

**Promesas incumplidas: hidroenergía
y desarrollo agrario regional en la norpatagonia argentina**

Susana Bandieri y Graciela Blanco
UER ISHIR-CEHIR-CONICET
Universidad Nacional del Comahue

Resumen:

Los antecedentes históricos con respecto a las diversas posibilidades de aprovechamiento de la cuenca norpatagónica –el río Negro y sus afluentes, los ríos Limay y Neuquén- se remontan a fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuando se planteó por primera vez el interés por la puesta en valor de las posibilidades energéticas de la misma y, paralelamente, por la realización de obras para la regulación de sus cursos de agua y su utilización con fines de riego y desarrollo agrario e industrial. Diversos proyectos se elaboraron a tales fines en distintas etapas históricas, muchas veces frustrados por la forzada interrupción de los procesos democráticos en el país. Finalmente, la puesta en marcha de la empresa pública Hidronor -Hidroeléctrica Norpatagónica S.A.- en el año 1968, incentivó en la región una serie de expectativas, frustradas por cierto, con respecto al rol que la empresa podía desempeñar en el desarrollo regional por encima de sus funciones específicas de producción hidroenergética. Tales expectativas de la sociedad local y las respuestas de los distintos gobiernos, son el tema central de este artículo.

Palabras claves: hidroenergía; desarrollo; regional; norpatagonia

Summary:

The historical background about the various possibilities of use of the northern Patagonian basin, the Negro River and its tributaries, the rivers Limay and Neuquen, must be found in the late nineteenth and early twentieth centuries. It happened when the interest was enhanced by the potential energy all around the river basin. In parallel, the possibilities for development of agricultural and industrial uses had improved the works for the hydrological regulation of its most important waterways, also for irrigation purposes.

Several projects were developed for this purposes in different historical periods, often frustrated because of forced interruption of democratic processes in the country. Finally, the implementation of the public company Hidronor (Hidroelectrica Norpatagónica SA), in 1968, encouraged in the region a series of expectations, frustrated by the way, regarding to the role that company could play in regional development over specific functions of hydropower production. Such regional expectations and responses of different governments are the focus of this article.

Keywords: hydropower; development; regional; Norpatagonia

Los vaivenes de la política y una larga historia de proyectos inconclusos

Los antecedentes históricos con respecto a las diversas posibilidades de aprovechamiento de la cuenca norpatagónica –el río Negro y sus afluentes, los ríos Limay y Neuquén- se remontan a fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuando se planteó por primera vez el interés por la puesta en valor de las posibilidades energéticas de la misma y, paralelamente, por la realización de obras para la regulación de sus cursos de agua y su utilización con fines de riego y desarrollo agrario e industrial.

En 1899, el ingeniero César Cipolletti, jefe de la Comisión Hidráulica del río Negro, elevó al ministerio nacional de Obras Públicas un plan general para el estudio sistemático de los principales cursos y espejos de agua existentes en la región. Dicho plan tuvo un primer principio de ejecución en el año 1903 con la instalación de estaciones hidrométricas a la salida de diez lagos, entre ellos el Nahuel Huapi y el Traful, y en nueve sectores de ríos.¹ Tiempo después, entre los años 1911 y 1914, el geólogo norteamericano Bailey Willis, al frente de la Comisión de Estudios Hidrológicos, recorrió la cuenca superior del río Negro e identificó posibles aprovechamientos hidroeléctricos. Este organismo, creado por el entonces Ministro de Obras Públicas, Ezequiel Ramos Mexía, formaba parte de un vasto proyecto de desarrollo patagónico incluido en la Ley de Fomento de los Territorios Nacionales 5.559 del año 1908,² en gran parte inconcluso. Las primeras obras en materializarse fueron las destinadas al regadío del Alto Valle del río Negro: el dique Contralmirante Cordero –después Ing. Ballester- sobre el río Neuquén; el canal principal de riego y el canal desviador de las crecidas de este río hacia la cuenca Vidal –lago Pellegrini-, realizadas por la Dirección General de Irrigación sobre la base de las ideas originales de Cipolletti. La renuncia del ministro, luego de la interpelación que se le hiciera en el Congreso en el año 1912 por lo que se consideraba un uso indebido de los fondos nacionales, interrumpió la mayor parte de las

¹ Durante los meses de marzo a mayo de 1899, la “Comisión de Estudios”, dirigida por el Ing. Cipolletti, realizó los trabajos de campo que dieron como resultado un informe “...relacionado con investigaciones, observaciones, estudios y planeamiento general de las cuestiones hidráulico-fluviales de los grandes ríos Limay, Neuquén, Negro y Colorado, y aprovechamiento de sus valles y litorales marítimo” (Luchini, Ricardo, “Pioneros del riego”. 1987, mayo 3. *Río Negro*, General Roca).

² Ver Ruffini, Martha; “La Patagonia en el pensamiento y acción de un reformista liberal: Ezequiel Ramos Mexía (1852-1935)”. *Quinto Sol*, N° 12, La Pampa, Editorial de la Universidad Nacional de La Pampa, 2008, pp. 127-150; y Bandieri, Susana; “Pensar una Patagonia con dos océanos. El proyecto de desarrollo de Ezequiel Ramos Mexía”, *Quinto Sol*, N° 13, La Pampa, Editorial de la Universidad Nacional de La Pampa, 2009, pp. 47-72.

obras, aunque el sistema integral de riego –red de canales y desagües- entre las localidades rionegrinas de Cipolletti y Chichinales fue completado por el capital británico propietario del Ferrocarril Sud en el año 1928, cuando la economía del Alto Valle se orientó definitivamente hacia la producción de peras y manzanas destinadas a la exportación. Las crecientes de los ríos seguían siendo, no obstante, un serio problema con graves consecuencias para el desarrollo regional.

Aún cuando se hicieron en esos años estudios técnicos para la construcción de un gran embalse de llanura en la cuenca baja del río Neuquén, como una única obra que permitiera resolver en forma integral todo el problema de la regulación de las crecientes, recién en 1938 se encontró que en la angostura que el río Limay presenta en el Chocón, existían posibilidades para ese propósito. En 1945, al disponerse la preparación del Programa Hidráulico Nacional, se resumieron por primera vez en forma orgánica y sistemática todas las posibilidades de aprovechamiento de los ríos norpatagónicos, como la regulación de crecidas, las posibilidades energéticas y el aprovechamiento intensivo con fines de riego, todas tendientes al desarrollo integral de la cuenca. Allí tomaron forma definitiva las ideas acerca de la desviación del río Neuquén a Cerros Colorados y el embalse frontal del río Limay en el Chocón. La empresa estatal Agua y Energía Eléctrica –creada por el gobierno peronista- resolvió encarar decididamente en 1954 el estudio del último embalse, realizándose tareas topográficas y geológicas que permitieran la formación de un anteproyecto básico, interrumpido por el golpe militar de 1955.

No obstante, la idea de tomar medidas tendientes al usufructo coordinado de los recursos de la zona se retomó durante el gobierno de facto, otorgándose mandato a la Dirección General de Fabricaciones Militares para que, en nombre y representación del Poder Ejecutivo nacional, discutiera y suscribiera acuerdos con los gobiernos de las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén para la creación de una Corporación Norpatagónica que entendiera en esos temas. Tal medida se derogó durante el gobierno constitucional del presidente Arturo Frondizi por ley del congreso nacional del año 1958. Se destaca la fundamentación que a esos fines hiciera el senador por la provincia de Río Negro, Dr. José María Guido, quien consideró que esta Corporación -tal cual se había planteado durante la dictadura militar- asumiría facultades supra institucionales, lesionantes de los poderes públicos y jurisdicciones territoriales de las

provincias involucradas.³ A partir de estas discusiones, se generó la preocupación por encontrar los medios idóneos para encarar la cuestión del manejo integral de los recursos de la región como política manifiesta del proyecto desarrollista encarado durante el gobierno frondizista, que se retomará más adelante.

El problema de las crecientes

Dadas las principales características productivas de la zona -fruticultura intensiva bajo riego-, el problema de las crecientes de los cursos de agua que integran la cuenca del río Negro ha tenido históricamente un alto grado de significatividad. Cabe recordar la altura máxima registrada en el año 1899, que inundó prácticamente todo el Alto Valle, el Valle Inferior y parte de Valle Medio del río, afectando seriamente a los asentamientos poblacionales de sus márgenes y obligando a la relocalización de la población de General Roca.

El caudal crítico del río Negro, a partir del cual las aguas se escapan a su cauce, se superó en varias oportunidades según los registros oficiales iniciados en el año 1903. Las variaciones del mismo estaban directamente relacionadas con el comportamiento de los dos afluentes que lo componen, los ríos Limay y Neuquén. Por ello, la creación de las capacidades de regulación necesarias para el control de crecidas imponía encarar su realización simultánea sobre estos dos ríos, puesto que el Negro no poseía lugares aptos para la construcción de embalses de la magnitud requerida.

El Limay prácticamente se regula en sus propias nacientes (lago Nahuel Huapi). No obstante, los aportes que recibe aguas abajo hacen necesaria una intervención artificial. Sobre el Neuquén, en cambio, se produce una violenta concentración de tributos provenientes de lluvias de larga duración y nevadas en otoño-invierno en las áreas cordilleranas. Por eso sus crecientes son de gran intensidad, de curso violento y breve duración, transformándose en un fenómeno de alta capacidad destructiva a medida que el río avanza hacia el este. Estas características fueron fundamentales para definir posteriormente el diseño y los propósitos del Complejo Chocón-Cerros Colorados, haciendo de la última, en especial, una obra de resguardo regional por excelencia en tanto principal reguladora de los caudales del río Neuquén.

³ *Digesto de Leyes Nacionales*, 1958, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 14.489.

Aumentan las expectativas regionales

En el marco de los gobiernos desarrollistas se creó en 1960, por resolución del Senado nacional, una comisión especial presidida por el senador Guido para el estudio del desarrollo de la zona de influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro. El área de estudio se definió como “...la región patagónica llamada COMAHUE, limitada al norte por la margen derecha del río Colorado, al sur por el paralelo 42, al este por el océano Atlántico y al oeste por la República de Chile”.⁴ Desde el punto de vista político-administrativo, la región del Comahue incluía a esos fines a las provincias de Neuquén y Río Negro y al partido de Patagones en el extremo meridional de la provincia de Buenos Aires. La comisión suscribió un contrato con las firmas italiana Italconsult y francesa Sofrelec para la ejecución de un estudio preliminar tendiente a la programación del desarrollo integral de la región. Del mismo surgió la posibilidad -por condiciones propicias de las cuencas de los ríos Limay y Neuquén- para la realización de obras hidroeléctricas, así como para el aprovechamiento de sus cursos de agua con fines de riego y de una mayor expansión de la producción agraria regional. El incremento de las actividades agrícolas y energéticas, la mejora de la infraestructura y servicios y la construcción de obras de aprovechamiento múltiple harían posible la creación de nuevas industrias básicas y sus complementarias, previéndose la instalación de plantas de aluminio, siderurgia, química y petroquímica.⁵

En mayo de 1961, los consultores concluyeron que mediante la ejecución simultánea de obras de embalse en los ríos Limay y Neuquén -Complejo Chocón-Cerros Colorados-, en tanto realización prioritaria y primera recomendación específica del estudio, se posibilitaría la eliminación total de las crecientes, la regulación de los ríos para la irrigación de una importante superficie, la producción de energía eléctrica y la eventual navegabilidad del río Negro.

El proyecto de desarrollo integral de la región debía efectuarse en forma coordinada entre los gobiernos provinciales y nacional, en dos etapas: la primera, entre los años 1962 y 1970, durante la cual se ejecutarían las grandes obras de regulación, y la segunda, en el período

⁴ El término Comahue aparece como una deformación de la voz mapuche “comohue”, con la cual los indígenas lugareños denominaban a la zona de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén. Según los estudiosos de la lengua, su significado sería “divisadero” o “lugar desde donde se divisan” estos dos cursos de agua y todo el Alto Valle del río Negro.

⁵ Senado de la Nación, Comisión Especial para el Estudio del Desarrollo de la Zona de Influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro (Comahue), *Síntesis del Estudio Preliminar*, Italconsult-Sofrelec, 1962, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, p. 39.

1970-1980, cuando se consolidaría el desarrollo mediante el incremento de la expansión económica regional con la utilización progresiva de los recursos hídricos para fines múltiples, en tanto que parte de la energía generada se destinaría a cubrir las necesidades regionales. Sobre la base de las etapas cumplidas deberían materializarse los objetivos previamente citados y, en particular, la significativa ampliación de la zona de riego⁶ y el desarrollo de las nuevas industrias, con el propósito de lograr:

“...que la región del Comahue, junto con el área de influencia del río Colorado, constituyese una franja económica y social desarrollada que establezca un nexo sin solución de continuidad entre las zonas septentrionales y centrales del país con la extensa Patagonia [...] Asimismo, se convendrían entre las provincias y la nación las medidas de promoción, los estudios y otros instrumentos de desarrollo”.⁷

Este proyecto, así enunciado, aumentó las expectativas de la sociedad norpatagónica a la vez que generó variadas oposiciones extra regionales. Por un lado, de los intereses vinculados a la importación de petróleo -dado que la mayor parte de la energía consumida en el país provenía de centrales termoeléctricas (90.4%)- y, por el otro, de los partidarios de concentrar los recursos financieros en la construcción de la planta de Salto Grande en forma conjunta con la República Oriental del Uruguay.⁸ El derrocamiento del presidente Frondizi en 1962 impidió el inicio de las obras. Aún así, los resultados del estudio fueron lo suficientemente alentadores como para que la empresa Agua y Energía Eléctrica decidiera suscribir, en julio de 1963, un contrato con las firmas Italconsult, Sofrelec y Harza Engineering Co. para la elaboración de un proyecto ejecutivo que sería concluido en el año 1965.

Durante el gobierno de Arturo Illia la decisión oficial se inclinó a favor de declarar de interés nacional y primera prioridad la construcción de obras hidroeléctricas. Fue así como, en el año 1964, se discutió en el Congreso un importante proyecto del senador por la provincia de Río Negro, Dr. José Enrique Gadano, relativo a la construcción de obras hidroeléctricas en distintos lugares del país, incluida la norpatagonia, con vistas al integral autoabastecimiento energético como paso indispensable para una efectiva promoción industrial. La priorización de la energía hidráulica se centró en la renovabilidad del recurso y en la defensa de los

⁶ A esos efectos, se pensaron en la zona tres áreas de desarrollo: una de ellos constituida por 91.000 ha en el Alto Valle; la segunda por 61.000 ha en el Valle Medio y la tercera en la zona del curso inferior de los ríos Negro y Colorado con 107.000 ha. (Malinow, Guillermo, *Las obras hidráulicas del Comahue. Efectiva protección para el Valle del Río Negro*, Cipolletti, enero de 1987, Incluye cuadros con superficies aptas para el riego con las aguas de los ríos Neuquén, Limay y Negro y gráfico con áreas regadas y regables).

⁷ Senado de la Nación, Comisión Especial para el Estudio del Desarrollo de la Zona de Influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro (Comahue), op. cit., pp. 45-46.

⁸ 1968, octubre 11. *Revista Visión*, Buenos Aires.

intereses del país, tomándose como objetivo central “...el desarrollo integrado de las cuencas geográficas, es decir, la aplicación de los usos múltiples, la generación energética, el riego, el control de crecientes, la navegación, la formación de lagos y embalses y su utilización para pesca y lugares de esparcimiento”.⁹ Se preveía que, además de la energía a trasladarse al Gran Buenos Aires -como principal centro de consumo-, quedaría en los lugares de generación la necesaria para producir, a través de un costo menor, una importante radicación de industrias favoreciendo con ello el desarrollo regional. Se tomaba como referencia el proyecto de la Tennessee Valley Authority Act –TVA- aplicado en Estados Unidos en 1933 durante el gobierno de Roosevelt, como un modelo de los beneficios para una región derivados del aprovechamiento múltiple de sus recursos hídricos.¹⁰ El senador Gadano resumía su proyecto de la siguiente manera:

“...generación energética barata, abundante y segura, radicación industrial, tierras nuevas bajo cultivo en un régimen de explotación intensiva con densidad de explotación y vida de relación, control de crecientes que aseguren al hombre que no ha de desaparecer el esfuerzo de muchos años en un instante, navegación, y la formación de lugares de esparcimiento donde el individuo del lugar tenga acceso barato e inmediato para lograr un descanso que es necesario en el plano físico y espiritual”.¹¹

A partir de este proyecto, que mereció la aprobación unánime del congreso nacional, se constituyó una Comisión Honoraria con representantes de Agua y Energía Eléctrica, del Consejo Nacional de Desarrollo, del Consejo Federal de Inversiones y de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Buenos Aires, con el objeto de fijar un orden de prioridades en cuanto a la ejecución de proyectos hidroeléctricos en función de las necesidades y posibilidades del país.

En mayo de 1966, el congreso nacional sancionó la ley 16.882 por la cual se estableció que el Poder Ejecutivo licitaría “la ejecución de las obras del Complejo Chocón-Cerros Colorados sobre los ríos Limay y Neuquén, en las provincias de Neuquén y Río Negro, y de las líneas de transmisión con sus instalaciones complementarias desde las centrales hidroeléctricas del

⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 1964, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso Nacional, T.1, p. 622.

¹⁰ Al crearse la TVA, el Tennessee y sus afluentes inundaban, con sus periódicas crecientes, vastas regiones potencialmente ricas. Estos problemas quedaron solucionados con las “presas de aprovechamiento múltiples”-47 en total- levantadas en distintos puntos de la cuenca hidrográfica. La acción coordinada de los distintos organismos nacionales, provinciales y comunales, sumada a la radicación de infinidad de industrias atraídas por las tarifas eléctricas promocionales, lograron la transformación de la zona del Tennessee. (1971, setiembre 27. *Revista Síntesis*, Buenos Aires).

¹¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 1964, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso Nacional, T.1, p. 666.

complejo hasta el Sistema Eléctrico Gran Buenos Aires-Litoral”.¹² La sanción de la misma fue precedida por un extenso debate sobre la inclusión en la región Comahue de catorce partidos de la zona sur de la provincia de Buenos Aires (Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Guaminí, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino). El proyecto finalmente aprobado excluyó a dichos partidos “...en defensa de los intereses de una región tradicionalmente postergada como la norpatagónica”, agregando en cambio cuatro departamentos de la provincia de La Pampa -Puelén, Cura C6, Lihuel Calel y Caleu Caleu-. A partir de esta ley, la región Comahue sufrió una redefinición jurisdiccional, quedando integrada por las provincias de Neuquén, Río Negro, el partido bonaerense de Patagones y los cuatro departamentos pampeanos antes citados.

La licitación de las obras se efectuaría por intermedio de la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica, quien financiaría la totalidad de las inversiones necesarias a través de la creación de un fondo denominado “Choc6n-Cerros Colorados” integrado, entre otros recursos, por aportes provenientes de recargos sobre el precio de venta de la electricidad (2%) y petróleo crudo elaborado en el pa6s (3%). El Poder Ejecutivo Nacional participaría, dentro del costo total de la obra, con el monto correspondiente a los aspectos vinculados con el riego y atenuaci6n de crecidas. A los efectos de promover la participaci6n de la industria nacional, se conceder6a la exenci6n del impuesto a las ventas y recargos de importaci6n, as6 como beneficios crediticios y reintegros impositivos. Asimismo, se aseguraba permanente prioridad a la regi6n del Comahue en el abastecimiento de potencia y energ6a el6ctrica provenientes del complejo, en tanto que las demandas respectivas de servicios p6blicos extra regionales ser6an satisfechas con la potencia y energ6a sobrantes. La liberaci6n de dichos sobrantes y su reintegro a la regi6n de origen ser6a obligatorio.

A los fines de la promoci6n y el desarrollo del 6rea involucrada, la ley establec6a tarifas preferenciales en la energ6a a proveer a la regi6n, las que estar6an integradas por todos los factores de costo sin incluir el concepto de inter6s del capital. Esta preferencia ser6a mantenida hasta tanto el Poder Ejecutivo Nacional, previa evaluaci6n de los resultados, considerara cumplidos tales fines. Asimismo, se fijaba la siguiente distribuci6n de los beneficios anuales resultantes: 33,33% para la ejecuci6n de obras de aprovechamiento

¹² *Anales de Legislaci6n Argentina*, 1966, T. XXVI-B, pp. 761 y sgts.

hidroeléctrico y de riego en la región del Comahue y 33.33% para los mismos fines en otras zonas áridas y semiáridas del país. El restante 33.34% sería invertido por las provincias limítrofes de los ríos Limay y Neuquén en obras de promoción económica hasta tanto se completase el desarrollo integral de la zona. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 15.336 de 1960¹³, que establecía que las provincias en cuyo territorio se encontrasen fuentes hidroeléctricas percibirían el 5 % del importe de la energía vendida en calidad de regalías, porcentaje que se distribuiría equitativamente en el caso de ríos limítrofes. La empresa estatal Agua y Energía Eléctrica convendría con las distintas provincias las modalidades de cooperación recíprocas que asegurasen el más eficiente uso y preservación de los recursos hídricos comprometidos, la promoción y conservación de la riqueza ictícola y el desarrollo futuro de toda la región en el orden económico, social e industrial. Asimismo, se comprometía a practicar los estudios y preparar los proyectos de las obras de riego para el aprovechamiento de los embalses del complejo –artículos 19 a 23 de la ley 16.882 de 1966-. Cabe consignar que a la acción directa de los senadores por las provincias de Río Negro y Neuquén se debió la inclusión de los puntos anteriormente mencionados referidos al desarrollo y promoción regional. El senador Gadano sostuvo, además, la necesidad de incluir en esta ley una cláusula que estableciese el carácter prioritario de la ejecución del complejo Chocón-Cerros Colorados sobre cualquier otro programa del desarrollo nacional, aun cuando tal posición no prosperó en las cámaras.¹⁴

Este tema de las prioridades en la realización de obras energéticas provocó en el transcurso del año 1966 una serie de reacciones encontradas. Por un lado, la preocupación de la República Oriental del Uruguay por el cumplimiento de los acuerdos internacionales con respecto a la ejecución de la represa de Salto Grande y, por el otro, la movilización de grupos de opinión representativos de la región que argumentaban a favor del desarrollo patagónico (asociaciones de empresarios, productores, gremios obreros, corporaciones profesionales, etc.). Estas últimas manifestaciones culminarían en la realización de un congreso regional de “Entidades Patagónicas Pro-El Chocón-Cerros Colorados”. Asimismo, ciertas entidades privadas entre las que se destacó Corpofrut (Corporación de Productores Frutícolas de Río Negro), ofrecieron su contribución al financiamiento de las obras ante las expectativas

¹³ Ley 15.336 s/ Régimen de la Energía Eléctrica. Creación del Consejo Federal de la Energía Eléctrica, 1960, noviembre 22, Boletín Oficial.

¹⁴ Gadano, Jorge E., “Los legisladores rionegrinos y el proyecto Chocón-Cerros Colorados”. 1966, marzo 10. *Río Negro*, General Roca.

generadas sobre la posibilidad del incremento de las áreas irrigadas. Con relación a estas opiniones, el presidente Illia sostuvo que el complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados constituía una prioridad nacional y la represa de Salto Grande una prioridad emergente de los acuerdos internacionales.

Derrocado el presidente radical, y casi rotas las relaciones con el Banco Mundial, el proyecto debió esperar hasta que el gobierno de facto del Gral. Onganía autorizó a la Secretaría de Estado de Energía y Minería, mediante el Decreto 4640 de diciembre de 1966, a concretar las respectivas financiaciones y adjudicaciones para la construcción de las obras de aprovechamiento del complejo durante el año 1967, a fin de que dicha central comenzase a generar energía en el año 1973. En gran medida, la fijación de estos plazos implicó la priorización del tema, que ya contaba con avances importantes en lo que hace a proyectos, estudios y financiación. Miembros de esa Secretaría habían mantenido contactos durante los años 1965 y 66 con grupos financieros de Europa y Estados Unidos (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) que habían comprometido en principio su participación.

A partir de entonces se intensificaron los acuerdos con los organismos internacionales a los efectos de concretar el financiamiento externo. Paralelamente, se comenzó a manejar la idea de crear un ente autárquico para la ejecución y explotación del complejo Chocón-Cerros Colorados que, según se decía, permitiría armonizar la flexibilidad y fluidez operativas características de las empresas comerciales con el adecuado control que exigían los intereses del Estado. De esta forma se facilitaría su gestión financiera y la obtención de los créditos y recursos indispensables para la concreción de las obras.¹⁵ Fue así como, conforme al régimen instaurado por la ley 17.318 (Régimen para las Sociedades Anónimas en las que el Estado sea propietario de acciones que representen por los menos el 51% del capital social), se autorizó a la Dirección Nacional de Energía y Combustible y a la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica, a fundar una Sociedad Anónima cuyo objeto sería la construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos en la zona del Comahue.¹⁶ A ese fin, se les permitió suscribir y

¹⁵ De las fuentes consultadas puede inferirse la correlación existente entre la posibilidad de obtención de financiamiento externo y las primeras versiones con respecto a la creación de un ente autárquico que se encargaría de la construcción y explotación de las obras del Complejo Chocón-Cerros Colorados. Según algunos medios nacionales y regionales, para la concesión del crédito del Banco Mundial, "...es requisito que previamente se sancione por ley la transformación de la Empresa del Estado en Sociedad Anónima, pues conviene a la obtención del mismo que la empresa que corra con la erección y explotación de aquel Complejo adquiera ese carácter y, con ello, sea sustraída a la sola influencia del poder oficial". 1967, mayo 14. *La Nación*, Buenos Aires. Véase también: 1967, mayo 18. *Río Negro*, General Roca.

¹⁶ *Anales de Legislación Argentina*, 1967: Ley 17318, T. XXVII-B, p. 1480 y sgtes.

recibir en pago acciones de sociedades anónimas constituidas según el régimen de la referida ley y en las que el Estado nacional mantuviese el control mayoritario. En el proyecto de estatuto anexo al decreto se determinó que la nueva Sociedad a formarse llevaría la denominación de “HIDRONOR S.A. –Hidroeléctrica Norpatagónica Sociedad Anónima-”.¹⁷

HIDRONOR y el desarrollo regional: otra vez los vaivenes de la política

Hidronor S.A. inició su gestión empresarial el 27 de octubre de 1967 cuando en la ciudad de Buenos Aires se reunieron representantes de la Dirección Nacional de Energía y Combustibles, de la Empresa del Estado Agua y Energía Eléctrica y de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A. (SEGBA), y firmaron la correspondiente Acta Constitutiva en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto 7925, que las autorizaba a crear una Sociedad Anónima con el objeto de construir y explotar aprovechamientos hidráulicos en la región del Comahue “surcada por la red hídrica más importante -ríos Limay, Neuquén y Negro- que nace y muere en territorio argentino, sobre cuyas márgenes se concentra la mayor parte de la actividad económica regional”.

Por ley nacional 17.574 de fecha 21 de diciembre del mismo año, se otorgó a la empresa la concesión para la construcción y explotación de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados, incluidas las líneas de transmisión de energía y sus instalaciones complementarias, desde las centrales del complejo hasta el sistema eléctrico Gran Buenos Aires-Litoral y otros sistemas de consumo que la Secretaría de Estado de Energía y Minería aprobase. Esta ley, sancionada según vimos durante el gobierno militar de Onganía, derogó por su artículo 16 la ley 16.882 que en 1966 había aprobado el congreso nacional en pleno funcionamiento del sistema democrático. De manera más explícita, la nueva norma priorizaba la producción de energía como objetivo central de la función a desarrollar por Hidronor. Los proyectos para la promoción regional contemplados en la ley anterior, en especial en sus artículos 19 al 23, referidos particularmente a la realización de obras complementarias de riego y distribución de los beneficios anuales resultantes de la venta de energía para su reinversión en planes de desarrollo regional, quedaron sin efecto. Solo subsidiariamente “en el caso de que el desarrollo de la región lo haga necesario” se preveía el reintegro de la energía vendida fuera de la misma. De igual manera, se fijaban tarifas preferenciales para grandes consumidores sin

¹⁷ Ib., Decreto 7925, T. XXVII-C del 23 de octubre de 1967.

especificarse aclaración alguna sobre su radicación en la zona. La nueva norma no preveía, asimismo, el aprovechamiento integral de los recursos hídricos de la región, ni la celebración de convenios con las provincias involucradas para una efectiva coordinación de planes tendientes al desarrollo integrado, como lo hacían los proyectos antes analizados. El gobierno nacional decidió que este tema fuese encarado por un organismo específico, el CONADE, creado en marzo de 1967 por ley 16.964.¹⁸ A estos efectos, se dividió al país en ocho regiones incorporadas al Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. La región Comahue abarcaba, en esta nueva etapa, las Provincias de Río Negro, Neuquén, La Pampa, el Partido de Patagones y otros catorce partidos de la zona sur de la Provincia de Buenos Aires,¹⁹ aunque esta nueva definición regional no tuvo consecuencias en lo que hace a la gestión hidroeléctrica, dado que el área de influencia de Hidronor se circunscribió a la definición acotada de la región Comahue fijada anteriormente.

En enero de 1968, con la constitución del primer directorio definitivo, Hidronor S.A. inició su gestión empresarial. A partir de este momento pueden distinguirse en su evolución institucional una serie de etapas vinculadas al devenir político nacional y a las distintas modalidades de conducción de los sucesivos directorios. Cabe considerar, sin embargo, que los cambios políticos no parecen haber afectado significativamente el rol de la empresa en lo que hace al desempeño de su función específica: la producción de energía hidroeléctrica, aún cuando se interrumpiese, en algunos casos, la continuidad de su conducción interna. Sí pueden observarse, en cambio, dos líneas diferenciadas con respecto a la forma de encarar el rol de la empresa en la región. Es posible distinguir, por un lado, un criterio de conducción eficientista, expresado en gran medida por los cuadros técnicos de la empresa y sostenido por los sucesivos gobiernos militares, que ponía un fuerte acento en su carácter de empresa comercial productora de electricidad, prefiriéndose la no derivación de recursos hacia otros fines que no fueran la reinversión en aprovechamientos hidroeléctricos. Por otra parte, estaban

¹⁸ *Anales de Legislación Argentina*, 1967: Ley 17574, T.XXVII-C, pp. 2912 y sgtes.; Decreto N° 1907, T.XXVII-A.

¹⁹ A esos efectos se crearon Oficinas Regionales de Desarrollo que tuvieron a su cargo el análisis y evaluación de los recursos y potencialidades socioeconómicas, así como la elaboración de proyectos que armonizaran a nivel regional las decisiones provinciales, perdurando hasta el año 1973, aún cuando no se logró una tarea de planificación que permitiese coordinar las decisiones políticas y en materia de inversiones para que la región se comportase como una unidad de planificación. La determinación de estas regiones se puede asociar al concepto de “Región-Plan”, pero las provincias en ningún momento estuvieron dispuestas a delegar sus decisiones en una entidad supraprovincial, lográndose a lo sumo alguna armonización respecto a decisiones parciales sobre problemas que afectaban a más de una provincia.

quienes interpretaban que Hidronor debía asumir además actividades de fomento para el desarrollo de la región del Comahue, opinión sustentada principalmente por componentes políticos de los cuadros de conducción. Este criterio se manifestó con más fuerza en los momentos de conducción democrática del país, provocando desde la Empresa un mayor acercamiento a la cuestión regional. Asimismo, la presencia en el Directorio de dos miembros propuestos por las provincias de Río Negro y Neuquén, desde 1970 en adelante, es otro elemento que incidió en el tratamiento de estas cuestiones, aun cuando los intereses de las provincias e Hidronor con frecuencia entraron en conflicto.

Fue así como, en la etapa 1968-1973, que coincide a nivel nacional con los gobiernos militares de Onganía, Levingston y Lanusse, el objetivo prioritario de la empresa fue “hacer obras hidroeléctrica con la mayor eficiencia posible”.²⁰ El producir energía barata era ya considerado como un factor de desarrollo del norte de la Patagonia, lo cual no suponía ni significaba una injerencia directa de la empresa en el progreso integral de la región. Sin embargo, la enunciación del control de crecientes y la posibilidad de incrementar el área irrigable como objetivos prioritarios en la construcción de las obras del complejo, generaría nuevas expectativas a nivel regional.

Los años ‘70 y la renovación de las expectativas regionales

Realizados por las administraciones anteriores los estudios pertinentes, los gobiernos democráticos se propusieron, a partir de 1974, apoyar toda iniciativa provincial -del sector público o del privado- que tendiese a la radicación de industrias de alto consumo energético, como factor vital para el desarrollo de la zona. Complementariamente, se realizarían planes de forestación, siembra de salmónidos y la instalación de una planta de fertilizantes y plaguicidas, manifestando la intención de prestar el mayor apoyo a todo plan que permitiese el aprovechamiento integral de los suelos mediante el riego, tendiendo a optimizar la utilización del agua. En esta etapa se acentuaría la comunicación de la empresa con los gobiernos provinciales e instituciones públicas y privadas de la zona. Así se concretaron una serie de proyectos que encontraron rápida adhesión en la región norpatagónica, como la firma de convenios con las provincias de Río Negro y Neuquén mediante los cuales Hidronor cedía

²⁰ Declaraciones del Gral. (RE) Manuel, J. Olascoaga, presidente del Directorio inicial de Hidronor y nieto del primer Gobernador del Territorio Nacional de Neuquén, en entrevista en profundidad realizada en Buenos Aires. 1987, diciembre 17.

el uso gratuito y precario de fracciones de tierra en la zona perimetral del lago Ezequiel Ramos Mexía de El Chocón, con destino a su forestación y aprovechamiento turístico. También con fines forestales se entregarían tierras a la Confederación Económica de Río Negro (CERN) sobre la margen derecha del lago. Asimismo, se convino con la Universidad Nacional del Comahue la creación de un organismo de investigación sobre problemas agropecuarios en zonas bajo riego, denominado Instituto de Región y Producción Animal (IRPA), que tendría por objeto contribuir al desarrollo de la irrigación y colonización de una importante superficie en base a la regulación conseguida con los embalses del complejo. Dicho instituto funcionaría en Cinco Saltos (provincia de Río Negro) y ambas partes colaborarían con personal, equipo y financiamiento. También con la misma Universidad se firmaron convenios referidos a la creación de estaciones de hidrología y piscicultura para la conservación de especies de salmónidos en el lago Ramos Mejía.

Asimismo, se proyectó la creación dentro de la empresa de una Gerencia de Desarrollo que colaboraría con los proyectos de radicación industrial avalando la obtención de financiamiento -en especial de industrias electrointensivas-. Con idénticos fines se encargó al CFI. un estudio sobre las posibles instalaciones industriales que implicasen alto consumo eléctrico en las provincias de Río Negro y Neuquén. Se proponía además prestar especial apoyo al aprovechamiento de suelos mediante el riego -particularmente en el valle inferior del río Negro-, promoviéndose la creación de una Gerencia de Irrigación con vistas a un proyecto integral de colonización.²¹ Durante esta etapa se dio también el paso inicial hacia la descentralización de la Empresa mediante la compra en la ciudad de Cipolletti (R.N.) de un espacio físico que permitiría el traslado de gran parte del personal que se desempeñaba en Capital Federal. Estas oficinas fueron oficialmente inauguradas el 26 de enero de 1974.

Con respecto al tema de las regalías, se dio en esta etapa el primer antecedente sobre la materia al resolverse, en reunión de Directorio del 4 de enero de 1974, hacer efectivo su pago conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 15.336. Las mismas consistirían en la entrega a las provincias del importe correspondiente al 2.5% de la venta en barra de la energía

²¹ Desde principios de marzo de 1974 comenzó a circular este estudio en un extenso volumen en el que se analizaban las siguientes actividades industriales electrointensivas: beneficio de cobre, siderurgia, magnesio metálico, concentración del mineral de tungsteno, ferrotungsteno y tungsteno metálico. El CFI indicaba tamaño y localización que consideraba viables para cada una de estas industrias (Síntesis del Estudio del CFI, publicado en: 1974, marzo 30. *Sur Argentino*, Neuquén). El aspecto referido al proyecto integral de colonización fue informado por el ex-presidente de Hidronor S.A., Dr. Alberto E. Assef; en entrevista en profundidad. 1987, diciembre 16, Buenos Aires.

producida por el complejo Chocón-Cerros Colorados, acto que se hizo público para Río Negro en oportunidad de la inauguración de las oficinas en Cipolletti, y días más tarde para Neuquén.

Muchos de estos proyectos y convenios no se concretaron en virtud de las diferencias planteadas entre las conducciones de Hidronor y la Corporación de Empresas Nacionales creada por el Ministro Gelbart en el mismo año de 1974. Posteriormente, hacia fines de 1975, un nuevo intento de acercamiento a estas cuestiones estuvo representado por la formulación de un “Programa de Relaciones Regionales” elaborado por un equipo de profesionales de la Universidad Nacional del Sur, cuyo documento fuera dado a conocer en enero del año siguiente. El objetivo fundamental de este estudio era:

“...respetando el objeto principal de Hidronor S.A. que es la generación de electricidad, lograr la optimización de los efectos indirectos que produce sobre la región, a fin de promover su integración con el resto del espacio nacional y su adecuado desarrollo económico-social, a través de una racional gestión en materia de relaciones de la empresa con el contexto [...] En otros términos, todo ellos supone asumir el rol directo de proyecto hidroeléctrico específico y el rol indirecto que cubre los restantes objetivos de un proyecto múltiple en materia de efectos hacia la región”.²²

El documento en cuestión definía como efectos directos de las obras emprendidas por la Empresa, la generación de energía hidroeléctrica (objetivo específicamente indicado en el Art. 5 de su Estatuto) y el control de crecientes (objetivo subyacente aunque no institucionalizado) y, como efectos indirectos, la racionalidad en el uso de los recursos naturales y el desarrollo social y económico. A los fines estratégicos, se planteaba la disminución del grado de dependencia del área y la ocupación de su espacio físico. De esta manera, “no sería necesario concebir a Hidronor S.A. como una corporación de desarrollo sino como una empresa tal cual se la ha creado, dedicada al cumplimiento de su objeto principal, pero induciendo como consecuencia de él en forma planificada y conciente, impulsos indirectos en el desarrollo de la región asiento de su explotación”. Este estudio sería el sustento de la tarea a realizar por el proyectado Departamento de Desarrollo Regional de la Empresa. Tal y como se mencionó anteriormente, la interrupción del período democrático y el consecuente cambio en la política gubernamental en la materia, provocarían la paralización de estos proyectos.

A partir del golpe militar de marzo de 1976, con el advenimiento del gobierno de facto de Jorge R. Videla, se evidenciaría una fuerte ingerencia de la Secretaría de Energía de la Nación

²² Hidronor S.A., *Programa de Relaciones Regionales*, Documento N° 1, Bahía Blanca, enero de 1976, p.24 (Archivo personal del ex-presidente del Directorio de Hidronor S.A., Ing. Antonio Federico).

en el accionar de Hidronor, empresa que, sin embargo, no sería intervenida, continuando su Directorio en funciones hasta junio de ese año. Conforme los criterios “eficientistas” para las empresas públicas planteado por el Ministro de Economía, José A. Martínez de Hoz, se profundizó el criterio técnico de conducción.

Durante las siguientes dictaduras militares -Videla, Viola, Galtieri y Bignone- las distintas conducciones de Hidronor se orientaron básicamente hacia una específica función energética, concretando el inicio y, en algunos casos, finalización, de una serie de obras en la cuenca. Se consideró fundamental destinar los recursos de Hidronor a la ejecución en tiempo y forma de las obras, existiendo en general renuencia a derivar los mismos a otros usos. La preocupación por los temas regionales se centró en aquellos aspectos vinculados a las consecuencias más directamente derivadas del funcionamiento de las mismas. Tal es el caso, por ejemplo, de la contratación de un experto francés para que estudiara el tema de los efectos erosivos en las márgenes y el encauzamiento del río aguas abajo de las presas, estudio que fuera entregado a los gobiernos provinciales. La preocupación se trasladó a los mismos para que en colaboración con organismos nacionales se ocuparan de la planificación y ejecución de las obras necesarias.

Se concretaron no obstante, en esta etapa, dos convenios con reconocidos centros de investigación a nivel nacional, el Museo Argentino de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia” y el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, para la realización de estudios referidos a cuestiones ecológicas de la cuenca del río Negro y al rescate de restos arqueológicos afectados por los embalses, respectivamente. En estos casos, la participación de la empresa se limitó inicialmente a cuestiones de cooperación económica con las instituciones intervinientes.²³

Desde 1983 en adelante, coincidentemente con la nueva apertura democrática del país, accedió nuevamente a la presidencia de la empresa una conducción política que retomó en su discurso los conceptos expresados en la ley 16.882 -producida según vimos durante la anterior experiencia política del radicalismo en el poder- referidos a la función regional de Hidronor y al aprovechamiento múltiple de los emprendimientos hidroeléctricos, criterio éste no

²³ El trabajo realizado por el Museo Rivadavia se extendió desde diciembre de 1976 hasta fines de 1986, en que fueron asumidas por el Laboratorio de Controles Ecológicos dependiente de la Gerencia de Intereses Regionales de Hidronor, y tuvo por objeto determinar las influencias que las obras a cargo de la empresa provocaban en el ecosistema de los ríos Limay y Neuquén. Los trabajos de rescate arqueológico realizados por el Instituto mencionado se realizaron durante un período más extenso.

necesariamente compartido por el conjunto de los cuadros directivos de la empresa. En ese marco contextual se adoptaría la decisión de crear la Gerencia de Intereses Regionales con el objeto de lograr una mayor integración de la empresa hidroeléctrica con la problemática regional. La promulgación por el congreso nacional de la ley 23.411 de 1986 de concesión a Hidronor de la construcción y explotación del Complejo Limay Medio, con especial hincapié en la utilización múltiple del recurso, así como la confección en 1987 del Manual de Gestión Ambiental para obras hidráulicas de aprovechamiento energético, por resolución de la Secretaría de Energía, brindarían un marco institucional más adecuado para la definición del rol que debía asumir la empresa en la problemática regional y en la relación con los gobiernos provinciales y otros organismos involucrados.²⁴

El retorno de la democracia y la etapa abierta en 1983

Como ya se adelantara, el marco político nacional en que se inició esta etapa se corresponde nuevamente con la expresión de una mayor intención de acercamiento de la empresa a la problemática regional. En tal sentido se enunciarían, a fines de 1983, una serie de propósitos referidos a:

“elevar propuestas para la ejecución de proyectos de radicación industrial -industrias electrointensivas y agroindustrias-; programas de forestación y desarrollo de la piscicultura; planes de capacitación técnico-cultural; promoción del deporte y el turismo; estudios para la prevención de riesgos laborales y mejoramiento de la calidad de vida en los emprendimientos. Todo ello a través de un trabajo coordinado con los gobiernos provinciales en aquellos proyectos que hicieran el desarrollo y crecimiento integral del Comahue”.²⁵

En consonancia con tales enunciados, y como parte del nuevo proyecto político, se decidió en setiembre de 1984 la creación de la mencionada Gerencia de Intereses Regionales con sede en la ciudad de Cipolletti, Río Negro, lugar al que poco después se trasladaría el domicilio social y centro de la operación comercial de la empresa. La gerencia, que tendría a su cargo el desarrollo de actividades tendientes a una mayor integración de las obras que ejecutaba Hidronor con la problemática regional, iniciaría su gestión en mayo del año siguiente. De acuerdo con los objetivos mencionados, se estructuraron dentro de la misma una serie de

²⁴ Secretaría de Energía de la Nación, *Manual de Gestión Ambiental para Obras Hidráulicas de Aprovechamiento Energético*, Buenos Aires, diciembre 1987.

²⁵ García Puente, Cesar M., “Discurso de asunción como Presidente del Directorio de Hidronor S.A.”, *Boletín Hidronor* N° 13, Buenos Aires, marzo 1984.

áreas (Agronómica, de Estudio y Manejo Ambiental y de Planificación Socioeconómica) de las cuales dependerían diversos proyectos tendientes a minimizar los efectos negativos de las obras sobre la región y maximizar sus beneficios.

Tales proyectos pueden englobarse en dos aspectos complementarios. Por una parte, estudios y planes referidos a la evaluación de los impactos ambientales (físicos y sociales) que provocaran las obras que ejecutara la empresa y al control y manejo de las cuencas en que operaba (elaboración de un sistema básico de información cartográfica, tareas de monitoreo del Laboratorio de Controles Ecológicos, estudios de degradación de tierras y dinámica ecológica en las cuencas, programas de piscicultura, rescate arqueológico en las zonas a inundar, etc.). Por otra parte, estudios y proyectos de cuestiones socioeconómicas derivadas de la ejecución y operación de las obras y del accionar de la empresa en la región (relevamiento socio-antropológico de poblaciones a relocalizar, programas de mejoramiento de la calidad de vida en las radicaciones en obra y asentamientos aledaños, planes de forestación, diagnóstico de los sistemas de producción bajo riego en el área, formulación y evaluación de proyectos de inversión, etc.). Estos estudios y proyectos presentaban distintos grados de avance y se encontraban, en muchos casos, pendientes de realización al decidirse la privatización de la empresa en la década de 1990. Entretanto, la falta de una definición clara con respecto al rol que debía desempeñar Hidronor en los aspectos regionales, había generado criterios encontrados en el interior de la misma empresa y en su relación con el entorno regional.

Dentro de los avances en la etapa abierta en 1983, cabe destacar la confección del ya mencionado Manual de Gestión Ambiental, producido por iniciativa de la Secretaría de Energía con la participación, entre otros, de representantes de Hidronor, que brindaría a la empresa el marco institucional adecuado para la definición del alcance concreto de su intervención y competencia en el tema regional a través de una planificación integral concertada con organismos municipales, provinciales y nacionales competentes. A partir de ello, los organismos responsables de los proyectos y obras hidráulicas de aprovechamiento energético deberían desarrollar la gestión ambiental desde la etapa misma de evaluación del recurso, concibiendo los proyectos como de aprovechamiento múltiple. Ello implicaba no sólo la realización de estudios técnicos para el conocimiento del medio natural y socioeconómico, sino también la fijación de metas y estrategias a implementar para impulsar el desarrollo de la región a partir de las obras. Esto no significaba asumir la responsabilidad

global del desarrollo, aunque si los efectos específicos derivados de la construcción y explotación de las mismas.²⁶

Posiblemente sea esta última la definición más clara producida por Hidronor -en tanto empresa constituida con un objetivo social definido como es la producción hidroenergética-, con respecto al rol que debía asumir en la región que era sede física de sus aprovechamientos: es decir, la atención de temas directamente derivados de la construcción y explotación de obras de esa naturaleza, tendiendo a minimizar sus efectos negativos y a maximizar sus beneficios. Hubo aquí una definición más clara con respecto al tema del desarrollo integral de una región, al considerárselo una cuestión estructural distinta, con objetivos más amplios, que requiere de una planificación que involucre a todos los actores sociales del área, no pudiendo ser competencia directa y exclusiva de una empresa.

Aún así, no caben dudas de que la construcción de las obras hidroenergéticas fue exitosa en lo que hace a la regulación de los ríos Limay y Neuquén, aunque el cumplimiento eficaz de este cometido, ya fuera en épocas de crecidas o estiajes de los ríos, trajo aparejado otro tipo de inconvenientes para la producción agraria de la zona y las poblaciones ribereñas, derivados de un mayor o menor escurrimiento del agua de los embalses, tales como erosión, elevación de la napa freática, salinización, y problemas puntuales existentes en captaciones de agua para riego y consumo. A partir de esta situación, se iniciaron desde la empresa estudios puntuales para evaluar las consecuencias producidas ante el cambio en las condiciones de escurrimiento por la presencia de las obras hidroeléctricas, así como la firma de varios convenios, entre los que cabe destacar el suscripto con el Departamento Provincial de Aguas de Río Negro, a fin de lograr “la optimización o mejoramiento de las obras de captación existentes y que pertenecen a los sistemas de riego y abastecimiento de agua a las poblaciones; estabilización de los cursos con problemas erosivos; adecuación de los sistemas de drenaje; y establecimiento del sistema de intercambio de información hídrica”.²⁷ A ello se sumó la concreción de medidas ya previstas, como la realización de un canal de drenaje a partir de la construcción del dique compensador de El Chañar a fin de evitar que la elevación de las napas pudiese perjudicar a los establecimientos frutícolas de la zona, y diversas obras sobre las márgenes de los ríos Limay, Neuquén y Negro para paliar los distintos efectos antes

²⁶ Secretaría de Energía de la Nación, ob. cit., 1987, pp. 11-12.

²⁷ 1984, octubre 25 y 1986, febrero 26. *Río Negro*, General Roca.

mencionados.²⁸ Sobre fines de la década, la empresa tenía en ejecución una serie de trabajos referidos a relevamientos aerofotogramétricos y batimétricos de los ríos de la cuenca y mapas de inundaciones para prevenir y corregir los efectos negativos mencionados. Se encontraba asimismo abocada a la elaboración de un modelo de funcionamiento de los ríos aguas abajo de las presas, a fin de brindar los argumentos técnicos necesarios para la determinación de las líneas de ribera. Por otra parte, se plantearon una serie de acuerdos con las autoridades municipales y provinciales del Alto Valle, quienes debían ejercer el poder de policía actuando en las costas para impedir el avance de los ribereños sobre el cauce de los ríos, hecho éste que disminuía su capacidad de conducción de agua.

La privatización y sus consecuencias

La privatización de Hidronor en el período 1992-1993 fue un indudable negocio para los capitales privados.²⁹ Se trataba de una empresa con una historia de veinticinco años en los cuales se habían construido nueve emprendimientos hidráulicos, cinco de los cuales generaban a esa fecha alrededor del 40% de la energía del país. La empresa había demostrado, pese a la creencia generalizada sobre la inoperancia de los emprendimientos estatales, una alta eficiencia operativa y una importante rentabilidad económica.

El proceso de privatización de Hidronor se realizó durante la presidencia de Carlos Menem en un marco de flexibilidad que pretendía facilitar el negocio privado.³⁰ Por tal motivo, las

²⁸ Tales obras fueron, entre otras: refuerzo y elevación del nivel de terraplenes existentes cerca de las márgenes, construcción de espigones con bloques de hormigón a fin de proteger las mismas, provisión de una bomba a la localidad de Centenario a fin de solucionar inconvenientes en la provisión de agua, etc.

²⁹ El monto de las concesiones privadas rondó los 1.500 millones de dólares, a los cuales se sumó una deuda de 517 millones que la empresa mantenía con la banca nacional, para un negocio que significaba un ingreso bruto del orden de los 350 a 400 millones de dólares anuales. Es decir que las cuatro empresas concesionarias pagaron un total de 2.017 millones de dólares por un lapso de concesión de 30 años, recuperando la inversión bruta realizada en los primeros 6 años (de Jong, Gerardo M., "Degradación ambiental: la experiencia de la privatización de la generación hidroenergética en la Patagonia argentina", *X Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe* -FIEALC-, Academia de Ciencias de Moscú, Rusia, 2011, pp.3-4).

³⁰ El proceso de privatización de Hidronor fue instrumentado por las leyes 15.336, 23.696 y 24.065 y el decreto N° 287 de 1993. A esos fines se constituyeron cinco sociedades anónimas, cada una de ellas correspondiente a un emprendimiento, llamándose a concurso público internacional para la venta del 59% del paquete accionario. Hidroeléctrica El Chocón S.A. fue adquirida por Hidroinvest S.A., consorcio internacional liderado por la empresa nacional de electricidad de Chile y capitales estadounidenses; Hidroeléctrica Cerros Colorados S.A. quedó en manos de Patagonia Holding S.A., integrada por SACIF, Louis Dreyfus & Cia. Ltda. S.A. y Dominion Generating. Hidroeléctrica; Piedra del Águila S.A. fue concedida a Hidroneuquén S.A., integrada mayoritariamente por capitales chilenos, canadienses y norteamericanos. Las acciones de Hidroeléctrica Pichi Picun Leufu fueron adquiridas en su totalidad por la empresa Pérez Companc S.A. -PECOM- y posteriormente transferidas a Petróleo Brasileiro -Petrobras S.A.-

exigencias ambientales fueron obviadas, salvo cuestiones muy puntuales, a favor de la posibilidad de obtener una buena oferta, lo cual no era necesariamente así dada la segura rentabilidad de la generación hidroenergética cuando ya la mayoría de las obras habían sido construidas por la empresa estatal y se encontraban en actividad. Tampoco se fijaron normas claras con respecto a la responsabilidad del Estado nacional y/o de los gobiernos provinciales en la gestión ambiental y su financiamiento. De esa manera, “...las responsabilidades se diluyeron o, en última instancia, las debía asumir el Estado concedente en un futuro incierto o, lo que es lo mismo, la sociedad en su conjunto, pero en ningún caso el concesionario”.³¹ Se desconocía así el tratamiento a favor de la protección ambiental establecido en el Manual de Gestión Ambiental elaborado en el año 1987 y convertido en obligatorio en el ámbito nacional por ley 23.879 del año 1990.

La privatización de Hidronor fue acompañada por la creación de dos organismos específicos: la AIC –Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas- y el ORSEP-Comahue –Organismo de Seguridad de Presas-, con el objeto de ejercer el contralor de los emprendimientos privatizados. Sin embargo, la complejidad de los problemas a solucionar, la cantidad de actores intervinientes y la superposición jurisdiccional de representantes nacionales y provinciales, tornó ineficiente la capacidad de los mismos para ejercer un control adecuado de la actividad privada.³²

No puede desconocerse que, más allá de la eficacia demostrada por los emprendimientos privatizados en cuanto a la generación de energía, en los últimos años se ha descuidado el manejo ambiental y se han producido transformaciones no siempre benéficas para la sociedad regional. Entre otras, cabe mencionar la dependencia que afecta al riego respecto de los caudales excedentes, la desestabilización de las riberas por la erosión de las costas, la elevación de la napa freática y la salinización de los suelos, la pérdida de áreas productivas y el impacto sobre las zonas urbanas y el mercado laboral. Mientras que la empresa estatal tomaba medidas, seguramente perfectibles, orientadas a solucionar los principales problemas derivados del aprovechamiento integral de la cuenca de los ríos norpatagónicos, los nuevos concesionarios desconocieron el problema. El accionar de las empresas privadas que controlan la generación de hidroenergía, sin un marco regulatorio adecuado y eficaz, da

³¹ de Jong, Gerardo M., op. cit., p. 2.

³² de Jong, Gerardo M., op.cit., p. 7.

cuenta de un criterio de beneficio exclusivamente económico y ajeno al contenido social que debe guiar la rentabilidad de las empresas públicas.

Por otra parte, cabe consignar que en la última década la inversión de los capitales privados en los emprendimientos hidroeléctricos ha sido prácticamente nula, privilegiándose en cambio los proyectos térmicos por el menor costo unitario de inversión como producto de la incorporación de nuevos equipamientos,³³ la disponibilidad de gas y los precios relativamente bajos de este recurso –que por otra parte, cabe agregar, no es renovable-. La rapidez de la instalación y puesta en servicio de las centrales térmicas favorece, además, una pronta recuperación del capital invertido.

A manera de conclusión

Ateniéndose concretamente a la ley 17.574/67 de concesión a Hidronor de la construcción de las obras del primer complejo hidroeléctrico en la región del Comahue, la función específica de la empresa debía ser la de producir energía. No obstante, los antecedentes históricos en torno al aprovechamiento hídrico de la región -en especial la ley 16.882 del año 1966-, habían generado una serie de expectativas alrededor de los beneficios que aportaría a la zona una obra de propósitos múltiples tendiente al desarrollo integrado de la cuenca. A ello se sumaría el discurso político de quienes, a partir de la mencionada concesión, remarcarían aspectos vinculados al desarrollo regional, como son el control de crecidas y las posibilidades de incrementar el área irrigable hasta un millón de hectáreas.³⁴ Además, la posibilidad de que la región contara con energía barata hacía previsible el crecimiento industrial de la Patagonia y su incremento demográfico, ambos aspectos considerados como retardatarios de su desarrollo. Dada la importancia vital que se le otorgó a tales posibilidades, la concesión hecha a Hidronor en los términos ya descriptos generó una acusada preocupación de grupos representativos de las fuerzas regionales, con gran apoyo de la prensa local.³⁵ En especial, se cuestionaba la

³³ Murillo, M. Victoria y Finchelstein, Diego, “Privatización y poder de mercado: el caso de la generación de energía eléctrica en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 44, Nº 173, Buenos Aires, IDES, abril-junio 2004, pp. 131-144.

³⁴ En diversas fuentes (conferencias, discursos, declaraciones de prensa y aún folletería) los directivos de la empresa habían definido la finalidad de las obras en el siguiente orden: 1. atenuación de crecidas; 2. regulación del agua para el riego y otros usos; 3. Producción de energía eléctrica. En oportunidad de la puesta en marcha de las obras civiles, expresó el Ing. Gotelli -Secretario de Energía y Minería-: “La obra que hoy se inicia tiene un destino preciso e irrevocable: el progreso y desarrollo de la zona norpatagónica cuyas posibilidades futuras son brillantes” (*Revista Contacto*, enero 1969, p.59).

³⁵ Sobre este tema puede consultarse el minucioso trabajo de Malinow, Guillermo, op. cit., Cipolletti, enero de 1987.

anulación del fondo de beneficios que la ley de 1966 había dispuesto para activar el riego y la promoción económica de la región, así como la utilización de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados como “usina de punta”, es decir, como mera proveedora de energía eléctrica a la zona más poblada del país. Se entendía que esto imposibilitaría la concreción de los proyectos de desarrollo industrial patagónico, acentuando en cambio el crecimiento desproporcionado del área de Buenos Aires y la deformación económica del país. Asimismo, se cuestionaba la no explicitación clara del alcance de las tarifas preferenciales para la zona, la falta de previsión de obras de irrigación acompañadas por un plan de colonización que permitiese el asentamiento poblacional y la preeminencia de un criterio de rentabilidad de la empresa antes que el postulado desarrollo regional.

No obstante, en las distintas oportunidades donde la conducción política del país estuvo en manos de gobiernos democráticos, la empresa tuvo una relación más directa con el desarrollo del área norpatagónica, especialmente visible en la década de 1980 cuando se tomaron medidas efectivas para evitar, particularmente, la incidencia negativa de las obras en la producción regional. La privatización de la empresa en los años '90 dio marcha atrás con tales avances. El interés de las concesionarias por maximizar sus beneficios generando la mayor cantidad de energía posible, derivó en la necesidad de erogar un mayor caudal de aguas, aumentando los efectos negativos sobre las poblaciones ribereñas. Los productores han manifestado en más de una oportunidad su preocupación por los daños que la altura del río – anegamientos, erosión y aumento del nivel en la napa freática- ocasiona en algunas áreas productivas aguas abajo de las obras de generación. En épocas de estiaje, por otra parte, los problemas que suelen suscitarse se vinculan con la captación de agua de las bocatomas, tanto para el riego como para el consumo de las poblaciones.

En resumen, de aquellas primeras intenciones gubernamentales en torno a la ejecución conjunta de aprovechamientos múltiples sobre los ríos Limay y Neuquén, donde se concedía gran importancia a la capacidad de regulación de los mismos para la irrigación de una importante superficie y el aumento del desarrollo agrario de la zona, se pasó a un criterio de maximización de beneficios por parte de las empresas privadas que para nada contempla los efectos de las obras en el desarrollo agrario regional ni la protección del medio ambiente que había sido declarado prioridad nacional en la década de 1980. Las expectativas regionales se vieron así totalmente frustradas, en tanto que en el imaginario social de la región del Alto Valle solo ha quedado, con el tiempo, una ya diluida imagen de promesas incumplidas.



Fuente: http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Cuencas_de_los_ríos_Limay,_Neuquén_y_Negro

Como citar este artículo

BANDIERI, Susana y BLANCO, Graciela. “Promesas incumplidas: hidroenergía y desarrollo agrario regional en la norpatagonia argentina”, *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 2, 2012. ISSN: 2250 (página 148-171)

Descriptores: hidroenergía; desarrollo; regional; norpatagonia

Fecha de entrega: Mayo 2012

Fecha de aprobación: Julio 2012