escasa reflexión en cuanto a la complejidad heredada del período de provincialización. Esta afirmación se sustenta sobre todo en la forma cómo, desde la legislación de Río Negro, se intenta actuar en torno a una de las temáticas más delicadas de Bariloche en esos años: las tierras.

El manejo de las tierras del ejido municipal es un tema de mucha relevancia local durante el origen de este proceso; dejó de estar en manos de Parques Nacionales en 1957 por la Ley 14487 —denominada también Ley Luelmo—, por medio de la cual se pasó al control del municipio todos los terrenos fiscales del ejido más los correspondientes hasta la zona de Llao Llao.

¹⁶ *Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 17, pp. 1104-1958.*

¹⁷ *Sumándose a los males-tares, en este mismo 1960 se produce uno de los cataclismos naturales más recordados en Bariloche: un terremoto que destruyó el puerto, que funcionaba hasta entonces frente al Centro Cívico. Esta situación era particularmente grave ya que las vías lacustres eran de suma importancia, no tanto por los circuitos turísticos, sino por ser el vínculo más dinámico hacia Chile. El sismo fue producto de un enorme maremoto que destruyó importantes poblaciones en el lado chileno. En Bariloche no se dudó; inmediatamente se armaron patrullas de socorro poniendo a disposición recursos materiales y humanos, los términos de la ayuda hacían referencia a una importante vinculación.*

Las razones que justifican esta ley muestran el conflicto latente en la localidad:

Ya la vieja ley 1.532 de organización de los Territorios Nacionales (...) establecía en su artículo 9º el derecho de los concejos municipales a conceder en venta y escriturar las tierras fiscales que se encontraran en cada municipio. En el caso especial que nos ocupa, la Dirección de Tierras no transfirió a la comuna, sino a la Dirección de Parques Nacionales las tierras fiscales enclavas en San Carlos de Bariloche (...) Parques Nacionales ha dispuesto, desde su creación hasta la fecha, de las tierras fiscales que quedan dentro del ejido municipal de San Carlos de Bariloche, procediendo a su venta en varias oportunidades. Cabe suponer que se trata de una situación de hecho más que de derecho (...) La finalidad primordial de la ley 12.103, y por ende de la Dirección de Parques Nacionales, es la conservación de la flora y la fauna (...) dentro del perímetro de los Parques Nacionales, no hay ninguna flora ni fauna que proteger en los lotes fiscales urbanos (...)” agregando “(...) no puede caber la más mínima duda sobre la capacidad de la comuna para conservar las bellezas naturales tan importantes para una ciudad de turismo (...).¹⁶

Esta reivindicación local fue pasada por alto en 1960 cuando la Resolución 22-C-60 indica que un legislador provincial propone la derogación de esta ley. El municipio reacciona pidiendo el rechazo de este proyecto a la legislatura de Río Negro. Entre los motivos de este pedido alude que lesiona la autonomía comunal y que el legislador no consultó con el Concejo Municipal antes de proponer un cambio de esa dimensión.

Este caso expone la ausencia de diálogo general.

Podemos decir que el período en el que se da inicio a la provincia no fue fácil: a las dificultades del armado institucional de la provincia se sumó el contexto político enrarecido por la exclusión del partido justicialista de las elecciones.¹⁷

Es un período contradictorio, porque si bien se encuentran situaciones que se explican desde las distancias plasmadas en el período de territorialización, también se cuenta con un intento de las partes por tratar de salvar estas distancias. Además, desde la localidad fue cobrando mayor espacio la gestión interna. Durante estos primeros años las referencias a construcciones y mejoras dan cuenta de un intento de repensar la localidad y el proyecto de ciudad desde el municipio. A pesar de que no se logra constituir un proyecto económico común, la ciudad parece crecer sobre una serie de acuerdos. Los reclamos a la provincia muestran el interés por mejorar un diálogo que se sabía difícil.

Desde el ámbito provincial, la integración también se trataba de resolver: la vocación de descentralización llevó a situar diversas secretarías fuera de la localidad de Viedma, ligadas a los espacios en donde fuesen más necesarias. Así, la Secretaría de trabajo se sitúa en la localidad de Roca y la de Turismo en San Carlos de Bariloche. Esto representó un paliativo menor: al menos, frente a las grandes trabas presentes se manifiesta la disposición de resolverlas.

El golpe institucional que termina con la caída del gobierno de Frondizi en 1962, y

PAULA NUÑEZ

el correspondiente arrastre provincial, pusieron freno a los intentos de aproximación entre el municipio y la provincia. El marco de un gobierno autoritario, durante el interregno de Guido, permitió que se llevara a cabo uno de los ejemplos más claros de la primacía del espacio nacional sobre la localidad. Uno de los empresarios más importantes de Bariloche fue nombrado director nacional de turismo y desde este lugar impuso a la ciudad un proyecto que él consideraba importante, más allá de las necesidades que se tuviera en el conjunto de la sociedad. La unilateralidad vivida con Parques fue reproducida en este accionar. Pude pensarse que el quiebre repentino de instituciones que no había logrado madurar una dinámica relacional clara; tal vez haya operado como freno a la integración.

El gobierno iniciado en 1964 arrastró dificultades, pero lentamente y desde las prácticas democráticas empezó a formar acuerdos. Entre las decisiones tomadas se encuentra la sanción de la Ley de Turismo Provincial, que era reclamada desde los primeros momentos de la provincia. Esta ley, sin embargo, llevó a más desencuentros. El turismo no estaba contemplado entre las actividades productivas; así, la Ley 138 de Fomento Industrial, sancionada en 1960, no lo tomó en cuenta.¹⁸ Además, la ley de Turismo, sancionada el 28 de octubre de 1964, tenía varios puntos que generaban resquemores, como la declaración de interés turístico a toda la provincia. Por un lado, la particularidad de Bariloche no se respetaba en el sentido regional del resto de las actividades, pero por el otro, los in-

gresos logrados a través del turismo se extraen de la localidad y se llevan a la esfera provincial.¹⁹

Esta ley fue en contravía de las demandas locales que buscaban incorporar al turismo dentro de las actividades industriales, pero éste no sólo no fue considerado dentro de las industrias sino que tampoco se consultó a la localidad. Esto muestra la distancia entre las directivas provinciales y las necesidades locales. Así, en este período encontramos que desde el marco legal se eclipsa a Bariloche.

Sin embargo, se buscó rescatar la importancia de la localidad andina en el plan de obras propuesto en 1964. Se trataba de una nueva ruta que uniría Bariloche a Chile por el paso de los Vuriloches y se articularía con un camino entre Puerto Blest y Pampa Linda. El crecimiento de Bariloche, en consecuencia, se apoyaría en el intercambio internacional. A esto se suma que los consecutivos reclamos del legislador barilochense por mejorar la Ruta 23, que uniría a toda la provincia, comienzan a ser atendidos, porque se eleva a vialidad el pedido de estudio para pavimentar la misma, apoyado por el Consejo de la localidad. Además, se hacen menciones a una reconstrucción del puerto destruido en 1960.

Las mejoras no sólo se dirigen desde el espacio provincial: la propia localidad estaba llevando adelante una de las más profundas reflexiones sobre la actividad turística. El director municipal de turismo, Jesús Dionisio Banjul, elaboró un trabajo denominado “Lineamientos para una política turística” en el que expuso las importantes necesida-

¹⁸ En este sentido esta ley destaca “Artículo 5º.- Las industrias que manufacturen, extraigan, transformen o elaboren artículos y productos en los que se utilice en forma total o parcial materia prima originaria de la provincia y las referentes a la conservación frigorífica, gozarán de exención de los siguientes impuestos

a) Inmobiliario, en cuanto a los edificios o terrenos donde se hallen instaladas las plantas industriales y las adyacentes afectadas en forma exclusiva al desarrollo de la industria.

b) A las actividades lucrativas.

c) Sellos, en cuanto legalmente esté a cargo del establecimiento y corresponda a actos jurídicos inherentes a la constitución e instalación de la industria”.

¹⁹ En el artículo 30º de esta Ley se indica: “Los recursos a que se refieren los incisos 1 al 16 del artículo 12º, de la presente Ley, serán ingresados a una cuenta especial que a tales efectos se abrirá en el Banco de la Provincia de Río Negro y destinados exclusivamente a atender inversiones y gastos para la promoción turística, a cuyo efecto el respectivo rubro de recurso será incluido en la sección tercera de cálculo de recursos”.

territorios 16-17

217

des de Bariloche, entre éstas la ruta a Buenos Aires. Por otro lado, se generan iniciativas para dar más importancia a la temporada invernal, como es la organización de la Fiesta de la Nieve, reconvirtiendo el encuentro en el Cerro Catedral como una verdadera fiesta popular que sirviera de promoción y de encuentro.

Es llamativo que las mejoras y los acuerdos logrados entre 1964 y 1966, que fueron una forma de aplicar la Ley de Turismo sin afectar la particularidad de Bariloche, no se recuerdan en ninguna de las variadas entrevistas. Esto posiblemente sea porque el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Illia, en 1966, impidió que tuvieran forma concreta.

La apertura de una nueva ruta se desdibujó porque la militarización de las instituciones trabó la realización de caminos de encuentro, a pesar de que en nombre del turismo se siguieron realizando intercambios formales entre el municipio y las autoridades chilenas. Otro proyecto frustrado fue la Ruta 23, que ni siquiera vuelve a mencionarse. En cambio sí se concreta la ruta a Buenos Aires.

Es difícil pensar que esta iniciativa haya tenido relación con la problemática específica que afectaba a San Carlos de Bariloche, porque fue el inicio de las obras del Chocón el que llamó la atención del gobierno nacional sobre el espacio patagónico, aunque no lo suficiente como para tomar la iniciativa de pavimentar una ruta que no pasara por allí. Sin embargo, sí se trató de continuar la ruta 237, que atraviesa el territorio neuquino, y llegar a Bariloche. Pero

el peso limitado de Bariloche se observa en que el asfalto, que se inaugura en septiembre de 1967, llega hasta 46 kilómetros de la ciudad, existiendo zonas sin asfaltar en las cercanías de Piedra del Águila. La finalización del asfalto completo y sin baches llevará muchas gestiones con posterioridad a su inauguración.

De este período puede destacarse que la ciudad encuentra sus límites infraestructurales. La esperada multiplicación de turistas enfrenta a la localidad a su urbanización precaria en muchos aspectos; no hay terminal de ómnibus; no hay una ruta de circunvalación que permita a los vehículos visitantes evitar el centro de la ciudad; no hay puerto en el centro, e incluso entre las dificultades puede contarse que los propios barrios de la localidad no cuentan con un normal suministro de agua. Se dice que van a hacerse todas las construcciones necesarias, llegando incluso a anunciarse la llegada de los fondos para construir un puerto, que se inicia y nunca se termina. Tampoco se realizan algunos de los refugios y estaciones de acampantes que se propusieron para apoyar el turismo mochilero.

Asimismo, se realiza la construcción más discutida del período —y prácticamente de toda la historia de la localidad—, el Bariloche Center. El terreno sobre el que se realizó tenía ciertas pautas de construcción establecidas en la Resolución 32-C-67, que, entre otras características, señalaba que como máximo la construcción debía tener cinco plantas. No obstante, un año después se aprueba que en la Manzana 209 se eleve un edificio de diez pisos.

PAULA NUÑEZ

La construcción de este edificio es exaltada en los medios de prensa del momento: “Se inician las obras del monumental edificio Bariloche Center”,²⁰ o “Capacidad de alojamiento para 1000 personas tendrá el Bariloche Center”,²¹ son algunos de los titulares que hacen referencia a una edificación que hasta pocos meses antes, por razones de mantener un estilo arquitectónico en la ciudad, había estado prohibida. En junio de 1972, con motivo de la inauguración de la obra, iniciada en 1968, las referencias a ésta son: “Una ventana hacia América”; “una realidad Americana”; “un esfuerzo que honra a la visión, fe y ejecutividad de la acción privada”; “una nueva noción turística y comercial”.²² El edificio más discutido y criticado de la ciudad resulta en la visión del futuro de ese período, pero no es la única planificación conflictiva.

La construcción en los barrios había sido una preocupación creciente, pero, a pesar de que se asegura la construcción de un “barrio modelo” o “ciudad satélite”²³ en la zona alta de la ciudad, denominada “Pampa de Huenuleo”, nunca se concretó. Los problemas sociales que se generaron en los barrios en los alrededores de Bariloche fueron agravándose paulatinamente. Las referencias a una modernidad que rompía con el pasado fue una referencia continua de esos años, tal como se visualiza en las referencias a las primeras casas de madera que aún quedaban en el centro:

Criterios arbitrarios sobre la edificación en Bariloche (...) en la misma calle Mitre, principal arteria de la ciudad (...) surgen edificios de la planta baja

a corta distancia de otros de seis pisos y se llega a refaccionar por completo viejas casuchas de madera como se hace en la actualidad a la altura del 400 de dicha calle, detrás de una vieja casita de madera se está construyendo un amplio local comercial, pero exteriormente la casa quedará como antes, nada más que un rancho vetusto.²⁴

Esta desvalorización de un pasado vinculado a Chile se reprodujo en la organización interna de la localidad. En el Primer Congreso de Historia de la Provincia de Río Negro, realizado en Bariloche, se cambió la fecha de aniversario de la ciudad. Este no es un punto menor, porque, a pesar de que no se había formalizado, esta fecha era un festejo habitual. En Bariloche se reconocía como primer poblador a Carlos Wiederhold y éste venía de Chile. Con la excusa de los problemas limítrofes existentes en el gobierno de Onganía se decidió cambiar la fecha del 20 de febrero de 1895, al 3 de mayo de 1902, cuando Julio Argentino Roca destina las tierras para la población. El rechazo simbólico hacia el espacio chileno era facilitado por la xenofobia generada desde el gobierno nacional, con una consecuencia especialmente grave: el espacio que en 1964 se pensaba como centro de intercambio y fuente del nuevo dinamismo necesario para la localidad, se transformó en un espacio casi enemigo.

A esto hay que agregar que las demandas en nombre de la modernización parecen chocar con la falta de infraestructura básica, que, por ejemplo, asegurara el suministro de agua a la población. Así, todos los reclamos por mejoras urbanas se pierden

²⁰ *Diario Río Negro*, 15 de junio de 1968.

²¹ *Diario Río Negro*, 17 de junio de 1968.

²² *Extraído de la sección complementaria “Bariloche Center” del diario Río Negro de junio de 1972.*

²³ *Diario Río Negro*, 7 de diciembre de 1966.

²⁴ *Diario Río Negro*, 4 de diciembre de 1968.

en este contexto de quiebres y desencuentros permanentes. Bariloche se encontró así enmarcada en un proyecto de crecimiento más allá de sus límites locales. Las escasas referencias a sus zonas aledañas, la precariedad de los caminos a su alrededor —donde sólo se mencionan los reclamos por la Ruta a Buenos Aires—, el creciente alejamiento del espacio chileno y la desarticulación con el resto de la provincia —donde la Ruta 23 no es siquiera una preocupación que aparezca en los medios de prensa—, permiten entender que se perdiera el proyecto turístico de la ciudad, en el sentido de un crecimiento conjunto, a pesar de que los ingresos turísticos estuvieran en un fuerte período de crecimiento.

Por otra parte, como a nivel provincial se decide redistribuir equitativamente los ingresos del turismo hacia todo el territorio, se limitó la capacidad de acción del municipio y con ello se trabó la posibilidad de un acoplamiento de las economías regionales rionegrinas desde sus particularidades. El centralismo se fortalecía en el marco de un gobierno autoritario; incluso la Dirección de Turismo deja de estar en el lugar que más se precisa, para ser llevadas a Viedma.

La amplia llegada de turistas y la mejora de la ruta a Buenos Aires dan cuenta de una actividad económica en expansión, pero que se enmarca en la desarticulación, cada vez más profunda, con el campo político. Entre las consecuencias de esta desarticulación puede citarse la falta de previsión y planificación que se manifiesta, por ejemplo, en las referencias a accidentes en la montaña y a la falta de contención a la gran cantidad

de jóvenes que llegan a recorrer la zona como mochileros; así la modalidad de turismo cada vez más notable supera las posibilidades organizativas de la ciudad. Esto puede tomarse como un elemento más para percibir cómo se esfuma la posibilidad de un proyecto unificador que responda a la creciente complejidad que estaba cobrando la actividad turística.

En resumen, el “proyecto de Bariloche” que encuentra su primer planteo sistemático en la figura de Parques Nacionales, cuya fuerte impronta dificultó el encuentro de un proyecto alternativo, tanto en el plano local como en su articulación con la provincia, comienza a mostrar una incipiente redefinición para 1965. Sin embargo, la abrupta caída del gobierno democrático diluye los logros, los cuales pasaron al olvido.

Así, Río Negro, como espacio provincial, comienza y termina siendo heterogéneo, con diálogos regionales quebrados. Bariloche, como localidad, comienza y termina el período desconectada de la provincia y sin posibilidad de entablar un diálogo permanente, en parte porque la lejanía de Viedma trababa las comunicaciones, o por que las características internas de los pobladores de Bariloche impedían hasta los acuerdos internos, pero sobre todo porque los quiebres institucionales sometieron los primeros encuentros a un desgaste que terminó por cristalizar la distancia y el mutuo desconocimiento entre Bariloche y la provincia.

Algunas preguntas que quedan abiertas

Una de las principales conclusiones es que en el proceso de provincialización, si bien sopesó las características de desarticulación previas, trabó más la integración el recurrente quiebre de las alternativas iniciadas en cada período democrático.

Los finales abruptos de cada gobierno elegido en las urnas de 1958 a 1970 ayudaron a la construcción de un imaginario en el cual la “provincia” es la permanente ausente, por no llegar a fines concretos de las iniciativas en las que sí se contempló la presencia de Bariloche en el concierto provincial y hasta se plantearon políticas de articulación de las economías internas complementarias, articulación que no se llevó a cabo por la diferencia de la mirada adoptada por los gobiernos que respondían a situaciones de facto.

Así, se encuentra una negación recurrente en cuanto a reconocer en la provincia esfuerzos, o incluso para reconocer en los propios ciudadanos de Bariloche esfuerzos en pro de la integración. Los recurrentes gobiernos de facto produjeron la cristalización de prácticas centralistas que fijaron a San Carlos de Bariloche en un ámbito económico precario y dependiente.

El presente trabajo da cuenta de que los problemas fundamentales de crecimiento, que tienen que ver con el diálogo hacia el ámbito natural de desarrollo, la provincia, no siempre fueron percibidos como insalvables. En ese sentido se plantearon estrategias que dieron frutos, pero que no se

concretaron definitivamente por situaciones relacionadas con los golpes de Estado, los cuales superaban los ámbitos locales y provinciales. Sin embargo, reinterpretadas a la luz de las actuales prácticas democráticas dichas estrategias pueden dar pie para revisar ese diálogo y esa vía de crecimiento a futuro.

La incipiente integración adolecía de fallas y enfrentaba severas limitaciones, pero asentaba las bases de un proyecto que ubicaba a Bariloche como la puerta de encuentro de Río Negro con el espacio chileno, gestando la construcción de rutas que articularían el interior de la provincia al tiempo que se reclamaba que Bariloche se convirtiera en un centro de comercialización de los productos elaborados en la provincia. Al quedar estas iniciativas sin realizarse, el silencio y el olvido constituyen la herencia que permanece en la ciudad. La interconexión que puede comenzar a percibirse durante el primer período de conformación de la provincia se invisibiliza frente a la frustración de no ver concretados los acuerdos, y frente a un progresivo centralismo que fortaleció la relación desigual percibida cada vez con más fuerza. El golpe de 1966 lleva a que en la localidad se omita el reclamo a la provincia y con esto se naturaliza la distancia.

En la lógica expuesta de construcción de silencios y olvidos se crearon una serie de mitos que se repiten en las entrevistas y que resultaron funcionales al discurso hegemónico que piensa un Bariloche carente de conflictos. Cabe la pregunta sobre si estas tendencias cambiaron en los años posteriores; si al reinicio del período democrático

en 1973, e incluso en 1983, la búsqueda de diálogo al interior de la provincia siguió tratándose como un problema a solucionar, o si la dimensión de la naturalización de los quiebres internos llegó a un grado tal que ni siquiera se planteen alternativas.

También queda abierto el interrogante sobre los proyectos realizados durante el Proceso de Reorganización Nacional y si su carácter autoritario sirvió, como en los casos anteriores, para fomentar las divisiones y la pérdida de un proyecto global.

Finalmente, desde una perspectiva más académica, queda por ver si estos problemas de integración han sido tomados en cuenta en los estudios referidos a la organización institucional del país. El caso analizado lleva a pensar que la naturaleza de muchas de las contradicciones que permanecen vigentes podría aclararse con un mayor estudio sobre la articulación de las diversas esferas de gobierno nacionales y subnacionales, que lejos de poder esquematizarse con reglas generales están atravesadas por las características locales.

Bibliografía

- Abaleron, C.A. 1993. *Las transformaciones del espacio rural en el área periurbana: el caso de la periurbanización marginal de San Carlos de Bariloche*. Proyecto Calidad de Vida, Fundación Bariloche, Conicet, San Carlos de Bariloche.
- Alcázar, J. 1998. “Las nuevas fuentes documentales en el estudio de la historia presente de América Latina”, en J. Díaz

Barrado, (coord.), *Historia del tiempo presente. Teoría y metodología*. Universidad de Extremadura, Cáceres.

Bucarelli, M.A. 1996. “Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencias”, en *Revista de Historia* (6).

Bustillo E. 1971. *El despertar de Bariloche*. Casa Pardo, Buenos Aires.

Epifanio, H.R. 1982. *La Constitución de Río Negro anotada*. Gral. Roca, Río Negro.

Favaro, O.; Morinelli, M. 1993. “La política y lo político en Neuquén. La política territorialiana en el marco del desarrollo económico y social de Neuquén (1884 – 1955),” cap. VI, en AAVV, *Historia de Neuquén*. UNC, Neuquén.

Favaro, O.; Buccarelli, M.A. 1995. “El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años ‘30”, en *Entre pasados. Revista de Historia* 5 (9).

Gadano J.E. 1945. *Territorios nacionales. Estudio político – económico*. Valerio Abeledo, Buenos Aires.

Iuorno, G. 2001. *La provincialización de los territorios de Río Negro y Neuquén. Conflictos de intereses locales y nacionales*. Presentado en VIII Jornadas de Interescuelas y Departamentos de Historia. Salta.

Méndez, L.; Iwanow, V. 2001. *Bariloche: las caras del pasado*. Manuscritos, Neuquén.

- Morinelli, M. 1983. "Legislación para la organización y administración de los territorios nacionales", en AAVV, *Neuquén un siglo de historia*. CALF, Neuquén.
- Oreja, F. 1996. *La provincia perdida y otros recuerdos*. Río Negro, Gral. Roca.
- Rey, H.D.; Vidal, L. (coords.) 1975. *Historia de Río Negro. Texto para los establecimientos de enseñanza de la provincia*. Río Negro, General Roca.
- Scarzanella, E. 1998. "El ocio peronista: vacaciones y turismo popular en Argentina (1943-1955)", en *Revista de Historia Entrepasados* 7 (14).
- Vallmitjana, R. 1993. *90 años de turismo en Bariloche*. Feher, Bariloche.
- Vapnarsky, C.A. 1983. *Pueblos del norte de la Patagonia. 1779-1957*. De la Patagonia, Gral. Roca.