

Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina

Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina

Orietta Favaro (comp.)

Orietta Favaro, Graciela Elvira Iuorno, Alicia Ester González, María Elizabeth Vaccarisi, María Carolina Scuri, Ana María Godoy, Fernando Aiziczon, José Echenique, María Susana Palacios, Horacio Cao y Elvira Gambatesa



Supervisión editorial: Liliana Materi

Diagramación, armado y diseño de tapa:
Laura Restelli

Foto de tapa: gentileza de la cátedra
Aerofotointerpretación, Departamento de
Geografía. Facultad de Humanidades.
Universidad Nacional del Comahue.
Imagen satelital del área de la confluencia de los
ríos Limay y Neuquén.
En rojo: corresponde a la vegetación arbórea
En verde: zona urbana de la ciudad de Neuquén
y parte de Cipolletti (Río Negro)

Indice

[Autores](#)

[Presentación](#)

[Capítulo 1. La trastienda de la Historia Regional](#)

[Capítulo 2. Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria](#)

[Capítulo 3. Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina \(1983-2003\)](#)

[Capítulo 4. La dinámica articulación de redes sociales y políticas](#)

[Capítulo 5. El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales](#)

[Capítulo 6. Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social](#)

[Capítulo 7. El proceso de construcción de la ciudadanía. El caso del municipio de Cutral Co, Neuquén](#)

[Capítulo 8. Neuquén como campo de protesta](#)

[Capítulo 9. El movimiento estudiantil universitario del Comahue \(1969-1976\)](#)

[Capítulo 10. Asociaciones empresarias federativas en Neuquén. Avances y retrocesos](#)

[Capítulo 11. El 'modelo productivo' de provincia y la política neuquina](#)

Autores

Orietta Favaro. Doctora en Historia. Profesora Titular Regular de Historia Argentina Contemporánea. Directora del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (Cehepyc), miembro de Clacso, en la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Directora de investigaciones en la UNCo. y miembro- investigador en Grupos de Trabajo en Clacso. Ha dictado cursos y seminarios de grado y posgrado. Es autora de libros, capítulos de libros y artículos en revistas nacionales y extranjeras sobre problemas de la historia argentina contemporánea, en particular, sobre la historia política, social y económica de Neuquén. Ha dirigido tesis de grado y posgrado, formado becarios en investigación y pasantes. C.E.: oriettafavaro@speedy.com.ar

Graciela Elvira Iuorno. Profesora y Licenciada en Historia. Magister en Educación Superior. Docente regular del Area Universal. Facultad de Humanidades, UNCo. Co directora de investigaciones en la UNCo y miembro- investigador en Grupos de Trabajo en Clacso. Ha dictado cursos y seminarios de grado. Es autora de libros, fascículos, capítulos de libros y artículos en revistas nacionales y extranjeras sobre los problemas de la sociedad y la política neuquina y rionegrina. Ha conducido proyectos de transferencia al medio, concretado publicaciones al respecto y dirigido tesis de grado. C.E.: graiuorno@arnet.com.ar

Alicia Ester González. Profesora en Historia. Maestranda en Educación Superior. Docente regular del Area Universal. Facultad de Humanidades, UNCo. Ha publicado artículos sobre cuestiones vinculadas a la reconstrucción político económica de Neuquén en revistas y libros de circulación regional y nacional. C.E.: alinqn@hotmail.com

María Elizabeth Vaccarisi. Licenciada en Servicio Social. Magister Scientiae en Metodología de la Investigación Científica. Doctoranda en Filosofía. Profesora Adjunta Regular Area Metodológica del Servicio Social, Facultad Derecho y Ciencias Sociales. Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Miembro investigador del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (CLACSO). Dirección de proyectos de investigación, extensión y tesis de maestría. Docencia de postgrado. Autora y coautora de trabajos y publicaciones vinculadas al Estado y Políticas Sociales y con presentaciones en congresos nacionales e internacionales. C.E.: mevaccarisi@ciudad@com.ar

María Carolina Scuri. Profesora en Historia. Maestranda en Filosofía e Historia de la Ciencia. Docente regular del Area Teórica y Argentina Contemporánea. Facultad de Humanidades. UNCo. Investigadora. Ha publicado artículos sobre la problemática histórica de política y economía de la provincia del Neuquén, en revistas y libros de circulación regional y nacional También ha publicado artículos sobre problemas teóricos de la disciplina Historia. C.E: mcscuri@yahoo.com.ar

Ana María Godoy. Licenciada en Servicio Social. Especialización en Filosofía y Crítica de la Cultura (en curso). Docente Regular del Area Metodológica del Servicio Social Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue.

Integrante equipo de investigación sobre Estado y Políticas Sociales. Integrante Investigador del CEHEPyC (CLACSO). Autora y coautora de trabajos y publicaciones vinculadas al Estado y Políticas Sociales y con presentaciones en congresos nacionales e internacionales. C.E.: anagodoy@speedy.com.ar

Fernando Aiziczon. Profesor y Licenciado en Historia. Docente del Area Argentina Contemporánea. Facultad de Humanidades. UNCo. Investigador – Integrante del Cehepyc. Ha participado en jornadas de la especialidad y publicado en revistas nacionales y regionales trabajos sobre la protesta y el conflicto social en el norte de la Patagonia. Ha estudiado, en particular, el tema de los obreros de la cerámica Zanón, Neuquén. Participa sobre los mismos temas en proyectos de transferencia al medio. Ha realizado cursos en esa línea en el sistema virtual de Clacso con presentación de trabajos finales. C.E.: danfer@arnet.com.ar

José Echenique. Licenciado en Historia. Becario de Perfeccionamiento de la Secretaría de Investigación. UNCo. Se ha dedicado a estudiar el movimiento estudiantil en la década de los años sesenta y setenta en Río Negro y Neuquén. Cursa la Especialización en Historia Regional que se dicta en la Facultad de Humanidades. Se desempeña con adscripto honorario en asignaturas del Area Argentina. C.E.: joseche5@yahoo.com.ar

María Susana Palacios. Profesora en Historia. Docente regular del Area Argentina. Facultad de Humanidades. UNCo. Investigadora. Ha participado en jornadas de la disciplina y publicado trabajos sobre el tema del municipio, además, de problemas de la historia política de Neuquén, en revistas nacionales y regionales, orientándose en los estudios de algunas localidades neuquinas. C.E.: spalacios@neunet.com.ar

Horacio Cao. Licenciado en Ciencias Políticas. Doctor en Administración. Investigador del CIAP (FCE/UBA), del CEPAS (AAG) y miembro-investigador en Grupos de Trabajo en CLACSO. Docente de grado y posgrado en diferentes Universidades Nacionales, ha publicado trabajos referidos a la situación de las provincias periféricas, la relación Nación / Provincias, teoría del Estado provincial, etc. en revistas y libros nacionales y extranjeros. C.E.: hcao@fibertel.com.ar

Elvira Gambatesa. Profesora en Historia. Directora del Area Académica de la Facultad de Humanidades. UNCo. Ha participado en jornadas de la disciplina con presentación de trabajos vinculados a la problemática económica de Neuquén. Se ha desempeñado como docente- alumna en el Area Universal de la carrera de Historia. C.E.: egambate@uncoma.edu.ar

Presentación

La emergencia del presente, introduce una nueva preocupación al historiador; las reflexiones sobre la posibilidad, riesgos y limitaciones de la historia de nuestro tiempo, que admite matices y diferencias, aunque todos son indicativos de una nueva realidad. Como dice Josefina Cuesta (*Claves de la Razón Práctica*, 1993) no es necesario añadir una nueva época a la Historia, sino completar la Historia Contemporánea en la aproximación a su propia cotidianidad.

Presentar trabajos de historia reciente de la norpatagonia, forma parte del doble desafío que nos proponemos en este libro. Doble, porque se aborda un concepto en construcción que requiere precisiones teóricas, que nos lleva a construir y de-construir categorías y por las implicancias metodológicas que deriva de su inclusión. Son las preocupaciones del presente, las que condicionan no sólo la mirada sobre la historia, sino también las preguntas que se formulan al pasado reciente, en cuyo origen tiene su anclaje. Resulta indispensable en las circunstancias actuales, construir conocimiento con rigor y densidad histórica que confronte con la visión presentista y ahistórica tan común en los cultores del pensamiento único.

Los autores de la presente compilación son científicos sociales, que asumen el reto de incluir el presente como problema central de las preocupaciones. En este orden, se encuentra la historia política que estudiamos, en la “convicción que la política no se reduce a la esfera de lo estatal, sino que abarca instituciones, grupos e interacciones múltiples de la esfera social, fenómenos y procesos que se dan en el espacio donde se entrecruzan lo público, el poder y lo estatal” (Liliana Aguilar, 2004).

Aspiramos que los estudios que siguen, sean productos utilizables en la educación y en la investigación académica, de fácil acceso a un público amplio y que contribuyan a la reflexión de los sujetos sociales respecto de procesos que signan las últimas décadas en Neuquén y en Río Negro. Pretendemos, hacer una contribución a la Historia Nacional que no incluye, en la mayoría de los casos, las investigaciones extrapampeanas.

Los autores de los artículos que se compilan, **en *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina***, son estudiosos de la realidad social y política de las provincias argentinas, docentes que pertenecen a diferentes unidades académicas de la Universidad Nacional del Comahue y de la Universidad Nacional de Buenos Aires; todos ellos integrados en el Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (Cehepyc), centro miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Los trabajos son producto de investigaciones que se desarrollan en el plano institucional y que, leídos y discutidos no solo en eventos de la disciplina sino entre estudiosos del tema, se ofrecen a la comunidad educativa y público en general. Un particular agradecimiento al Dr Carlos O. Casanello, por sus comentarios y sugerencias a uno de los artículos del libro.

La propuesta agrupa trabajos en cuatro bloques. En el primero, se parte de la preocupación por definir qué entendemos por historia política y que contribución concretar a la historiografía nacional que, en general, contempla poco la producción extrapampeana; con el objetivo de discutir el concepto historia regional, concepto tras el cual suele englobarse los trabajos que no se hace en el área central. Asimismo, ponemos en discusión una propuesta de conceptualización de provincias (tradicionales) y territorios nacionales (nuevas provincias). El segundo bloque que constituye uno de los nudos centrales de texto, rescatamos la política en momentos que está en la calle, como consecuencia del divorcio entre la sociedad y las estructuras partidarias con un estudio sobre el poder y las estrategias de su reproducción, en las dos provincias del norte de la Patagonia. En ese marco, completamos esta parte con un análisis del estado-partido y las políticas sociales como modos de legitimación en Neuquén, las políticas alimentarias como formas de control social y una referencia a la construcción de la ciudadanía en el municipio asentado en las localidades en las cuales emergen no sólo los principales dirigentes del partido provincial hegemónico en Neuquén, sino los principales conflictos de los últimos años en el escenario local.

En el tercer bloque, la necesidad de poner en el centro a los sujetos que desarrollan estrategias en escenarios de confrontación, de negociación o de alianzas, cuyos modelos de acción se vinculan a otras disciplinas, tiene sentido en un mundo en que la acción implica la presencia y referencia al otro. Así dos trabajos dan cuenta de esto: uno vinculado a la rica experiencia del control obrero en la fábrica de cerámica

Zanon y el otro, sobre las tensiones y acuerdos, vinculados al primer gobierno y cogestión, que desarrollan los estudiantes al momento de la nacionalización de la Universidad Nacional del Comahue.

Por último, se hace un recorrido en el que se apunta a explicar la lógica empresarial y el modelo productivo neuquino, ambos vinculados a la política y lo político. Son dos temas que constituyen parte del campo de las preocupaciones que, en clave interpretativa apuntamos a brindar con el objetivo de mostrar recorridos alternativos.

Dra Orietta Favaro

Neuquén, septiembre de 2004

Capítulo 1

La trastienda de la Historia Regional

Orietta Favaro
María Carolina Scuri

La propuesta intenta presentar algunas consideraciones, desde la historia política, para que frente a la diversidad actual, sirvan de punto de encuentro entre los historiadores, sobre nuevos aspectos, abordajes, perspectivas teóricas, que aporten otra dimensión de análisis en el contexto de la discusión actual sobre la Historia Regional¹.

Los principales obstáculos para un trabajo como el que se realiza, están vinculados a la reconstrucción de la historia política reciente; la conformación del poder, la forma que adquiere la política y lo político y cómo accionan los sujetos sociales involucrados en un espacio acotado; Neuquén, merecen una reflexión en tiempos en que los paradigmas, la metodología, la historiografía, afrontan cambios. El caso que nos ocupa, presenta dificultades por la temática que se pretende analizar, como también por los límites propios de las fuentes, entre las que los testimonios orales cobran especial relevancia para este tipo de trabajo; a lo que es necesario agregar, las necesidades del mercado editorial, para el cual el tema no siempre es convocante. En su conjunto, constituyen una frontera que atravesar, que de lugar a la comprensión de la narrativa del tema. Partimos del presupuesto de no pensar “la región en términos conceptuales para estudiar ciertos procesos, sino que al estudiar los procesos queda aclarado el espacio investigable”².

Los retazos de la Historia nacional ¿Historia regional-Historia provincial?

En la renovación del proceso historiográfico nacional, se encuentran relegadas las contribuciones que desde las provincias se hacen a la historia argentina. Predominan mayoritariamente los estudios de los historiadores y/o científicos sociales del litoral y pampa húmeda. Si bien los historiadores no podemos desconectarnos de donde se escribe la historia y se encuentran las principales universidades públicas y centros de estudios, es real que, las necesidades del mercado editorial condicionan, de algún modo, la edición de artículos y libros. En este orden, abundan trabajos sobre problemáticas de la Historia Argentina sin tener en cuenta en demasía las realidades y dinámicas provinciales. Por ello, es común catalogar a los aportes y estudios que se realizan en el resto del país (interior, centro, noroeste, cuyo, patagonia, etc) como Historia Regional. Bajo esta denominación se integran, en un solo conjunto, los trabajos que provienen desde diferentes regiones, áreas o provincias, aunque aborden problemáticas completamente dispares. Y, desde ese lugar, podría pensarse que

¹ El presente trabajo ha sido publicado en *Avances del Cesor*, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, año IV, núm 4, 2003.

² BONAUDO, Marta “Entrevista a Mario Cerutti”, en *Avances del Cesor*, núm.3, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, año III, 2001, pp.23.

son estudios regionales, pero existe un doble problema. Por un lado, la escasa vinculación de los trabajos sobre la problemática nacional, a veces, ‘generalizadores’, sustentados en estudios empíricos de pocos casos y localizados en el área central. Por otra parte, muchos trabajos “regionales” tienen un grado de especificidad sobre lo local, que poco contribuyen, en más de una oportunidad, a la Historia Argentina.

La denominada Historia Regional debe ser un concepto operativo para completar los niveles explicativos de la disciplina, sin perder la riqueza de la especificidad. Por ello estamos convencidas, que el proceso que nos interesa, cómo se construye el poder y se expresan políticamente los sujetos sociales que lo definen, permite delimitar el objeto de estudio en Neuquén. Coincidimos con Cerutti cuando al referirse a la Historia Regional, en función de su experiencia en la investigación, dice que es “el propio proceso indagado lo que definía el espacio. Si el objeto de estudio eran los circuitos mercantiles, el espacio regional se ampliaba; si el objeto de estudio era el sistema de poder, el área se achicaba”³. En este orden, lograr una historia nacional ‘integral’ explicativa tiene que ver con la incorporación de problemáticas, en virtud de un reconocimiento superador, de la producción historiográfica extrapampeana.

Sabido es que en la actualidad los historiadores renovamos nuestras explicaciones, modificamos el objeto de estudio, las fuentes y los métodos. Entre los motivos de este cambio está el derrumbe o debilitamiento de los determinismos lineales tanto en el neopositivismo como en el marxismo, en los que subyace una idea de un único sentido de la historia. El historiador puede creer que la historia evoluciona de acuerdo con un progreso incesante sin preguntarse sobre la naturaleza de la misma, los fines o las funciones admitidas o potenciales en las sociedades actuales. Pero si partimos de que no existe un solo motor que impulsa la historia, sino varios, no existe un movimiento continuo y ello sustenta la pluricausalidad.

En rigor, pensamos que desde la región norpatagónica, es posible escribir historia política, con una dimensión, la provincial, que contribuya a la historiografía nacional, sin que ello sea, factual, sumatoria de hechos o historia institucional. Dado que aún se producen trabajos con escasa densidad histórica, con registros muchas veces simplistas, visiones unilaterales y condenando hechos, -estudios que van en desmedro de una reflexión analítica-, se vuelve necesario re pensar, en este orden, la historia política, anudando la relación entre teoría e investigación empírica que permitan una reconstrucción complejizada de los momentos históricos en los que no todos son acuerdos sino que, contrariamente, predominan los conflictos.

Si bien la búsqueda está cargada de dificultades, una mirada rápida nos permite observar la producción historiográfica nacional en el área de historia política; algunos trabajos con la distancia temporal logran un análisis crítico; otros, impulsados por el presente no lo hacen. Sin dejar de recordar el aporte efectuado en los años sesenta y setenta⁴, la transición democrática de los ochenta

³ BONAUDO, Marta “Entrevista a Mario Cerutti”, cit., p. 22.

⁴ SPINELLI, María Estela “La historia política del siglo XX en la Argentina. Tendencias e innovaciones a partir de 1980”, en BIANCHI, Susana y SPINELLI, María Estela (comp.)

inaugura un nuevo período en este tema, finalizan algunas polémicas y la producción se ciñe al campo académico⁵. Con una fuerte comunicación interdisciplinar, especialmente con la sociología y la teoría política, la historia política en cualquiera de sus dimensiones, nacional o provincial, deja de ser la narrativa factual para convertirse en un campo que propone nuevos conceptos, enfoques, métodos, contenidos y fuentes. Un área dentro de la globalidad de la historia, que configura una fuente de informaciones aún por deconstruir, de un espesor y complejidad en lo conceptual que es necesario precisar. Se pasa de la preocupación a temas como la inestabilidad política, re pensar el peronismo, los partidos políticos nacionales tradicionales, el sistema político, la prensa, etc. Ello conlleva al estudio de los actores de la política y el estado; cada vez más se abordan temas y problemas puntuales, que permiten afirmar que la historia política ya no es simplemente la narrativa que se mueve en la frontera de las ideas políticas. El tema del poder, de la representación, de la interpelación a los actores, del imaginario social y político, de las prácticas, son entre otros, los temas-problemas presentes en muchos de los trabajos que se realizan en la actualidad, en los que cobran protagonismo los actores sociales, en tanto sujetos individuales y colectivos responsables de su acción⁶. Hoy, nuevamente, se instala el tema de la democracia (como en la transición democrática de los '80 pero por otras razones), el de la ciudadanía y el de las prácticas políticas. Es que las preocupaciones del presente condicionan no sólo la mirada sobre el pasado, sino también las preguntas que se formulan a ese pasado, en cuyo origen tiene el presente su anclaje. Por ello, a pesar de las dificultades, la sociedad de los noventa necesita brindar una interpretación del pasado reciente⁷. Lejos está de ser archivado, pasan todos los días cosas que permiten la reapertura de heridas y la emergencia de recuerdos poco gratos.

No obstante, poco se escribe (o se acepta) de la producción de historia política que se realiza desde algunas provincias. Esto tiene que ver, no sólo con el lugar donde se encuentran las principales editoriales y centros de estudios y producción académica, sino en una interpretación de la historia nacional aún vigente. Esto es, la historia nacional es la historia de temas, problemas, actores, ideas, proyectos, etc., de un área del país: el área pampeana y del litoral argentino. Es necesario jerarquizar los aportes que se hacen fuera de ese área dentro de la comunidad académica, en una labor que como dicen algunas colegas⁸, a veces es solitaria, pero no aislada; son temas y problemas sobre los que

Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea, IEHS, Tandil, Undel CPBA., 1997, pp.297-308.

⁵ Se da una transformación en los trabajos bajo la influencia de los paradigmas de *la nueva historia* con un impulso en la formación profesional e interdisciplinaria. En los años ochenta, en varios centros de estudios y áreas de investigación de universidades públicas, se editan trabajos sobre diferentes actores, momentos, ideas, espacios, de historia política. Algunos son estudios de profesionales de la historia, otros, de periodistas; algunos, obras académicas de gran envergadura, otros, ensayos históricos con una periodización política relacionada a los principales problemas. En esta línea, como reiteradamente se señala, se ubica el excelente intento de interpretación global de Historia Argentina de Luis A. Romero.

⁶ BIANCHI, Susana y SPINELLI, María Estela *Actores, ideas...*, cit., p.9.

⁷ DE AMEZOLA, Gonzalo "Problemas y dilemas en la enseñanza de la Historia reciente", en *Entre pasados*, núm. 17, Buenos Aires., 1999, pp. 137-162.

⁸ SPINELLI, María Estela, SERVETTO Alicia, FERRARI Marcela, CLOSA Gabriela (Comp) *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2000, pp.12-13.

construimos las explicaciones de la historia política, señalando con claridad el abordaje de la articulación entre lo político a nivel provincial/regional con lo nacional.

Ahora bien, no es fácil aproximarse, menos ponderar, temas-problemas de la historia política reciente, en su dimensión provincial, cuando de lo que se habla está vigente, actores de una sociedad nueva, heterogénea, de la política, de las prácticas políticas, del sistema partidario, del estado, en definitiva, de la construcción del poder e identificación de los actores individuales o colectivos en la arena de resolución de los conflictos. Y en esta línea está el tema de las fuentes. En efecto, la recolección de testimonios orales –sobre los cuales no existe una sola manera de llevarlos a cabo– genera aún debate y, de un acercamiento problemático y empírico de la entrevista, se pasa a la discusión metodológica de sus supuestos. La sola presencia del entrevistador y sus preguntas impregna el discurso de los entrevistados⁹. Sabemos que los testimonios orales significan aportar al trabajo un elemento de subjetividad pues el insumo de la entrevista es la memoria del testigo con “tendencia a interpretar la historia más que a reflejarla”¹⁰ (“nosotros construimos la provincia”, “antes del MPN no había política ni partidos”, “la historia política en Neuquén comienza con el MPN”, “la provincia surgió por la visión política de los Sapag que defienden a Neuquén del centralismo porteño”, etc.). Como otra técnica de investigación, desnuda la relación entre el contexto de producción de la entrevista y lo que ella puede decir. En este sentido, en provincias nuevas, como Neuquén, apelar al testimonio oral en la problemática que se aborda -la construcción del poder y del sistema político, tanto desde el estado como de los sujetos sociales involucrados- suma dificultades a la labor. Es decir, lograr distinguir en el testimonio producido -a veces desde la militancia política o social- si la versión está cargada de silencios, errores y contradicciones, ya que existe por un lado, en las fuentes orales, pretensión de preservar ‘su identidad’, influenciadas por los discursos y las prácticas del presente y, por otro, la necesidad de los historiadores de hacer la distinción en el marco de un estudio académico.

No obstante, como dice Finocchio, “la historia no se debe empobrecer, debido que su principal propósito es “contribuir a la comprensión y a la acción a través del análisis crítico de la realidad social...” [...] construyendo “nuevos consensos, especialmente en términos de fortalecimiento del espacio público”¹¹. La universidad es uno de ellos, por lo cual pensamos que es un derecho y deber de los historiadores escribir desde ese lugar, más allá que la representación narrativa sea o no exitosa, pero el relato debe garantizar la utilidad pública de la historia¹².

⁹ SCHWARZSTEIN, Dora “El lugar de las fuentes orales en los archivos: una cuestión en debate”, en *Estudios Sociales*, núm. 22-23, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2002, pp.15-20.

¹⁰ SCHWARZSTEIN, Dora “El lugar de...”, cit., p. 16.

¹¹ FINOCCHIO, Silvia “La enseñanza de la historia en el tercer ciclo de la EGB: una aproximación a la compleja relación entre construcción del conocimiento y organización de los contenidos, en *Entre pasados*, núm. 12, Buenos Aires, 1997, p. 145.

¹² DE AMEZOLA, Gonzalo “Problemas y dilemas en...”, cit., pp. 144 –146.

Las fronteras internas de la Historia

La historiografía nacional debería -en este proceso de renovación o resignificación- escuchar las voces de todos los historiadores; no hacerlo, es mantener la frontera interna de la historia, establecida por la historiografía tradicional.

En este sentido, es necesario revisar los contenidos y cortes de la historia nacional con visiones generales que no contemplan la mayoría de los espacios. Si consideramos la complejidad de la realidad histórica y los diferentes cambios, se pueden observar cómo el devenir de las sociedades lleva a los historiadores a establecer cortes o rupturas en el continuo temporal que sirve como principio ordenador para el trabajo tanto de investigación como pedagógico. Es necesario realizar una periodización que establezca la relación del corte, en acuerdo a los cambios que se observan en determinados momentos históricos en el comportamiento de las sociedades.

Las periodizaciones tradicionales se establecen en los siglos XIX y XX siguiendo los modelos teóricos europeos, a partir de la dimensión del universo de análisis y la concepción dominante respecto al objeto de la historia. Ellas toman al marco nacional como el límite natural para el objeto de estudio del historiador, con un enfoque predominantemente político-institucional. Estas concepciones son las que se utilizan para realizar la periodización en la historiografía argentina, teniendo en cuenta, en un principio, los aspectos políticos-institucionales y posteriormente con la incorporación de los análisis económicos se opera una reperiodización siguiendo la tendencia a la homogeneización del espacio nacional.

El avance de los “estudios regionales”, demuestra que el marco nacional oculta las diferencias espaciales. Sumado a los cambios en la perspectiva de los historiadores, con una concepción total de la historia y de su ilimitado campo, ponen en evidencia la falencia de estas periodizaciones. Subyace una fuerte división espacial, donde la región política y económicamente predominante, es el espejo en el que se pretende reflejar toda la realidad socio histórica de la Argentina.

En este sentido, podemos decir que la periodización de la Historia Argentina, en general, divide el proceso histórico en grandes bloques. Por un lado, los gobiernos entre 1880 y 1955 y por otro los regímenes políticos del posperonismo hasta la "resolución" de 1973 (o del '76). En ambos bloques se contempla que, tras una aparente periodización política, subyace el límite regional, ya que los espacios denominados territorios nacionales no pueden ser desconocidos por la historiografía nacional luego de 1955, cuando adquieren el carácter de provincias y se incorporan como tales al sistema federal y de poder argentino.

En el orden de la exposición y a modo de ejemplo, cuando se señala que hacia 1880 se conforma el Estado nacional, la burguesía y se logra la integración al mercado nacional de las economías regionales, es una afirmación que se sostiene sobre la realidad de catorce provincias; queda afuera el 45% del territorio

argentino. Territorios que, en virtud de la afirmación del poder central sobre todo el espacio, se convierten en pocos años, en nueve gobernaciones (en 1890 se agrega una más). En el mismo sentido, el tema de la conformación de la burguesía en tanto clase nacional y la integración de las economías provinciales-regionales al mercado centrado en el área de la pampa húmeda-litoral argentino, se referencia con base empírica, nuevamente, en una parte del país. En estos espacios, no hay sociedades constituídas, sólo remanentes de la población nativa, extranjeros (mayoritariamente chilenos en la Patagonia) y algunos pocos argentinos. Por otra parte, los recursos son desarrollados lentamente por la acción privada, pero principalmente, por la acción estatal y de acuerdo a la importancia respecto del área pampeana, su integración es más o menos rápida a la misma. Un ejemplo es el petróleo, recurso que es provisto, sin el reintegro de un canon a los espacios que lo generan, a pesar que desde 1935 está vigente la legislación que así lo establece (Ley 12.161), situación de Neuquén y Chubut; esta última altamente significativa, pues durante los años que dura el status jurídico de los territorios nacionales, es el espacio que provee del mayor volumen de hidrocarburo, transportado en la flota de YPF, al área bonaerense. En el caso de Río Negro, la actividad económica más importante gira alrededor de la fruticultura controlada, junto con el ferrocarril que la transporta, por el capital británico. La yerba mate de Formosa o el algodón chaqueño que provee a la fábrica Alpargatas, la ganadería vacuna o lanar, de La Pampa y Santa Cruz, respectivamente, son otros indicadores del problema. El territorio de Los Andes, precisamente, desaparece en 1943, absorbido por las provincias aledañas, entre otras razones, por no contar con recursos significativos tanto para el Estado nacional como para sus vecinas provincias.

El peronismo, luego de homogeneizar las bases sociales y materiales de los territorios nacionales, encara la provincialización. Para ello, debe enfrentar otros proyectos, como el intento de unir territorios en una sola provincia, tal es el caso de Chaco y Formosa por un lado y Río Negro y Neuquén, por otro¹³. Las razones no son claras, pero suponen que argumentos socioeconómicos se convierten en centrales en tales propuestas. Así, no es lo mismo, el algodón del Chaco, la yerba mate de Misiones, el ganado de La Pampa, que el petróleo de los territorios del sur, en momentos que los gobiernos nacionales apuntan a su desenvolvimiento, bajo el control y monopolio del Estado, al ahorro de divisas, a la provisión de un insumo importante para algunos ensayos en la industria, combustible para los automóviles en momentos del auge de las carreteras y de las inversiones norteamericanas.

Hay otros temas de la historia política nacional que no son contemplados o sólo recientemente la historiografía los incluye. Se trata del análisis sobre la ley de voto secreto, universal y obligatorio; últimamente, se muestra que también están excluidos los habitantes de los territorios nacionales, los que juntos con otros por diferentes razones, no participan en la elección de las autoridades nacionales. Quizás algunos estudios desde las nuevas provincias, vinculados a la

¹³ RAFART, Gabriel “La formación de un sistema de partidos y la provincialización de Río Negro”, en *Revista de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Gral. Roca, Río Negro, 2002.

inclusión de los habitantes de los territorios a la ciudadanía política, hayan sido motivadores para tal incorporación¹⁴.

Si nos remitimos a etapas más contemporáneas, cuando se menciona en la historiografía nacional sobre la cesura que provoca el peronismo en la sociedad argentina a partir de 1955, por las estrategias desplegadas por los distintos actores políticos y corporativos para su inclusión o exclusión, no se hace referencia al papel de las nuevas provincias. Con las diferencias que les cabe, luego que el peronismo triunfa en 1951 en todos los territorios nacionales, falta ver qué sucede allí a partir de la Revolución Libertadora. En Neuquén, los dirigentes peronistas y/o funcionarios políticos de ese momento, mayoritariamente, conforman un partido provincial que aún hoy gobierna la provincia: el MPN, cuyas acciones no se reducen a las fronteras de la instancia local. Es poco conocido, el rol desempeñado por los partidos provinciales, denominados neoperonismos por algunos historiadores, en particular este entramado –junto al resto de las fuerzas políticas que operan en Neuquén- al que hacemos referencia y que es motivo de nuestros estudios. La red de familia que gobierna Neuquén mantiene vínculos muy estrechos con el gobierno nacional que permite aumentar los ingresos en concepto de aportes no reintegrables o regalías y, fundamentalmente, posicionarse frente al gobierno y estado nacional. Basta recordar los complejos años 1970 y la acción de dirigentes políticos nacionales para definir situaciones provinciales donde no se asegura el triunfo del Frejuli.

Asimismo, cuando se hace referencia a la dictadura de 1976, poco es lo que se menciona acerca de los lugares, ‘espacios protegidos’, por el poder político o por la iglesia, a las personas perseguidas por razones ideológicas. La labor desplegada por la iglesia neuquina con De Navares, no sólo en la constitución de la APDH, sino en el ‘paraguas’ que conforma para amparar a exiliados internos hostigados por los militares; así como el propio partido provincial, que hace ‘un rescate’ de periodistas, artistas, profesionales, etc¹⁵.

Es síntesis, las provincias y sus poderes constituídos, no son islas en el escenario federal. En cada una suceden cosas, sobre las cuales, es imposible construir *su* historia; no obstante, la relación con el poder central, los conflictos con éste, las alianzas de coyuntura, el reparto de beneficios y de poder, los sujetos sociales involucrados, interpelados y representados, son los nodos de la historia argentina que no se pueden desconocer para pensar en una historia nacional ‘más’ integral.

La visión que se impone desde los centros hegemónicos de poder se refleja en la historiografía argentina en la que se sigue manteniendo la región dominante como la única realidad de la Argentina. Desde este presupuesto es que se denomina Historia Regional a todo lo extrapampeano, enunciación que oculta la visión regionalizada de algunos historiadores que reproducen estos esquemas y tratan desde otros espacios de justificar como organizan una región, relacionada

¹⁴ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “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 *Entrepasados*, núm.9, Buenos Aires, 1995.

¹⁵ Tal es el caso, entre otros, de Naldo Labrín, Jorge Gadano, Alicia Gillone y Gustavo Vaca Narvaja. Testimonio oral, M.O., agosto 2002.

más con aspectos económicos-sociales que con problemáticas políticas. Por ello, en la reflexión sobre la historiografía argentina, se debe incorporar la necesidad de ampliar las fronteras de la región "oculta"; espacio que puede o no coincidir cuando se abordan problemáticas políticas y/o económicas.

La delimitación espacio temporal de la investigación se fundamenta desde un marco teórico teniendo en cuenta el objeto de estudio, el método y las fuentes, al ampliarse las dimensiones de análisis en nuestra disciplina es necesario reflejarlo en estos intentos de resignificar la historiografía argentina, sino, se continúa en el círculo vicioso discutiendo las mismas temáticas o nuevas dimensiones de las mismas. Tal vez una historia comparada de las realidades provinciales o 'regionales' arroje luz y re convierta este círculo en virtuoso.

Bibliografía

- AGUIAR De ZAPIOLA, Liliana "La historia del presente en la enseñanza. Metáforas, relatos, categorías históricas: una trama posible", en [E-l@tina](#), Vol 2, núm 7, Buenos Aires, 2004.
- ARÓSTEGUI, Julio *La investigación histórica*, Teoría y Método, Crítica, Madrid, 1995.
- ARÓSTEGUI, Julio, et al "Dossier: Historia y tiempo presente", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Universidad Complutense, Madrid, núm.20, 1998.
- BALMAND, Pascal *La renovación de la historia política*, en Bourdè, Guy y Martín, H. *Las escuelas históricas*, Akal, Madrid, 1992.
- BONAUDO, Marta "Entrevista a Mario Cerutti", en *Avances del Cesor*, núm.3, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, vol III, 2001.
- BIANCHI, Susana y SPINELLI María Estela *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina Contemporánea*, IEHS, Tandil, UNCPBA, Buenos Aires, 1997.
- CAMPAGNE, Fabián A. "Las búsquedas de la historia. Reflexiones sobre las aproximaciones macro y micro en la historiografía reciente", en *Entrepasados*, núm.18, 1997.
- CUESTA, Josefina *Historia del presente*, Eudema, Madrid, 1993.
- DE AMEZOLA, Gonzalo "Problemas y dilemas en la enseñanza de la Historia Reciente", en *Entrepasados*, núm.17, Buenos Aires, 1999.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario "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 *Entrepasados*, núm.9, Buenos Aires, 1995.
- FINOCCHIO, Silvia "La enseñanza de la historia en el tercer ciclo de la EGB: una aproximación a la compleja relación entre construcción del conocimiento y organización de los contenidos", en *Entrepasados*, núm.12, Buenos Aires, 1997.
- FREUND, Julien "Observaciones sobre dos categorías de la dinámica polemogena. De la crisis al conflicto", en AA, *El concepto de crisis*, Megápolis, Buenos Aires, 1979.
- HELLER, Agnès *Teoría de la Historia*, Fontanera SA, México, 1984.
- HOBSBAWN, Eric *Sobre la Historia*, Crítica, Barcelona, 1997.
- IGGERS, Georg *La ciencia histórica en el siglo XX*, Idea, Barcelona, 1998.
- KOSELLECK, Reinhart *Futuro-Pasado*, Paidós, Barcelona, 1993.

SCHWARZSTEIN, Dora “El lugar de las fuentes orales en los archivos: una cuestión en debate”, en *Estudios Sociales*, núm. 22-23, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2002.

Capítulo 2

Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria

**Orietta Favaro
Horacio Cao**

Este trabajo tiene el objetivo de desarrollar un marco conceptual referido a los atributos de los estados subnacionales que conforman una federación. Se trata de una primera aproximación: son apuntes que tienen el objetivo de comenzar a desbrozar un largo camino teórico, un momento en nuestro razonamiento que, esperamos, sea superado por futuras elaboraciones.

En este aspecto es importante subrayar que el desarrollo es parte del esfuerzo por comprender el carácter de los estados subnacionales en un país en particular – la Argentina– con especial énfasis en un recorte territorial especial –el área conocida como “periférica”¹– observada desde una etapa en donde estos institutos tuvieron particular preponderancia –los años ’90-.

En este marco, a ambos investigadores se nos plantea la necesidad de realizar un esfuerzo de abstracción, avanzando en la teorización de nuestro objeto de estudio, intentando cristalizar ciertos atributos que, en algún sentido, son comunes a todos los estados subnacionales de países federales.

Básicamente, nuestro trabajo tiene dos secciones. En la primera de ellas, se analizan los principales atributos de los estados subnacionales y cuál es la relación que estos tienen con las sociedades regionales y el Estado Nacional.

En la segundo punto, por su parte, se analiza un caso provincial que plantea particulares desafíos a nuestro desarrollo conceptual: el de aquellas jurisdicciones que, durante buena parte de su historia reciente, tienen el carácter de *territorio nacional*, esto es, fungían como dependencias desconcentradas del Estado nacional.

Una primera aproximación al estado subnacional

De una primera mirada de las naciones a lo largo y ancho del mundo, se observa que prácticamente todas las que adquieren una cierta escala cuentan con algún grado de diferenciación territorial², las que generalmente asumen la forma de:

- A) Nivel Central - Niveles Locales
- B) Nivel Central - Niveles Regionales - Niveles Locales.

¹ Un análisis del área periférica argentina puede verse en CAO, Horacio y VACA, Josefina (2004).

² Existen algunos casos de desarrollos institucionales dirigidos a estructurar Estados poliétnicos de base no territorial, surgidos por inmigración (Ver, por ejemplo, KYMLICA, W. 1996). No se está tomando particularmente en cuenta esta posibilidad en el presente trabajo.

Si se observa el proceso histórico, en la mayoría de los casos se verifica una creciente importancia en esta diferenciación e inclusive, hay casos de creación de nuevos niveles, casi siempre bajo la modalidad de paso de una situación (A) a una situación (B). Por el contrario, los (pocos) ejemplos de abolición de niveles subnacionales de estado, tienen, por lo general, resultados contraproducentes para la gobernabilidad y la capacidad administrativa³. De igual forma, es común encontrar la existencia de niveles intermedios, generalmente coordinaciones de niveles locales –en situaciones (A) o (B)– o de niveles regionales –situación (B)-.

Usualmente, la literatura dirigida al tema suele fundamentar la existencia de niveles subnacionales a partir de dos justificaciones:

Las ligadas con la necesidad de legitimación del Estado y que se apoyan en las tradiciones de autonomía local y regional y en el sentido de pertenencia a ellas.

Las ligadas con la optimización del nivel de descentralización en el despliegue de las diferentes tareas y funciones que lleva adelante el Estado.

Respecto a los diferentes modos de organizar la descentralización territorial del Estado, los países federales se caracterizan por fijar, en el ordenamiento constitucional, cierta configuración institucional tendiente a generar un equilibrio de poder entre el ámbito central y el subnacional⁴.

Esta situación hace que este tipo de países se distinga por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central, cualidad que se hace más notoria en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que tienen diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales, económicas, etc.

Ahora bien, ¿Qué características adquieren estos ámbitos subnacionales en el caso federal?

Para comenzar a delinear una respuesta, digamos que la especificidad de la forma federal de gobierno está relacionada con un modo particular de despliegue del poder del Estado en el territorio, el que se sujeta a una forma particular de articular el nivel central -que tiene como área de actuación el conjunto nacional– con los niveles subnacionales, que representan una segmentación de intereses (económicos, lingüísticos, étnicos, religiosos, etc.) de base regional.

Consideramos al nivel subnacional como el emergente de una cierta situación regional, por lo que es clave la definición de trabajo que se asuma para este elemento. En este sentido, definimos a la región como un subsistema posicionado sobre recorte del territorio de un país. Este subsistema, si bien es inseparable del sistema social nacional, tiene *características diferenciadas* con respecto a él. Estas *características diferenciadas* se originan en peculiaridades de

³ TAYLOR, Peter *Geografía política. Economía-Mundo, Estado Nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994, pp. 304-305.

⁴ A los fines de este trabajo, consideraremos sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial / subnacional.

los actores regionales y en la forma específica en que estos actores se articulan con otros interregionales y suprarregionales⁵.

El nivel subnacional de Estado sería entonces el espacio en donde se cristalizan las relaciones de poder que se dan en el ámbito social regional, con el agregado que, este conjunto Estado-sociedad regional, recibe una importante influencia de actores que no tienen su principal base en el territorio y del Estado central.

Esta articulación entre lo nacional y lo provincial tiene como contracara una institucionalización que busca reflejar este equilibrio de poder entre ambas instancias. Esquemáticamente, puede decirse que la configuración institucional del federalismo tiene el objetivo de:

Afianzar la unidad nacional, a partir de una serie de institutos que permiten en ciertos casos excepcionales la actuación del nivel federal en las provincias.

Garantizar una cuota de poder y un ámbito de autonomía para los espacios subnacionales, a partir de consagrar una serie de derechos para ellos y de asignarle –a través de una cámara territorial– participación en la conducción del nivel federal.

Este equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización, entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial. Como lo han hecho notar muchos autores [Ward y Rodríguez (1999), Eleazar (1987), Klatt (1993), etc.] lograr un adecuado equilibrio en esta tensión es la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal. En un extremo, este funcionamiento se desnaturaliza por la excesiva injerencia del Estado nacional que asfixia las acciones inducidas por la sociedad regional. En el otro, la existencia de una inarmónica relación entre regiones que no puede ser coordinada por el gobierno central dificulta el trabajo del conjunto.

En los países federales el Estado, además de desempeñar las funciones “típicas”, institucionaliza espacios de mediación entre los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional⁶.

En suma, se trata de una situación dual, en donde hay elementos que protegen una cierta segmentación regional y, al mismo tiempo, existen otros que promueven intereses nacionales que tienden hacia la homogeneidad territorial y la continuidad de procesos económicos y sociales de escala nacional.

La situación lleva a que, por definición, el carácter del estado regional resulte ambiguo, ya que expresa la independencia relativa de los actores sociales de unas regiones frente a los de otras y/o los que son hegemónicos a nivel

⁵ ROFMAN, Alejandro *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Edic. SIAP, Planteos, Buenos Aires, 1974, pp. 41- 42 y ROFMAN, Alejandro “Marco económico social y político-administrativo de las diferencias regionales”, en Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, Caracas, 1975, p. 2, policopiado.

⁶BURZTYN, Marcel *O poder dos donos*, Editora Vozes, Brasil, 1984, p.167.

nacional. En este sentido, cada caso histórico concreto presenta un grado particular de autonomía del estado subnacional, que podrá jugar papeles diferenciados.

Este carácter ambiguo hace que la conceptualización de algunos de sus atributos muchas veces esté teñida con el elemento histórico – concreto que se quiere estudiar. Nos referimos concretamente a su estatus como “estado”, instancia que es problematizada y discutida desde diferentes posturas.

Las vertientes que desde el Derecho tienden a asimilar las relaciones Nación / Provincias con las relaciones internacionales, desde luego que verá en las provincias una forma de estado. De manera opuesta, aquellas que dentro de este mismo enfoque jurídico lo consideren un instituto en alguna medida dependiente del nivel central, lo considerarán como parte de una totalidad mayor: la institución Estado que agrupa a las diferentes aperturas subnacionales.

Desde una perspectiva politológica, si el Estado es visto como una totalidad, sus partes –central y provincial– no pueden acceder a este estatus; más aún, puede considerarse que el nivel nacional, por su carácter soberano, ostenta los principales elementos de lo estatal. Pírez mediatiza esta aseveración al considerar que en los países federales la dominación –representada más cabalmente por el poder público y el uso de coerción– está distribuida, compartida, entre el nivel nacional y provincial. Las provincias en esta visión son “... recortes territoriales de las clases (dentro de la estructura global o nacional de clases) y por ende a un subsistema social y de dominación”⁷.

Es claro que las perspectivas -y los ejemplos concretos– que asignen en mayor medida al estado subnacional las principales funciones de organizador de la dominación en el ámbito regional, le darán a este nivel de Estado carácter estatal. Así, en los casos en que la presencia concreta del nivel central en el territorio es casi nula –o casi totalmente intermediada por el nivel provincial– el papel de estos últimos en la estructuración de las sociedades regionales es crucial, y en tal sentido, cumplen las funciones y tienen los atributos de “Estado”.

Tratando de traducir los conceptos desplegados en el presente acápite en un modelo, se presenta la Figura N° 1, que esquematiza a las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial, a las que denominaremos *orientadoras de políticas*⁸.

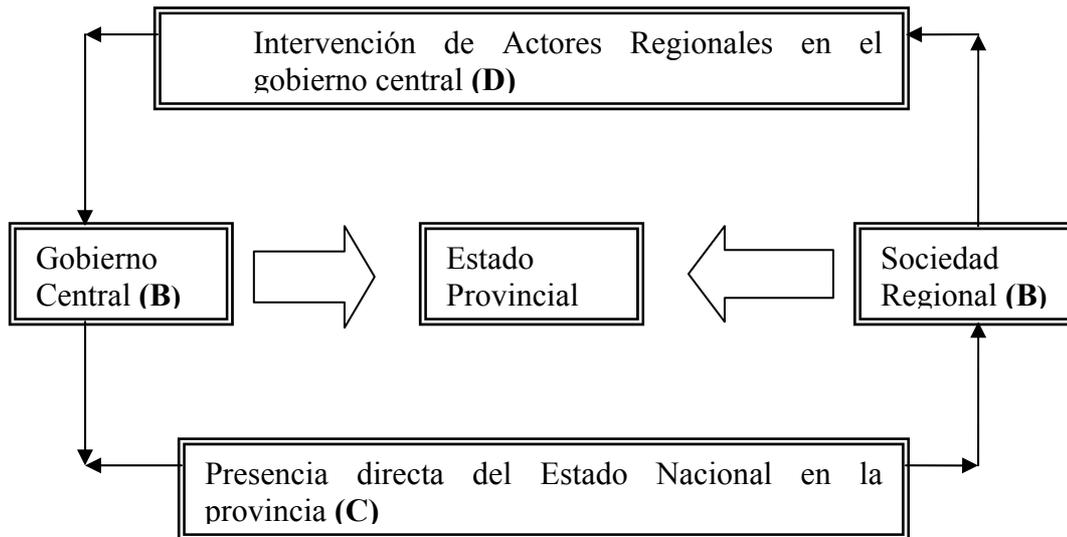
Figura N° 1

Modelo de fuerzas que influyen sobre el funcionamiento del Estado y la Administración Pública de las Provincias (1): “Fuerzas orientadoras de políticas”

Nota: (1) Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.

⁷ PIREZ, Pedro *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Ceal, núm. 165, Buenos Aires, 1986, pp.112-114.

⁸ En este análisis se tomaron elementos de CAO, Horacio, 2002, p. 21.



Siguiendo lo ya dicho, se sostiene que los actores regionales hegemónicos tienen una relación bastante directa con el estado provincial (A). Debe remarcarse que la hegemonía de estos actores implica liderazgo, pero también la existencia de otras fuerzas que limitan su grado de libertad de acción.

Paralelamente, las acciones del estado provincial también están influidas por acciones que realiza el gobierno central, tanto desde el ámbito formal (el ejemplo más extremo sería la intervención federal) como informal (por ejemplo, a través de la asignación regional de la inversión pública nacional) (B).

Esta doble articulación, señalada con las flechas (A) y (B) refleja la tensión entre centralización y descentralización, la que, como ya dijimos, es clave en el funcionamiento de cualquier sistema federal.

A este esquema básico debe agregarse la presencia directa del Estado Central (C), a través de diferentes organismos de la Administración Pública Nacional que actúan en cada una de las provincias.

Por último, se observa la presencia de actores provinciales (D) en el Estado Nacional. Esta presencia, en la forma federal de gobierno, tiene rango constitucional y se expresa a través de representantes provinciales en la Cámara Federal o Territorial (en el caso de la Argentina, el Senado de la Nación). Asimismo, y a partir de la creciente vigencia de la modalidad coordinada de federalismo⁹, se estructuran organizaciones llamadas “federales” del Estado

⁹ La organización federal evoluciona hacia una forma “cooperativa” o “coordinada”. Esta modalidad se caracteriza por hacer compartir la gestión de las políticas públicas a los diferentes niveles (nacional, estadual y municipal), por oposición a la modalidad “competitiva” en donde los distintos niveles de gestión sin relacionarse las políticas públicas. Aunque hay diferencias de grado, todos los federalismos actuales consolidados tienden hacia una modalidad coordinada, en AJA, Mario “Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico,” en *Revista de Occidente*, núm 229, Madrid, 2000, pp. 38-39 y VERGOTTINI, Giuseppe “La distribución

nacional (Concejo Federal de Educación, Concejo Federal de Salud, etc.) en donde se expresan intereses regionales a través de funcionarios de los distintos estados provinciales.

Como colofón del análisis puede concluirse que el estado provincial sintetiza en su seno una doble vía de articulación (hacia la sociedad regional y hacia el Estado central), cuyo procesamiento es parte estructural de su vida. De esto resulta que, para comprender cómo funciona la sociedad política de las provincias deben considerarse dos tipos de fuerzas *orientadoras de políticas*:

- Las conformadas por las orientaciones políticas inducidas por la *sociedad regional*.
- Las conformadas por orientaciones políticas inducidas por el *gobierno central*.

Sobre este esquema básico, las *fuerzas orientadoras* adquieren formas peculiares de acuerdo con las características propias de cada situación. Citaremos tres instancias, particularmente importantes en el caso de las provincias que fueron territorios nacionales, tal como veremos en la sección siguiente.

En primer lugar, en el ámbito regional se despliegan actores interregionales o transregionales, los que tienden a relacionarse directamente con el ámbito nacional y, desde esta posición, inducir que este nivel de Estado actúe en la provincia o induzca acciones del nivel provincial.

Otro elemento a destacar es el poder que tienen los gobiernos provinciales en la coyuntura política nacional. Desde esta posición, las provincias influyen de múltiples modos en las tareas que realiza el Estado nacional, entre ellas, en las políticas hacia las provincias.

También queremos destacar el papel del aparato de estado subnacional que, sobre todo en las provincias del área periférica, bajo ciertas condiciones, puede adquirir una autonomía desmesurada. Es que a partir de su financiamiento desde instancias extrarregionales y de su gigantesco tamaño (en términos de producto, inversión, mano de obra empleada, etc.) puede desatender de la base económica regional.

Para terminar esta sección, corresponde aclarar que, en el nivel de análisis en que se mueve este trabajo, es plausible suponer una superposición entre la esfera económico-social (actores sociales y agentes económicos de la región) y su referente político-administrativo (estado subnacional). Para estudios de casos provinciales o regionales, debe tomarse en cuenta que estos solapamientos pueden ser incompletos¹⁰.

La especificidad de los ex – territorios nacionales

territorial del poder político”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, núm.16, 1986, p. 65.

¹⁰ Un desarrollo de este tema puede verse en ROFMAN, Alejandro *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Edic Siap-Planteos, Buenos Aires, 1974, p. 49 y ss.

Reflexionar sobre qué se entiende por estado provincial, obliga a establecer algunas consideraciones y otras tantas diferencias respecto de las tradicionales catorce provincias, los ex territorios nacionales y la conformación del Estado Nacional.

En efecto, en 1880 se conforma el Estado en tanto instancia de dominación nacional y el poder central se extiende sobre todo el territorio. Es decir, se afirma la dominación en el vasto espacio nacional, formado por 14 provincias y a partir de 1884, se incorporan nueve territorios nacionales¹¹. El Estado Nacional ocupa el territorio, crea redes institucionales y pone en marcha la 'integración' al modelo central, incorpora actores de algunas regiones, se consolida como emergente de la pampa húmeda-litoral y despliega las relaciones sociales básicas en el país.

El interior, desde sus respectivas provincias y regiones produce acuerdos con Buenos Aires a través de los cuales se le reconoce su hegemonía a cambio de aceptar a sus clases dominantes tradicionales como representantes territoriales. Es decir, hacia el '80 se estructura "un mecanismo de control global organizado y dotado de un aparato operativo, de una administración, que permitía ejercer el control global y crear un marco al desarrollo de las actividades y resolución de conflictos dentro de la sociedad"¹².

La afirmación vinculada a la conformación del Estado Nacional no ofrece dudas. El interrogante se plantea en la cuestión del Estado Nación, pues el poder central ejerce su dominación sobre un territorio, del cual el 45% está ocupado sólo por nativos y extranjeros -especialmente chilenos en el área patagónica- con lo que es imposible pensar en la constitución de solidaridades colectivas definidas por la común pertenencia a un espacio. Dicho de otro modo, no está formada la Nación, ya que por setenta años, existen habitantes en casi la mitad de país que no gozan de los mismos derechos sociales y políticos que los que se encuentran en las provincias. La ciudadanía, fundamento del régimen democrático en el capitalismo, le es negada durante más de medio siglo.

La ciudadanía es un proceso que corresponde a un doble movimiento, desde abajo, por las luchas de los sectores excluidos que pretenden tener o ampliar sus derechos y, desde arriba, por la acción del Estado (que genera políticas modernizantes o conservadoras). En este orden, los ex territorios nacionales se convierten en nuevas provincias en momentos en que se produce la caída del régimen político que define la situación, el peronismo (1955). Por ello, deben atravesar una etapa de transición, con intervenciones federales, quienes en mayor o menor grado, ponen en marcha la constitución de los nuevos estados en cuanto a la conformación de sus aparatos estatales.

¹¹ Los territorios creados por ley 1532 de 1884 son: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El territorio de Los Andes se crea en 1899 y se disuelve en 1943, incorporando su territorio a Catamarca, Jujuy y Salta. Ver el mapa de la República Argentina de la presentación del trabajo. En blanco: las provincias; en negro: los territorios nacionales.

¹² ROULET, Jorge y SABATO, Jorge "Estado y administración pública en Argentina", Cisea, Buenos Aires, 1985, p.101.

Contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del Estado central, los *territorios* son una creación de la instancia nacional, precisamente en el momento en que se consolida en el marco del triple proceso de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la ‘conformación de la Nación’. Concretamente en lo que a la región de la Patagonia se refiere, la ocupación del espacio con posterioridad a la ‘Campaña al Desierto’ se inscribe en ese triple proceso. Este es un hito fundamental en la apropiación del área patagónica, apreciación que no contempla las formas de organización vinculadas a la etapa indígena anterior.

Esta organización espacial en el contexto de una frontera externa por entonces imprecisamente delimitada, está llamada a perdurar cuando, concluida la campaña y fijados los límites internacionales, la actividad económica dominante, la ganadería con salida a los mercados chilenos, mantiene los lazos tradicionales. Desplazado el indígena, se plantea con urgencia la ‘ocupación’, que se inscribe en las concepciones ideológicas vigentes: el positivismo y se asocia, en general, a la población blanca de origen europeo.

Sin entrar a profundizar la problemática que gira en torno del avance de la frontera, cabe señalar, que a diferencia de lo acontecido en otros países, ésta se desplaza aquí lentamente en función de una modalidad que marca todo el proceso de ocupación; a saber: la ausencia de una idea fuerza, consecuencia de la falta de una presión poblacional que genere a su vez la adopción de una actitud tendiente a la apropiación especulativa de las nuevas tierras orientadas generalmente hacia la ganadería extensiva.

La incorporación efectiva de estas tierras a través de su organización administrativa, apunta fundamentalmente a delimitar el marco territorial y, en este aspecto, los objetivos se cumplen con relativo éxito. Por el contrario, el accionar del Estado Nacional se muestra menos eficaz en la movilización de los recursos que promuevan el desarrollo de las bases materiales, circunstancia que determina que el área queda marginada, respecto del modelo de desarrollo de la pampa húmeda articulado al mercado internacional. No obstante lo cual puede decirse que el Estado Nacional es el único que, directa o indirectamente, concreta a través de su accionar algún tipo de actividades que no sólo asienta población, también genera merced a la valorización de los recursos, las condiciones de un posterior desenvolvimiento.

Definiendo conceptualmente ambas entidades, provincias y territorios, dice el constitucionalista Segundo Linares Quintana

“Entre provincia y territorio nacional existe una neta diferenciación. Las provincias son unidades etnográficas, geográficas y políticas anteriores a la Constitución, que al organizarse constitucionalmente el país se unieron, delegando una porción definida de sus atribuciones o poderes en el gobierno federal, y se reservaron el remanente, constituyendo, así, un Estado Federal. Los territorios nacionales en cambio, son simple divisiones administrativas o geográficas, posteriores a la Constitución Nacional”¹³.

¹³ QUINTANA, Segundo Linares *Concordancia del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales*. Biblioteca del Congreso, Buenos Aires, 1940, p. 99.

En realidad, los territorios son unidades geográfico-administrativas, de carácter temporario, constituidas dentro de las zonas jurisdiccionales atribuidas a las provincias en 1853, que quedan posteriormente fuera de los límites asignados a ellas. A través de la ley 1532 (1884) se crean las gobernaciones, estableciéndose su gobierno: ejecutivo, legislativo y la justicia; según la legislación cuando estén dadas las condiciones, estipula la creación de la legislatura (al reunir 30.000 habitantes), de los concejos municipales (con 1.000 habitantes) y cuando la gobernación reúna 60.000 habitantes pasa a convertirse en provincia, por ley del Congreso. Sin embargo, aunque en estos espacios se desarrollan, aunque sin consolidar, bases sociales y materiales, recién se convierten en provincias en 1955. Durante años, se limitan los derechos políticos de los habitantes sostenida en la idea de ‘incapacidad’ y ‘minoridad’ política que se les atribuye. No se considera conveniente su inclusión al sistema político, pero además, su capacidad electoral queda condicionada al lugar donde viven ya que si se trasladan a una provincia pueden votar. Si bien los habitantes territorianos se consideran pueblo de la Nación, la negación de su identidad colectiva es superior a los clivajes de clases al no otorgarles derechos políticos y muestra que aún el Estado no puede concluir en el procesamiento de los intereses contradictorios que expresa, pues no es un Estado-Nación¹⁴.

El Estado Nacional es el que asume casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso inicial por parte de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de la alianza pampa húmeda- litoral - interior, no acompañan el proyecto de ocupación concreta que se espera. Esta función la lleva a cabo la instancia central que articula las relaciones sociales de dominación y pese a avances y retrocesos, es una política pensada en el objetivo de hacer efectiva la posesión territorial sobre el vasto espacio cuestionado por el vecino país.

En este marco de definición de los límites territoriales y en función de un modelo de Nación impuesto desde el Estado, tanto el ejército como la legislación son los instrumentos que vienen a cumplir estos objetivos. En el primer caso, a través del establecimiento de fortines en un momento, guarniciones después, los que además de hacer efectiva la soberanía en las tierras incorporadas son a la vez medios de penetración ideológica tendientes al reforzamiento de los vínculos de identidad nacional. Pero también estos asentamientos generan actividades vinculadas al aprovisionamiento del ejército movilizándolo para ello los escasos recursos locales.

En definitiva, hubo que esperar más de setenta años y un proceso gradual que comienza en los años cuarenta, para que estos espacios se definan como nuevas provincias argentinas. En el camino, abortar intentos de reducir la cantidad de provincias, por ejemplo, la desaparición del territorio de Los Andes, el intento de fusionar Chaco y Formosa o Río Negro y Neuquén, con capital –de esta última– en Bahía Blanca. La ‘Revolución Libertadora’, retrasa el proceso de conversión de territorios a provincias; no obstante, hacia el año 1958, la inclusión progresiva o gradual, se había dado bajo la estrategia del peronismo, que

¹⁴ FAVARO, Orietta “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”, en *Realidad Económica*, núm.144, Iade, Buenos Aires, 1996.

aprovecha cierta 'vacancia' o formas locales de hacer política, para imponerse en los ex territorios desde la revolución de 1943¹⁵.

Recordemos que en las tradicionales catorce provincias, se da la construcción de la dominación durante siglos, a partir de la constitución de sus clases: dominantes y subalternas. Con mayor o menor tradición histórica y nítida identificación de sus clases altas en las provincias bases del Estado Nacional, lo que se llama "nuevo país", los ex territorios, como el caso Neuquén, carecen de oligarquías en el sentido definido por algunos estudiosos del tema, "como forma de dominación"¹⁶. Aquí las clases altas tienen un origen plebeyo¹⁷, conforman una burguesía comercial sin tradición, cuyo poder económico se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, aunque, ese poder se amplía y consolida con el control del estado provincial, a partir de los años setenta.

Ahora bien, las consideraciones a realizar sobre la constitución de las nuevas provincias, ex territorios nacionales, permiten establecer similitudes y diferencias con los estados 'tradicionales'. En este sentido, los espacios de referencia, son territorios dominados por la población nativa, eliminada o corrida hacia la frontera por la 'Campaña al Desierto', con el establecimiento de fortines, de la gendarmería, del ejército, de asentamientos de población "blanca" proveniente de otros lugares para el desenvolvimiento de actividades como la ganadería ovina (Santa Cruz), la fruticultura (el Alto Valle del Río Negro), el algodón (Chaco), la yerba mate (Misiones), el petróleo (Neuquén y Chubut), etc. En la mayoría de los casos, es la acción del Estado Nacional la que se afirma en el territorio y explota recursos beneficiosos para esa instancia, en otros, es la actividad privada, británica o norteamericana, la que acciona en otras tareas; por ende, contribuye a la construcción de 'otra dominación'.

Por lo tanto, ¿cómo se construye la dominación y, en este sentido, cómo se conforma y qué es el estado provincial?. Una realidad clara para describir y ejemplificar, son las tradicionales catorce provincias sobre la que hay una interesante bibliografía¹⁸; otra, son las nuevas entidades provinciales, convertidas en tales con posterioridad al '55. El proceso se retrasa, no porque los territorios no reúnen las condiciones exigidas por la ley¹⁹, a lo que se le debe sumar el fuerte petitorio de parte de sus habitantes; sino y, fundamentalmente, porque la instancia nacional estudia cuál es el momento adecuado, para que los resultados electorales en el bloque de ex territorios, no modifique la estructura de poder (o la altere). En este sentido, resulta claro que, porque es una sociedad en "estado líquido", es el peronismo quien tiene un rol central. Moviliza en modo extremo, dándole a los

¹⁵ RAFART, Gabriel y CAMILO VELA, Francisco "Hacia dónde va la Patagonia", en *Realidad Económica*, Iade, núm. 195, Buenos Aires, 2003, p.61.

¹⁶ ANSALDI, Waldo "Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina", en FUNES, Patricia (comp) *Planteos, problemas, preguntas*, Manuel Suárez Editor, Buenos Aires, 1992, pp.13-33.

¹⁷ PALERMO, Vicente *Neuquén. La creación de una sociedad*, Ceal, núm.212, Buenos Aires, 1988, p.20.

¹⁸ Recordar, entre otros, los trabajos de CHIARAMONTE, Juan Carlos; ANSALDI, Waldo; OSZLAK, Oscar; PIREZ, Pedro; ALLUP, Leopoldo y O'DONNELL, Guillermo.

¹⁹ Los censos territorianos se comienzan a realizar a partir de 1920 y el cuarto censo nacional se hace treinta años después que el tercero y arroja para el territorio de Chaco, por ejemplo, 400.000 habitantes, población superior a seis de las catorce provincias tradicionales argentinas.

habitantes -ahora devenidos en ciudadanos- el derecho a transformarse en partícipes de la política y lo político. Y esto va adquiriendo centralidad en la medida que comprenden que constituyen la clave para incidir en las decisiones de gobierno central. Para ello, deben pasar varios años y un proceso de construcción que, simultáneamente a la exclusión, va generando espacios de ejercicio ‘ciudadano’ con una variedad de actores que confrontando ideas, debilitados o reforzados, se incorporan al emergente peronismo.

En primer término, hay coincidencia en lo que hace a que la dominación en ambos espacios se construye desde abajo y desde arriba; pero los orígenes de esa dominación tienen una tradición ‘oligárquica’ en la mayoría de las provincias, hecho que no se traduce en las nuevas, pues la posesión de la tierra y la explotación ganadera, maderera y de otras actividades mencionadas arriba, se hace con los sectores dominantes de Buenos Aires - Pampa Húmeda, en parte presentes, en parte ausentes, en parte con capital extranjero en connivencia con el nacional.

El hecho que no se registre la población que requiere la Ley de Territorios Nacionales, no impide que se genere la dominación. Actividades, actores, intereses, relaciones interterritorianas e intraterritorianas, son visibles y claras. No obstante, es muy difícil comprobar la existencia de tradicionales familias argentinas establecidas en estos espacios, excepto a través de algunos de sus negocios, estudios por otra parte, que se están haciendo²⁰. Por un lado y en el sentido que se viene enunciando, familias ubicadas en el área de los lagos, dedicadas a la ganadería y otras actividades secundarias, manteniendo vinculación con el representante de poder central: el gobernador y en forma muy especial, directamente con ese poder central, proveyendo y obteniendo beneficios. Dada la situación de bifrontalidad del territorio neuquino, por ejemplo, el beneficio obtenido no sólo se da de las ventajas comerciales hacia el Atlántico, sino también, a través de la permanencia de circuitos mercantiles, con el Pacífico. Por otra parte, otras familias, las sirio libanesas, en particular estas últimas, que dedicadas a negocios generales desde tempranas épocas, entre ellos, la familia Sapag, construyeron un red de relaciones sociales hacia todas direcciones, - aprovechando la bifrontalidad- y ‘avanzando’ hacia la capital, son gobierno desde 1963²¹. Aquí también, el control del aparato estatal permite el enriquecimiento de la familia, sus allegados y amigos.

De forma que la población, sectores populares en su mayoría, sectores burgueses con actividad en el comercio de intermediación, proveedores de “frutos del país”, al capital nacional o extranjero allí establecido, va participando en las instancias formales (donde hay municipios –la principal experiencia política de representación anterior a la provincialización- o concejos) e informales (clubes, comisiones, asociaciones, etc.), ello permite armar la red de relaciones económicas y políticas que luego se constituyen en el basamento del poder.

²⁰ BANDIERI, Susana “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio de la burguesía tradicional neuquina”, en *Desarrollo Económico*, núm. 122, Ides, Buenos Aires, 1991, pp.209-233.

²¹ Ver en este mismo texto, el trabajo de IUORNO, Graciela “Poder y familias. La dinámica articulación de redes sociales y políticas”.

Si el Estado es un instancia política que articula un sistema de dominación social, siendo su manifestación material un conjunto intervencional de instituciones que se encuentran en el aparato de estado, no hay en los nuevos espacios, territorios nacionales, casi nada de lo que se menciona en este sentido. Ahora bien, ¿cómo se construye *la dominación* en los territorios?. El Estado Nacional es el que sienta las pautas políticas, económicas, sociales, culturales, para la emergencia de la ‘clase dominante’. De esta manera, con la fórmula orden y progreso, va creando aparatos, instituciones, organizaciones, movilizándolo agentes, recursos, a la larga dando lugar a la constitución de la dominación, para lo cual debe imponer el orden (eliminar los habitantes originarios), y promover el progreso, creando condiciones materiales, liberando recursos y legitimando su condición de agente en el desarrollo de las relaciones capitalistas²².

En este proceso construye relaciones de dominación en el ámbito regional y lo hace a través del poder del estado, es decir, mediante la intervención estatal, por lo tanto, no se habría consolidado la dominación hasta el surgimiento de las nuevas provincias. Como vimos, el diseño federal apunta a la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos provinciales. En este orden, entonces, también estaría en cuestión el tema del federalismo, ya la situación territorial se mantiene durante décadas, período durante el cual no hay, por una parte, relaciones entre Nación y Provincias como en el resto, hay relación de ‘imposición’ y en algunas oportunidades de ‘acuerdos’, por otro lado, se construyen los estados provinciales como espacios de articulación de las relaciones sociales con primacía del Estado central. Es recién hacia mediados del siglo pasado en que se afirma la materialización de la representación del proceso económico, social y político que tiene otra dimensión diferencial en el nivel federal/ central/ nacional. Aquí se da, además, una reconfiguración territorial, con la inclusión de áreas extrapampeanas.

Recordemos que con la conformación del Estado Nacional, adquiere con la federalización una base territorial propia y el manejo de instituciones y organismos ‘nacionalizados’²³, se tienden bases ideológicas y culturales que forman parte del control social; dimensiones que también incluyen la construcción de la dominación y del estado en los territorios. No hay por años, presupuesto e impuestos propios ni recursos que en forma autónoma se puedan explotar. Si bien los territorios forman parte de la base propia del Estado Nacional, son por un tiempo un dominio simbólico que debe afirmarse, construirse y consolidarse; proceso que se da, en general, sin conflictos ya que la influencia de la instancia central se hace sentir, por ejemplo, con la extensión de las líneas férreas, con el establecimiento de bancos, la explotación de recursos que son indispensables para aquélla y durante la vigencia de las empresas nacionales, con la presencia y accionar de estas en las nuevas provincias. Así, YPF, Gas del Estado, Hidronor, Vialidad, etc., operan al anudar las relaciones y los intereses entre ambas instancias. Además, es importante destacar el rol del Ejército, la presencia del Consejo Nacional del Educación con escuelas nacionales y de los hospitales nacionales que articulan mecanismos de socialización e integración de la

²² OSZLAK, Oscar Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, Cedes, núm.3, Buenos Aires, 1978, p. 33.

²³ CAMPIONE, Daniel y MAZZEO, Miguel *Estado y Administración pública en la Argentina*, Fisyp, Buenos Aires, 1999, p.26.

población. De este modo, como dicen Campione y Mazzeo, el Estado Nacional administra y afianza su función totalizadora.

En síntesis, cuando se objetiva el ‘cuerpo’ del estado, que tiene que ‘carnar’ en él la interrelación con la sociedad, es decir, que se refleja la yuxtaposición de lo político y lo económico, se expresa el aparato burocrático y surge la ‘clase política’, es entonces cuando se conforman las *nuevas provincias*. Mientras existe la administración nacional, se nuclea y multiplican los empleados públicos que, en tanto, agentes del estado, tienen intereses y fines propios. Allí es cuando aparecen las contradicciones del capitalismo periférico; contradicciones que reproducen la estructura y funcionamiento de las noveles instancias.

Bibliografía

- AJA, Mario “Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico”, en *Revista de Occidente*, núm. 229, Madrid, 2000.
- ANSALDI, Waldo “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”, en FUNES, Patricia (comp.) *Planteos, problemas, preguntas*, Manual Suárez Editor, Buenos Aires, 1992.
- BANDIERI, Susana “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio de la burguesía tradicional neuquina”, en *Desarrollo Económico*. núm.122, Ides, Buenos Aires, 1991.
- BURZTYN, Marcel *O poder dos donos*, Editora Vozes, Brasil, 1984.
- CAMPIONE, Daniel y MAZZEO, Miguel *Estado y Administración Pública en la Argentina*, Fisyp, Buenos Aires, 1999.
- CAO, Horacio *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*, Tesis de Doctorado, Comisión de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2002.
- CAO, Horacio y VACA, Josefina “La división regional del trabajo en la Argentina: nuevos elementos y tradicionales desequilibrios”, en *Realidad Económica*, núm.202, Iade, Buenos Aires, 2004.
- ELEAZAR, D. *Exploring federalism*, Tuscaloosa and London, U.K., 1987.
- EVERS, Tilman *El estado en la periferia capitalista, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1987.
- FAVARO, Orietta et al “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 *Entrepasados*, núm.9, Buenos Aires, 1995.
- FAVARO, Orietta “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”, en *Realidad Económica*, núm. 144, Iade, Buenos Aires, 1996.
- IUORNO, Graciela “La historia política en Neuquén. Poder y familias libanesas”, en *Avances del Cesor*, núm.4, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2004.
- KLATT, Hartmut “Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización”, en *Revista Contribuciones*, Konrad Adenauer Stiftung, Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

- KYMLICA, Will *Ciudadanía multicultural*, Ediciones Piados Ibérica, Buenos Aires, 1996.
- OSZLAK, Oscar *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, núm. 3, Cedes, Buenos Aires, 1978.
- PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación de una sociedad*, núm.212, Ceal, Buenos Aires, 1988.
- PÍREZ, Pedro *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, núm. 165, Ceal, Buenos Aires, 1986.
- RAFART, Gabriel y CAMILO VELA, F “Hacia donde va la Patagonia”, en *Realidad Económica*, núm.195, Iade, Buenos Aires, 2003.
- ROFMAN, Alejandro *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Ediciones SIAP – Planteos, Buenos Aires, 1974.
- ROFMAN, Alejandro *Marco Económico -Social y Político- Administrativo de las Diferenciaciones Regionales*, en Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, Caracas, 1975.
- ROULET, Jorge y SÁBATO, Jorge *Estado y administración pública en Argentina*. Cisea, Buenos Aires, 1985.
- TAYLOR, Peter *Geografía política. Economía - Mundo, Estado Nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994.
- VERGOTTINI, Giuseppe “La distribución territorial del poder político”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, Oñati, 1986.
- WARD, Peter y RODRÍGUEZ, Victoria *New federalism and state government in Mexico*, US, Mexican policy studies program, Policy Report, núm 9, The University of Texas at Austin, Texas, EE.UU, 1999.

Capítulo 3

Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina (1983-2003)

**Orietta Favaro
Graciela Iuorno**

El debate actual sobre la política se centra en pensarla como un ámbito de convergencia de ideas, proyectos, sujetos, dotados de interés orientado a provocar profundos cambios. El sentido y los alcances de la disputa parecen no haber logrado plasmarse en el sistema político nacional-provincial, ya que el ciudadano asiste y participa -como durante años- de la más importante estrategia ‘aggiornada’ de reproducción del poder, el clientelismo.

El término estrategia comprende la selección de cursos alternativos de acción -recursos tácticos- por su virtualidad para producir resultados futuros -objetivos estratégicos- en situaciones de incertidumbre en el entorno. En el sentido que aquí entendemos al concepto, incluye la interacción social y se aplica a la acción racional de un *sujeto* en un entorno poblado por otros actores cuyos comportamientos son más imprevisibles que el propio sujeto y de los parámetros del escenario¹. Cada lucha se desarrolla alrededor de un centro particular del poder, las relaciones de poder utilizadas en las *estrategias* no se simplifican a una concepción jurídica, sino a una concepción positiva de las tecnologías del poder que se ejercen sobre la población².

Reflexionar sobre la construcción y reproducción del poder en las provincias argentinas: Neuquén y Río Negro, en las dos últimas décadas, es el motivo de la presentación, enmarcada en la preocupación por abordar y compartir consideraciones respecto de este problema de la historia reciente. En el contexto de la globalización, parece reducirse el espacio de poder de las democracias locales, otorgando fragilidad al sistema político, hecho en sí mismo que supone crear mejores condiciones de estabilidad institucional. No obstante, no sólo esto no sucede, sino que en las elecciones en general y en las provincias de estudio en particular, -Neuquén y Río Negro- ofrecen al conjunto de la ciudadanía, una demostración de las prácticas políticas, utilizadas como dinámicas de intercambio de ‘favores por votos’. Ello no es óbice para que se mantenga la zona de tensión conformada por el descontento político, las desigualdades sociales, las demandas económicas y cierta reducción de la ‘autonomía del estado nacional/provincial’ en

¹ GARRIDO MEDINA, Luis y GIL CALVO, Enrique (Editores) *Estrategias familiares*, Alianza Universidad, Madrid, 1993, pp. 14-15.

² Para Foucault una población posee una natalidad, una mortalidad, tiene una curva etaria, tiene una morbilidad, un estado de salud, puede perecer o desarrollarse, en FOUCAULT, Michel *Las redes del poder*, Almagesto, Buenos Aires, 1993.

lo que hace a su capacidad de proteger a los ciudadanos en el funcionamiento de la democracia.

Si bien en los años 1980, en gran parte del América Latina, particularmente en nuestro país, se produce el derrumbe del régimen autoritario, para pasar a un régimen democrático, iniciándose la denominada ‘transición’ democrática, no finaliza con un nuevo ciclo de elecciones. Los regímenes políticos democráticos que se instauran en Argentina desde 1983, no logran que en la ciudadanía arraigue la participación en los espacios públicos, como estrategia consolidada de la cultura política. Por ello, en un país donde la democracia se presenta como un régimen capaz de dar respuesta a las demandas sociales y no lo hace, subsiste una situación de conflictos de intereses, la burguesía –clase conductora en el capitalismo- no contribuye a definir y articular una propuesta de desarrollo regional, la participación de las mayorías sociales se reduce al sufragio, se produce la aparición de nuevas formas y sujetos que accionan en reclamo de sus derechos, el ciudadano -fundamento de los regímenes democráticos- se aleja más de la política en la que convive la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el corporativismo, en su conjunto, permite afirmar que continuamos en lo que O’Donnell llama ‘democracias delegativas’ y ‘ciudadanos de baja intensidad’³. A lo que nos referimos es, por un lado, a la tendencia del electorado a votar a ‘líderes providenciales’, que los releven de sus responsabilidades en situaciones de crisis, por ello cada vez más hay en estas democracias más componentes caudillistas y no institucionales. Por otro lado, significa que en el régimen democrático se respetan los derechos, pero se viola el componente liberal de la democracia porque el Estado es incapaz de hacer cumplir su rol de representante de la legalidad. Así vemos en estas instancias una combinación de rasgos democráticos y autoritarios⁴.

Las provincias de Río Negro y Neuquén, no son una excepción. De modo similar que en el nivel nacional, la democracia de los ochenta llega en Neuquén y Río Negro, de la mano del Movimiento Popular Neuquino (MPN) y del Radicalismo, respectivamente.

Voces convergentes-resultados divergentes en Neuquén y Río Negro

Recordemos que ambos espacios –Neuquén y Río Negro– revisten como territorios nacionales entre 1884-1955, ello implica que se designan los gobernadores desde el poder ejecutivo nacional; sólo los habitantes participan en los municipios que se crean según la normativa vigente (cuando el poblado tiene más de 1.000 habitantes) ó concejos (cuando tiene menos de 1.000 habitantes). Si bien tempranamente se dan las condiciones para que se constituyan las legislaturas locales (el territorio debe reunir 30.000 habitantes), las mismas no se concretan. De modo tal, que los habitantes -devenidos en ciudadanos a partir de 1955- no tienen, excepto en espacios públicos o informales, lugares para

³ IRIARTE, Alicia, VAZQUEZ, María y BERNAZA, Claudia “Democracia y ciudadanía: reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina”, en *IIG. Instituto Internacional de gobernabilidad*, Barcelona, 2003.

⁴ IRIARTE, Alicia, VAZQUEZ, María y BERNAZA, Claudia “Democracia y ciudadanía...”, cit., p.11.

efectivizar su participación político y/o partidaria. La provincialización y con ello, lo concerniente a crear los organismos e instituciones, se retrasa con motivo de la Revolución Libertadora que depone a Perón y a partir de 1958, tanto Neuquén como Río Negro, en el contexto de la proscripción de ese régimen político, se eligen por primera vez sus autoridades, triunfando en ambas la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI).

En el caso de Neuquén, a comienzos de los años 1960, desde el peronismo se hace una convocatoria liderada por ex intendentes o figuras de amplio reconocimiento popular que tienen un rol activo -tanto privado como público- durante los años '40, para constituir un partido que reúna a los peronistas hasta tanto se levante la proscripción. Se trata de la creación del Movimiento Popular Neuquino (MPN), que agrupa a la mayoría de los peronistas de la nueva provincia y que la va a gobernar desde 1963, convirtiéndose en un nuevo partido provincial, denominado 'neoperonista'. Con las mismas banderas del justicialismo, en 1973 interpela a los ciudadanos con diferentes estrategias y asumiendo su representación, triunfa ampliamente frente a su principal contradictor: el Frente Justicialista de Liberación (Frejuli)⁵. Es que la población de Neuquén se venía modificando, principalmente, por la fuerte presencia del Estado nacional a través de las empresas estatales y de las grandes obras hidroeléctricas en la región, que convierten a Neuquén en un lugar de radicación de hombres y mujeres, como también de familias; ciudadanos de distintos sectores sociales y migrantes de diferentes provincias que encuentran una provincia donde quedarse (y posiblemente enriquecerse) ó por lo menos, acceder a la educación, a la salud y a la vivienda, a la seguridad social, ofertada por la instancia estatal en expansión, que brinda posibilidades de empleo y/o mejoras materiales, a quienes adhieren a la propuesta provincialista, tanto en términos electorales como en términos del "lugar" material y simbólico para desarrollar la vida cotidiana.

En este orden, tengamos en cuenta que Neuquén desarrolla una estrategia económica, que se conoce como el "modelo neuquino". Esto es, desde fines de los años 1980, la provincia funciona básicamente por el ingreso en concepto de la renta petrolera -58% del presupuesto provincial, es decir, 870 millones de pesos- y por los ingresos provenientes de la coparticipación nacional que son del 18%, mientras que Río Negro recibe 53%, lo que demuestra la baja incidencia que tiene este recurso en el presupuesto neuquino comparativamente con otras provincias. Asimismo, los ingresos tributarios provinciales, pese al aumento recaudatorio de los últimos años, representan el 18 % del total de recursos (superior a otras provincias, como Santa Cruz, Chubut o Tierra del Fuego).

El uso de las regalías no opera en Neuquén en el mismo sentido que en otras provincias: mantenimiento de las acreencias; antes bien, se colocan en obras públicas, rutas, caminos, etc. Es importante destacar el significado y peso en la provincia de la masa salarial, que implica el 72% del gasto total, denotando 30 millones de pesos por año⁶. Es, en este sentido, una provincia muy relacionada con una estructura de recursos dependientes de las regalías, comparativamente con otras provincias petroleras, que operan con una oferta más heterogénea y una

⁵ Sobre este tema, ver FAVARO, Orietta e IUORNO, Graciela "Los contradictores en la política neuquina. El clivaje de 1973", en *Anuario IEHS*, núm. 14, Universidad Nacional del Centro, Tandil, 1999, pp. 497-516.

⁶ *Río Negro*, 31 de agosto de 2003.

menor dependencia del canon hidrocarburífero. En rigor, una de las críticas más importantes que se hace a este modelo 'cortoplacista' es la necesidad de crear un "fondo anti-cíclico a partir de una cotización del barril de crudo que supere los dólares 24, importe que cubriría la actual composición del gasto público provincial"⁷ y, de ese modo, lograr cierta redistribución de ingresos hacia los sectores desprotegidos de la sociedad, con un fuerte intervencionismo -como caracteriza a Neuquén hasta los '90- en áreas sensibles como la salud, la educación, la seguridad social y la propia re-estructuración productiva.

En efecto, por una parte, Neuquén es una provincia dependiente de la renta petrolera, cuyo impacto positivo -a pesar de la devaluación- se basa en la influencia combinada del alza de los precios del crudo en el mercado internacional y la dolarización parcial de las regalías. No obstante, en la actualidad puede aparecer un 'cuello de botella' ya que Repsol S.A., la más importante empresa privada que explota el petróleo en la cuenca neuquina llega a su techo histórico, en los pocos años que viene desarrollando su actividad desde que se privatiza YPF (los años '90). Esto tiene que ver con la estabilidad de los precios internacionales de crudo y el costo salarial de los 7.680 trabajadores en el área petrolera neuquina. Por otra parte, Neuquén, una provincia rica, tiene el mayor índice de pobreza de la Patagonia⁸; a pesar de haber pasado del 20.9 % de desocupación en mayo del 2002, al 13.1% en julio del 2003, sigue existiendo la pobreza, la indigencia, es decir, hay, contradictoriamente, miseria⁹. Esta situación hace a los permanentes cortes de calles y de rutas como mecanismo de protesta, reclamando a las autoridades trabajo, subsidios, planes de trabajo. El gobierno local atiende a esta franja de la población con la ayuda social que gira alrededor de los cien millones de pesos, cifra que va en aumento.

En este marco socio-económico de la provincia (Ver Anexo), el partido provincial gobierna hace cuarenta años, tanto en momentos constitucionales, como en épocas no regidas por la constitución. Hace veinte, luego del fin de la dictadura militar (1976-1982), en 1983, nuevamente, es elegido el MPN. La sucesión de gobernadores tiene, desde su fundador y líder, Felipe Sapag, a figuras destacadas de los orígenes de este partido-movimiento-estado¹⁰. Desde los '90, en una lenta y tortuosa lucha interna se divide el partido en dos líneas, situación que opera sobre los otros partidos tanto dentro como fuera del ámbito legislativo, pero fundamentalmente en la sociedad neuquina. Así, sapagistas (amarillos) y sobischistas (blancos), no sólo disputan la direccionalidad del partido y así, mayor cuota de poder dentro del gobierno, sino que también se enfrentan tanto en

⁷ ZALAZAR, Oscar "El gasto público neuquino jaquea el presupuesto", en *Río Negro*, agosto de 2003, pp. 2-3. Suplemento Económico.

⁸ Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos y por zona de medición (2001).

⁹ Testimonio de esto son los barrios al pie de la barda de la ciudad neuquina, apoyados sobre uno de los costados de sus casillas de madera, en una desolación cotidiana, cuya expectativa es tener una casa de material con un baño y mantener los subsidios o directamente conseguir el otorgamiento de la comida en los comedores comunitarios, los planes trabajar o los jefes o jefas de hogar y el apoyo a las familias de cajas de alimentos en las comisiones barriales.

¹⁰ Es un partido-movimiento-estado, porque el partido es poli-clasista y utiliza variadas estrategias para incluir vertical y horizontalmente a la población, mediando el estado entre el partido y la sociedad, pues los conflictos son transferidos a la nación en el marco del 'federalismo', bajo la denominación de lucha entre el centralismo y el federalismo. Asimismo, los integrantes del partido que detentan espacios políticos de decisión carecen de autonomía y posibilidad de sostener críticas al entramado y a sus dirigentes.

internas abiertas como cerradas, por la gobernación de la provincia. Durante años, se desarrolla una lucha facciosa intra-partidaria, paralelamente la 'oposición' asume cómoda el papel que le adjudica el hegemónico 'emepenismo': ser una simple minoría legislativa; hasta que desde casi una década -e in crescendo- se viene dando el triunfo de Sobisch. Hombre vinculado inicialmente a Sapag, se 'autonomiza' y lidera hoy el partido, reformando y reforzando la estructura partidaria para consolidarse en el gobierno y en el poder de la provincia.

Las elecciones a gobernador realizadas recientemente (2003), muestran su proyecto hegemónico, frente a la incapacidad de la oposición –fragmentada en doce candidatos a gobernador– para alcanzar un acuerdo mínimo que permita un proyecto alternativo para modificar el sistema actual basado en el renta estatal (hay 37.000 empleados públicos), el clientelismo y el subsidio. Con una maquinaria electoral de siete mil punteros, sobre una totalidad de 279.254 personas en condiciones de elegir y 119.827 afiliados al MPN, este partido vuelve a triunfar. Los opositores no encuentran nuevos temas o metodologías para enfrentar al partido, se repite lo mismo: autoritarismo, corrupción, control de la justicia, etc. Los mensajes giran alrededor: “hace falta un cambio”; enunciados a una ciudadanía acostumbrada a las estrategias del emepenismo, especialmente los más carenciados, que posiblemente se hayan preguntado si “al que se quiere cambiar es el que más habla de cambios”¹¹.

Esta elección permite al gobernador volver a “¿su apuesta nacional?”¹². Para ello retoma un proyecto pergeñado desde el año pasado, por el cual, intenta organizar un movimiento federal, iniciando una serie de contactos, acuerdos, visitas y presentación en medios de comunicación locales y nacionales con vistas a la concreción de su proyecto: instalarse en la escena política argentina, a partir del cuestionamiento al fracaso de los partidos tradicionales y buscando inversiones en la provincia con la promoción del ‘modelo neuquino’. Dice la más importante prensa rionegrina, reproduciendo conceptos de diarios nacionales: “... se mostró como la cabeza visible de un frente de centro derecha que asuma el rol de la oposición. Se definió como neoperonista en su estrategia por seducir a dirigentes peronistas de paladar conservador”¹³. Mientras esto sucede, ¿que reflexiones hace la ‘oposición’ sobre su fracaso?. Un referente importante del radicalismo afirma que el resultado de las elecciones para gobernador, estaba cantado, aunque todos los que decían que no votarían al partido local, lo hicieron. Entonces se pregunta el político, si la gente decía la verdad y considera que no debió ganar del modo que lo hizo, es decir, con mayoría legislativa. Por lo tanto, enuncia que la culpa, quizás, la tenga la sociedad neuquina que, como la rionegrina ó la de Salta, de Santiago del Estero o la de Bs.As., tiene “incorporados conceptos muy claros, que premian estilos y comportamientos que poco o nada tienen que ver con los contenidos éticos que exige un genuino modelo democrático y republicano de gobierno”¹⁴. O lo que afirma otro referente, quien dice que “hacer política es hacer docencia...[...].” Aquí siguen reinando algunos conceptos escandalosos: ‘roban pero hacen’, ‘salvarse con la política’, ‘tiene capacidad de gestión’, ‘es honesto, pero...’, ‘come y deja comer’, etc.”. Termina

¹¹ *La Mañana*, 14 de septiembre del 2003, p.8.

¹² RAFART, Gabriel “El MPN y su apuesta nacional”, en *Río Negro*, octubre de 2003, p.10.

¹³ *Río Negro*, 7 de octubre de 2003, p.13.

¹⁴ VILLAR, Ricardo “Las preferencias de los neuquinos”, en *Río Negro*, octubre 2003, p.9.

afirmando que la ciudadanía debe despertar y asumir niveles de dignidad que resigna, ser protagonista de su destino, no rendir tributo a nadie y finaliza explicando que en la democracia no hay amos y esclavos, “ese día comenzará el cambio cultural que muchos reclamamos”¹⁵. Lo que olvida la oposición es preguntarse y buscar una explicación que permita entender ¿por qué el partido provincial, -aparte de ejercer el más amplio y complejo control del aparato estatal-, logra con sus enunciados interpelar y representar a la sociedad neuquina?. Hay que tener en cuenta que las prácticas, los vínculos y las creencias que operan en la vida política desbordan los marcos de las formas de representación¹⁶, en las que no sólo se encuentran algunas coincidencias ideológicas (lo parroquial es más cercano y factible que lo nacional), sino, fundamentalmente la construcción material-social que logra el empenismo. Los partidos nacionales y sus representaciones locales, utilizan los mismos presupuestos, objetivos y análisis, con poca adecuación a lo provincial, quedan reducidos a sus estructuras y les cuesta definir un perfil propio. Mientas tanto, el MPN logra cohesionar primero la comunidad, arma la historia oficial impregnándola de vivencias y a través de su líder va construyendo un relato de la identidad neuquina, asociado al desarrollo, el progreso, el bienestar, el federalismo¹⁷.

Más aún, frente al tradicional cuestionamiento de la ‘oposición’ respecto de la economía de enclave de Neuquén, en esta elección el nuevamente gobernador Jorge Sobisch, instala en la sociedad la idea que ya no es posible seguir 'viviendo' de la renta petrolera y es necesario diversificar, por ejemplo, menciona como propuesta, la producción agroalimentaria con valor agregado, turismo y una nueva estructura educativa que afirme una proyección nacional viable y sustentable para el futuro del MPN. Hace mención en sus discursos electorales a las tierras bajo producción del El Chañar y a las fuentes de trabajo que implica dentro de la temporada frutícola, este tipo de tareas; como además de la posibilidad de exportar hortalizas y frutas de otros lugares de la provincia, como por ejemplo, del departamento de Añelo¹⁸.

A su vez, Río Negro cuando adquiere el status de provincia, conjuntamente con otros ex Territorios Nacionales en 1955, ya había logrado un significativo impulso socio-económico proporcionado por su diversidad geográfica -de los Andes al Océano Atlántico- y por la explotación frutícola, ganadera, turística y posteriormente, energética¹⁹. En la década del sesenta el 'federalismo' no se

¹⁵ RADONICH, Raúl “Sobisch vs.Kirchner”, en *Río Negro*, octubre de 2003, pp.9-10.

¹⁶ NOVARO, Marcos “El debate contemporáneo sobre la representación política”, en *Desarrollo Económico*, núm. 137, Ides, Buenos Aires, 1995, pp.145-157.

¹⁷ MOMBELLO, Laura “Neuquén es memoria y memoria es Neuquén. *Revista de Historia*, núm. 9, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, , 2002, pp. 113-127 y de la misma autora, “Neuquén, la memoria peregrina”, en JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria (Comp) *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*, Siglo XXI de España y de Argentina Editores, núm.5, 2003, pp.149-163.

¹⁸ *La Mañana*, septiembre de 2003, p. 8.

¹⁹ Se divide al territorio provincial en zonas, que más que estar señaladas por sus solas particularidades geográficas, atienden a una noción de zona socio-económica que involucra otros aspectos como la estructura de comunicaciones vinculadas a las necesidades de intercambio, la estructura social, además de un mercado de consumo y de previsión comunes. La zona del *Alto Valle* tiene como actividad predominante a la fruticultura y sus actividades conexas y en el norte se está extendiendo de una manera significativa la explotación petrolera y gasífera. En el *Valle Medio* la principal actividad es la horticultura y en la *zona Atlántica* -constituida por un conjunto

articula en la 'nueva provincia', y si de algún modo lo hace, es tardíamente y ajeno al peronismo local, situación que caracteriza, en cambio, al 'neo-peronismo' neuquino (MPN). Río Negro presenta un núcleo de desarrollo socio-económico importante, anterior a la estructuración social del vecino territorio del Neuquén. En el Alto Valle, durante las décadas del '20 y '30 se produce una expansión poblacional y de producción agrícola, a partir de las obras de riego y se establecen las primeras agroindustrias que otorgan un perfil socio-cultural a los centros urbanos que inician tempranamente la exportación de sus productos. Desde una apreciación global puede señalarse que estos sectores encuentran su expresión política en el radicalismo, logrando una vinculación en la escena nacional, aún antes de la provincialización (1957).

A partir de los años '60 la provincia conoce importantes mejoras en el sector agrícola con una fuerte tecnificación en las parcelas y una diversificación social, tanto de los empresarios como de los trabajadores inmigrantes internos y de países limítrofes, mayoritariamente de origen chileno. Estos cambios socio-económicos son acompañados de una significativa urbanización, del crecimiento de la construcción y de las obras públicas estratégicas. En el contexto 'desarrollista' se traza un programa que busca expandir el este de la provincia y superar el perfil agropecuario provincial para lograr una significativa explotación industrial y minera, fundamentalmente los hidrocarburos. La modernización de la sociedad demanda la consolidación de los sistemas educativo y de salud, que en los años '70 están signados por protestas populares y gobiernos de intervención que acompañan la crisis de la producción primaria regional. El carácter eminentemente privado de la producción frutícola permite que la crisis sea absorbida, especialmente, por los pequeños y medianos productores, los más dependientes del crédito estatal. Asimismo la des-industrialización -que contrasta con el crecimiento experimentado por otras provincias patagónicas en el mismo período- trae aparejado un crecimiento relativo del sector terciario de la economía. Recordemos que aquí los gobiernos nombrados por el 'onganiano' (1966/69) en su administración son jaqueados por movimientos de protesta social y política difíciles de contener, tales como las protestas populares de Cipolletti (1969), Bariloche (1970) y General Roca (1972). Estos 'movimientos sociales' dan cuenta de conflictos que tienen un doble origen: intra-clase -clase dominante local- e intra-provincial -dado que responden a intereses 'localistas'. El peronismo provincial no concreta 'acciones políticas exitosas' durante su proscripción y recién en la década de 1970 surge un partido político provincial: Partido Provincial Rionegrino (PPR), liderado por el ex gobernador militar Roberto Requeijo. El proyecto pretende superar el perfil agropecuario provincial, logrando una expansión industrial y minera. Sin embargo, los golpes de estado provocan cambios en la política de desarrollo local, en el marco de la idea del gobernador Requeijo (1969-1972) ²⁰ de intentar modificar el polo de desarrollo provincial

de centros con altos grados de desconexión entre sí y caracterizados cada uno de ellos por actividades distintas- la ganadería, la agricultura de secano y bajo riego, la minería y la incipiente explotación agrícola dan cuenta de la diversidad. La *zona Andina* tiene en la explotación de los recursos paisajísticos, la actividad forestal, el cultivo de frutas finas y su industrialización sus principales fuentes de empleo, de ingresos y de aportes de regalías.

²⁰ Requeijo centra su atención en los intereses de los sectores dominantes de la capital provincial, llevándolo a conformar sus cuadros tecno-burocráticos con recursos de Viedma para obtener una mayor representatividad entre la población del área atlántica.

extrayendo recursos del Alto Valle para trasladarlos al aparato burocrático de la capital rionegrina ²¹.

El radicalismo pierde la gobernación en 1973 cuando el FREJULI logra imponerse. Mario Franco (1973), electo gobernador sin constituir una alianza de partidos, sigue los lineamientos del gobierno nacional, desecha el *Proyecto de Regional Comahue* y reivindica la identidad regional patagónica.

Tras las elecciones de octubre de 1983, desde su peculiar conformación, la UCR rionegrina logra una “hegemonía excluyente” en la política provincial a largo del período de transición democrática²². El partido peronista tiene presencia en la zona andina con centro en Bariloche. El PPR que expresa las aspiraciones “provincialistas” de un importante sector independiente del electorado, logra ocupar en 1987 un tercer lugar; rompe, de este modo, con el bipartidismo nacional. Por otra parte, el Movimiento Patagónico Popular (MPP) expresa más una oposición al radicalismo gobernante que un partido con definiciones ideológicas, aunque reivindica la identidad regional patagónica.

Durante los años ochenta, la economía provincial asiste a un estancamiento de la actividad ganadera, provocando una importante crisis social en las localidades de la Línea Sur ²³ y una buena parte de la población rural migra a los centros urbanos del Alto Valle, particularmente hacia General Roca. A la migración intra-provincial debemos sumar los inmigrantes chilenos -producto de la expulsión generada por el modelo económico implementado por el régimen pinochetista-, quienes ante la falta de oferta de trabajo en el ámbito rural se establecen en el área urbana como cuentapropistas o realizando changas, incrementando la población de los barrios periféricos ya existentes o dando origen a nuevos barrios.

A mediados de la década de 1980, paralelamente a la recuperación del sistema democrático y la reapertura de la economía argentina, la provincia atrae la atención nacional con el proyecto de traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma. Este proyecto con el 'menemismo' se desactiva y la ley se deroga. En el terreno de la política local, el radicalismo -partido gobernante desde 1983- logra mantener a través de distintas estrategias, alianzas y prácticas 'clientelares' el control del gobierno y la mayoría parlamentaria. No existe en estos veinte años de vida democrática la alternancia, dado que el peronismo no logra serlo, ni aún en las recientes elecciones del 31 de agosto de 2003. El deterioro de los sistemas de salud y educativo, la des-industrialización, los bolsones de pobreza, la desarticulación provincial no impiden que el partido radical se constituya en un partido hegemónico y su líder, tras dejar la gobernación, sea el candidato más firme para la presidencia del partido.

²¹ MANZANAL, Mabel “Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la Provincia de Río Negro: 1958-1964”, en *Revista Internamericana de Planificación*, XIV, núm. 53, marzo 1980. ROFMAN, Alejandro y ROMERO, Luis Alberto *Sistemas socioeconómicos y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

²² Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-87); Horacio Massaccesi (1987-1995); Pablo Verani (1995-2003) y Miguel Saiz recientemente electo.

²³ Entre ellas, Ingeniero Jacobacci, Maquinchao y Los Menucos.

La economía de Río Negro desacelera su crecimiento respecto de décadas anteriores, con una tasa de crecimiento anual de 1,6%²⁴. Asimismo se incrementan los cargos de la planta docente 84% y en la administración general en 18%²⁵. En contraste, en los años 1990, el crecimiento poblacional de la porción rionegrina del Alto Valle es prácticamente nulo, mientras que en la década anterior alcanza una tasa del 2,31% anual²⁶. La pérdida de fuerza de ese sector de la economía, se manifiesta en toda su magnitud si se tiene en cuenta que en 1980 la población ocupada es el doble que la del área neuquina, mientras que desde 1997 esta última, supera en puestos de trabajo. En síntesis, mientras que la región altovalletana rionegrina es expulsora, la neuquina actúa como espacio de atracción poblacional²⁷ (Ver Anexo). En este marco, la zona andina de Río Negro es el área de la provincia que concita la atención nacional para radicación de inmigrantes.

Las razones que explican este comportamiento decreciente de la dinámica poblacional en toda la provincia, se encuentran en el proceso de desindustrialización, con la paralización de Indupa que afecta a la industria química - tiene una caída del 33%- , el cierre de Lahusen que impacta en la industria textil y la disminución de la actividad de CRYBSA y COMSAL en la industria metalmecánica. Esta situación implica la caída global del 47% en la industria manufacturera. No escapa a la crisis la industria alimenticia que mengua su producción procesada de vinos y tomates.

En esta dinámica provincial, los 'sectores burgueses locales' que no tienen una tradición de resistencia -un "tractorazo" de vez en cuando- ante el "irresponsable" manejo del estado, más bien sus intereses se conjugan con el modo de ejercer el poder. Los ciclos de buenas cosechas y buenos precios de la fruta en el mercado externo garantizan al gobierno un control en su relación con los sectores más dinámicos de la economía, sin embargo cuando ocurre lo contrario se invierte la tendencia, las alternativas de solución para los problemas del valle pasan más por el gobierno nacional que por el provincial²⁸. Asimismo, la intensidad de la competencia internacional fragmenta internamente ese ámbito social, eliminando a los pequeños productores y alimentando la concentración en grandes empresas integradas. En este sentido, los sectores más postergados son los migrantes internos y externos, la población nativa, los desocupados, concentrados en la periferia de los centros urbanos o dedicados a las actividades de subsistencia en las áreas rurales.

²⁴La tasa promedio de los períodos precedentes es del 2.6%.

²⁵ Secretaría de Programación Económica Regional Provincia de Río Negro. *Informe socioeconómico social*. Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Febrero de 1995, p. 32.

²⁶ Si se tiene en cuenta el crecimiento vegetativo -según los datos vitales- cercano al 1,85% anual, se puede inferir que está expulsando el 1,75% de su población, lo que equivale a unas 4.000 personas al año. La evolución de la demanda del mercado de trabajo es el mejor indicador de la vitalidad del proceso económico de cada una de las zonas y por ende, de la capacidad que tienen las empresas, instituciones y empresarios para generar nuevos empleos.

²⁷ WOOD, Guillermo "Río Negro hacia el 2000. Situación económica, social y financiera de la Provincia de Río Negro, Diagnóstico y propuesta superadora", en *Río Negro*, 1998.

²⁸ Debemos recordar que las últimas acciones de protestas de fruticultores que alcanzan repercusión nacional son encabezadas por el propio gobernador Verani.

No obstante, a fines de la década del '80 y en los años noventa, el gobierno provincial firma acuerdos con empresas privadas -Crybsa y Pesquera Galme- que tienen importantes deudas con el banco provincial y se le otorgan créditos y préstamos a sectores privados -COERPE, TODDY, SAPSE-, involucrándose el estado con juicios a funcionarios del directorio del banco. La crisis del 'estado benefactor' y la aplicación de políticas neoliberales conduce a la privatización de empresas estatales nacionales: YPF, Gas del Estado, Hidronor, Agua y Energía y Ferrocarriles Argentinos. El gobierno rionegrino, superado por las demandas sociales y por la incorrecta negociación de las regalías, avanza además en la privatización de empresas propias, entre ella el Banco Provincia de Río Negro que cede el lugar al banco privado, Patagonia.

Días antes de las elecciones, el análisis político se centra en las diferencias provocadas por el 'regionalismo' y el 'localismo' en las preferencias electorales, en las que la personalidad de los candidatos suma o resta votos, con una 'clase política' conformada por funcionarios y amigos del poder. El radicalismo compite desde la fragmentación con el MARA -Eduardo Rosso- y el Frente Grande -Julio Arriaga- que forma la alianza multipartidaria. Verani, el gobernador saliente, ve sus posibilidades disminuídas y la dirigencia radical, entonces, coloca al empobrecido aparato del estado al servicio de la campaña partidaria. Así, el oficialismo se presenta para interpelar a la ciudadanía rionegrina sin discurso, ni mística ni convicción, pero corriendo con una mínima ventaja frente al Partido Justicialista, dividido en dos líneas, tras los resultados de la compulsa interna. Soria, con ventajas, al pertenecer al mismo signo político que el gobierno nacional, no alcanza a ser una alternancia para el cambio de régimen político. El oficialismo provincial, además, recurre frecuentemente a la concesión de beneficios selectivos para algunos referentes de la oposición lo que mina la capacidad organizativa y de constituir la propuesta alternativa -o alternancia- para la ciudadanía. No obstante, el gobierno aún tiene pendiente reconvertirse y buscar un equilibrio entre el estado y la actividad privada, entre regiones prósperas e inmensas extensiones carentes de toda actividad ²⁹.

La UCR no sólo mantiene el control del poder ejecutivo con el ajustado triunfo de Saiz-De Rege, que se impone por 5700 votos (dos puntos, respecto del PJ), sino que además retiene 21 municipios, obtiene 24 diputados de los 43 que constituyen la legislatura y conserva los dos lugares de legisladores nacionales que están en juego. El escrutinio final se vuelca a favor de Saiz por el apoyo esencial de Viedma y Bariloche, mientras que en el Departamento General Roca, el PJ obtuvo el porcentaje más alto de votos (28,8%). La oposición diversifica el paisaje electoral: PJ (30,22 %); Encuentro (20,45%); Mara (10,34%), las restantes fuerzas sólo alcanzan en conjunto un 7% de los votos.

Una práctica política ó cómo dinamizar los intercambios. El clientelismo en Neuquén y Río Negro

El clientelismo es una de las imágenes más fuertes y recurrentes en las prácticas políticas para la reproducción del poder en los estados provinciales,

²⁹ *Río Negro*, 17 de agosto de 2003.

especialmente, cuando la pobreza se intensifica por los efectos de las políticas neoliberales que dejan sin trabajo a miles de personas.

Se lo asocia a la fragilidad de la democracia y no la mejora, antes bien, puede deslegitimarla. Entendido como un intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre las clases subalternas y la burguesía, perdura como una institución extremadamente influyente, informal y a veces oculta³⁰. Tampoco está destinado a desaparecer ni siquiera a mantenerse en los márgenes de la sociedad, tanto de lo que estamos hablando sean regímenes democráticos o autoritarios. En realidad, lo que sucede es que la conformación de los lazos clientelares verticales se pueden considerar como lo exactamente opuesto a las redes horizontales de compromiso cívico que promueven una auténtica comunidad cívica y que en este sentido, hacen funcionar la democracia.

Los distintos actores, patrones, mediadores y clientes se ubican en redes y se enlazan. La estructura de estas “redes de dominación” y los sujetos que en ella participan implican relaciones clientelares y son vistas como arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia; verticales y basados en diferencias de poder y en desigualdad. Al ser altamente selectivas, particularistas y difusas, las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de diferentes recursos y servicios: políticos o económicos y promesas de lealtad y solidaridad. Constituyen una esfera de sumisión, un conjunto de lazos de dominación en oposición a una esfera de reconocimiento mutuo de igualdad y de cooperación que se reconocen como tales debido a la existencia de intercambio.

Las estructuras clientelistas se caracterizan por su forma cerrada y no participativa, diferente de las organizaciones colectivas de protesta, que se valen del número de participantes para presionar a los políticos. Los beneficios se obtienen por una relación exclusiva entre los presidentes de las comisiones barriales y sus jefes políticos, considerados amigos por la comunidad que los elige.

Por ello, cuando un partido posee una maquinaria estatal -como es el caso de los dos entramados motivo del estudio- les permite el control del juego político y utilizar a sus clientes para preservar los intereses de los políticos del partido. El costo de mantención de esa hegemonía lo da la ignorancia y la miseria de la población, justamente en un momento donde esta última se acentúa en determinadas áreas, zonas y provincias.

Visto en clave del cliente, de acuerdo a las entrevistas realizadas, éste no siente que el modelo clientelar lo oprime, ni que lo mantiene en la pobreza; al contrario, *en la relación encuentra la mano extendida que le brinda la ayuda en el momento que necesita*. Como la mayoría de los eventuales ‘clientes’ están sumidos en la pobreza, ven en esta relación la única manera de obtener recursos a fin de tener comida, techo, subsidio y, fundamentalmente, que esto desaparezca;

³⁰ O'DONNELL, Guillermo “Delegative Democracy”, Documento de Trabajo, University of Notre Dame, núm. 172, 1992. Citado por AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

por ello, ante el temor que la relación se rompa, no cambian su voto³¹. En rigor, se puede pensar que el MPN plantea una forma de cerrar el ciclo de clientelismo político, transformándolo por entero en política social del estado neuquino, pues para atender las demandas asistenciales, ¿se implementa una tarjeta social? ¿se está bancarizando la asistencia social?; en definitiva, “se congela el mundo y los vínculos de intercambios a la relación entablada entre el puntero del partido-empleado estatal y el hombre o la mujer corriente de los sectores del trabajo o indigentes...”³².

La geometría de las contiendas electorales. Los ciudadanos como terreno de disputa

En las últimas elecciones realizadas en Neuquén para elegir autoridades provinciales, legisladores nacionales y provinciales, intendentes, concejales, etc.; contrariamente a lo que se presumía, triunfa ampliamente el MPN. En este orden, tal como informa la prensa local, cerca de 7000 punteros trabajan para el partido (a un promedio de siete por mesa en las ciudades más pobladas), en una estructura piramidal, en la cual la cabeza es el mismo gobernador, luego los responsables de la actividad partidaria de cada una de las ciudades y localidades; todos responden en forma directa al comando central. Esa segunda línea la forman los candidatos a intendentes, luego los coordinadores por circuito electoral³³ que nombran uno o dos jefes de mesa en función del cupo de votantes. Con una tarea, a veces puerta a puerta, con más dos mil vehículos y un número mayor de personas, entre jefes de escuela y fiscales titulares y suplentes, vales de combustible y vianda, el partido provincial ‘peinó’ las manzanas de cada ciudad o poblado.

Esta práctica política, que adquiere nuevas configuraciones en cada elección y que sigue el mismo proceso nacional, quizás, no el mismo ritmo, logra regular la ciudadanía. Hay algo nuevo y algo viejo, hay sujetos sociales y políticos que se resisten al cambio porque son los principales beneficiarios de la peores prácticas de la democracia, pero que detrás de su mantenimiento ‘formal’ logran su reproducción y la de su poder. Y no sólo los políticos, también los empresarios – que viven al calor de las prebendas que pueden extraer al estado-, las prácticas ilegales y fundamentalmente, la ‘desaparición’ del movimiento obrero organizado al diluirse la base de su sustentación: la fábrica, hace que los dirigentes, con la utilización de los mismos mecanismos de hace varias décadas, negocien con los funcionarios de turno.

³¹ La línea de indigencia calculada por el INDEC –al que hicimos referencia más arriba– es de 311,90 pesos mensuales para la familia tipo y ninguno de los hogares con ese solo ingreso se asoma por encima de la franja de pobreza, establecida en 701,74 pesos por mes. Más de 40 mil personas y sus familias -los jefes y jefas de hogar y los beneficiarios de la ley 2128, que perciben 150 pesos- no llegan a satisfacer las necesidades de la canasta básica alimentaria, que es de 100,94 pesos per cápita y 311,90 para la pareja con dos hijos chicos. El subsidio tampoco cubre la demanda mínima de un grupo familiar compuesto por una mujer adulta, un adolescente y un anciano. Para mayor información, ver ARANDA, Raúl “Qué es el clientelismo político”, Trabajo presentado en la Maestría Universitaria en Educación Social y Animación Sociocultural, Universidad de Sevilla, 2001, policopiado.

³² Para mayor información ver RAFART, Gabriel, en *Río Negro*, 29 de septiembre de 2003.

³³ En el caso de Neuquén capital, lo forman los propios ministros y funcionarios de línea.

Un testimonio, en una amplia nota publicada en oportunidad de una elección interna del emepenismo dice al respecto

“El método es sencillo y efectivo. Por empezar, el puntero deberá contar con unos ‘planes’, con unos pesos o con alguna bolsa con harina o yerba. También tendrá que disponer de suficientes boletas de su candidato y de los padrones que tiene cualquier partido, discriminando las mesas en las que votarán los ciudadanos y un lugar estratégico y discreto. A primera hora, al abrirse el comicio, se presentará en la mesa electoral un votante –bien puede ser el mismo puntero– que será clave en el andamiaje. Entregará su DNI y recibirá un sobre que previamente será firmado por las autoridades de esa mesa. A continuación, entrará en el famoso cuarto oscuro y guardará el sobre firmado dentro de su bolsillo. Extraerá otro sobre de similares características, sin firma o con garabato, previamente hecho para la ocasión, meterá una boleta dentro del sobre falso y saldrá campante a sufragar. Mientras tanto, las autoridades de la mesa estarán muy ocupadas verificando, por ejemplo, si el DNI es duplicado o triplicado. Esta persona introducirá en la urna –rápidamente– su voto, que está dentro del sobre trucho, y se retirará rumbo a la cueva del partido (o búnquer, como le dicen ahora). Una vez allí, entregará el sustraído sobre oficial vacío y debidamente firmado, al puntero, y se pondrá en marcha la cadena. Entonces, el puntero meterá una boleta de su partido dentro de ese sobre lo cerrará bien y se lo dará a otra persona que deberá votar en la misma mesa. El segundo votante concurrirá a la mesa, donde le entregarán otro sobre recién firmado por las autoridades, entrará el sobre que le acaban de dar, saldrá y meterá en la urna el sobre cerrado que antes le dio el puntero. Tras ello, concurrirá al lugar en que está el mencionado puntero y le entregará el sobre oficial que se llevó –vacío, claro– y, a cambio recibirá un dinero o unos pares de zapatillas para los nenes. Con esta entrega del sobre se garantizará la continuidad de la cadena y que el votante ‘cumplió’. El o los punteros, repetirán la operación en cuantas oportunidades y mesas puedan. Agreguemos una pizca de inteligencia y maldad al preludio de esa trampa y, con los registros de los beneficiarios de cualquier plan de ayuda social, se podrá desarrollar la misma operatoria, no ya con una retribución a cambio del voto obligado, sino con la simple amenaza de quitar la ayuda...”³⁴.

El puntero, *referente* político en los barrios, se convierte en un mediador. Las entrevistas realizadas, tanto a punteros como a mediadores o militantes de primera línea del emepenismo y del radicalismo, dan cuenta de cómo perciben y se identifican con los partidos de referencia. En el marco de la profesionalización de la militancia política, el ‘control’ de los barrios -en todo el territorio neuquino, en general- que tiene el partido provincial se direcciona fundamentalmente, a través de la presidencia de las comisiones vecinales³⁵. En efecto, los testimonios denuncian tensiones y luchas fuertes para acceder a la presidencia de la comisión del barrio. Ello implica, obtener una variedad de beneficios, desde dinero en

³⁴ F.J.P., mayo de 2002.

³⁵ La ciudad de Neuquén tiene 202.000 habitantes y cuenta con 45 barrios constituidos por ordenanza municipal; además de entre 10 a 12 asentamientos ilegales. La mayoría de las comisiones vecinales de los barrios neuquinos responden al MPN, siendo el más numeroso, el barrio San Lorenzo con 55.000 habitantes. Algunos barrios reúnen varias tomas, como por ejemplo, el caso del barrio Hibepa (barrio Hipódromo, Belén y Paraíso).

efectivo, insumos como garrafas para gas, computadoras y plantines. Tienen, por otra parte, un control importante sobre el funcionamiento de los comedores donde asiste la ‘gente del barrio’, en particular, los niños. Es en el comedor donde se encuentran algunos de los punteros políticos -promotores sociales- según la denominación oficial, que definen su inserción en el ámbito por el control sobre la caja de mercadería. Estas personas, pagadas por el partido³⁶, tienen acceso a los planes trabajar, *usan sus casas para hacer reuniones*, piden a distintas instituciones, reparten según el grado de adhesión al partido en las internas y/o elecciones que se realizan y son los dirigentes que le permite al MPN triunfar. Dicen, “casi somos una familia”, “si entra un partido nacional, sonamos”, “Gracias al Movimiento tenemos terreno, la gente tiene trabajo”. Respecto de los otros partidos dicen que “la alianza y la Norma no existe, acá”, aunque reconocen algunos barrios donde tiene incidencia el PJ y la Alianza. A veces vienen de otros partidos, pero no se quedan porque “pelean para segundo, no quieren ser primeros”³⁷.

En general se trata de personas vinculadas, inicialmente, a las tomas de tierras, propietarios luego de su gestión con el municipio y su relación con el partido provincial. Tienen acceso al denominado ‘obrador’, depósito de materiales de construcción que posee la provincia en distintas áreas que les permite obtener elementos para la construcción de su propia casa. Muchos son los que no tienen trabajo, subsisten de los planes trabajar y alguna otra actividad que hacen las mujeres, como comidas para vender en el barrio o en otros lugares cercanos. Se definen como “nosotros, los vecinalistas” y afirman que “si uno no se mete en política, no hay trabajo”. A veces obtienen becas para que los hijos estudien, se observa una adhesión al gobernador actuante, Jorge Sobisch y dicen que ahora “no se discrimina”, “están todos los colores adentro”; no obstante, comentan que conocen casos donde se trabajan y cobran beneficios por las dos líneas internas (sapagistas y sobischistas) en las que estuvo dividido el partido hasta 1999.

Mencionan la corrupción y esto es lo que más tienen en cuenta para la elección de un presidente de comisión, “que rinda cuentas, que no se lleve las cosas a su casa...” Los denominan “vividores” metidos en política. En cambio el verdadero vecinalista es el que ve las necesidades de su vecino, trata de conseguirle cosas y “cuando estamos en campaña les podés ir a pedir el voto” porque “el vecino enseguida te cataloga”³⁸.

Como cada favor tiene una contraprestación inmediata, como dice Humberto Njaim, hoy el clientelismo también actúa como una de las estructuras sociopolíticas que otorga protección-seguridad³⁹. Cuando se le pregunta a algunos de los dirigentes de los cuadros intermedios del MPN si el partido es personalista, ya que giraba alrededor de Sapag, ahora de Sobisch, coinciden que efectivamente es así, pero a diferencia de los otros partidos, en éste, dicen, se

³⁶ Según los testimonios orales recogidos, cobran \$ 350. Barrio Hibepa, 11 de octubre de 2001. Norma Miralles y su familia, Romero, son los principales referentes del partido peronista en Neuquén.

³⁷ Testimonio oral del Barrio Hibepa, 16 de octubre de 2001.

³⁸ Testimonio oral del Barrio Hibepa, cit.

³⁹ NJAIM, Humberto “Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 145, Caracas, 1996, pp.139-147.

dejan crecer a dirigentes medios y se da una fuerte discusión al interior del entramado sobre el rumbo de la política neuquina como entre los intendentes de las distintas localidades por el tema de coparticipación municipal⁴⁰. Cuando se consulta a las mujeres, aparece una fuerte crítica a la dinámica interna del partido, al rol de las mujeres en el mismo y a todo lo que exponen los hombres⁴¹. A su vez, frente a la pregunta de por qué su identificación con el partido neuquino, tanto dirigentes, sectores medios y populares, coinciden que “es el referente político”, “está cerca de la gente”, “permite el surgimiento de dirigentes en los barrios”, “atiende las cosas locales, cercanas, nuestras...”. Los partidos nacionales no triunfan en Neuquén porque se dedican a “relatar los sucesos”, no controlan ni actúan como oposición⁴², “No tienen dirigentes”⁴³.

Asimismo, preguntados los dirigentes sobre el por qué de su adhesión al MPN responden que *es un partido que permite tener dirigentes*, que hay movilidad interna y dicen que “El MPN cambia a tiempo” y “Votar por Neuquén es votar por el MPN”⁴⁴. Es importante señalar la tarea que realizan, organizando cursos en las *escuelas de formación política en los barrios*, -a partir de encuestas en los colegios secundarios- en un intento de cooptar a los jóvenes, a los que se les enseñan temas de civismo; tarea que encubre el accionar partidario del empenismo, colocándolo como única alternativa en Neuquén⁴⁵.

Respecto de Río Negro, el radicalismo conforma la estructura política más poderosa de la historia constitucional de la provincia. Un partido que cuenta con un respaldo masivo forjado por la simbiosis de prácticas clientelares y fuertes lealtades. Asimismo, está provisto de un conjunto de sentidos y de prácticas políticas que proyectan hacia adentro y hacia fuera al radicalismo provincial, como lo único “*realizador*” que tienen los habitantes de Río Negro en política. Un radicalismo⁴⁶ que se alimenta, nutre y retro-alimenta de todos los sectores sociales mediante un corte vertical sobre la sociedad.

Para Rosso, candidato a gobernador por el Movimiento de Acción Rionegrina -MARA-, “la presencia de un Estado dentro de otro estado, basado en el manejo político clientelar y gasto político” es una cuestión a cambiar. Señala más adelante, “se genera en el sistema de construcción de infraestructura, de compra y asistencia social, bajo muchas formas, como empleos encubiertos, consultoras y sobrefacturaciones”⁴⁷.

Recordemos que el creciente déficit provincial durante la gestión de Massaccesi (1983) deriva en la aplicación de políticas de ajuste, a una importante

⁴⁰ Testimonio oral. M.Ch. Neuquén, 22 de marzo de 2002.

⁴¹ Testimonio oral. M.P. Neuquén, 4 de abril de 2002.

⁴² Testimonio oral, M.Ch. Neuquén, 22 de marzo de 2002.

⁴³ Testimonio oral, R.G. Neuquén, 2 de abril de 2002.

⁴⁴ Testimonio oral, M.Ch. Neuquén, 2 de abril de 2002.

⁴⁵ Para mayor información sobre estos temas, ver FAVARO, Orietta e IUORNO, Graciela “Poder, representación y prácticas políticas en la norpatagonia. Los casos de Neuquén y Río Negro, 1983-1999”, en *Cuadernos de Investigaciones Sociohistóricas (CISH)*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2004, en prensa.

⁴⁶ Entre sus filas se encuentran desde el inmigrante chileno hasta el nieto de familia “patricia”, atributo de honorabilidad de las familias fundantes de la sociedad local.

⁴⁷ Entrevista a Eduardo Rosso, en *Río Negro*, 31 de julio de 2003, p. 16.

reducción salarial y abultado endeudamiento, estallando una crisis social de ribetes imprevisibles que se traduce en los hospitales sin servicios, las escuelas sin clases, los salarios con más de dos meses de atraso y la coparticipación comprometida hasta el año 2000. La ciudadanía asiste a la maniobra política del gobernador cuando ingresa a la sucursal del Banco Provincia de Río Negro y retira del tesoro regional del Banco Central diez millones de dólares para pagar los sueldos de los empleados públicos. El impacto social más evidente de proceso de deterioro económico se observa en el crecimiento de la desocupación y el aumento del desempleo de los principales conglomerados urbanos. Dicho de otro modo, en el Alto Valle no sólo no se crean fuentes de trabajo sino que desde 1991 se pierden muchos de los empleos existentes. El deterioro del sistema educativo y la precarización del sistema de salud van de la mano del incremento de la pobreza y del ajuste fiscal. Este proceso se profundiza en los últimos años cuando se terminan de desmontar las redes de cohesión nacional, siendo reemplazadas por una estructura de transferencias financieras a las provincias a través de la coparticipación federal de impuestos.

El gobernador Verani ejerce un liderazgo en la vida política de la ciudad de General Roca desde el advenimiento de la democracia y controla los destinos de la provincia desde 1995 hasta el 2003⁴⁸. Su gestión en 1983 como intendente de la ciudad -con otro período de gestión comunal en los años noventa- le permite construir una significativa base, hoy resquebrajada, de poder político⁴⁹. Por un lado, el poder acumulado por el "líder" se basa, en parte, en su política personalista, verticalista y frontal, con capacidad para generar lealtades importantes. Asimismo, está dotado de una personalidad carismática⁵⁰ con algunos gestos de solidaridad y de compadrazgo. El *veranismo*, dotado de una significativa potencia -hace valer en la relación social, incluso frente a la oposición, su propia voluntad- y de un poder signado por una identificación que encarna la realidad histórico-geográfica rionegrina en la que el radicalismo se instala, en los últimos veinte años, con fuerza en una fuerte mayoría de la población. El escenario de las elecciones recientes signado por la fragmentación en los partidos mayoritarios y la emergencia de otras fuerzas políticas -movimientos vecinales- que atraen los votos de quienes no lo hacen por las opciones mayoritarias.

El radicalismo provincial vuelve a ganar la apuesta. La dirigencia política de los partidos de la oposición no pueden o no saben "convertirse en banqueros de ese flujo presentado en liderazgo político de alternativa"⁵¹. El escrutinio final de la elección de referencia, se vuelca a favor de Saiz por el apoyo de las

⁴⁸ Su reconocimiento en la década del 1970 en la esfera pública data de su actuación como presidente del Club Deportivo Roca. En 1975 se hace la primera asamblea y allí Verani asume una gestión que dura hasta 1983.

⁴⁹ Se incorpora con otros vecinos en 1970, durante la intendencia de Pablo Fermín Oreja al Consejo Asesor de Vecinos de la ciudad, colaborando en forma activa y en carácter honorario para la resolución de los problemas que afectan a la ciudad de General Roca, en OREJA, Pablo F. *Luces y sombras del XX. Relatos y reflexiones desde General Roca (1899-1999)*. General Roca, Río Negro, 2000.

⁵⁰ Para mayor información sobre el tema, ver Max Weber: *Ciencia y política*. Ceal, Buenos Aires, 1991.

⁵¹ AYALA, Daniel "El sistema político en Río Negro", en *Río Negro*, 26 de mayo de 2003, p.17.

ciudades de Viedma y Bariloche, perdiendo en el otrora bastión del radicalismo: Roca y la mayoría de las localidades del Alto Valle⁵².

Un militante clave del veranismo, afirma

“Pablo nos ha dicho de empezar de la periferia al centro, nosotros tuvimos éxito, tenemos éxito y lo vamos a seguir teniendo, porque comenzamos de la periferia al centro. Porque nosotros no hacemos política como los otros partidos y como hacía la UCR antes, hacían esa política que tres meses antes se acercaban a los barrios. Nosotros hicimos a la inversa, trabajamos todo el año...” [...] “...en todos los barrios tenemos entre diez a quince militantes que están trabajando en el estado o no, pero esa gente opera todo el año, a nosotros nos ha ido permitiendo desde el gobierno ayudar a la gente de los barrios, *al margen de la ideología política, eso no importa, por eso somos superiores*” “Roca es una ciudad que por la cantidad de habitantes, te puedo decir, que es una de las ciudades del país que está dotada de un 90% de los servicios básicos, acá no hay villas miserias...”⁵³.

Sin lugar a dudas, el protagonismo del empleado público rionegrino - dentro de la economía regional- crece de modo importante en las últimas décadas⁵⁴. Comparando la cantidad de trabajadores públicos entre 1960 y el año 2000, se produce un crecimiento de un 50 % en el marco de la apertura democrática⁵⁵. En 1995, Pablo Verani gana las elecciones internas en el radicalismo y luego las generales en la provincia⁵⁶; ese año el estado provincial llega a su punto máximo como generador de empleo con aproximadamente 34.000 trabajadores. No obstante, el conflicto emergente de la crisis fiscal se amortigua por los acuerdos articulados entre el gobierno y UPCN, que se sostienen en el eje: *recortes graduales de salarios sin despidos masivos*. Actualmente sólo Sitrajun -Sindicatos de Judiciales- y la Unter se expresan esporádicamente.

La oposición y las pugnas de poder en el radicalismo rionegrino se suceden en el propio frente interno: los blancos “mendioristas” y los rojos “veranistas” en las pasadas elecciones de 1999. Las colisiones entre los líderes en las internas no produce una alternancia en el gobierno que ofrezca diferencias en el ejercicio del poder y permita la renovación de una parte de los cuadros técnico-burocráticos con el aporte de nuevas ideas. La estructura política rionegrina cuenta con abundantes políticos jóvenes, *pero esmerilados por su dilatado paso por el poder*. En este contexto, en la legislatura rionegrina, surge una nueva línea

⁵² La UCR obtuvo la mayoría en la Legislatura y conserva 21 municipios. Las bancas a partir del 10 de diciembre están distribuidas de la siguiente manera: 24 para la UCR, 9 para el PJ, 7 Encuentro, 2 MARA y 1 para el PPR.

⁵³ Testimonio Oral. L.S. Gral. Roca, 20 de marzo de 2002. El destacado es nuestro.

⁵⁴ Desde 1960 al 2000 la cantidad de trabajadores estatales de la provincia pasa de los 2.727 a más de 30.000. Estos datos incluyen a los empleados de los tres poderes del estado y los trabajadores de las empresas provinciales, con un crecimiento poblacional del orden del 3%.

⁵⁵ En 1974 existen por todo concepto 7.783 empleados provinciales, mientras que diez años después el gobierno rionegrino tiene bajo su órbita cerca de 22.000 trabajadores.

⁵⁶ El resultado de las elecciones para gobernador-vice arroja la siguiente información: UCR 42,68%, PJ. 30,92 y las otras fuerzas reúnen el 26,39 %.

interna: el *Grupo Agenda* que se convierte en un contrapoder⁵⁷. Una figura política con “relativa credibilidad” en la provincia comienza a constituirse como la 'alternativa' -el intendente de la ciudad de Cipolletti, Julio Arriaga (Frente Grande)- visto por los analistas políticos un año atrás (2002) como el posible sucesor de Verani. No obstante, en las elecciones de 2003, para gobernador, la fórmula Arriaga-Di Biase (Encuentro) obtiene el tercer lugar con el 20,45% de los votos.

La política clientelar es algo que se da por descontado, es la política normal y normalizada. La aceptación no discutida del mundo de la resolución de problemas a través de la mediación política constituye la fortaleza de la posición de los mediadores. La capacidad para mantener el lazo depende de la relación que éste establece con terceras partes, por ejemplo, con el Secretario de Obras Públicas, el Ministro de Salud y Desarrollo Social, representante del área de desarrollo social municipal, el coordinador ejecutivo del Plan de Mejoramiento Barrial- que distribuyen bienes.

Comenta un testimonio que "el puntero opera por sobre las Juntas Vecinales, ayudan directamente al vecino, eso fomenta el individualismo mientras que las comisiones de los barrios plantean necesidades del barrio, necesidades de todos... Pero la gente quiere que los ayuden a cada uno... Los lazos forjados en el interior de la red son sumamente importantes en la política local. En términos organizativos, opera un partido basado en los comités del centro - con formas aceptadas de jerarquía social y símbolos de autoridad- que muta en un partido semejante a una “máquina política urbana”⁵⁸; estructura que se adapta mejor a la fase actual del capitalismo, con alto desempleo, crecimiento del empleo en el sector informal y segmentación social. Las personas construyen sus identidades ubicándose o siendo ubicados, dentro de un repertorio de historias delineadas.

Es de hacer notar que, la Pastoral Social de la Diócesis del Alto Valle emite un comunicado donde plantea la postura de la iglesia valletana ante las elecciones provinciales y lamenta "la compra de votos a través de la práctica del clientelismo que manipula las necesidades de la gente en lugar de valorar sus potencialidades para buscar salidas auténticas a estas necesidades... La construcción de la democracia es un proceso, no una obra acabada después de haber emitido el voto."⁵⁹ Por otro lado, Soria -candidato a intendente- dice que "mostrará a los roquenses que es posible un gobierno diferente, sin la entrega de chapas o colchones y toda la provincia verá un gobierno distinto"⁶⁰. Desde la intendencia de Roca intenta 'hacerse' de la capital en el 2007.

El testimonio de un referente clave del radicalismo de Roca señala

⁵⁷ El grupo oficial tenía dos grupos: el 'veranismo' con 12 diputados y el Agenda contaba con 10 diputados. A este último se le sumaron, en la tarea parlamentaria, 3 legisladores de otros partidos.

⁵⁸ Concepto acuñado por LEVITSKY, Steve (1996), Citado por AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

⁵⁹ Seminario *La Comuna* de General Roca, 25 al 31 de agosto de 2003, p. 9.

⁶⁰ *La Mañana del Sur*, 28 de setiembre de 2003, p. 15.

"Los referentes se identifican con grupos de trabajo político. Los cabezas barriales o de sectores son los que re-organizan un cierto número de gentes dentro de su barrio afín al partido. La gente que no es militante se acerca para dejarle todas sus inquietudes colectivas o individuales (caja de leche, un trámite público; etc.). Los grupos de trabajo y equipos políticos dentro de Gral. Roca están muy marcados: Daniel Sartor, Demetrio Ulloa más fuerte dentro de la estructura partidaria de la ciudad cada uno de ellos tiene su referente a los que les baja estrategia de política para trabajar dentro de los barrios. Con reuniones periódicas con los referentes barriales cada uno lleva la problemática del barrio y puede haber uno o más referentes por barrios según los sectores y si son barrios numerosos. El referente camina puerta por puerta de los barrios tienen la identificación de cada uno de los integrantes de sus barrios. Entre ellos se dividen el 'territorio' de acción dentro de barrios y con los futuros votantes..."

Y continúa afirmando que

"La pérdida de votos en Roca se debe a fallas o baches dentro de la asistencia dado por las demandas insatisfechas en la entrega de materiales o la falta de soluciones a las problemáticas específicas por partido porque dentro de estructuras los referentes que han ocupado un cargo público en la administración y se han olvidado de la gente de los barrios... Se hacen reuniones en los centros vecinales en los centros comunitarios o en alguna escuela más de una reunión con diferentes grupos de trabajo del barrio. Reuniones acotadas con los dirigentes la información a través de la estructura partidaria donde se va a trabajar no se suelen hacer reuniones ampliadas con referentes sino con cabezas de equipos políticos. Los dirigentes encabezan equipos políticos de trabajo de los diferentes sectores con diversas estrategias de acción..."⁶¹.

Dice un funcionario municipal: "... llevo pagados en cinco meses, mil pesos en coronas para la gente que fallece que ni siquiera conozco, pero como la situación está mal, vienen me piden y yo la compro..." [...] "... si me piden arena para la plaza de un barrio yo la llevo, esto es hacer política, el estar con la gente, al margen de que sea un barrio del centro o un barrio nuevo..." [...] "... yo soy el único funcionario más creíble"⁶².

El radicalismo -desde el discurso oficial y desde una particular narrativa de los mediadores- se asocia con la provisión de bienes a los necesitados (chapas, remedios, colchones, ladrillos, mercaderías, alimentos). Se construye una *identidad radical* centrada alrededor de las necesidades económicas y de bienes distribuidos por el municipio y el estado provincial, en un proceso dinámico no conducente a reducir lo social a "formas fijas" sino que a la concurrencia de la clase política a controlar a los sectores populares y las estrategias hacia éstos. Las juntas vecinales -creadas en 1985- y las escuelas de los barrios acompañan este proceso con los *porteros* del partido que convocan y co-organizan los actos partidarios⁶³.

⁶¹ Testimonio oral. Barrio Nuevo, Gral. Roca, 12 de setiembre de 2003.

⁶² Testimonio oral. L.S., Gral. Roca, 20 de marzo de 2002.

⁶³ Testimonio oral. P.I., Gral. Roca, 18 de marzo de 2002.

En síntesis, las prácticas políticas del partido se manifiestan en la presencia de varios sistemas de movilización de las lealtades políticas, conservación de caciques barriales o jefes políticos que ocupan empleos públicos; es decir que el apoyo político se concreta con la distribución de recompensas concretas a individuos con puestos burocráticos y privilegios personales.

Recordemos que la UCR, actualmente, no constituye una fuerza significativa o núcleo de carácter nacional, sino un conjunto de partidos provinciales con los que el PJ de Kirchner busca romper los límites del partido e ir anudando alianzas ampliando la base de sustentación política del proyecto de la 'transversalidad' del ejecutivo. Objetivo que a futuro se puede constituir en una aporía: ¿permitirá preservar la hegemonía del justicialismo como el PRI mexicano? ó ¿el 'resurgimiento' de la centenaria fuerza política- UCR- vendrá de la mano de la dirigencia del interior?

Reflexiones finales

La utilización de las prácticas políticas enunciadas, muestran que lo viejo de la política no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. Si bien los ciudadanos siguen descreyendo de las dirigencias, no encuentran el rumbo, la estrategia, los instrumentos para mejorar la democracia. Nos parece pertinente la frase de Ansaldi, aunque destinada a una reflexión sobre la situación política del país, dice que *“Los naufragos no eligen puerto. Tampoco el medio por el cual llegar a alguno. Se aferran a lo poco que tienen disponible, sean botes y/o salvavidas, para algunos, o cualquier elemento que flote, para otros. La travesía tampoco es fácil: no siempre se sabe qué distancia hay que recorrer...”*⁶⁴. Algo semejante sucede con los devaluados ciudadanos que estrepitosamente ven caer sus derechos, pero como los naufragos que no pueden elegir el puerto, se aferran a lo que se presenta. Esta es una forma de entender la expansión y consolidación del clientelismo, en momentos en que la desocupación y la pobreza ‘acorralla’, ‘quiebra’ hasta los principios de la población que se ve instalada en la parte de arriba de un tobogán, descendiendo, sin que nadie la recoja; por ello, es doble entender, la acción estatal.

Ahora bien, ¿hay que ‘estirar’ el concepto de democracia para que se convierta en otra cosa? No puede pensarse en la democracia si no hay ciudadanía, es decir en seres razonablemente autónomos y responsables para el logro de una difundida ciudadanía social. Como dice Max Weber, la política “es un largo pulir de duras maderas” y los estados otorgan, como una concesión, ‘un pedacito’ de derechos; la pregunta es si esto puede ser una palanca suficiente para luchar con eficacia por la adquisición generalizada de derechos⁶⁵.

Dicho de otro modo, se constata un divorcio entre sociedad y estructuras partidarias, porque cada vez, los entramados se preocupan por los beneficios

⁶⁴ ANSALDI, Waldo, “Los naufragos no eligen puerto. Análisis de la situación argentina, 2000-2002, en e-1@tina., núm.1,UBA, Buenos Aires, 2002, p.39.

⁶⁵ O’DONNELL, Guillermo “La consecución de la democracia: una lucha en un proceso incansante que ha de saber ganarse”, Entrevista a O Donnell de Joaquín Támara, en IIG. *Instituto Internacional de la Gobernabilidad*, Barcelona, 17, 2003, pp. 1-7.

particulares de los que lo integran más que por el bien común de los habitantes, por eso la desconfianza colectiva y cierto repudio. Sin embargo, los partidos siguen siendo la herramienta de la democracia representativa. Estamos en una Argentina en la que el Estado se aleja de la sociedad, -como dice Oscar Ozslak- los “gobiernos son democráticos en tanto oyen a la sociedad. Los gobiernos autoritarios no oyen a la sociedad porque su voz está prohibida. En un régimen democrático, los medios de comunicación, el espontaneismo, el basismo, las organizaciones comunitarias y las redes que se establecen entre los ciudadanos para expresar sus demandas deber ser oídas porque son el mejor retro-alimentador de la decisión pública”⁶⁶.

Quizás con el advenimiento de la democracia, el conflicto de intereses ‘se corre’ del escenario y la democracia devino en un valor a cuidar, en algo no negociable, en una frontera a no traspasar, porque del otro lado estaba el ‘nunca más’. Sin embargo, luego se convierte en un modelo político y se renuevan las prácticas que la deterioran no que la consolidan, con enclaves autoritarios. Cómo superar esos enclaves y otorgarle calidad a la democracia, restableciendo al ciudadano -titular de los derechos y con capacidad para su ejercicio- como sujeto fundamental de la democracia, es la pregunta que no tiene aún respuesta.

Bibliografía

ANSALDI, Waldo “La democracia en América Latina, más cerca de la precariedad que de la fortaleza”, en *Sociedad*, Manantial-UBA, Buenos Aires, 2001.

ANSALDI, Waldo “Los naufragos no eligen puerto. Análisis de la situación argentina, 2000-2002”, en e-l@tina, núm.1, UBA, Buenos Aires, 2002.

AUYERO, Javier (Comp) *¿Favores por votos?. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires, 1997,

AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

CAMPIONE, Daniel et al *Estado y Sociedad. Algunas reflexiones sobre la política en la Argentina actual*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.

CAVAROZZI, Marcelo *Autoritarismo y Democracia*, Ariel, Buenos Aires, 1997.

DE RIZ, Liliana “La política argentina: reflexiones para un debate”, en *Escenarios Alternativos. Partidos y Políticas de alianzas en la Argentina. Mucho ruido y pocas nueces?*, núm.1, Fundación para el Desarrollo Social, Buenos Aires, 1997.

CERTEAU, Michel de *La escritura de la historia*, Universidad Iberoamericana, México, 1993.

FAVARO, Orietta (Edit) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (Clacso), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.

FAVARO, Orietta “Neuquén. La sociedad y el conflicto. ¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales?”, en *Realidad Económica*, núm.185, IADE, Buenos Aires, 2002.

⁶⁶ OSZLAK, Oscar “Para pensar el Estado”, en *Página /12*, 4 de febrero de 2002.

- GAMBINA, Julio y CAMPIONE, Daniel *Los años de Menem. Cirugía mayor*, Centro Cultural de la Cooperación- Fisyp, Buenos Aires, 2003.
- GARCIA DELGADO, Daniel *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Flacso-Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994.
- GARRIDO MEDINA, Luis y GIL CALVO, Enrique (Edit) *Estrategias familiares*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- IUORNO, Graciela “La provincialización de los territorios de Río Negro y Neuquén. Conflictos de intereses locales y nacionales”, en Jornadas Interescuelas de Historia, Salta, 2001, policopiado.
- IRIARTE, Alicia et al “Democracia y ciudadanía: reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina”, en IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad), España, 2003.
- LEGNANI, Néstor y GARCIA VILA, Gonzalo “El pacto delegativo: aproximaciones teóricas acerca del Estado, la democracia y la ‘cartelización’ política. El caso argentino”, en IIG, cit.
- JELIN, Elizabeth y LANGLAND, Victoria (Comp) *Monumentos, memorias y marcas territoriales*, Siglo XXI de España Editores y Siglo XXI de Argentina Editores, 2003.
- KING, S. Demondod “El Estado y las estructuras sociales del bienestar en las democracias industriales avanzadas”, en TAVARES M. H., DE OLIVERA F. y PRZEWORSKI, A., et al *¿Hacia un nuevo estado de bienestar?*, Cuadernos de Ciencias Sociales, Flacso, Costa Rica, núm.27, 1989.
- LECHNER, Norbert “La política ya no es lo que fue”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, Caracas, 1996.
- MANZANAL, Mabel “Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la provincia de Río Negro, 1958-1964”, en *Revista Interamericana de Planificación*, núm.53, Buenos Aires, 1980.
- MARGHERITIS, Ana “Política Económica y capacidades de gobierno: Cómo se construye la viabilidad de un programa de ajuste, Argentina, 1983-1993”, en Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad, organizadas por el CEA-UBA, Buenos Aires, 1996, policopiado.
- NJAIM, Humberto “Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm.145, Caracas, 1996.
- NOVARO, Marcos “Los partidos argentinos en los ’90. Los desafíos de la competencia, la sucesión y la aternancia”, en *Estudios Sociales*, núm.15, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1998.
- NUM, José *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. F.C.E., Buenos Aires, 2000.
- OREJAS, Pablo Fermín *Luces y sombras del siglo XX. Relatos y reflexiones desde General Roca, 1899-1999*, Editorial Pastor, General. Roca, 2000.
- OREJAS, Pablo Fermín *Todo pasó y se fue... Imágenes y vivencias del antiguo Roca*, Editorial Pastor, General Roca, 1993.
- OSZLAK, Oscar (Comp) *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*, CEA-CBC, Buenos Aires, núm.18, 1997.
- ROFMAN, Alejandro y ROMERO, Luis Alberto *Sistemas socioeconómicos y estructura regional en la Argentina*, Amorrortu, Buenos Aires, 1989.
- ROFMAN, Alejandro *Desarrollo regional y exclusión social*, Amorrortu, Buenos Aires, 2000.
- STRASSER, Carlos *Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX*, Clacso-Asdi, Buenos Aires, 2000.

TILLY, Charles *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

WEBER, Max *Ciencia y política*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1991.

Anexo

Capítulo 4

Poder y familias. La dinámica articulación de redes sociales y políticas¹

Graciela Iuorno

Tras la incorporación del espacio patagónico, el Estado Nacional pergeña en 1884 una política de estructuración interna en los territorios y procede a su organización administrativa designando a los gobernadores, a los jueces letrados y de paz, a los policías y a los empleados públicos². Esta forma jurídica -Territorios Nacionales- posibilita al poder central tener el control sobre las decisiones políticas hasta 1955 cuando se convierten por ley en provincias, concreción postergada efectivamente hasta 1958.

Los primeros asentamientos de “blancos” en el territorio neuquino no surgen en función de las actividades económicas, sino por intereses estratégicos militares y/o políticos, con el fin de consolidar la posesión de tierras recientemente ganadas a los nativos³. La población es escasa y dispersa, no obstante la idea de seguridad que genera la presencia del ejército promueve y facilita la radicación de núcleos poblacionales en las zonas adyacentes, constituidos también, por grupos familiares. La llegada del ferrocarril en 1902 y el traslado de la capital a la confluencia de los ríos Limay y Neuquén en 1904, convertirán a Neuquén en el centro más dinámico del departamento Confluencia. La riqueza de los recursos naturales de la región posibilita el surgimiento de dos localidades: Plaza Huincul y Cutral Co por la explotación hidrocarburífera a partir del descubrimiento de petróleo en 1918.

El resto del espacio interior, es esencialmente ganadero -73% del territorio-, dando lugar a asentamientos diferenciados según se trate de sub-regiones destinadas a la producción bovina, ovina o caprina. En el vértice noroeste neuquino, se destacan los departamentos: Ñorquín, Las Lajas y Chos Malal y en el sudoeste los departamentos: Los Lagos, Lácar y Huiliches. Además de la ganadería, la explotación de otros recursos naturales, como es la actividad forestal-maderera en San Martín y Junín de los Andes y algunos enclaves mineros en los departamentos Minas y Chos Malal, nos ubican en un escenario cuya heterogeneidad socioeconómica es muy marcada durante la etapa territorialiana (1884-1958).

La actividad ganadera de la zona norte se caracteriza -desde su origen- por la modalidad trashumante, constituida por una mayoría de explotaciones que no

¹ Este capítulo es una versión ampliada y revisada del artículo publicado en *Avances del Cesor*, núm. 4, Facultad de Humanidades y Artes, Rosario, Año IV, 2003.

² FAVARO Orietta, MORINELLI, Marta “La política y lo político en Neuquén: la política territorialiana en el marco del desenvolvimiento económico y social del Neuquén (1884-1955)” en BANDIERI, Susana, FAVARO Orietta y MORINELLI Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993. pp. 289-314.

³ Se fundan Chos Malal (1887), Junín de los Andes (1882), Las Lajas (1895) y San Martín de los Andes (1898).

alcanzan a constituir verdaderas unidades productivas, sino “economías de subsistencia” con predominio casi absoluto del caprino. Algunos de estos pequeños productores -la mayoría de ellos en tierras fiscales- recorren largas distancias para llevar sus arreos a la ‘veranada’⁴. En este espacio regional muchos inmigrantes árabes se radican en parajes y poblados para dar respuesta a la demanda de servicio de alojamiento y comida con hoteles, fondas y almacenes de ramos generales. En la zona sur -Junín de los Andes y San Martín de los Andes-, en cambio, la mejor calidad de los pastos naturales determina la existencia de establecimientos dedicados a la ganadería moderna -con incorporación de tecnología- de vacunos y ovinos. En este nuevo contexto, algunos comerciantes libaneses, desde su instalación en la zona, entregan mercancías a parientes o compatriotas para ser vendidas en las estancias de la región.

Por una parte, desde 1883, finalizada la construcción del Fuerte Junín, sobre la base del puesto militar se traza un poblado que requiere aprisa la instalación de oficinas públicas y en 1894 se constituye el primer Concejo municipal. La situación particular de asiento de autoridades desde 1937 estimula las actividades comerciales y sociales. El desarrollo de la ganadería le posibilita a partir de la década del ’40 ser sede la Sociedad Rural. Por otra parte, en la unión del río Curileuvú con el Neuquén se erige el Fuerte Cuarta División, que dará origen en 1887 al pueblo de Chos Malal. Un año más tarde, por decreto del Poder ejecutivo es el asiento de la capital del Territorio Nacional hasta 1904.

En este marco, es interesante analizar las peculiares redes familiares, sociales, económicas, étnicas y políticas que los libaneses enlazan con el resto de la sociedad local que les posibilita la construcción de bases de poder y le otorga una fisonomía específica a la historia política provincial. Un análisis sobre sectores locales económica y políticamente dominantes, las redes sociales que articulan algunas familias inmigrantes libanesas con pobladores de las localidades de Zapala y Cutral Co se comienza a desarrollar en otros trabajos⁵. El análisis realizado -oportunamente- sobre la historia de familias libanesas⁶ y la incorporación a la presente investigación de las ‘historias de vida’ de una familia del norte -Chos Malal- y otra del sur -Junín de los Andes- del territorio y sus relaciones sociales nos permiten detectar las ‘estrategias’ desarrolladas por un sector de comerciantes locales para crear las bases de poder económico. Partiendo del departamento homónimo: Zapala y su desplazamiento a Cutral Co en el departamento Confluencia hasta llegar a la capital provincial: Neuquén donde se observa la constitución del poder político con la

⁴ BANDIERI, Susana “Evolución histórica de la ganadería y su distribución por zonas”, en AAVV *Neuquén Un siglo de Historia*, CALF- Universidad Nacional del Comahue, Gráfica Modelo, Neuquén, 1983, p. 138-40.

⁵ FAVARO, Orietta, IUORNO, Graciela “Libaneses y sirios: Actividad comercial y participación en el espacio público neuquino” en *Entrepasados*, núm. 17, Buenos Aires, 1999, e IUORNO, Graciela y PALACIOS, Susana “Redes sociales y redes de familia. Clientelismo político en Neuquén (1930-1960)”, *VII Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999, IUORNO, Graciela “La Historia política en Neuquén. Poder y familia libanesas” en cit., pp. 63-78.

⁶ BALMORI, Diana y otros *Las alianzas de familia y la formación del país en América Latina*, FCE, México, 1990, p.14.

creación del Movimiento Popular Neuquino (MPN, 1961), que será la ‘fuerza política organizada’ hegemónica durante cuatro décadas⁷.

Este problema conduce a plantearnos algunos interrogantes sobre este espacio provincial periférico: ¿Cuál es el entramado de las redes sociales construidas en la etapa territorial que vehiculiza el acceso al poder provincial de algunos integrantes de familias libanesas? ¿Cómo inciden en las prácticas políticas las redes sociales que la familia articula a partir de su inserción en la esfera pública? ¿Ellas son el producto de las *prácticas* relativas a la amistad y/o a alianzas de clase? Por ello, resulta importante desentrañar las formas de ‘solidaridad’ de los actores, los modos de hacer política y de establecer las *transacciones* acordadas en las relaciones sociales subalternas.

De esta manera, la historia del gobierno provincial que logra interpelar a los sectores medios, a las fracciones burguesas y a los sectores subalternos puede ser analizada desde la perspectiva de distribución de beneficios sociales y económicos en una provincia cuya estructura demográfica está caracterizada por su rápido crecimiento a partir de la década del setenta.

Algunas consideraciones teórico-metodológicas

En otra etapa de la investigación se aborda el estudio de las actividades comerciales y la actividad política de los dirigentes del MPN a través de documentación escrita pública y privada y algunos testimonios orales. Durante el desarrollo de nuestra pesquisa efectuamos nuevas entrevistas, recuperando narraciones de *historias de vida* que nos permiten realizar una *triangulación de fuentes y datos obtenidos* para el análisis e interpretación de nuestra problemática, a la vez que nos facilita ampliar e integrar herramientas metodológicas y construir conceptos apropiados para intentar develar una parte de la historia política provincial. En las historias de vida se busca captar los sentimientos, modos de ver, perspectivas de los narradores y los significados a través de un proceso de compaginación y reunión del relato. Además se han interpretado los silencios, los olvidos y la distorsión desde el *presente de narración* pues ello implica la fuerza del relato. Desde la *oralidad* no se pretende encontrar en las memorias de los entrevistados sólo hechos -datos- empíricamente verificables, sino interpretar la construcción de los significados de las experiencias humanas. Entre las fuentes trianguladas se encuentran los testimonios orales, los periódicos locales y las prácticas historiográficas regionales.

Por un lado, el retorno a la historia política se ubica, desde la propuesta foucaultiana⁸, en la micropolítica; en las luchas por el poder en el seno de la familia, en la escuela y el redescubrimiento de la importancia que tiene la acción frente a la estructura. Este regreso está vinculado con una reactivación del interés por la narración de acontecimientos y por los aportes a la indagación de las prácticas del

⁷ FAVARO, Orietta y Iuorno, Graciela “Entre territorio y provincia. Libaneses y sirios, comercio y política en Neuquén”, en FAVARO Orietta (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, CEHEPYC (Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura) Universidad Nacional de Comahue, Neuquén, 1999.

⁸ FOUCAULT, Michel *Las redes del poder*, Almagosto, Buenos Aires, 1997.

poder desde la antropología política. Por otra parte, las propiedades de una red social determinan que quien controla la información, genera una estratificación interna a través del juego de posiciones relativas, así como el desarrollo de mecanismos de arbitraje y protección, debido sobre todo, a las formas de intercambio simbólico del poder que se establecen en la cotidianidad.

La literatura sobre *redes de familias* en la política comienza a ser significativa en los últimos años. Algunos investigadores sociales han aplicado a sus estudios el concepto de familia de Balmori y otros, en un sentido estricto. Contrariamente a ello, la realidad política local nos conduce a entender al concepto en un sentido laxo, no sólo considerando vínculos de parentesco, sino también a relaciones de amistad, lealtad y fidelidad en la *primera generación* de redes familiares; siendo todavía prematuro plantear un abordaje intergeneracional habida cuenta que la *tercera generación* no se instala aún en la esfera pública y menos en la arena política provincial. Esta re-conceptualización juega un papel muy importante en nuestro análisis, considerando que muchos políticos locales emergen a la vida pública gracias a un grupo de seguidores personales vinculados entre sí por relaciones comerciales, sociales y familiares. La familia es aprehendida desde una mirada social, no como una unidad que se agota en sí misma, sino como parte del proceso de reproducción social, a partir de la apelación a relaciones ‘clientelares’ en sus prácticas políticas y entre iguales en el mundo de los negocios. Contrastando claramente, con las ideas dominantes de la teoría liberal sobre el desenvolvimiento de la sociedad civil y la democratización.

Por ello entendemos que la reciprocidad de amistad practicada -entre fracciones burguesas- se concentra en el poder político y administrativo -burocracia- como un medio para perpetuar su existencia. Por otra parte, la situación de intercambio abarca a personas que sólo puede reciprocitar gratitud y adhesión política y en este caso el funcionario político convierte *favores en votos*. De esta forma, las huelgas de finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta de bancarios, petroleros y ferroviarios galvanizan acciones colectivas y prácticas informales que son simbolizadas como ‘acciones solidarias’, durante el transcurso de los conflictos, por el trabajador y su familia.

Actividades socio-económicas y socio-culturales en el territorio neuquino

Debemos señalar, que muy poco y colateralmente, la historiografía regional ha abordado la problemática de la inmigración libanesa, no obstante constituir uno de los capítulos más interesantes del vasto compendio que representa la historia del poblamiento y de la vida política provincial. Sin embargo, actualmente, existe un conjunto significativo de trabajos destinados al estudio de la migración árabe⁹ en América Latina y Argentina que conforman un importante aporte desde distintas disciplinas, líneas de estudios, marcos teóricos y fuentes en la orientación de nuestra

⁹ Entre otros, debemos citar los trabajos de BESTENE, Jorge, BERTONI Lilia Ana y JOZAMI Gladys “La inmigración sirio-libanesa en América Latina”, en *Estudios Migratorios latinoamericanos*, núm. 26, Buenos Aires, 1994. Entre las producciones se encuentran: la edición de UNESCO *El mundo árabe y América Latina*, Madrid, 1997; KLICH Ignacio y RAPOPORT Mario (edición) *Discriminación y racismo en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1997; MORANDINI, N. *El Harén*, Sudamericana, Buenos Aires, 1998.

investigación. Con respecto a los inmigrantes de ultramar en Neuquén, para 1914 en el territorio los llamados “turcos” ocupan el cuarto lugar entre los grupos de extranjeros. A través del comercio y de las actividades ganaderas, los árabes se incorporan a la vida social y política local.

A Zapala, virtual centro de comunicaciones con el interior de la provincia y nudo de carreteras que llegan a las provincias de Río Negro y Mendoza, arriba Canaán Sapag y su padre procedente de El Líbano, asesorados por con-nacionales radicados en el país desde hacia algún tiempo. Es probable que los acuerdos étnicos formaran parte de una conducta de ayuda, protección, o pacto intra-étnico, es decir, vender donde no hay otro ‘paisano’ evitando la superposición y extendiendo el área de su actividad. En otro lugar hemos realizado un estudio de la familia de Sapag y las articulaciones de las redes familiares, comerciales y sociales¹⁰. En 1910, Juan Habib Sapag -hermano de Cannán- se contacta comercialmente con Trannack, abastecedor de carne de las cuadrillas ferroviarias, y aprisa se traslada a un espacio muy cercano a Covunco, para establecer un comercio donde existía una colonia ganadera importante¹¹.

Otros inmigrantes del mismo origen que se radican en el espacio cordillerano del territorio neuquino logran insertarse en el medio social a través del comercio y la actividad ganadera, en los comienzos, y por la explotación maderera en la década del '70. Los inmigrantes de origen árabe se adaptan rápidamente a sociedades en construcción habida cuenta que son co-constituyente de las mismas. Una descendiente libanesa narra: “*A comienzos de siglo llegan ya casados mis abuelos de El Líbano. Se radican en Buenos Aires y entre las localidades de Bransen y Adrogué nacen sus seis hijos. En 1929 llega mi padre Salvador, nacido en 1913, a Junín de los Andes, convocado por un tío, hermano de mi madre que tenía un comercio de ramos generales*”¹². En 1936 llega su hermano Alfredo, dedicado al comercio como corredor / viajante y se radica en la ciudad de Zapala. Luego sus hermanos Ramón y Miguel José - juez de paz- se instalan, en 1944, en San Martín de los Andes con la sociedad comercial -Asmar Hnos-. Más tarde sus hermanas Hilda y Teresa eligen a la región como espacio de radicación. Así entre San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Zapala se fue estableciendo la familia Asmar.

Un integrante de esta familia, Salvador Asmar, se dedica al acopio de frutos del país, maderas y también se desenvuelve como proveedor del ejército. Él atendía la cantina del Ejército en Junín de los Andes y entre 1944-46 forma parte de la Comisión de Fomento de la localidad. Una descendiente recuerda: (mi padre) “*era una persona muy solidaria, muy dedicada a su trabajo y también al pueblo, digamos que sus dos amores eran su familia y su pueblo, así fue dedicando toda su vida*”¹³.

¹⁰Ver FAVARO Orietta, IUORNO Graciela “Entre territorio y provincia. Libaneses y sirios, comercio y política en el Neuquén” en FAVARO Orietta *Neuquén... cit. pp.55-80*; IUORNO Graciela, PALACIOS, María Susana, en *VII JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA*, Universidad Nacional del Comahue, 1999.

¹¹La función económica de Zapala como centro acopiador de la producción de la región y de asiento de cargas y descarga de mercaderías, da lugar a la aparición de barracas, almacenes de ramos generales, hoteles, etc. Este desarrollo atrae a población inmigrante -ultramar- de origen sirio, libanés, también arriban rusos (judíos), españoles, italianos e ingleses. En el primer año de vida el pueblo alcanza los 100 habitantes.

¹² Testimonio oral, Estela Maris Asmar, Neuquén, 2000.

¹³ Testimonio oral, cit.

En 1945 se crea el Municipio de Junín de los Andes -que actúa como tal a partir de 1950- bajo la dirección de Miguel Ganem hasta que en 1952 se constituye el primer Concejo Municipal de acuerdo con las elecciones nacionales y municipales de 1951 y cuenta entre sus miembros con otro descendiente de familia libanesa: Alfredo Roca Jalil.

Moisés Roca Jalil recuerda: *“En 1901 mi padre vino a América (...) A Neuquén llegó a caballo, se instaló con los indios en San Ignacio, ahí conoció a Namuncurá en 1908. Con unos pesos se fue a El Líbano a buscar a mi madre y a mi hermana. En 1911 nació mi hermano mayor Alfredo, en San Ignacio. Más tarde se mudó a Junín y puso un comercio y además tenía 50 hectáreas de campo. Yo fui ayudante de la seccional de la Unidad Básica Peronista Local y después fundamos el MPN. Éramos cuatro Miguel Ganem, R. Roca Jalil -mi hermano- E. Mansilla y yo... Fui vicepresidente del Club Cordillera y mi hermano mayor fue el primer presidente... Cuando don Felipe ganó las primeras elecciones para gobernador nos dijo a mi hermano y a mí para ocupar cargos... pero nosotros queríamos seguir dentro de la actividad comercial ”*¹⁴.

En este sentido es relevante destacar, que en sociedades tradicionales se encuentra una primacía política del parentesco y el liderazgo del hijo mayor al interior de la familia. La historia política de El Líbano puede ser analizada desde la presencia del patronazgo político de un puñado de familias que compiten por afianzar su nombre, su poder y su prestigio en sus respectivas comunidades¹⁵. Algunos rasgos de estas articulaciones se encuentran en el entramado de redes políticas del tejido social neuquino.

Retomando la historia de vida de Salvador Asmar debemos recordar que en 1957, cuando se reorganizan los partidos políticos integra la UCRI y siendo el candidato a intendente de Junín de los Andes apoya en la campaña electoral a su hermano Alfredo, candidato a vicegobernador de Neuquén. Además, Alfredo había sido secretario del Comité Nacional de la UCR y su otro hermano Miguel fue juez de paz y luego comisionado municipal en San Martín de los Andes. La plena vigencia de la Constitución neuquina y el resultado de los comicios de 1958 otorgan a la UCRI, con la fórmula Ángel Edelman / Alfredo Asmar, el control del Poder ejecutivo provincial y la mayoría en la Legislatura. Elecciones que están signadas por la proscripción del peronismo¹⁶. El gobierno provincial instrumenta una política de préstamos y subsidios para la creación, extensión y mejoramiento de los servicios públicos provinciales. Se emprenden obras tales como la ampliación de escuelas, construcción de viviendas económicas, entre otras acciones, están los estudios para la ejecución del proyecto del Aeropuerto Internacional de Neuquén. Por último, su hermano Ramón en 1973 es electo diputado nacional por el FREJULI¹⁷.

¹⁴ Testimonio oral, Moisés Roca Jalil, Junín de los Andes. 1999.

¹⁵ WOLF, Eric “Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas”, en BANTON, M. (compilador) *Antropología social de las sociedades complejas*, Alianza, Madrid, 1990.

¹⁶ Para las elecciones presidenciales que se avecinan el candidato presidencial de la UCRI, Arturo Frondizi, gestiona y obtiene el apoyo de votos peronistas logrando la mayoría en las elecciones del 23 de febrero de 1958. ROMERO, Luis Alberto *Breve historia de la Argentina*, Tierra Firme, FCE, Buenos Aires, 1996, p.169.

¹⁷ Los restantes diputados nacionales son: Jorge Doroteo Solana, Pedro Alfredo Fuentes y Enrique Eguireum, en MADASCHI, Carlos Enrique *Legislatura Provincial Neuquina ‘Una Mirada Interior’*, Legislatura Provincial, Neuquén, 1997, p.117.

Por otra parte en el norte del territorio neuquino, Chos Malal, atrae a autoridades militares y civiles y también a una pléyade de maestros, a familias de colonos y a comerciantes. Leonor, artista plástica, nos recuerda el establecimiento de su familia en la región: *“Mi abuelo Abdala Temi llegó a la Argentina alrededor de 1906. Él era de origen libanés y se dedicó al comercio. Mi padre (José B. Temi) se radicó en Chochoi Mallín en el departamento de Ñorquín dedicándose además a la ganadería. El campo era del abuelo materno, Bernal, mi padre tuvo doce hermanos. Ellos estaban al servicio de la comunidad si había que solucionar algo allí estaba la familia Temi... Mi papá era la autoridad de la familia, como era el mayor de los hermanos, era la autoridad”*¹⁸. José Baldemar Temi colabora para la construcción de la Escuela de Chochoi Mallín, donando el terreno y levantando las primeras aulas. Él se proveía de las mercaderías para sus dos comercios en Chochoi Mallín uno y Chos Malal el otro, en Zapala donde además, vendía la producción de la esquila de sus animales. Con los años, aproximadamente en 1968 vende su campo a Alfonso Creide de San Martín de los Andes. Otro hermano que se radica en El Cholar con negocio de Ramos Generales es intendente de la localidad y se dedica a la política vinculado a Felipe Sapag. Miembros de la extensa familia Temi radicados en Chos Malal, El Cholar, Las Lajas, Aluminé, Loncopue, Zapala y Neuquén capital que ingresan al país a través de dos ramas con parentesco lejano, se insertan en la vida política neuquina desde la etapa territorialiana vinculados al peronismo y radicalismo, posteriormente, desde 1963 al MPN, permaneciendo otros, dentro de la UCR. En esta familia numerosa *“había radicales y peronistas, después muchos se sumaron al MPN, porque ellos tenían la representación local más allá del partido que fueran”*¹⁹. Actualmente otros familiares desempeñan cargos -profesionales-, encontrándose, de esta manera, insertos en la esfera pública provincial.

En otro orden de cosas, el ejército, las empresas públicas como YPF, las compañías privadas y una población en crecimiento constituyen el mercado fundamental para el desarrollo de estas familias de comerciantes. Elías, Felipe y José Sapag, hacia 1933 se instalan en Cutral Co diversificando su rubro inicial, con la venta de materiales de construcción, mercería, constituyendo en 1945 la Sociedad Comercial Colectiva, con domicilio en Zapala. Amado se queda en esta última ciudad, administrando las empresas mineras de la familia. Por aquellos años, la carnicería abastece a las guarniciones militares en Zapala, Covunco y Las Lajas.

Desde la fundación de Cutral Co -1933- las diferencias sociales se evidencian en las relaciones sociales -de vecindad- debido fundamentalmente, al lugar que ocupan los actores en la actividad productiva local: obreros, técnicos, profesionales. Las asociaciones voluntarias, los clubs social, cultural y deportivo, las organizaciones intermedias, las instituciones asistenciales, comisiones escolares, la iglesia, se expresan como mecanismos de participación constituyentes del espacio público. La familia Majluf -con una activa participación política- que se radica en Cutral Co proveniente de Zapala, esta compuesta por Miguel Majluf, María Nader y sus cuatro hijos. Hasta los años sesenta, a través de algunos de sus integrantes, interviene activamente en la vida pública y social de la comunidad. José es el primer jefe de Correos y Telégrafo y como inspector muchas veces reemplaza al inspector general de la casa central. Alesio Saade relata que: *“Los Majluf como*

¹⁸ Testimonio oral, L. Temi, Neuquén, 2000.

¹⁹ Testimonio oral, antiguo vecino, Neuquén, 2000.

*otros destacados vecinos estuvieron entre los creadores y más activos propulsores del Centro de Comerciantes e Industriales y del Rotary Club de Cutral Co*²⁰.

Amado Majluf -nacido en Zapala en 1921- fue miembro de la comisión de Fiestas Patrias, de la cooperativa escolar y otras entidades sociales. En 1959 interviene en el Directorio del Banco de la Provincia en el gobierno de la UCRI (1958-1962). En 1960 preside el Concejo Deliberante local, en 1961 resulta electo senador nacional. Es dable destacar que forma parte de la *Comisión Especial para el Estudio del desarrollo Integral de la Zona de Influencia de los río Limay, Neuquén y Negro*, que está integrada entre otros por José María Guido, A. Weidman, E. Nogueira y E. Tarantino²¹. En 1962, es candidato a Gobernador por el Partido Radical, junto al médico de la capital Enrique Benedetti, compitiendo con la fórmula del MPN en las elecciones de 1963.

Redes étnico-sociales y esfera pública

Estos inmigrantes árabes se encuentran ante la necesidad de responder al desafío de un ambiente distinto y con el imperativo de la incorporación de un idioma desconocido y del estilo de vida del país que les acoge. Juan Sapag fue tesorero de la primera comisión de la iglesia en Zapala, a la cual el cura venía una vez por semana desde Neuquén y oficiaba misa en la Unión Sirio-Libanesa. El manejo del idioma fuera del propio, la pertenencia a la iglesia católica -con rito maronita-, sus relaciones solidarias, la rápida creación de una asociación que integra a los inmigrantes árabes en 1925, los lazos étnicos y de parentesco y vínculos económicos a través de la supervivencia de pautas culturales de ayuda mutua, le permiten a los libaneses avanzar con logros en su inclusión exitosa en la sociedad zapalina. En este sentido, para otros escenarios del territorio, algunos descendientes libaneses nos narran sobre las experiencias de participación de sus padres en comisiones para la creación de escuelas, y en la vida política local. Llegan a formar parte de concejos municipales y resultan electos como jueces de paz. Los libaneses desempeñan un papel fundamental, en la definición de actividades comerciales y en la creación de organizaciones intermedias presidiendo sus comisiones. Además manifiestan un marcado interés por las instituciones culturales y educativas.

Las redes de parentesco y amistad constituidas en el espacio se evidencian como el campo de relaciones de poder *social-local* que aseguran la construcción micro de la arena política. Durante el primer peronismo, esta red de poder local les permite articular las demandas comunitarias hacia la gobernación. Un claro ejemplo lo constituye la elección de Elías Sapag como presidente en la primera Comisión de Fomento de Cutral Co -1936-, suceso que marca el reconocimiento local hacia la actuación de determinados comerciantes. Además, se incorpora su hermano Felipe como secretario-tesorero. De este modo, el ser una autoridad no sólo les facilita acceso a la información, sino que les genera una movilidad social ascendente por la combinación de su actividad comercial con la posesión de cargos públicos²². En 1946

²⁰ Testimonio oral, Alesio Saade, Cutral Co, 1988.

²¹ GUIDO, José María "Promoción del Comahue", Buenos Aires, 1967, policopiado.

²² En 1941 la primera Comisión directiva del Centro Cultural y Deportivo estuvo integrada entre otros por Alesio Miguel Saade (presidente), José Majluf (tesorero) y Felipe Sapag (vocal). Durante

Elías Sapag reinstalado en Zapala, preside la *Federación Peronista Neuquina* y sugiere nombres de militantes locales ‘capacitados’ para ocupar distintos cargos, tales como comisiaturas municipales, juzgados de paz, etc. y para constituir la Junta Territorial Reorganizadora del Partido Único coincidentemente con la expansión del peronismo en el territorio después de las elecciones de 1951. Asimismo, Juan Sapag participa de la delegación neuquina que tiene como objetivo peticionar en 1955, ante Perón, por la provincialización del Territorio Nacional.

Un avance político-institucional lo constituye el proyecto de ley que el P.E.N. remitió al Congreso nacional tendiente a promover la elección directa, por voto popular de los gobernadores en los territorios nacionales. Coincidiendo con las elecciones nacionales se eligen los concejos municipales en el territorio. Amado y Felipe Sapag -1952-, en sus cargos de presidentes de los respectivos Concejos de Zapala y Cutral Co efectivizan un fluido intercambio de bienes y servicios públicos. Su filiación partidaria los conduce a mantener un contacto político con los gobernadores peronistas Pedro Mendaña, estanciero del sur y el Dr. Pedro Quarta, abogado de la capital, apuntando a la búsqueda de colaboración para la realización de obras públicas.

Con la denominada “Revolución Libertadora”, se da un proceso tendiente a la ‘desperonización’ de la sociedad que se traduce en la disolución y posterior proscripción del peronismo, la intervención de la CGT, destitución e inhabilitación política y persecución de aquellos que habían ocupado cargos políticos y gremiales. En este contexto, Felipe y Amado Sapag fueron minuciosamente investigados y juntos a otros comerciantes y profesionales, víctimas de persecuciones. La caída del régimen activa las disidencias no manifiestas pretendiéndose borrar las huellas del peronismo reemplazando a los funcionarios locales.

Según el relato del ex gobernador Sapag: “... fue muy duro para toda la gente que había estado adscripta al peronismo. Se formaron comisiones especiales, comisiones investigadoras para investigar a los principales actores que participaban políticamente, ya sea en el gremio... fue despedida una gran cantidad de empleados de YPF, fue trasladada otra cantidad muy grande a Comodoro Rivadavia y a otros yacimientos. Se creó un clima de resistencia, de malestar...”²³.

Sin embargo, algunos peronistas con cierta trayectoria de participación política y gremial, se reúnen y mantienen un contacto relativamente fluido. La agrupación peronista “17 de Octubre” creada sólo para la capital, no impide que militantes peronista de Zapala y Cutral Co discutan distintas alternativas para presentarse a las elecciones de marzo de 1958. De acuerdo con la información del periódico partidario *Nuestra Voz*: “En 1958 arribaron desde Buenos Aires delegados del Consejo Coordinador y Supervisor del peronismo para dejar constituido el partido Justicialista local. Se realizó una asamblea en un domicilio particular y se designó la Junta Promotora que debía gestionar la personería jurídica del partido. Entre los miembros de la misma se cuentan Elías Sapag, Miguel Ganem...”²⁴.

este pedido hasta 1947 la presidencia del Centro recayó en Alesio Saade, Enrique Budkin, Carlos H. Estévez y Felipe Sapag, respectivamente.

²³ Testimonio oral, Felipe Sapag, Neuquén, 2000.

²⁴ *Nuestra Voz*, Neuquén, 5 de marzo de 1959. 5.

Antes de las elecciones de 1958 se produce en el área petrolera -Cutral Co-Plaza Huinca- una huelga prolongada y entre los reclamos planteados se debe señalar el aumento salarial²⁵. La presencia del Ejército en el lugar custodiando los espacios estratégicos, provocando que los huelguistas buscaran donde refugiarse para no ser conducidos por los soldados a los sitios de trabajo. La resolución del conflicto no satisface las expectativas de los trabajadores y esto condiciona la participación de los mismos en otro conflicto a los pocos meses siguientes.

La huelga es sostenida según relatos de operarios, con el apoyo solidario de comerciantes -especialmente aquellos que tenían carnicerías y almacenes- que colaboran con los productos necesarios para la sobrevivencia de las familias petroleras durante casi un mes de conflicto. Entre estos vecinos se encuentran familias reconocidas como los Sapag y Esteban Nolasco²⁶. Los testimonios resaltan la “solidaridad” y “cooperación” de estos comerciantes. Esta imagen construida en la comunidad a partir del comportamiento de estos sujetos, en función de sus posiciones relativas en el interior del sistema de vínculos reales, refuerza los lazos sociales.

Varios relatos testimonian:

“... Sapag siempre estuvo vinculado a nosotros, por ejemplo en la huelga del '58 proveía con la carnicería, él aguantó bastante a cierta gente que andaba en el campo y que había ido y había vaciado las heladeras y le decía a don Felipe: 'no pude esquivar la cana' y él se las llenaba (heladeras)...”²⁷.

“... hubo apoyo de parte del peronismo, de quienes estaban siendo castigados, más todavía. Había papeles preponderantes, digamos de gente como Felipe Sapag, comerciantes, entonces acá era apostar para que la gente sobreviviera, los familiares (...) fue general el apoyo recibido, por una cosa muy simple ¿quién no vivía de YPF?”²⁸.

En esos días se desencadena una importante huelga ferroviaria provocada por un lado, por el reclamo de una política salarial más justa y por otro, debido a conflictos de orden político. Recordemos que el presidente de la Unión Ferroviaria es Antonio Scipione -Radical del Pueblo- y el presidente de la Nación Arturo Frondizi -UCRI-. Posteriormente, en 1961, un nuevo conflicto del sector sobreviene por cuestiones salariales y por el cierre de ramales. El Estado Nacional nuevamente requiere de la intervención del Ejército. Pese a ello, la actividad es prácticamente nula durante la huelga. Las seccionales regionales de la Fraternidad y Unión Ferroviaria publican una solicitada en la prensa local, expresando su: *“inmenso reconocimiento a las autoridades de la provincia del Neuquén por la colaboración que nos brindaron... agradecimiento extensivo a profesionales, médicos y algunos comerciantes de la zona”²⁹.*

²⁵ Es una huelga nacional que comienza el 16 de febrero y finaliza el 8 de marzo de 1958.

²⁶ Para ampliar sobre el tema ver: CASTELLAR, Miguel Alejandro y GALLARDO Mario *Cutral Co, 1958: ¿Huelga petrolera o primera pueblada?*, Tesis de Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades UNCo, Neuquén, 2002, inédito.

²⁷ Testimonio oral, dirigente gremial L.N., Cutral Co, 1999.

²⁸ Testimonio oral, secretaria del gremio SUPE, O.L., Cutral Co, 1999.

²⁹ *Río Negro*, 18 de diciembre de 1961.

A través de los testimonios de antiguos ferroviarios neuquinos podemos reconstruir, tanto desde las diferentes percepciones individuales y colectiva como de las ‘experiencias vividas’, la relación que se articula entre los trabajadores del riel y los diversos actores de la ‘sociedad civil’. En este sentido, son numerosos los entrevistados que se refieren a los sucesos:

“Frente al actual Parque Central había un mercado en el que los Sapag daban carne y verduras a todos los ferroviarios que lo necesitaban... No tuvieron que devolver el importe... La relación con los Sapag se originaba en Zapala (punta de riel) donde había muchos ferroviarios en tránsito”³⁰.

“ Había unos comerciantes que eran socios y tenían un almacén más o menos a la altura del galpón de locomotoras. Nosotros le sacábamos (...) el que podía aguantaba y el que no iba a comprar y firmaba una boleta y si no podía pagar le cobraban a Sapag”³¹.

Las relaciones de amistad entabladas entre algunas familias y la vinculación pública son el vehículo para concurrir a la arena política en apoyo a la opción de la creación del partido provincial empleando a posteriori la lógica de la transacción y del beneficio mutuo. La amistad y la honorabilidad social es el cimiento ético de la base del clientelismo político, que se va constituyendo a partir de la movilidad geográfica y social. Este comportamiento político que apela a las relaciones ‘clientelares’ en sus prácticas políticas, se traduce en acciones que cristalizan en el triunfo del MPN en las elecciones de 1963. Desde su creación, la elite del partido -neoperonista- establece acercamientos y alianzas con diversos sectores del poder provincial. El grupo originario -básicamente mercantil- busca captar a los dirigentes de los gremios estatales más fuertes en la provincia: SUPE -petroleros- y Unión Ferroviaria -ferroviarios-, asegurando a los empleados estatales que conservarían sus puestos de trabajo. Los acuerdos con el sector ganadero del interior de la provincia se materializan en la incorporación a la fórmula como vicegobernador a Pedro Mendaña.

El estado neuquino. Rearticulación de las redes sociales y políticas

Las relaciones comerciales, sociales y de ‘amistad’ entabladas en la etapa territorialiana por familias libanesas-particularmente los Sapag- y la vinculación pública con diferentes sectores de la sociedad, la Iglesia y las Fuerzas Armadas, son los lazos necesarios para concurrir a la arena política. Uno de los hijos de Juan Sapag, se vincula a la política provincial al ser designado director de Vialidad Provincial en el primer gobierno de Felipe Sapag. El sanmartinense Adolfo Nicolás Creide estará al frente del Banco de la Provincia, desempeñándose como presidente desde el 20/03/64 hasta 23/03/66. En 1974 es designado presidente del directorio de la Corporación Forestal Neuquina S.A. (CORFONE) emprendimiento estatal que plantea entre sus objetivos básicos: organizar técnica y administrativamente la empresa; iniciar un plan de forestación de 100.000 hectáreas; desarrollar viveros propios y generar actividad en la importación y venta de productos forestales.

³⁰ Testimonio oral, ex ferroviario, D. P., Neuquén, 1999.

³¹ Testimonio oral, ex maquinista, B. R., Neuquén, 1999.

La provincialización -1955- y la localización de las nuevas delegaciones administrativas nacionales, provinciales y regionales por parte del poder público conjuntamente con el establecimiento de empresas de servicios especializados que ella conlleva, constituyen un importante factor de crecimiento urbano y de modernización sociocultural, socioeconómica y político-institucional. A partir de los años setenta se instalan en Neuquén empresas transnacionales vinculadas a la actividad petrolera que continúan cambiando la fisonomía a la ciudad con el traslado además, de las empresas que originalmente se instalan en otras localidades³². Tempranamente, el gobierno provincial comienza a mostrar su intención de asumir la dirección del manejo de los recursos minerales y energéticos, que se convierten en la principal fuente de ingresos provinciales y en el eje potencial de atracción para la radicación de industrias³³. El proyecto de construcción de El Chocón (1963), es percibido por el gobierno provincial como un factor de transformaciones estructurales en la región. En este contexto, en Neuquén va a ir configurándose la que será su matriz de desenvolvimiento económico desde la provisión de hidrocarburos y energía³⁴.

En 1964, con relación a la ciudadanía de la capital provincial, espacio político difícil de conquistar -en términos de interpelación-, el MPN actúa en los barrios y 'asentamientos' apelando a los otrora referentes peronistas. Cuando se conforman nuevos barrios -El Progreso y San Lorenzo- el gobierno provincial construye un centro periférico de salud, una escuela y viviendas económicas para erradicar la 'villa' de más de 700 familias ubicadas a la vera de la ruta nacional 22 y comienza a realizar las obras del Hospital Bouquet Roldán. Con respecto a los sectores subalternos de la ciudad de Neuquén son interpelados anticipadamente por el líder del MPN quien señala: "*...todos acordamos en que teníamos la obligación de dar solución definitiva a este grave problema social. Fue propuesta y aprobada la idea de expropiar los terrenos de la villa miseria de Bouquet Roldán y asentar allí, en viviendas dignas, a esas familias que la pobreza y la desesperanza habían arrojado*

³² Una empresa transnacional se afina en Gral. Roca para iniciar un programa de exploración y explotación en las nuevas áreas detectadas. La radicación de la Shell Production Argentina provoca un periodo promisorio de expansión económica y social. Años más tarde, en 1963, Illia anula los contratos petroleros quedando trunca las perspectivas originalmente planteadas. IUORNO Graciela "El Alto Valle, entre la agricultura y los hidrocarburos", *Río Negro*, 13 de diciembre de 2001, p. 7.

³³ Con el propósito de fomentar el emplazamiento de industrias que posibiliten la transformación de la economía neuquina se aprueba la Ley N° 378/64 de promoción industrial. En la misma se trata de atraer la radicación de capitales otorgando diferentes beneficios como la donación de tierra pública o venta a precio fiscal, exenciones de impuestos provinciales por 20 o 30 años, energía precio preferencial, provisión de agua y asesoramiento técnico, entre otros. IUORNO Graciela y GONZÁLEZ Alicia Ester "La interpretación global de las políticas económicas neuquinas. El Intento de desarrollo industrial 1958-1976" en FAVARO, Orietta (editora) *Neuquén... cit.* p. 209.

³⁴ Desde los años 1940, tras la crisis de las actividades ganaderas, los pequeños crianceros comienzan a emigrar, principalmente al Alto Valle, generando un proceso de despoblamiento del noroeste neuquino. Entre 1947 y 1960 en la mayoría de los departamentos provinciales el crecimiento poblacional es negativo, registrándose altos índices de expulsión, tanto en el área rural como en área urbana -Chos Malal- hacia el Departamento Confluencia. Esta tendencia se mantiene durante las décadas siguientes hasta los años '80, en que algunos departamentos expulsores comienzan a retener población. Muchos de estos inmigrantes internos se radican en espacios periféricos del centro de la ciudad, dando origen a nuevos barrios en los años sesenta. Bouquet Roldán, uno de los barrios más antiguos de Neuquén, comienza su poblamiento en la década del '40 cuando en el espacio se levanta una villa conocida como el '*barrio de los intrusos*' dado que sus habitantes se afinan en tierras fiscales. Con la entrega de viviendas a sus habitantes -por parte del gobierno provincial- el barrio cambia las características de villa de emergencia.

desde los hermosos valles cordilleranos, para sobrevivir en la inmundicia y promiscuidad, sin agua, sin luz, sin letrinas en cuevas de cartón"³⁵.

Entre 1966/70 el Ing. Rodolfo E. Rosauer gobierna la provincia de Neuquén. Durante estos años, independientemente del congelamiento de la política, los sujetos sociales que accionan en este espacio provocan tensiones, entrelazan intereses y desarrollan conflictos que atraviesan la escena pública. Es ese contexto, el MPN y otras fuerzas políticas con menor influencia en la vida política local, dinamizan el momento y hacen necesario re-significarlo ya que es una prolija transición hacia el segundo gobierno de Sapag, abriendo el camino a la definición hegemónica de la fuerza provincial³⁶. A comienzos de los setenta, entre los militares -que retoman el rumbo de la 'revolución argentina'- surge la necesidad de descomprimir la situación política designando gobernador a un líder natural en las situaciones provinciales donde existían figuras de ese perfil. Sin embargo, es el conflicto obrero que estalla en El Chocón (1969) el que ubica al líder del MPN en el centro de la vida política, considerándose como el más indicado para resolver la crisis social³⁷.

Apenas designado Sapag, enuncia y define las nuevas estrategias políticas con el poder central. Y recorre la provincia levantando las banderas del federalismo y cuestionando en campaña al poder central, por el apoyo explícito brindado a la fórmula Nicanor Romero-Emiliano Such, como los auténticos peronistas de la provincia. Tras las elecciones éstos obtienen el 35% de los votos y la fuerza del MPN no alcanza el 50 % de los votantes. En abril, se recurre al 'ballotage' y la fórmula Sapag-Del Vas supera ampliamente el porcentaje mínimo de los sufragios (60%), merced a la transferencia del voto radical al MPN³⁸. Los resultados electorales nos dan cuenta que en los departamentos como Aluminé, Chos Malal y Ñorquin el radicalismo obtuvo un importante número de votos en relación a sus habitantes, afiliados y características especiales de los departamentos. El radicalismo no sólo emerge con fuerza sino que triunfa en el denominado 'circuito norte' merced a las acciones de dirigentes locales claves, que realizan una intensa tarea de movilización. Por ejemplo, Elem Marusf Elem -militante de la localidad de Buta Ranquil- actúa de modo intensivo en área para obtener el 10% de los votos necesarios para incorporar un diputado a la legislatura provincial³⁹, el mismo porcentaje de sufragios que establece la diferencia para el MPN tras la segunda vuelta.

Muchos son los conflictos que signan la gestión -1973/76- y que obtienen un presto reencauce por las estrategias políticas desarrolladas por el MPN. La cooptación de ciertos sectores del bloque justicialista y el incremento de los fondos

³⁵ SAPAG, Felipe *El desafío*, Impresos Spring Ltda., Temuco, 1994, p. 68.

³⁶ FAVARO, Orietta, Graciela IUORNO "Los contradictores en la Política Neuquina. El clivaje de 1973", en *Anuario Iehs*, núm. 14, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro, Tandil, 1999, p. 497-98.

³⁷ ALVARADO, Cristina, BUSQUETA, Silvia, GINGINS, María Esther "Estructura de poder y cultura política. La interacción partido-Estado. El caso del MPN (1970-76)", en *Historia de Neuquén...* cit. p. 369.

³⁸ De los Diputados Nacionales dos fueron en representación del MPN: Jorge D. Solana y Pedro A. Fuentes y dos por el FREJULI: Enrique Eguireum y Ramón Asmar. Los Bloques políticos de la Legislatura estaban conformados por 15 representantes de la mayoría y 10 de la minoría. Es necesario recordar que Renee Etelvina Chaves, en 1974, constituyó su propio bloque por el desprendimiento del FREJULI y la conformación del Partido Auténtico. MADASCHI Carlos Enrique *Legislatura Provincial...*, cit. p. 117.

³⁹ Testimonio oral, C. Gass, Neuquén, junio 1997.

destinados a la obra pública, tras la muerte del caudillo nacional, son algunas de las prácticas políticas. Pero las tensiones entre el Peronismo y el MPN sólo se resuelven posteriormente, en el denominado *Proceso de Reorganización Nacional*, cuando ya el MPN, conservando y re-articulando relaciones políticas con los funcionarios nombrados por la dictadura, emerge en 1983 como la fuerza dominante de la política provincial hasta la actualidad.

La hegemonía del MPN y el carisma del líder para interpretar exitosamente a la ciudadanía, se ve reforzada por el aumento del número de puestos administrativos generados en la construcción del estado provincial que consolida una importante burocracia moderna, sumado a las obras de construcción de infraestructura social que posibilitan la emergencia de nuevos actores económicos. Los ciudadanos son atraídos, además, por una administración que ofrece singularidad económica para el porvenir⁴⁰. El empleo público opera como medio de inclusión de amplias franjas de sectores medios y populares urbanos y las fuerzas sociales de los departamentos más excluidos -por las condiciones socio-económicas- se orientan hacia el partido provincial ante la expectativa de políticas que den respuestas a las dificultades estructurales del 'crecimiento'⁴¹.

En síntesis, la estructura técnico-profesional de la sociedad neuquina y del estado provincial se ve reforzada y se torna más compleja por la incorporación de especialistas en diversas disciplinas, al Copade. Además, no debemos olvidar a los nuevos sujetos sociales que se incorporan en la esfera pública. Es decir, a los intelectuales que atrae a la región la nacionalización de la universidad -cuyo antecedente es la Universidad del Neuquén (1964)-; a los jóvenes especialistas en diferentes áreas de la medicina que convoca el Plan de Salud y finalmente, a los perseguidos políticos de otras provincias que llegan durante los años setenta. Muchos de ellos rápidamente ingresan a las filas del MPN, conformando los cuadros políticos que desplazan en algunos casos, a gremialistas y comerciantes en las listas para los cargos legislativos y otros ocupan importantes cargos públicos, evidenciando una re-articulación de las redes sociales, comerciales y políticas que habían posibilitado construir las bases de poder político hasta comienzos de los años sesenta. *Entre los años 1958-1976 comienzan a reacuñarse las formas de 'solidaridad' de los sujetos, los modos de hacer política y de establecer las 'transacciones' en las relaciones sociales con los sectores medios urbanos y sectores populares.*

A modo de conclusión...

Hemos comprendido en el desarrollo del trabajo en terreno que los olvidos no son fallas de la memoria. Entonces, ¿por qué el olvido? Muchos de nuestros entrevistados son peronistas que después de la creación del MPN no regresan al 'tronco de origen'-PJ- generándose una suerte de conflicto-tensión interna frente a los 'compañeros' que se presentan a las elecciones del '73 por el Frente Justicialista de Liberación. En el caso de la relación entre algunas familias de libaneses la adscripción a expresiones políticas diferentes -peronismo y radicalismo- en la etapa

⁴⁰ FAVARO Orietta, IUORNO Graciela "Los contradictores... cit. pp. 515/16.

⁴¹ La población de provincia según los censos nacionales 1960: 109.890, 1970: 154.570, 1980: 243.850, 1991: 388.833 y 2001: 475.155 habitantes.

territoriana y la confrontación electoral tras la provincialización va cristalizando distanciamientos en algunos casos y redefiniendo alianzas en otros.

Además, las narraciones de los descendientes que refieren a las acciones encaradas por el *padre de familia* nos permiten reconstruir su inserción a partir de las estrategias familiares en el desarrollo de actividades económicas, fundamentalmente el comercio y la ganadería, en el territorio neuquino conformando las bases de su acumulación capitalista. El seguimiento de la trayectoria de los actores sociales que tienen carreras en cargos públicos y políticos, nos conduce a inferir que la participación en la construcción de la esfera pública les permite obtener un reconocimiento de *honorabilidad, dignidad y prestigio* y reforzar los mecanismos originarios, ampliando la capacidad para la movilización del tejido de vínculos primarios en el entramado social a través de la 'cooperación' y la *cooptación*.

De la misma manera, a lo largo del proceso histórico local, las asociaciones intermedias, las instituciones asistenciales, las comisiones escolares y la iglesia se expresan como mecanismos de participación constituyentes del espacio público. Recordemos que el desarrollo de las instituciones está centrado en las comisiones de fomento, embrión de la municipalidad. A los actores políticos, el paso por las instituciones les otorga *reconocimiento social* de 'saber gestionar', asimismo, les brinda la posibilidad de establecer redes sociales para ser los potenciales referentes políticos de la sociedad en la etapa territoriana.

En otro orden de cosas, no advertimos prácticas étnicas solidarias, más bien, los lazos se fundan tanto en los nexos comerciales como en las actividades sociales-recreativas. Sólo en Zapala en la década del '20 se funda una asociación étnica: la sociedad sirio-libanesa. Al avanzar en el análisis hemos corroborado la existencia de un conjunto de acciones colectivas generadas por múltiples relaciones mutuas - económicas y laborales- en el ámbito comunal y provincial. Esto nos ha posibilitado detectar la dinámica articulación de las redes sociales y políticas en un espacio en construcción, hasta la creación de un partido provincial en el marco de la proscripción del peronismo y de las prácticas políticas de las subsiguientes campañas electorales.

La familia Sapag es el 'símbolo' de la política neuquina desde hace más de cuarenta años. Los descendientes de la *primera generación* de la familia obtienen posiciones políticas en los distintos niveles de gobierno, donde es posible detectar también, otros apellidos de origen árabe, algunos miembros de las redes 'parentales' y otros integrantes de las redes étnicas, que se expanden en el espacio y se prologan en el tiempo. De los veinticuatro primos que conforman la *segunda generación* de la familia Sapag, alrededor del 80% de ellos está directamente vinculados al MPN. Esta *segunda generación* se enfrenta por primera vez en la interna partidaria en 1991 a través de la línea 'amarilla' con Luis Sapag -hijo de Felipe- como candidato y por la línea 'blanca' acompañando a Jorge Sosbich, Rodolfo Sapag -hijo de Elías- signando una división al interior de la familia política tras el triunfo de Jorge Sosbich (1991-1995).

Las internas del MPN de mayo de 1999 cuentan con una cifra récord de participación de candidatos pertenecientes a la familia Sapag⁴². Catorce de sus miembros forman parte en dos listas partidarias -‘Blanca’ y ‘Roja’-. Para las elecciones de 1999, los candidatos Jorge Sobisch-Jorge Sapag -otro hijo de Elías- constituyen la fórmula triunfante encargada de regir los destinos de la provincia hasta el 2003. Actualmente, Jorge Sapag vuelve a la arena política como uno de los candidatos en las internas del partido de cara a las elecciones de 2007. Al mismo tiempo, integrantes de la familia ocupan cargos en direcciones y secretarías, como también, en otros organismos del ámbito político provincial y como parte del grupo empresarial de la región.

Bibliografía:

- ADLER LOMNITZ, Larissa *Redes sociales, cultura y poder*, Ensayos de Antropología Latinoamericana, FLACSO, México, 1998.
- BALMORI, Diana, VOSS Stuart y WORTMAN Miles *Las alianzas de familia y la formación del país en América Latina*, Fondo Cultura Económica, México, 1990.
- BARBAGLI, Marzio *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- BESTENE, Jorge BERTONI Lilia Ana y JOZAMI Gladys “La inmigración sirio-libanesa en América Latina”, en *Estudios Migratorios latinoamericanos*, núm. 26, Buenos Aires, 1994.
- FALLETTI, Tulia, SISLIAN, Fabián *Dominación política, redes familiares y clientelismo*, GEU, Buenos Aires, 1997.
- FAVARO, Orietta (editora) *Neuquén La construcción de un orden estatal*, CEHEPYC, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.
- FAVARO, Orietta e Iuorno, Graciela “Libaneses y sirios: Actividad comercial y participación en el espacio público neuquino” en *Entrepasados*, 17, Buenos Aires, 1999.
- FOUCAULT, Michel *Las redes del poder*, Almagesto, Buenos Aires, 1997.
- GELLNER, Ernest y otros *Patronos y clientes*, Juncar, Barcelona, 1986.
- IUORNO, Graciela “La historia política en Neuquén. Poder y familias libanesas” en *Avances del Cesor*, núm.4, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2003.
- IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales y redes de familia. Clientelismo político en Neuquén (1930-1960)”, *VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional Comahue, Neuquén, 1999.
- MORANDINI, Norma *El Harén*, Sudamericana, Buenos Aires, 1998.
- KABCHI, Raymundo (coordinación) *El mundo árabe y América Latina*, UNESCO, Madrid, 1997.
- RAPOPORT, Mario y KLICH, Ignacio (ed.) *Discriminación y racismo en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1997.
- REQUENA, Santos *Redes sociales y mercado de trabajo*, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1991.
- SMITH, Peter *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, México, 1997.
- VILAS, Carlos María *Redes de familia, democracia y modernización política en Centroamérica*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, policopiado.
- WALL, Richard, ROBIN, Jean y LASLETT, Peter *Forme de famiglia nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 1984.

⁴²Río Negro, 22 de mayo de 1999, pp. 6-7.

WOLF, E. "Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas", en BANTON M. (comp), *Antropología social de las sociedades complejas*, Madrid, Alianza, 1990.

ZEBERIO, Blanca, BJERG, María y OTERO, Hernán (comp.), *Reproducción social y sistema de herencia en una perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Histórico- Sociales, Tandil, 1998.

Capítulo 5

El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales

**María Elizabeth Vaccarisi
Ana María L. Godoy**

El Estado es el poder político que se ejerce sobre un territorio y un conjunto poblacional, pero es también relación social y aparato institucional. Un Estado es tal en la medida que tiene capacidad de externalizar su poder (obteniendo reconocimiento como unidad soberana de un sistema de relaciones interestatales); institucionalizar su autoridad (imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción); diferenciar su control (mediante la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades); e internalizar una identidad colectiva (mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación)¹.

Dichas capacidades se consolidan en el estado provincial neuquino a partir de la provincialización a fines de la década del '50.

Se debe tener en cuenta que el Estado del capitalismo avanzado cumple dos funciones básicas -y a la vez contradictorias-, que son la función de acumulación y la función de legitimación (O'Connor, 1973). En consecuencia, "los gastos del Estado tienen un carácter dual: representan por un lado "capital social" -requerido para hacer rentable la acumulación privada y que puede ser inversión o consumo-, y por otro lado, también lo que O'Connor llama "gastos sociales" -requeridos para mantener la armonía social y que, ni siquiera indirectamente, pueden considerarse productivos-. Pocas partidas de gastos públicos pueden ser clasificadas sin ambigüedad en alguno de estos dos grupos: la mayoría sirven a las dos funciones simultáneamente"².

Si la función principal del sistema político-administrativo es "incluir" al conjunto de la población en cada uno de los subsistemas diferenciados que existen en una sociedad, en la misma, se evidencia una contradicción central: el subsistema político - administrativo debe conciliar la desigual distribución de la riqueza con la distribución igualitaria de los derechos civiles y políticos. "Los problemas de la legitimidad del poder político están vinculados con esta imposibilidad de

¹ OSZLAK, Oscar *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997

² LO VUOLO, Rubén *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño Dávila Editores - CIEPP, Buenos Aires, 1998, p.102

representación.... La capacidad para representar a la totalidad del sistema dentro del propio sistema, la sociedad dentro de la sociedad, es la fuente de legitimación” plantea Luhmann³; entonces quien pueda hacerlo, está legitimando su poder.

Todo orden político necesita reconocimiento, particularmente por parte de los miembros de la sociedad a la cual pertenece, al menos de la mayoría de ellos. Puede decirse que un poder político es legítimo cuando existe un ordenamiento normativo que lo sustenta, sujetos que creen en la legalidad de ese ordenamiento y razones que fundan la virtud legitimante de ese procedimiento formal. Subyace la idea de un consenso universal respecto a una serie de valores y su función es justificar una imagen del mundo. En definitiva, la legitimidad constituye un sistema de justificación, el otorgamiento de consenso y las pretensiones de ser obedecido. Suele tomarse legitimidad como sinónimo de legalidad, pero ésta sólo representa la estructura formal de un sistema político que debe legitimarse totalmente.

Si la legitimación es entendida como la aplicación a situaciones históricas concretas del concepto de legitimidad, en este trabajo se procura reseñar algunos elementos que permitan avanzar en el reconocimiento del sistema de legitimidad existente en el estado provincial neuquino, en las últimas tres décadas.

Las políticas públicas entendidas como el "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que conciba la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil"⁴, son el vehículo donde se materializan las formas y procedimientos empleados por el sistema político para legitimarse.

La intervención estatal, específicamente mediante las políticas sociales - regulando y/o propiciando condiciones de mantenimiento y de reproducción de un sector de la población- es considerada una función intrínseca del Estado Moderno. Consecuentemente, las características, las formas y el sentido mismo de esta intervención deben ser analizados en la medida que la “política específicamente social es parte del conjunto de políticas públicas que afectan la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población...”⁵.

Los procesos de legitimación no se reducen a una política normativa o puramente ideológica, sino que remiten a una compleja relación entre identidad social y sistema político, que necesitan canales que prueben la eficiencia de un tratamiento particular de lo social. En este sentido las Políticas Sociales funcionan como una condición necesaria de legitimación en el estado social, constituyendo parcialmente, una respuesta significativa a dichos procesos.

Hablar de una crisis de legitimidad en un estado, supone considerar que el mismo encuentra cada vez más dificultades para brindar compensaciones que satisfagan

³ LO VUOLO, Rubén *La nueva oscuridad....* cit., p. 103

⁴ OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documentos del CEDES, Número 4, Buenos Aires, 1976

⁵ MINUJIN, Alberto y COSENTINO, Estela “Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate”, en MINUJIN, Alberto (Editor) *Desigualdad y Exclusión*, UNICEF- LOSADA, Buenos Aires, 1996, p.28

las necesidades sociales, por lo cual se dificulta mantener un nivel adecuado de consenso social.

A partir de la segunda gran crisis del capitalismo en los años '70 -crisis de acumulación y autogobierno-, se pone en cuestión el papel legitimador de las Políticas Sociales y se erosiona considerablemente el principio de responsabilidad que tiene los estados para asegurar el bienestar de sus ciudadanos; se duda sobre la eficacia de un Estado catalogado como sobredimensionado y se desplaza el eje al mercado como institución asignadora de los recursos y quedan sin resolver los mecanismos que articulen la nueva racionalidad en el tratamiento de lo social.

Un calificativo que se puede emplear para caracterizar la evolución de la provincia de Neuquén es el término *tardío*, es tardío su desarrollo económico, es tardía la consolidación de un modelo de estado que se puede encuadrar en el ideario del Estado de Bienestar (con sus particularidades) y también es tardía la crisis de legitimación de ese modelo estatal, implementado durante casi tres décadas.

Por otra parte, la legitimidad, también se puede considerar como terreno de lucha, de lucha para construir consenso. La lucha supone la existencia de conflicto, conflictos de legitimación, entre aquellos sectores o facciones que pugnan por lograr o mantener la hegemonía de una identidad, de un consenso. Adquiriendo en esta lucha y en la construcción de esa identidad un papel importante el plano simbólico, la construcción de discursos y de representaciones. En el caso de América Latina dicha lucha no se remite exclusivamente al terreno político, porque los límites entre lo político, lo social, lo cultural y lo económico han sido siempre borrosos. De ahí que en los momentos de cambio y de ruptura del consenso, en los momentos en los que la confrontación entre los diferentes sectores de la sociedad se hace evidente, lo que se intenta establecer es un proyecto que agencie las contradicciones. En el caso neuquino, la confrontación se produce esencialmente entre las diferentes facciones internas del partido gobernante, que luego se traslada al resto de la sociedad.

La construcción de un modelo estatal: la imbricación estado-partido en Neuquén

Para entender la dinámica política, económica y social de la provincia de Neuquén, es necesario hacer referencia a la permanencia, casi ininterrumpida, del mismo grupo de poder en la conducción del estado a partir de los '60, el Movimiento Popular Neuquino. Así, los destinos del estado y del MPN están indisolublemente unidos:

“Al haberse constituido un sistema político del tipo unipartidista-pluralista y consolidarse la interpenetración partido-Estado, la crisis (de los años'90) se traslada directamente a la fuerza hegemónica. De este modo, la *estatalización* del partido y el faccionalismo con que opera, adquieren centralidad en la escena pública provincial...”⁶.

⁶ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”, en FAVARO, Orietta (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999, p. 255

Esta simbiosis entre estado, gobierno y partido político es a nuestro entender el principal obstáculo a resolver en la provincia de Neuquén, si se pretende reconstruir el sentido del estado y consolidar su institucionalidad.

En el campo de la problemática social es fundamental esta reconstrucción, inicialmente mediante un funcionamiento adecuado de la división de los tres poderes estatales, proceso que debe tener como eje rector la consolidación de una ciudadanía plena y la democratización de la sociedad toda.

No supone instituir a Neuquén como un caso único y aislado del espectro nacional, sino reconocer sus peculiaridades y matices a la hora de reflexionar sobre las posibilidades de reconstrucción de la estatalidad, teniendo en cuenta la transición, instituciones y el sentido de gobernabilidad que ha primado en esta provincia y por ende delimitar el campo de juego o escenario desde donde pensar y diseñar las estrategias - intra y extrasistémicas- para recuperar el sentido de su estatalidad.

En Argentina desde el Siglo XIX se da la vigencia de un modelo de país centralizado en Capital Federal y Región de La Pampa Húmeda (particularmente la provincia de Buenos Aires), produciéndose una relación análoga centro - periferia como se da entre los países. Esta relación explica -en parte- que el nivel de desarrollo de regiones o provincias externas a ellas ha dependido de las necesidades y/o intereses vigentes en el centro del país. A la provincia de Neuquén -que no escapa a esta relación- le es asignada la función de proveedora de recursos energéticos para el Centro y desde las privatizaciones de las empresas nacionales, se suman los países limítrofes.

Este análisis -por supuesto- no excluye ni olvida la existencia de factores e intereses internos a cada provincia que contribuyeron a consolidar esta relación de dependencia. En el caso neuquino, la posibilidad de disponer de enormes cantidades de recursos provenientes de la coparticipación y las regalías energéticas durante más de una década, explica las inversiones en infraestructura social y pública -con resultados positivos a corto plazo- en detrimento de promover una diversificación económica y productiva.

En nuestro país el crecimiento del empleo público a nivel histórico es consecuencia de la imposibilidad de generar en el sector privado nacional puestos de trabajo genuinos (y cumplir así el objetivo del pleno empleo), situación asociada -entre otras- a características intrínsecas de la estructura económica argentina. El empleo público fue y sigue siendo una de las estrategias principales donde se materializa el clientelismo político, que es funcional a los diferentes gobiernos de turno -tanto nacional como provinciales- Neuquén no es una excepción.

El estado provincial -desde su constitución a fines de la década del '50- se ha caracterizado por una fuerte presencia en los distintos ámbitos de la vida social, política y económica de la provincia. "La forma más común que utiliza el estado y sus clases dominantes para legitimarse es priorizar el gasto social; en este sentido, Neuquén es una excelente demostración de lo que venimos enunciando", afirman O. Favaro y otros⁷.

⁷ FAVARO, Orietta, ARIAS BUCCIARELLI, Mario y SCURI, María Carolina "El Neuquén. Límites estructurales de una estrategia de distribución, 1958-1980", en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 118, 1993, p.134

Entre 1960 a 1980, el estado neuquino efectúa importantes inversiones en salud, vivienda, educación, transportes y comunicaciones, las cuales deben entenderse como parte de un proceso dialéctico de búsqueda de legitimación y de demanda de infraestructura y servicios básicos por parte de los grandes contingentes de población que arriban a la provincia a partir de 1970. Ante la estructural debilidad para la absorción de los nuevos contingentes por parte de la economía neuquina, una porción significativa de ellos fue incorporada precariamente al sector terciario y a la construcción, básicamente.

Este fuerte carácter interventor del estado provincial en el período mencionado, se corresponde con la aplicación en todo el país del ideario cepalino y la teoría del desarrollo. Ante la idea de polos de desarrollo y la necesidad de lograr un equilibrio entre lo urbano y lo rural, cobra central relevancia la planificación como herramienta estratégica. El estado se expande, tecnifica y burocratiza. Para el gobierno neuquino, ello significa un argumento de peso contra el centralismo y para su modalidad de legitimación principal.

Otro hecho sustancial para comprender este marco situacional-estratégico desarrollista del estado neuquino, es la creación de la Universidad Provincial del Neuquén (asentamiento base de la actual Universidad Nacional del Comahue), alrededor de 1964, enmarcada en la concepción de la educación como factor de cambio. Uno de los propósitos que inspira la creación de la universidad, es la necesidad de contar con grupos capacitados que puedan desempeñar tareas calificadas y ejercer funciones ejecutivas en diferentes sectores sociales, económicos, políticos. Como puede observarse en dicho propósito, el estado neuquino, necesita para llevar a cabo su proyecto interventor-planificador-distribuidor, contar con técnicos o profesionales propios, para implementar y administrar las distintas líneas de desarrollo propuestas.

En dicho presupuesto se funda la creación –1967- de una de las carreras ligada a la ejecución de políticas sociales, la Asistencia Social

“...en la formación profesional se insiste reiteradamente en el estudio y análisis del Estado de Bienestar: constitución, desarrollo, crisis y futuro. Ello no sólo obedece a la necesidad de conocer y comprender las variables de contexto en las que se inserta la práctica profesional, sino a la necesidad de conocer y delimitar con la mayor precisión posible, las particulares circunstancias y condiciones que hicieron posible el desarrollo del campo o ámbito de trabajo profesional en la órbita del Estado. Es allí... dónde el Trabajador Social o Asistente Social se convirtió en “ejecutor de las políticas sociales” emanadas del Estado. Su campo laboral o profesional se circunscribe, casi con exclusividad, a esas instituciones de bienestar social...”⁸.

Cabe destacar que un porcentaje importante de los migrantes de la década del setenta poseen altos niveles de educación formal, quienes –junto a los recursos humanos formados en la universidad provincial devenida posteriormente en nacional-

⁸ GODOY, Ana María, VACCARISI, María Elizabeth y LANDRISCINI, Graciela “Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado provincial neuquino”, Cuartas Jornadas Estado y Sociedad *La reforma estatal pendiente: Desafíos para el Siglo XXI*, Buenos Aires, Noviembre de 1999, p.10, Policopiado

contribuyen significativamente a conformar los cuadros técnico-profesionales y de funcionarios de las diferentes instituciones estatales provinciales.

En definitiva, el estado de situación reinante en el Neuquén, hasta fines de la década del '80, se halla claramente enmarcado en el ideario del "Estado de Bienestar", cuyos principios orientadores básicos de las políticas públicas, fueron (más allá de las diferencias que se han dado en la práctica): pleno empleo; universalización de las políticas sociales; nivel mínimo de calidad de vida; y una concepción nueva del aparato estatal: centralización y racionalidad administrativa⁹.

La actitud de los gobiernos del MPN, mientras tiene vigencia el federalismo hasta los años 90, es de negociación permanente con los gobiernos nacionales de turno. Relación presentada ante la sociedad como enfrentamiento y lucha de los intereses neuquinos representados por su gobierno -bajo la bandera de 'federalismo vs. centralismo'- y le otorga buenos resultados a la provincia. Como expresa Palermo

"... el federalismo sería el principio articulador básico, mediante el cual las clases altas provinciales logran capturar con éxito las orientaciones de los sectores populares, inscribiendo así sus intereses (y los de su clase) en términos del 'interés general' (provincial)"¹⁰.

Así como el peronismo apela al pueblo como sujeto político, el emepenisismo apela a los *neuquinos*, constituyendo una cultura política con fuerte implante social.

El advenimiento en 1983 de la democracia reinstala al MPN en el estado neuquino. Crecientes desafíos le plantea la sociedad, ahora más diferenciada, con sectores que ejercen mayor presión para obtener movilidad social, autonomía y provocan situaciones de conflicto al gobierno. Ya no puede gobernar como antes, la integración social vía obra pública es insostenible por la falta de recursos, entonces recurrirá al federalismo intensificadamente, derivando en relaciones tensas entre Provincia-Nación.

Recordemos que la "inversión pública es fundamental si tomamos en cuenta no sólo que el sector privado interno es reducido sino también que en gran medida su propia dinámica está determinada por el gasto público"¹¹. Es necesario advertir que las fracciones burguesas, con capacidad de dirección, con lógicas y modo de reproducción ampliada, con escaso nivel de proyección regional, son un sector dependiente de los contratos de la instancia provincial.

Se coincide en la consideración de Palermo respecto a la relevancia del rol como articulador de relaciones sociales jugado por el estado provincial, y además:

"en un marco político en el que la conformación de representaciones legítimas en el esfera pública es una cuestión central, el Estado se ve en la necesidad de encarar tareas que apuntan a legitimar la

⁹ MINUJIN, Alberto y COSENTINO, Estela "Crisis y futuro del estado ...", cit., pp. 33-34

¹⁰ PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación de una sociedad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988, p. 14.

¹¹ PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación...*, cit., p. 55.

dominación social respondiendo a demandas que van mucho más allá de las planteadas por las clases dominantes”¹².

Mientras a nivel nacional se van dando algunas muestras de la crisis del estado interventor-distribucionista alrededor de los '80, en Neuquén esta modalidad adquiere su configuración más acabada. La estrategia de acumulación basada en la creación de empleo y el mantenimiento del salario real a partir de la consolidación de una dinámica de funcionamiento en la que la renta apropiada del negocio de los hidrocarburos, potencia –económica y políticamente– la capacidad de decisión del estado local.

Pero la densidad y amplitud del modo de operar del empenismo, conlleva la necesidad de abrir el juego político y re-pensar el modelo económico. Así, se instalan dentro del partido-estado, diferencias y discusiones internas que lo llevan a concluir hacia los años 1990, en dos grupos enfrentados primero en la lucha por el poder dentro del entramado partidario, luego, por modelos económicos de provincia. Blancos (sobischistas) y Amarillos (sapagistas) no se dan tregua y la lucha facciosa no sólo se desarrolla en el seno de la legislatura sino que también se traslada a la sociedad, situación que finaliza recientemente, cuando, Felipe Sapag luego de su quinto gobierno decide retirarse y el MPN queda bajo la hegemonía del actual gobernador Jorge Sobisch.

Es durante esta última década del siglo XX, que las estrategias desarrolladas a partir del 70 en el campo de las *políticas sociales*, comienzan a desarticularse y/o modificarse. Se restringen las intervenciones sociales estatales al tiempo que la democracia queda cuestionada-denegada por los procesos de descuidadización a los que se ven sometidos los neuquinos. A partir de 1995, se implementan en Neuquén con mayor fuerza políticas de corte neoliberal en sintonía con el gobierno nacional.

Ante la privatización de las empresas nacionales que manejaban recursos estratégicos (gas, petróleo, energía eléctrica), se diluye en forma importante uno de los argumentos empleados históricamente por el MPN para mantener el enfrentamiento provincia-nación, y el sujeto social de los neuquinos comienza a desdibujarse.

Iniciado el siglo XXI, se visualizan en Neuquén profundas modificaciones ocurridas a nivel socioeconómico: incremento de los niveles de pauperización, concentración del ingreso, etc., situación que requiere por parte del partido-estado adecuar, modificar o reemplazar estrategias de legitimación, particularmente en el campo de las políticas sociales, a fin de garantizar el reconocimiento y el apoyo de amplios sectores de la población.

Una mirada a las políticas sociales neuquinas de Salud, Vivienda y Acción Social

Considerar a las políticas sociales como modalidades de legitimación del partido-estado, y analizadas desde la ejecución de los programas, proyectos y/o servicios sociales, es un insumo importante para comprender el modo en que el mismo se ha legitimado en las últimas décadas.

¹² PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación...*, cit., p. 98.

Las áreas estudiadas¹³ son seleccionadas por considerarlas uno de los pilares de sustentación para consolidar el modelo de estado provincial, a partir de la década del setenta. Encuadrado en el ideario desarrollista y ante un contexto poblacional reducido, se decide promover el poblamiento de la provincia. Para ello, es indispensable asegurar –además del trabajo- vivienda, atención de salud, educación, etc. a los nuevos contingentes poblacionales

“... la expansión poblacional, si bien es funcional al proceso de acumulación local, crea constantes desafíos de legitimación en términos de respuestas a demandas de los sectores populares... Es preciso destacar que las funciones estatales tendientes a responder a las necesidades populares planteadas se han hecho sin poner en riesgo la dinámica interna de acumulación”¹⁴.

Los ejes de análisis a emplear son *Lineamiento político vigente, Perfil del Destinatario y Estrategia planificada* para dar respuesta al problema reconocido en un grupo poblacional determinado y alcanzar los resultados esperados en función de la intencionalidad perseguida¹⁵.

En Neuquén, las políticas sociales se orientan –históricamente- hacia los sectores populares y medios, desarrolladas, en un alto grado, a través de modalidades clientelares. Existiría una lógica *emepenista* de resolver problemas sociales, por medio de un conjunto de prácticas materiales y simbólicas, que refuerzan y reconfiguran la identidad política, al momento de proveer alimentos y medicamentos. En el vínculo establecido entre puntero y cliente, además del intercambio de favores por votos, aparece

“...la confianza, la solidaridad, la esperanza, las orientaciones familiares, la reciprocidad, etc. La verdad del clientelismo, se oculta bajo el amor por los humildes, los pobres, la amistad, la colaboración, etc. Esto implica que las prácticas clientelares no sólo tienen una doble vida sino una doble verdad” [...] Por ello, “...el asistencialismo es pariente del clientelismo”¹⁶.

Desde el punto de vista de las políticas de vivienda, los problemas sociales abordados refieren a situaciones de carencia y/o deficiencia habitacional, originada en la crisis habitacional (fines década del '60 y principios de los '70), consecuencia de la evolución demográfica (Gráfico 1) y el acelerado proceso de urbanización. Cobrando sentido el predominio de intenciones de compensar y reparar¹⁷, intencionalidad que se

¹³ A ellas debería sumarse el área de Educación.

¹⁴ PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación...*, cit., pp.100-101.

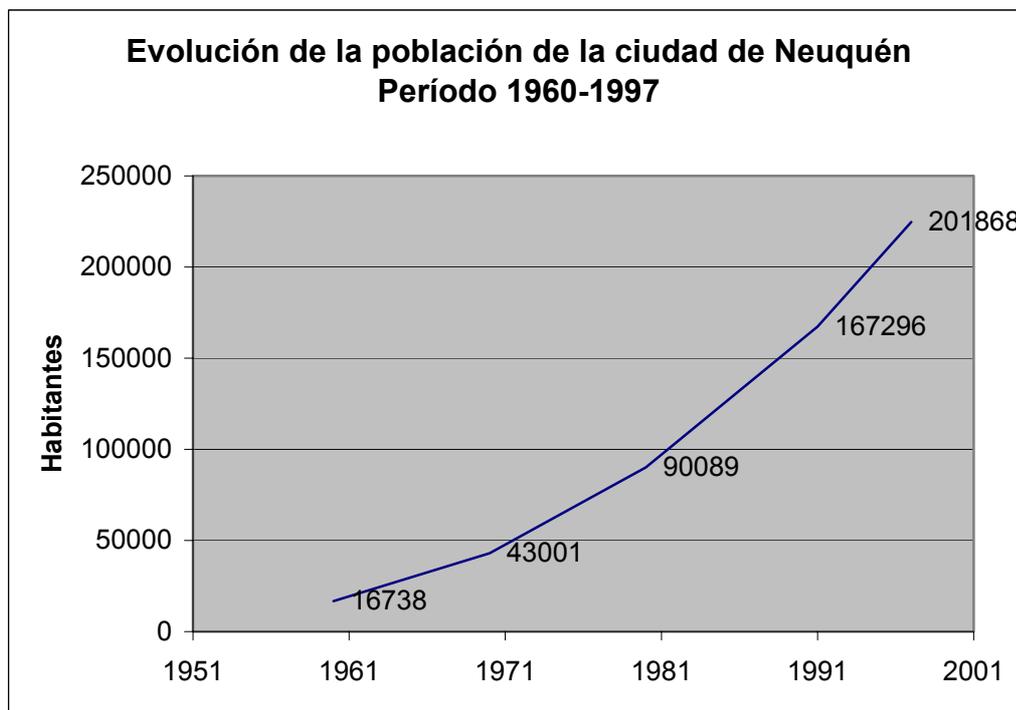
¹⁵ VACCARISI, María Elizabeth (Directora) *Las políticas sociales y la función de legitimación: Análisis del Estado Provincial Neuquino*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2001, Policopiado.

¹⁶ AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2001, p.190-191.

¹⁷ Para este análisis se toma como referente teórico lo planteado por Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo en su artículo “Una nueva política social para una nueva política económica” (Revista *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 156, 1998) acerca que el "objetivo central de la política social es construir una red de seguridad con garantía pública contra las contingencias sociales que enfrentan las personas durante su ciclo de vida". Propósito que se operativiza en logros relacionados con prevenir,

mantiene durante la década del noventa pero ahora focalizada hacia los sectores más vulnerables y carenciados.

Gráfico 1



Fuente: Censos Nacionales de 1960, 1980, 1991 y 2001
Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación – Pcia. del Neuquén¹⁸.

En el marco de la línea política que tiende a la radicación definitiva de grupos familiares –con mayor énfasis en los años ochenta-, se puede entender el requisito de tener que residir en el territorio de la provincia por parte del potencial beneficiario. Otro factor gravitante, hasta fines de esa década, es el empleo: el desempeñarse laboralmente en el territorio de la provincia favorece el acceso a una vivienda.

Además, las acciones también están destinadas principalmente a familias en situación de riesgo y/o abandono y/o madres solas, es decir, se centra en grupos poblacionales con alto nivel de vulnerabilidad social, que no poseen vivienda o presente condiciones de precariedad, requisito que prevalece a partir de la década del '90.

“La vivienda, fundamental para acompañar el crecimiento demográfico, el asentamiento y la estabilidad social de los habitantes, operó un incremento de 21.889 unidades habitacionales en 1960, a 34.466 en 1970 y 59.180 en 1980. Es decir, la variación porcentual en la industria de la construcción (1960/80) fue del 170.4%, lo que actuó como factor trascendente en la generación y distribución de los ingresos por la posibilidad que tiene esta actividad de incorporar

compensar y reparar los eventuales daños que se generan como resultado de la participación de los sujetos en un particular modo de organización económica, política y social.

¹⁸ VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*, Tesis de Magister, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001, Policopiado, p. 65 (Elaboración propia).

mano de obra con el consiguiente mejoramiento de la capacidad adquisitiva de las familias. Es de destacar que los complejos habitacionales crecieron a un ritmo superior al de la población; en este contexto, resulta ejemplificador puntualizar la incidencia de los planes oficiales en la solución de los problemas habitacionales;..."¹⁹.

En el período 1976-2001 se construyen en la provincia de Neuquén 33.205²⁰ viviendas, financiadas mediante la operatoria FONAVI (fondos de origen nacional), de las cuales el 51,8% se construyeron en el período 1990-2001, situación que señala el retiro paulatino del estado provincial en esta área.

En el período mencionado -1976-2001- es factible identificar en la política habitacional neuquina dos momentos; en términos de destinatarios y de tipo de viviendas,; el primero (fines de los setenta a fines de los ochenta) predominio de viviendas de buena calidad (construcción convencional) cuyos destinatarios principales son sectores medios y, el segundo (mediados de los noventa en adelante) predominio de viviendas de inferior calidad (construcción industrializada) destinadas a los sectores populares o de bajos recursos.

En los años noventa, el estado provincial –como se señalara anteriormente- pierde protagonismo en este área, se advierte rápidamente el quiebre entre las funciones que antes cumplía, se reorganiza y focaliza la oferta a los sectores más carenciados y con precariedad habitacional. La respuesta se plantea en términos de ayuda o apoyo, y se traduce en la entrega de materiales y/o apoyatura técnica. Ya no se trata de construir barrios o monoblocks para luego ser adjudicados. Ahora este objetivo lo persiguen asociaciones, cooperativas o empresas privadas. Diluyéndose así uno de los puntales en los cuales el estado-partido sustentaba sus modos de legitimación.

Las políticas de vivienda, son una clara muestra del achique del estado, como de las diferencias que se dan al interior del partido provincial. La disminución del flujo de capitales por regalías y de fondos nacionales para la construcción de viviendas (FONAVI), provoca una brusca caída en la obra pública, aparejando un alto porcentaje de desocupación entre los obreros de la construcción.

En las políticas desarrolladas en el área de Acción Social, se observan dos características importantes: una, la fuerte influencia de los lineamientos nacionales en la definición de programas y/o servicios brindados, básicamente por razones de financiamiento, y la otra, la continuidad en la ejecución de la mayor parte de programas gestados en los años setenta y ochenta.

Las acciones se centran en el período analizado (fines de la década del '70 hasta principios del 2000) en situaciones y/o problemáticas sociales caracterizadas por la vulnerabilidad (social y familiar) y las carencias materiales (Ver Cuadro N° 1). Prima como intencionalidad de respuesta ante la problemática, la de compensar y/o reparar la misma, lo que evidencia una intención de intervenir sobre los efectos, lo emergente, y no sobre las causas.

¹⁹ FAVARO, Orietta, ARIAS BUCCIARELLI, Mario y SCURI, María Carolina "El Neuquén. Límites estructurales...", cit., p. 135

²⁰ Fuente: *Consejo Nacional de Vivienda*, Dirección de Control de Gestión del FONAVI, Dirección Nacional de Programas Habitacionales, Buenos Aires, núm. 10, 2003, p. 45

Cuadro N° 1 Problemáticas atendidas en Acción Social²¹

Problemática específica atendida	%
Situación de riesgo bio - psico - social y/o situación de abandono (permanente o transitorio)	25
N.B.I. : Carencias materiales, alimentarias y vestimenta	14
Problemática de la mujer (problemas de género, salud reproductiva, inserción laboral, etc.)	14
Familias con hijos con riesgo de expulsión y/o internación de los mismos. Violencia Familiar	11
Situaciones vinculadas a hechos delictivos y causa penal. Problemas de conducta	11
Situación de abandono, de maltrato y abuso o víctimas de delito en personas bajo patronato	8,3
Discapacidad (física y/o mental leve, inserción laboral)	5,5
Patología física o mental conjuntamente con dificultades económicas y/o familiares	5,5
Carencia socioeconómica y/o familiares para solventar elementos de rehabilitación o una vivienda	5,5
Total	100

La pirámide poblacional joven de la ciudad de Neuquén y la estructura organizacional de Acción Social que subsume –históricamente- bajo su órbita la denominada área de minoridad y familia, pueden considerarse como factores explicativos de que el 75 % de los programas tienen como destinatarios a los menores de 21 años. Desde el punto de vista socioeconómico, los recursos están destinados a los grupos más vulnerables: situación de riesgo y/o abandono, siguiéndole situación de carencia económica del sujeto (carencia de cobertura social y/o recursos económicos), indicador de situaciones de pobreza.

Prevalece una política de tipo selectiva, preponderantemente en el segmento de los menores de 21 años, y en menor proporción, ancianos, mujeres y discapacitados. Asimismo, un elevado número de los programas pueden ubicarse en el sub-tipo de política focalizada.

Cabe destacar, que las políticas implementadas han utilizado y utilizan para focalizar sus prestaciones, el criterio de vulnerabilidad o riesgo social.

Desde fines de la década del ochenta se enfatiza en la necesidad de lograr mayor eficiencia en el gasto social, incrementar la coordinación intersectorial estatal y de contar con mejor información para focalizar, evaluar y ajustar los programas destinados a los sectores más pobres, a fin de detener el deterioro social y modificar el funcionamiento burocrático. Ejes que se enmarcan en el imperativo de la modernización del área social del Estado. La focalización es la estrategia seleccionada para racionalizar el andamiaje de recursos sociales destinados al sector de los pobres estructurales,

²¹ VACCARISI, María Elizabeth (Directora), *Las políticas sociales y la función de legitimación...*, cit., p.81 (Elaboración propia)

fundamentalmente. Se busca a través de ella una mayor eficiencia²² en el uso de los recursos, mejor aprovechamiento de la información social y de revertir el patrón clientelar establecido con los destinatarios de los programas sociales.

Dicha estrategia es acompañada con la idea de asignar un rol diferente a los sujetos destinatarios de los recursos sociales

“Del lado de la comunidad, se busca complementar la racionalización de la acción pública con una demanda social racionalizada. Se trata de buscar en la comunidad misma la capacidad para organizarse y traducir sus demandas en proyectos y programas, que a su vez impliquen un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. ... Cuanto más puedan desplazarse del enfoque asistencialista al enfoque productivo los recursos públicos de apoyo a los sectores pobres, más se orientan también a revertir las condiciones de pobreza y mayor es su eficacia integradora”²³.

Sin embargo, a los argumentos favorables de la focalización pueden plantearse ciertas objeciones

“Desde una perspectiva crítica, las políticas focalizadas producen un desplazamiento de la población para “entrar en foco”, para ser receptores de las prestaciones brindadas. La existencia de criterios de selección priorizando a los más pobres ocasiona graves consecuencias sociales respecto a la situación de los sujetos, en cuanto que, ante la posibilidad de “salirse de foco”, de perder el beneficio percibido, hay una tendencia a no modificar su situación –más allá de si las condiciones se lo permiten -. Si las políticas sociales son concebidas básicamente como acciones de compensación y no como acciones de complementación en una situación de carencia, potencian la “inmovilidad” de los beneficiarios, reforzando su situación de pobreza”²⁴.

En definitiva, es factible afirmar que la unión entre focalización y prácticas clientelares constituyen la amalgama perfecta para obstaculizar la autonomía que todo ciudadano debe poseer y ejercer en un marco democrático. Situación que es factible observar en la provincia de Neuquén.

Diversidad o heterogeneidad –tanto en el beneficio como en el modo de atención-, es el rasgo distintivo de las estrategias planificadas en Acción Social. En un primer análisis, puede suponerse la existencia de una intención de dar respuestas acordes a situaciones sociales caracterizadas por la multidimensionalidad. Pero, avanzando en el mismo, se observa que predominan las estrategias con mediano y bajo nivel de complejidad, lo cual entra en tensión, en conflicto, con el tipo de problemática que se pretende atender.

²² Cabe aclarar que la eficiencia incluye la reducción de los costos de gestión y de ejecución.

²³ HOPENHAYN, Martín “Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Caracas, Num. 7, Enero 1997, p.1

²⁴ VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales...*, cit., p. 34.

Subyace una concepción cercana a la existente en el modelo residual de políticas sociales propuesto por Titmuss²⁵, si bien está ausente el rasgo de emergencia o transitoriedad propio del mismo.

Las políticas de salud, abordan un amplio y diverso espectro de problemas sociales, se destacan en los últimos años los vinculados con Adicciones, Violencia Familiar, Embarazo, Alimentación y Educación sexual. Temáticas tratadas con diferentes abordajes (rehabilitación, prevención, asistencia, etc.) y dirigidas hacia las personas afectadas o hacia su entorno familiar y social. El accionar del área se caracteriza por ser el que más coordina con otras instituciones tanto públicas (Universidad Nacional del Comahue, Escuelas, etc.) como no gubernamentales (Juntas Vecinales, Grupos de Autoayuda, etc.)

La continuidad programática y política del área se remonta a principios de la década del '70, cuando se pone en marcha el Plan de Salud Provincial, cuyos objetivos primigenios son combatir la tuberculosis, la hidatidosis y la mortalidad infantil. Ante los resultados favorables alcanzados, se mantiene y profundiza el control del niño menor de dos años, la provisión de leche a embarazadas y niños hasta los dos años, dependiendo de la situación de riesgo, ya que en muchos casos la provisión alcanza hasta los 6 años de vida.

Las acciones preventivas de vacunación son instaladas en el colectivo de la sociedad de tal forma que se exige la cumplimentación de un calendario de vacunación de cada niño. Este documento, a su vez, es solicitado por otras instituciones (escolares, religiosas, deportivas, etc.) colaborando en la legitimación del mismo.

El principio político de Universalidad predomina en esta área de intervención estatal, con acciones dirigidas a la población en general sin distinción de ningún tipo, combinado con políticas de tipo selectiva dirigidas a niños, jóvenes, mujeres. Igualmente, existe un criterio de dar prioridad a personas que se encuentran en situación de riesgo y/o abandono, desocupados, carencia de cobertura social o con alguna discapacidad.

Los rasgos más destacados de las estrategias planificadas son: el principal ejecutor de las políticas del área es el Estado; predominio del tipo de beneficio simbólico (asesoramiento, capacitación, orientación, información, etc.) (Ver Cuadro N°. 2); preponderancia del modo de atención Grupal (que pondría en evidencia una concepción del proceso de salud-enfermedad considerado como un fenómeno social y no individual), y, preeminencia de no límite temporal en la percepción del beneficio, asociado al tipo de problemáticas abordadas y la intencionalidad no sólo compensatoria o reparatoria sino preventiva.

²⁵ Richard Titmuss elabora una tipología de las funciones de la política social, conjugando criterios tales como mercado versus sistema público y grado de redistribución de los sistemas de protección social. Identifica tres modelos: el Residual, el Industrial Meritocrático y el Institucional Redistributivo. El primero se caracteriza por la solución de las necesidades sociales a partir de las posibilidades del mercado, en términos individuales o en pequeños grupos asociados, siendo la familia el grupo fundamental. La política social tiene un carácter compensatorio, siendo la acción gubernamental residual y orientada hacia aquellos que fracasaron en la tentativa de solucionar sus demandas en el propio mercado. La política social asume un carácter de emergencia o transitorio, fragmentado y particularista.

Cuadro Nº 2 Tipo de beneficios otorgado en Salud ²⁶

Tipo de beneficio	Cantidad
Captación, Asesoramiento, Orientación, Prevención, Control y Asistencia a niños de 0 a 6 años y padres o embarazadas.	5
Información y/o asesoramiento preventivo sobre diferentes temáticas (SIDA, métodos anticonceptivos, etc.)	4
Reuniones grupales de orientación sobre la problemática y/o de apoyo al tratamiento	4
Espacio de contención para resolución de problemas psicoafectivos y de educación y/o prevención relacionados con diferentes temáticas (hábitos alimentarios, enfermedades de transmisión sexual, etc.)	3
Talleres de prevención, de reflexión y/o informativos	3
Asesoramiento, Orientación y/o tratamiento familiar	2
Atención de problemas con diferentes modalidades: talleres, grupos, atención individual	2
Reuniones grupales para recuperación de adictos (alcohólicos, drogadictos)	2
Ayuda psicológica, asesoramiento y/o capacitación al paciente y/o padres	2
Capacitación a promotores, entrega de semillas y supervisión técnica	2
Asistencia material (leche, medicamentos, etc.) y atención médica y/o orientación social de embarazadas	2
Tratamiento integral de la patología	2
Contención psicoafectiva de adolescente e hijo	1
Reuniones grupales con padres y docentes. Control salud del niño	1
Trabajo grupal con madres golpeadoras	1
Atención psicológica y psiquiátrica (ambulatoria o internación)	1
Entrevista individual y/o grupal	1
Reuniones grupales, Charlas a cargo de técnicos y Clases Prácticas de pre-parto	1
Reuniones interinstitucionales	1
Talleres de capacitación (diagnóstico de necesidades y desarrollo de contenidos)	1
TOTAL	41

Entrados los años '90, las políticas sanitarias también sufren el impacto de la crisis, que se traduce en recortes presupuestarios, disminución significativa del personal profesional full time, y aumento inusitado de la demanda de los servicios médicos del sistema por gran parte de la población, que ya no puede acceder a otros sistemas de salud (obras sociales, medicina privada, etc.), por el costo elevado de los tratamientos y medicamentos, ingresos o salarios magros, desocupación, etc. Se implementa el recupero de los recursos de los servicios brindados a personas cubiertas por obras sociales y seguros médicos, sin perder de vista, al menos en lo enunciativo, a la salud como derecho de todos. Este panorama hace que algunos consideren que este sistema de salud *modelo*, se encuentre en una fase de desintegración.

²⁶ VACCARISI, María Elizabeth (Directora), *Las políticas sociales y la función de legitimación...*, cit., p. 118 (Elaboración propia).

Cabe acotar que, el sistema de salud de Neuquén históricamente atiende no sólo población residente en la provincia sino a personas provenientes de la provincia de Río Negro, principalmente, y de países limítrofes como Chile. Situación que en los últimos años y ante la crisis del sistema, genera la implementación de requisitos respecto al lugar de residencia del demandante de prestaciones como así mismo reclamos por parte del gobierno neuquino hacia la provincia vecina –Río Negro– en cuanto al reconocimiento de las erogaciones efectuada para atender a personas provenientes de dicha provincia (el gobierno neuquino estima que la “deuda” ascendería a unos ocho millones de dólares).

Finalmente, si se analiza el nivel de accesibilidad potencial que poseen las políticas sociales planificadas en las áreas descriptas -Acción Social, Salud y Vivienda-, se observa que hasta la década del 90 en Salud y Vivienda en general el rasgo central es la prevalencia de programas y/o servicios con mediano a alto nivel de accesibilidad, mientras que en Acción Social predominan los de bajo nivel de accesibilidad. A mediados de la misma década, algunos valores sufren modificaciones, en Acción Social predominan los de alto nivel potencial de accesibilidad (explosión de programas, mayoritariamente destinados a brindar alimentación), en Vivienda se reducen los niveles de accesibilidad y en Salud –si bien aparecen ciertas restricciones– mantiene el perfil de la década anterior. Cabe suponer, igualmente, que un mayor nivel de accesibilidad potencial –como es el caso de Acción Social– no significa necesariamente un mayor nivel de respuesta, consecuencia de las limitaciones existentes en las respuestas generadas.

Algunas consideraciones sobre el funcionamiento del aparato estatal en el área de las políticas sociales

Pueden identificarse una serie de factores que caracterizan el funcionamiento del aparato estatal provincial, en términos de administración de recursos como de la vinculación establecida entre gobierno-ciudadanía. Ellos, a nuestro entender, constituyen obstáculos importantes para que el estado pueda cumplir con su responsabilidad de asegurar el bienestar de los ciudadanos.

1. La *compartimentalización* de la organización estatal. En el campo de las políticas sociales, se advierte una concepción de *Hombre Fragmentado*, puesta de manifiesto en la desarticulación intra e interinstitucional y la superposición de respuestas estatales. Es como si cada área y/o ministerio se interesara sólo por el *fragmento* de hombre que le ha tocado en suerte (un ejemplo de ello, es la imposibilidad de concretar un Registro Único de Beneficiarios), favoreciendo de este modo un accionar asistencialista, pero sobre todo clientelar.

2. La *ineficiencia e ineficacia* de los circuitos de comunicación y/o coordinación. Un dato ejemplificador y significativo de lo que sucede en la provincia, es el detectado en la ciudad de Neuquén, en cuanto a los tres niveles de intervención estatal (nacional, provincial y municipal), existe una multiplicación de beneficios/recursos indiscriminada, para atender los mismos problemas y/o sectores sociales, mientras que a la vez falta presupuesto para atender otras necesidades y/o poblaciones. De tal modo, la oferta estatal resulta ineficiente, no integral y descoordinada, y con alto grado de

ineficacia. El área Salud, es una excepción, aunque en los últimos años se están evidenciando niveles de gasto superiores, al tiempo que las prestaciones no sólo han decrecido en cantidad sino en calidad y diversidad.

3. La *falta de información* intra e inter-institucional, como entre las dependencias estatales y la población en su conjunto es evidente. Múltiples factores juegan en la resultante del desconocimiento, entre ellos podemos mencionar: competencia interjurisdiccionales²⁷, acentuada estos últimos años por la existencia en el municipio capitalino de un gobierno de otro signo político -radical, ex Alianza-; *temor* a que se incremente el número de demandas; el juego de poder entre las diferentes facciones existentes al interior del partido provincial –que se materializa en la ocupación de determinadas áreas de gobierno, con el consecuente manejo de recursos-, donde la visión del usuario abarca una amplia gama de connotaciones desde *cliente*, *afiliado*, *neuquino*, pero casi ninguna está cercana al concepto de ciudadano.

4. La existencia de *problemas normativos* en las áreas analizadas. Este aspecto se traduce concretamente en un porcentaje importante de “programas sociales” no plasmados en sus respectivos documentos programáticos. Esto conlleva, a nuestro entender, a una doble consecuencia: contribuye a la falta de información²⁸ y, a que la ejecución de la política social dependa de los criterios –personales, técnicos, políticos, etc.– del responsable del programa o servicio. Un ejemplo ilustrativo de ello es el Plan Provincial de Salud, el cual no está plasmado en un documento programático sino que sólo está conformado por un conjunto de normas.

5. El *uso ampliado* de estrategias clientelares. En el “Área Clientelar”²⁹ –entendida como la encargada de mantener la paz social y generar una base popular que sirva de sostén del gobierno provincial, tanto en las elecciones como en la actividad política cotidiana-, es factible afirmar que el uso de estrategias clientelares no se restringe a los sectores populares o empobrecidos sino también a los sectores medios. El entramado clientelar hacia amplios sectores de la población neuquina, construido por el MPN, no puede explicarse sólo como un mero intercambio de favores (votos a cambio de...) sino que supone –en coincidencia con los planteos efectuados por Auyero– un entramado vincular donde el recurso o bien entregado es importante pero no es suficiente para explicar este vínculo. A nuestro entender los aspectos afectivos, sentimientos como gratitud, lealtad, han sido centrales en esta construcción (particularmente durante la hegemonía de la figura de Felipe Sapag).

A lo largo de la historia se modifican las tácticas empleadas para tal fin. Durante el *auge del estado de bienestar a la neuquina* predominaron prácticas tales como la entrega de una vivienda, un puesto público, etc. además de una relación muy cercana entre el líder, Don Felipe, y los neuquinos (tanto con los habitantes del interior de la provincia como en la capital). A partir de la década del '90 y con el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad neuquina, sumado al debilitamiento de la figura de

²⁷ Nación - provincia – municipio.

²⁸ Mirada desde la perspectiva de los usuarios de servicios estatales –los ciudadanos-, ha de tenerse en cuenta que el desconocimiento acerca de los recursos estatales disponibles para dar respuesta a diferentes problemas y demandas sociales actúa como un obstáculo central en dicha resolución.

²⁹ RUBINS, Roxana y CAO, Horacio “Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los estados provinciales”, en BLUTMAN, Gustavo (compilador) *Investigaciones sobre Estado, Política y Administración Pública*, Tomo 3, Publicaciones del CIAP, Oficina de Publicación del CBC – UBA, Buenos Aires, Noviembre 1997, p. 14.

Sapag, las prácticas predominantes son la entrega de alimentos, el subsidio por desocupación, manteniéndose en menor medida el empleo público.

6. La *resignación* de la autonomía de los poderes del estado. En Neuquén – al igual que a nivel nacional – en el funcionamiento real de los poderes del estado, hay una subordinación y dependencia de los otros dos poderes hacia el Ejecutivo. En el caso del poder legislativo, resulta más evidente cuando estaba conformado por mayoría y minoría pero luego de la enmienda constitucional, sigue manteniéndose –aunque con matices-. Una de las razones centrales de ello ha sido la existencia de una oposición política con escasa voluntad de poder, la imposibilidad de construir –por deficiencias propias y por fortalezas del partido provincial– una propuesta política alternativa y cuyo comportamiento puede ser catalogada de funcional al sistema de gobierno del MPN.

A modo de conclusión

Neuquén, en la construcción de su estatalidad provincial, presenta los atributos definidos por Oszlak. Especialmente hasta mediados de la década del '90, donde es prioritario el uso simbólico, tanto para externalizar su poder, como para internalizar una identidad colectiva, a través del “federalismo vs. centralismo”, el “ser neuquino” asociado a Neuquén Isla del bienestar; o con “al presidente de los argentinos lo elegimos los neuquinos”, etc.

Pero sin lugar a dudas el “permiso o aceptación” que los habitantes de la provincia tuvieran una *doble identidad político partidaria*, la nacional y la provincial (el MPN), es determinante para afianzar los lazos de cohesión, solidaridad y sentido de pertenencia, permitiendo al MPN ejercer un mecanismo de control sobre los votantes en las instancias electivas provinciales.

La Universidad Provincial devenida en Nacional, aseguró al grupo de poder instalado en el estado provincial, el capital humano necesario para dirigir las instituciones públicas, como así también prestigiarse y legitimarse como administración gubernamental preocupada por la idoneidad y capacitación de sus cuadros directivos y de la población en general.

En sintonía con estos logros-símbolos, debe reconocérsele al Movimiento Popular Neuquino, y en especial a su líder primigenio, el acento puesto en materia de telecomunicaciones y extendido del servicio eléctrico en toda la provincia, lo cual redundó en un mayor bienestar de los pobladores del interior, al tiempo que fortaleció la relación con cada habitante neuquino, a través de RTN³⁰ primero, y luego con la señal de radios y TV abierta, únicos medios con llegada masiva en el interior provincial.

El Estado neuquino -a lo largo de las tres décadas que se han estudiado- ha implementado acciones tendientes a garantizar un determinado nivel de vida material en los habitantes de la provincia –como fueron las importantes inversiones en salud, vivienda, educación, comunicaciones y transporte–, y asumió un importante rol como empleador para dar respuesta a los requerimientos y demandas de trabajo. Acciones y rol que entran en crisis a partir de la segunda mitad de la década del '90.

³⁰ Radio y Televisión de Neuquén

A mediados del mencionado decenio –como se dijo– se modifican modalidades legitimantes implementadas históricamente por el estado-partido. Una muestra más de ello es la denominada “ley de radicación”, que establece como condición residir en la provincia para tener acceso a un empleo –por ejemplo-. Dicha norma contradice la estrategia de “Neuquén puertas abiertas” implementada durante los años setenta y ochenta. Al respecto puede suponerse que la misma apunta a mantener y reforzar –en un contexto de crisis económico-social- el consenso y el apoyo de vastos sectores sociales ya arraigados en la sociedad neuquina.

En términos de integración social –y también como forma de legitimación-, una de las estrategias políticas empleadas fue el *federalismo*, en oposición al centralismo nacional. Paradójicamente, los datos demuestran que en el área de Acción Social ha habido coincidencia con la política planteada desde el nivel nacional y corroborado como línea política provincial, muestra de ello es que casi el 90% de los programas son financiados por el estado neuquino.

El Sistema de Salud y su referente simbólico, *salud para todos*, ha sido –y es– uno de los *aciertos* del MPN en su proyecto de estatalidad provincial, como de la asimilación de dicho logro con el partido, asegurándose para sí el control de voluntades de amplios sectores sociales.

Uno de los rasgos de las políticas implementadas por el estado neuquino –con énfasis en el Área de Acción Social- es su carácter *asistencialista*. Ello llevaría a hipotetizar que dicho rasgo estaría evidenciando una concepción paternalista del papel del Estado. Un estado que, básicamente mediante sus decisiones y acciones políticas genera sujetos dependientes, receptores pasivos de los servicios que se prestan, constituye un importante obstáculo en la autonomía de los destinatarios de las políticas sociales. La actitud asistencializada se genera y se refuerza con la situación de necesidad extrema y las propias prácticas asistenciales. La asistencia planteada casi exclusivamente como única línea política, representa un acto de solidaridad/caridad hacia una población carenciada, por lo tanto, no connota ni refuerza el ejercicio de un derecho que les asiste a los ciudadanos como tales. Esto conlleva necesariamente a la pasividad y a la no autonomía

“la tradición clientelista de la política social, intensificada en los últimos años, se contradice con esquemas universales de acceso que no generan dependencia hacia el que entrega un bien social. Mas allá de la creciente ilegitimidad de las prácticas políticas y de la cuota de apoyo a líderes o partidos que este tipo de política social pueda generar, la distribución discrecional de recursos sigue alta en el ranking de las preferencias entre cierta dirigencia política. El asistencialismo no perdió nunca vigencia en la medida que implica estructuración en base a la discrecionalidad y no a derechos. En otras palabras, buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con sus bases electorales que a través de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad.”³¹

³¹ ISUANI, Aldo “Exclusión, Política Social y Clientelismo en Argentina”, en Revista *Escenario Alternativos*, Buenos Aires, Julio de 2004. www.escenariosalternativos.org/newsletter.php

Se podría trazar un paralelo entre la estructura económica de la provincia del Neuquén –alta vulnerabilidad por su dependencia de la explotación de recursos no renovables y por la escasa diversificación económica³²–, con la relación establecida entre el estado con la sociedad neuquina. Relación sustentada en la vulnerabilidad y la dependencia, particularmente con aquellos sectores destinatarios de las políticas sociales analizadas.

Uno por uno podrían ser mencionados los proyectos llevados a cabo por el estado-partido en su accionar de casi 30 años asociado con el modelo planificador-interventor, pero es allí, en el propio corazón del éxito Neuquino, donde se incubaría y desarrollaría la vulnerabilidad del sistema: el entramado de relaciones sociales de poder que se establecieron entre dirigentes y dirigidos, demandantes y demandados, burguesías locales dependientes en extremo de los *favores* estatales, empleados públicos y estado sobredimensionado, economía y producción basada en las regalías hidrocarburíferas, etc.

La crisis y el quiebre de las certezas que sobrevino a partir de la segunda presidencia de Carlos Menem, no dejaron indemne, ni al MPN, ni al estado neuquino, la *isla del bienestar*, poco a poco va trocando en un escenario no muy distinto al del resto del país. La nación se vuelve más federal: la pobreza, la desocupación, la exclusión han llegado a la cuna del federalismo, es decir, a su símbolo legitimador por excelencia.

Bibliografía

- AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.
- BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén “Una nueva política social para una nueva política económica” en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, num. 156, 1998.
- BILDER, Ernesto, et al “Las políticas neoliberales y la crisis de la provincia del Neuquén”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 157, 1998.
- FAVARO, Orietta, ARIAS BUCCIARELLI, Mario y SCURI, María Carolina “El Neuquén. Límites estructurales de una estrategia de distribución, 1958-1980”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 118, 1993.
- FAVARO, Orietta (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “Una experiencia populista provincial, Neuquén 1960-1990”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 172, Marzo-Abril, 2001.
- FAVARO, Orietta y VACCARISI, María Elizabeth “Poder político y políticas sociales en Neuquén, 1983-1999”, en *Revista de Historia*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, num.10, Neuquén, 2004, en prensa.
- FLEURY, Sonia *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Colección Salud Colectiva, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1997.
- GODOY, Ana María, VACCARISI, María Elizabeth y LANDRISCINI, Graciela “Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado provincial

³² Se podría graficar la situación de la provincia como gigante con pies de barro.

neuquino”, Cuartas Jornadas Estado y Sociedad *La reforma estatal pendiente: Desafíos para el Siglo XXI*, Buenos Aires, Noviembre de 1999.

GORESTEIN, Silvia “Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno a modelo neuquino”, en *EURE* (Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales), Santiago de Chile, 1994.

HOPENHAYN, Martín “Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Num. 7, Enero 1997.

ISUANI, Aldo “Exclusión, Política Social y Clientelismo en Argentina”, en *Escenarios Alternativos*, Buenos Aires, Julio de 2004. www.escenariosalternativos.org

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto *La nueva oscuridad de la política social*, Miño y Dávila Editores, CIEPP, Buenos Aires, 1998.

MINUJIN, Alberto (Editor) *Desigualdad y Exclusión*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1996.

OSZLAK, Oscar *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997.

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documentos del CEDES, núm. 4, Buenos Aires, 1976.

PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación de una sociedad*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988

RUBINS, Roxana y CAO, Horacio “Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los estados provinciales”, en BLUTMAN, Gustavo (compilador) *Investigaciones sobre Estado, Política y Administración Pública*, Tomo 3, Publicaciones del CIAP, Oficina de Publicación del CBC – UBA, Buenos Aires, Noviembre 1997.

VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*, Tesis de Magíster, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001, Policopiado.

VACCARISI, María Elizabeth, GODOY, Ana María y otros *Manual de recursos y/o servicios sociales del sector estatal en la ciudad de Neuquén*, FADE-Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Tomos I y II, 1997, Policopiado.

VACCARISI, María Elizabeth (Directora) *Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado Provincial Neuquino*, Informe Final de Investigación, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2001, Policopiado.

Capítulo 6

Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social

María Elizabeth Vaccarisi

Todo régimen democrático en el sistema capitalista debe conjugar la capacidad de generar consenso (legitimidad) por parte de la sociedad a la que representa, como de aminorar la conflictividad, producida por la lógica misma del sistema -igualdad de derechos, desigualdad distributiva-, éste es a criterio de algunos autores uno de los objetivos básicos de las políticas sociales.

El Estado plasma en las políticas públicas -entre ellas las políticas sociales-, el reconocimiento o no de determinados problemas ante los cuales decide implementar alguna intervención estatal. El modelo de estado vigente o preponderante determina la clase de problemas a ser reconocidos, los sujetos a quienes se les reconoce el mismo y el tipo de respuesta a disponer.

La identificación y construcción de determinadas situaciones como problemáticas o problemas, la efectúan siempre actores sociales (individuales, colectivos u organizacionales) y las acciones que promueven y desarrollan no son producto del azar, sino consecuencia de los objetivos o intereses que persiguen.

El Estado, como actor social, delimita, explica y define lo que considera problemático y a partir de ello precisa políticas y líneas de acción a desarrollar.¹ Las respuestas políticas que genera, deben entenderse como el producto de un proceso de construcción de problemas sociales², signado por movimientos de puja y de lucha entre el estado y la sociedad -en términos genéricos- para otorgar o no rango político al tema en disputa.

¹ Cabe aclarar que, hablar del Estado como actor que define políticas, no supone considerarlo como una entidad monolítica. El proceso de elaboración de políticas es un proceso complejo, en el cual intervienen múltiples actores con objetivos, intereses y lógicas diferentes - divergentes, convergentes y/o complementarias -. Desde una perspectiva weberiana, se puede reconocer la existencia de dos tipos de actores: los burócratas (personal de carrera, técnicos, profesionales) y los políticos (tomadores de decisión). Predominando -en términos absolutos y puros- los intereses ligados a la eficiencia (ponderación de los medios sobre los fines) en los primeros, y los ligados a la eficacia (consecución de los fines más allá de los medios) en los segundos. Este esquema dicotómico: medios-fines, técnico-político, puede ser una herramienta para considerar la tensión existente en el proceso de elaboración de políticas públicas. Complejidad que, por los propósitos planteados en este trabajo, no se profundizará dado que el interés se centra en considerar el “producto” - las políticas públicas, específicamente las sociales - que elabora el Estado para dar respuesta a la cuestión social.

² Sobre este tema, ver KRMPOTIC, Claudia *El concepto de necesidad y políticas de Bienestar*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2000.

En la lucha por instituir o negar el estatuto público de una necesidad social, esto es, otorgarle un lugar de legítima preocupación política, compiten –entre otras cosas– una diversidad de formas de hablar sobre las necesidades de las personas

“Se trata... de una *lucha simbólica*, donde se juegan los recursos discursivos disponibles por el colectivo a los fines de disputar legitimidad, frente a la colectividad enfrentada con sus demandas”³.

En otros términos, los planes y programas en los cuales se materializan las políticas sociales, no son mera respuesta estatal a problemas que afectan a grupos diversos,

“porque una política estatal es resultado de disputas y reinterpretaciones (es más un proceso que un “plan”) y porque es consustancial a la misma la definición del problema y la determinación de los sujetos de la intervención estatal”⁴.

En función del grupo poblacional hacia el cual van dirigidas las respuestas, es posible distinguir políticas sociales de corte universal -propias del “Estado de Bienestar”- y políticas sociales de tipo focalizado⁵ - típicas en el “Estado Neoliberal”-. En cada una de ellas subyacen diferentes concepciones de ser humano, de necesidades humanas fundamentales, del rol de estado, etc. Ello determina, junto con otros elementos, el contenido de las políticas sociales.

La política social “universal” se funda en la noción de un ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal, por lo tanto, las prestaciones provistas son universales y centradas en la oferta. Cada área social establece sus agendas de acuerdo a sus propios objetivos y prioridades, con escasa referencia a las particularidades de la población atendida.

En cambio, las políticas “focalizadas” se basan en una lógica diferente, subyace una concepción de hombre poseedor de necesidades básicas (incluyendo aquellas que hacen a la subsistencia). Parten del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones sociales de pobreza y vulnerabilidad social y, mediante la utilización de criterios de selectividad positiva se concentran en la adecuación del servicio a las necesidades del receptor, se centran en la demanda. Supone la idea de un Estado subsidiario: debe limitarse a beneficiar a aquellos hogares que no están en condiciones de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes.

En el caso particular de Argentina, durante la vigencia del ideario del estado benefactor, “el modelo corporativo dominó el proceso de desarrollo del régimen de Estado de Bienestar, pero a su vez fueron incorporados muchos elementos del

³ AQUÍN, Nora “La relación sujeto - objeto en Trabajo Social, una resignificación posible” en *La especificidad del Trabajo Social y la formación profesional*, Encuentro Académico Nacional de FAUATS, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1996, p. 30

⁴ GRASSI, Estela “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”, *e-l@tina*, Volumen 1, núm. 4, julio-setiembre de 2003, Udisha, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, p. 27

⁵ La política focalizada es un sub-tipo de la denominada política “selectiva”.

socialdemócrata; el componente liberal jugó un papel marginal"⁶, conclusión que surge de aplicar la tipología construida por Esping-Andersen⁷.

En nuestro país, el sistema de políticas sociales se asienta –durante cuatro décadas- sobre una red de seguridad laboral⁸, el sujeto social reconocido como destinatario de las prestaciones –excepto en educación- era el trabajador, no el ciudadano. Así se desvirtúa el pretendido contenido universalista. Rasgo cuya relevancia queda demostrada ante la implementación de las políticas neoliberales y el consecuente aumento de la desocupación. Se “diluyen” amplios sectores de la población como destinatarios de los servicios sociales -el trabajador deja de ser el sujeto-destinatario de la intervención social del Estado- y se configuran nuevos sujetos, los excluidos.

Con la hegemonización del modelo Neoliberal-Neoconservador y su ajuste estructural, el problema no es sólo de índole económica

“... sino que es parte de una redefinición global del campo político-cultural y del carácter de las relaciones sociales, expresión -a su vez- de los resultados de la lucha social y parte de un proyecto de “reintegración social“ con parámetros distintos a aquellos que “entraron en crisis” en los años 70”⁹.

⁶ LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto, *La nueva oscuridad de la política social*, Miño y Dávila Editores – CIEPP, Buenos Aires, 1998, p. 111.

⁷ Si bien se habla del Estado de Bienestar como el modelo de Estado en el capitalismo tardío, los estudios de Esping - Andersen - a partir de la experiencia internacional – permiten definir “modelos” de organización del Estado de Bienestar, traducidos en “tipos de regímenes”. Sintéticamente ellos son:

Régimen Liberal: predomina la asistencia basada en la evaluación de los medios disponibles por los potenciales beneficiarios, y tanto las transferencias universales como los planes de seguro social son modestos. Las reglas que definen la titularidad de los derechos son estrictas y a menudo asociadas a estigmas, y los beneficios son, usualmente, modestos. Se erige un sistema de estratificación sesgado hacia una relativa “igualdad de pobreza” entre los beneficiarios de los servicios estatales, una diferenciación de mercado entre las mayorías, y un dualismo político de clase entre ambos grupos.

Régimen Corporativista: predominio de los diferenciales de status, los derechos están ligados a la clase social y al status. Este corporativismo fue cubierto bajo un edificio estatal perfectamente dispuesto a desplazar al mercado como proveedor de bienestar. Los seguros privados y los beneficios adicionales ligados a la ocupación tienen un papel marginal. El énfasis del Estado está en mantener esta diferencia de status, por lo cual el impacto redistributivo es descartado. Típicamente, los regímenes corporativistas están moldeados por la Iglesia, por lo que se encuentran fuertemente comprometidos con la conservación del grupo familiar tradicional. Los beneficios de los seguros sociales recaen sobre los trabajadores, se alienta la maternidad y el trabajo de la mujer en el hogar, otorgando beneficios a los familiares dependientes (ejemplo: régimen de asignaciones familiares).

Régimen Socialdemócrata: los principios de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales han sido extendidos también a las nuevas clases medias. Promueve la igualdad de estándares elevados y no la igualdad de necesidades mínimas. La característica más sobresaliente es la fusión entre bienestar y trabajo. Está orientado a garantizar el pleno empleo y a la vez es enteramente dependiente de su obtención. El derecho a trabajar tiene el mismo status que el derecho a un ingreso. El enorme costo de mantener un Estado de Bienestar solidario, universalista y desmercantilizado significa que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos.

⁸ No complementada con un seguro de desempleo.

⁹ VACCARISI, María Elizabeth, GODOY, Ana María y ROCA, Silvia Andrea *Pensando a los sujetos de las políticas sociales en un contexto de crisis*, Congreso Internacional Políticas Sociales, Nuevo Siglo ¿Nueva cuestión social?, Concepción Región del Bio-Bio, Chile, Noviembre de 2000, p.13

Se instala nuevamente –como hipotetiza Aldo Isuani– la desocupación como disciplinador social, como mecanismo de control social. Simultáneamente –y con el mismo propósito– se erige un fuerte cuestionamiento a los derechos sociales adquiridos por el conjunto de la población, bajo el argumento de supuestos privilegios. Asimismo se generan y/o amplían políticas sociales que procuran dar respuestas a los cada vez más amplios sectores de la población excluidos, entre ellas las transferencias a las familias y la comunidad de responsabilidades referidas a la cobertura de necesidades básicas que anteriormente pertenecían a la esfera pública.

A partir de los años noventa, la problematización de la cuestión social se caracteriza por su contenido abstracto y fragmentador de la realidad social

“Así, las condiciones de vida y las condiciones de trabajo se trataron desconectadas entre sí y las relaciones que organizan, distribuyen y viabilizan el uso de la fuerza de trabajo en el mercado, estuvieron ausentes en el tratamiento político y social del problema del desempleo, tanto como en el de la pobreza, apenas definida como estado de carencias diversas (de bienes, servicios, poder, educación, trabajo) a partir de las cuales podían ser descriptos sujetos heterogéneos aunque, al final, homologados por su condición de víctimas, necesitadas de asistencia”¹⁰.

En síntesis, el Estado asume como responsabilidad principal en la temática social garantizar las necesidades básicas de la población mediante políticas sociales compensatorias.

Es necesario hacer un breve paréntesis aquí para señalar que, el concepto de necesidades básicas que permea estas políticas sociales es el de “carencia”

“Concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume como mayor fuerza y claridad la sensación de “falta de algo”¹¹.

Diferente sería el contenido de las acciones del Estado si se planificaran –por ejemplo– desde un encuadre de “necesidades humanas fundamentales” (enfoque de Desarrollo a escala humana, grupo GIPS¹²), las cuales son Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación y Libertad. Desde esta perspectiva

“las *necesidades humanas fundamentales* son atributos esenciales de las personas que se relacionan con la evolución; mientras que los *satisfactores* son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras; y los *bienes económicos* son objetos que se relacionan con coyunturas. Así,

¹⁰ GRASSI, Estela “El asistencialismo...”, cit., p. 27.

¹¹ VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*, Tesis de Magister, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001, Policopiado, p. 45

¹² Sobre este tema, ver MAX-NEEF, Manfred y otros *Desarrollo a Escala humana. Una opción para el futuro*, Development Dialogue, CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjöld, Suecia, 1986. ó KRMPOTIC, Claudia *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*”, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2000.

por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia”¹³.

Comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos, y previene contra toda reducción del ser humano a la categoría de existencia cerrada.

Son los satisfactores los que definen la modalidad dominante que una cultura o sociedad imprime a las necesidades. Los satisfactores no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que, por representar una forma de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas. Pueden incluir, entre otras, formas de organización, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes, todas en una tensión permanente entre consolidación y cambio.

Políticas sociales y políticas asistenciales, nuevos enfoques en un contexto de pauperización

La informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral, y por derivación, el crecimiento desmedido y heterogeneización de la pobreza es el escenario social que se consolida en Argentina a partir de la década del noventa, y un poco más tardíamente en la provincia de Neuquén.

Este escenario promueve el surgimiento de nuevos enfoques y de nuevos planteamientos de política social. La experiencia demuestra el predominio de los enfoques de la selectividad estática y de la gobernabilidad.

El enfoque de la “selectividad estática” propone como política social únicamente la atención de la pobreza y es un instrumento de carácter exclusivamente compensatorio y, eventualmente, transitorio. Las demás acciones orientadas hacia lo social son interpretadas como distorsiones del mercado, que violentan la asignación eficiente de los recursos. Este enfoque rima plenamente con las concepciones que enfatizan en el Estado Mínimo.

Obliga a desplegar todo un arsenal técnico dirigido a racionalizar al máximo la atención de la pobreza –incluye censos de pobres y mapas de pobreza–; su propósito es atender la pobreza hasta que el dinamismo del mercado la reduzca a un problema producido por desajustes coyunturales entre los mercados; no erradicarla.

Las líneas de acción más importantes que propone son privatización de servicios públicos sociales considerados no básicos y que no se orientan hacia los pobres; imposición de criterios selectivos en la definición del gasto social basados en la priorización de los pobres (primordialmente en condición de pobreza crítica); diseño de mecanismos dirigidos a procurar formas sostenibles de incorporación al mercado de los

¹³ VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales...*, cit., pp.45-46

grupos pobres de la población – incluyendo instrumentos de compensación o asistencia social temporal-.

Complementariamente, se opta por un aparato institucional mínimo especializado en la formulación de políticas de combate a la pobreza, asignándoles una función reguladora y de dotación de los servicios básicos indispensables para el funcionamiento de la economía (saneamiento básico, dotación de agua, servicios básicos de atención de la salud, educación básica).

Se propicia una serie de medidas dirigidas a promover la subsidiariedad, la promoción social se constituye en una política primordial y, consecuentemente, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y, por supuesto, las municipalidades adquieren un sentido instrumental.

El enfoque de la “governabilidad” con una concepción similar al anterior pero las medidas implementadas se justifican desde una perspectiva política. Procura otorgarle viabilidad política a los profundos cambios económicos, políticos y administrativos que experimenta la sociedad en virtud del proceso de liberalización económica y de globalización. Se le considera como una condición sine qua non para forjar un proceso de concertación social, sobre todo con los sectores más afectados por las reformas. En este marco, las políticas orientadas hacia lo social constituyen uno de los principales componentes para obtener la gobernabilidad. Ellas pueden propiciar un nivel adecuado de conformidad de los sectores sociales pobres hacia las reformas.

La gobernabilidad tiene un contenido esencialmente instrumental y coyuntural. Diferenciándose de la perspectiva keynesiana, para la cual la política social constituye un complemento del mercado gracias al cual es posible gobernar una sociedad caracterizada como desigual. Es, por lo tanto, un medio para construir una desigualdad legítima y dinámica (de carácter estructural). El nuevo concepto de gobernabilidad sólo trata de fomentar el gobierno de una sociedad en transición y sus objetivos son muy limitados.

En el campo de las políticas sociales se impulsa una significativa flexibilización del gasto social, se definen mecanismos de compensación social que atenúen la oposición de los sectores más pobres, se construyen instrumentos de selectividad que permitan atender los problemas sociales más desestabilizadores del ordenamiento político, se diseñan formas descentralizadas de la política social, procurando forjar consensos a nivel local, especialmente en los lugares más sensibles, que eviten un clima de desconcertación a nivel nacional, tácito o explícito.

Como puede observarse a nivel operativo existe coincidencia respecto de las acciones que debe desarrollar el Estado en el ámbito de la problemática social. Concepciones y medidas que comienzan a tener vigencia en Neuquén a partir de mediados de la década del noventa y que se materializan especialmente en el área de Acción Social.

Los planes y programas destinados a compensar las carencias –específicamente las materiales- asumen un papel protagónico en el proceso político-cultural de fragmentación de los intereses colectivos, propios del ideario neoliberal. Ella –la fragmentación- se convierte en el rasgo distintivo para abordar las problemáticas

sociales, se establecen vínculos sumamente frágiles entre pobreza y condiciones de empleo, y la asistencia tiñe el accionar de la política social.

Como lo señalan Lo Vuolo y Barbeito, en Argentina la asistencia social a grupos vulnerables tiene un papel residual durante la vigencia del Estado Benefactor – hasta fines de la década del setenta y en el caso neuquino se extiende hasta finales de la década del ochenta-.

La asistencia social, expresa Grassi, “siempre tuvo un *cliente* vergonzante: el pobre por desocupación... y, los agentes de la asistencia desarrollaron como rasgo típico un sentido de desconfianza hacia su clientela... atentos ante el *peligro* de los *abusadores*”¹⁴. Y continúa

“La asistencia social es un sector de políticas que, además de estigmatizar a su cliente (es *vago, débil, marginal o inadaptado o careciente*) es estigmatizada como forma de intervención en lo social, porque se le atribuye la capacidad de generar dependencia y/o subordinación política y clientelización. Peligro enraizado en su forma pre-estatal (la beneficencia), de la que ya los primeros filántropos tomaban distancia, privilegiando el consejo y la enseñanza (de la economía doméstica, el hábito del ahorro) antes que la ayuda”¹⁵.

Opinión que se sustenta en considerar que a nivel conceptual se toman como sinónimos políticas de asistencia con políticas asistencialista o asistencialismo. Esta confusión lleva muchas veces a rechazar a ultranza respuestas que brindan asistencia material, cuando el problema no es el recurso o beneficio entregado sino la intencionalidad y la concepción de sujeto de derecho o no que subyace en el responsable – individual o colectivo – de desarrollar la acción. En consecuencia, “... la asistencia social a los pobres puede ser: un gasto inútil, un adormecedor de conciencias, un desestímulo al esfuerzo propio, un medio de control social”¹⁶, pero también puede ser la primer instancia de un proceso que apunte a generar mejores condiciones de vida –enmarcadas en la autonomía y dignidad de las personas- a amplios sectores sociales que actualmente no pueden satisfacer sus necesidades fundamentales, ante las condiciones socioeconómicas de desigualdad y exclusión vigentes.

Tanto en nuestro país como en Neuquén en particular, las políticas sociales desarrolladas para brindar asistencia a los pobres, se pueden catalogar en general como políticas asistencialistas, que sumado a las prácticas clientelares, deviene en la configuración de sujetos pasivos y dependientes.

Según Estela Grassi, el estado neoliberal construyó su legitimidad mediante un discurso que devela la desigualdad¹⁷, catalogándola como costo social o víctimas del ajuste, situación devenida en natural (naturalización de la desigualdad y de la pobreza)

“... los *pobres* (trabajadores desocupados, más algunas capas de ocupados formales - precarios y no precarios- e informales) resultaron *perdedores* y

¹⁴ GRASSI, Estela “El asistencialismo...., cit., p. 28.

¹⁵ GRASSI, Estela “El asistencialismo...., cit., p. 28.

¹⁶ GRASSI, Estela “El asistencialismo ..., cit., p. 28

¹⁷ Para esta autora el discurso de la igualdad oculta una condición histórica de desposesión.

devinieron *carecientes* hasta de capacidades y condiciones para presionar por sus intereses. Consecuentemente, la política social global adquirió una orientación *asistencialista*: las intervenciones sociales se focalizaron en los *débiles*, como contrapartida de las reglas del mercado..., instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas, a la vez, en los discursos y en dichas intervenciones sociales. ... cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre”¹⁸

Otro rasgo del asistencialismo es la significación de la acción como acto moral. A nivel discursivo se plantea un cuestionamiento de la validez del concepto de derecho social, que es sustituido por el de deber moral. “La asistencia social ha dejado de obedecer al derecho de los desposeídos para constituirse en un deber moral de aquellos que están en condiciones materiales de ayudar”¹⁹ (sea un particular, un gobierno, un partido político, etc.)

Las políticas alimentarias y situación de pobreza en Argentina y en Neuquén

Las políticas sociales alimentarias²⁰ son intervenciones públicas (estatales o no) destinadas a influir en el consumo de alimentos, asumen diferentes maneras e históricamente se puede decir que se ha dado el predominio de alguna de ellas.

Las estrategias más frecuentemente empleadas son intervención en la cadena alimentaria (subsidios, controles y regulación de precios de alimentos en el mercado para reducir su costo); distribución gratuita de alimentos (bolsones de alimentos, financiamiento de compras a grupos multifamiliares, distribución de alimentos a instituciones –comedores escolares, por raciones, viandas, etc.-) y, apoyo a la producción de alimentos para el auto consumo (huertas familiares y comunitarias, cría de gallinas, etc.).

En nuestro país, hasta la década del ochenta, la modalidad predominante es la subvención de alimentos de consumo popular – directa o indirectamente – desde el Estado nacional (intervención que desaparece con el Plan de Convertibilidad en 1991). A ella se suman, el programa Materno-infantil (entrega de leche para embarazadas y niños recién nacidos hasta los 2 años) y comedores escolares (para ciertas regiones y sectores sociales).

Durante los ochenta se puede destacar la implementación -durante el gobierno radical, 1983-1989- del P.A.N. (Programa Alimentarios Nacional), primer programa significativo de asistencia alimentaria focalizado hacia los hogares pobres y vehiculizado mediante la creación de delegaciones propias en cada provincia. Cabe mencionar que, a la asistencia alimentaria (cajas de alimentos) se suman objetivos vinculados al mejoramiento sanitario (por ejemplo agua potable), pero por el uso

¹⁸ GRASSI, Estela “El asistencialismo..., cit., pp. 29-30

¹⁹ AQUIN, Nora *Identidad y formación: De conservaciones, superaciones y ruptura*, Boletín Electrónico Surá núm. 40, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, Noviembre 1999, p. 7

²⁰ Sobre este tema, ver GRASSI, Estela, HINTZE, Susana y NEUFELD, María *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994

clientelar del recurso no se cumplen en la mayoría de las provincias con el resto de los fines perseguidos.

Los programas focalizados en mayores de 65 años y en chicos de 0 a 5 años surgen en la década del 90. Se va transformando la importancia de lo alimentario entre los programas sociales, aumenta el peso de los mismos entre el conjunto de los programas sociales

“Un fenómeno en los años 80 es la centralidad que adquieren los programas alimentarios dentro de las políticas sociales. Esto ocurre al mismo tiempo que se retira el Estado de los programas de vivienda, agua potable, entre otros y que disminuye significativamente la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso pasando de un casi cincuenta por ciento a un diecinueve por ciento.”²¹

A nivel nacional, este tipo de programas están diseñados desde la complementariedad: complementar la dieta familiar y complementar los programas provinciales y municipales; como así mismo se destaca la fragmentación y superposición de recursos, situación coincidente a la que se produce en la provincia de Neuquén.

Según datos aportados por el Instituto ATE-CTA²² en Mayo de 2003, 9.224.196 de personas no acceden a la canasta básica de alimentos. En la Argentina, el problema alimentario se produce por la dificultad de acceder a una adecuada alimentación (hay abundancia y variedad de alimentos), acceso que depende de los precios de los alimentos, de la capacidad de compra basada en los ingresos de la población y de sus estrategias alimentarias. “Con las políticas neoliberales, el hambre y los problemas nutricionales crecen no por ausencia de alimentos sino por ausencia de derechos.”²³

Como ya se señalara, los programas alimentarios se ubican en el marco de las políticas focalizadas, en consecuencia las prestaciones se centran principalmente en Niños hasta los 14 años, Mujeres embarazadas o nodrizas y Ancianos.

“La exclusión de los mayores de 14 años, en plena edad de desarrollo madurativo; de hombres en edad económicamente activa, de mujeres en igual condición (salvo aquellas en situación de embarazo o lactancia...) y los ancianos menores de 70 años encuentran como único eje unificante su posibilidad de inclusión laboral y por lo tanto de autosatisfacción alimentaria a partir del consumo en el mercado por medio de su ingreso”²⁴.

Teniendo en cuenta la escasez de fuentes de trabajo, la alta de desocupación, la precarización laboral, las dificultades que encuentran los jóvenes para insertarse en un mercado laboral restringido, los magros haberes jubilatorios, etc. cabe preguntarse ¿qué

²¹ MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano *Consideraciones sobre Políticas alimentarias*, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires, 2003, p. 4 www.cta.org.ar/instituto/politsocial/Intercpolsoc1103.doc

²² Asociación de Trabajadores del Estado y Central de los Trabajadores Argentinos.

²³ MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano *Consideraciones sobre...*, cit., p. 5

²⁴ MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano *Consideraciones sobre...*, cit., p. 5

capacidad de autosatisfacer su alimentación tienen las personas que quedan fuera del foco de los programas alimentarios?.

Respecto a la situación de pobreza e indigencia, la situación de Argentina, en el segundo semestre de 2003, –según un informe elaborado por la CTA- es que

“casi la mitad de la población {está} por debajo de la Línea de Pobreza y una cuarta parte de ella con ingresos inferiores para la adquisición de una canasta mínima que le asegure la recomposición de las naturales energías gastadas durante el día (concepto de la Línea de Indigencia) dan cuenta de esta situación. En números estamos hablando que 18.355.445 compatriotas son pobres y de éstos 7.872.105 (el 43% de los pobres) tienen comprometido su existencia pues son indigentes”²⁵.

Siguiendo la misma fuente y para el mismo período, la región Patagónica²⁶ registra una tasa de Pobreza de 34,5 y una tasa de Indigencia de 14,1. Guarismos que si se desdoblamos en cada una de las localidades tomadas para la región, se puede observar que en Neuquén-Plottier la tasa de Pobreza es de 44,9 y de Indigencia es de 19,7.²⁷ En ambos casos, supera el promedio de la región y se acerca a la media nacional (tasa de Pobreza 47,8 y tasa de Indigencia 20,5²⁸)

Este marco de situación, que comienza a configurarse en Neuquén a mediados de la última década del siglo XX, casi en concordancia con lo ocurrido a nivel nacional, se produce una “explosión” de programas cuya estrategia central es la asistencia. El tradicional Departamento de Emergencia Social ya no puede cubrir la creciente demanda.

En la ciudad capital, donde se concentra casi el 50% de la población total de la provincia, están en ejecución –entre 1998 y 2001- siete programas y/o servicios que brindan ayuda alimentaria (destinadas centralmente a los menores y mujeres embarazadas) y cuatro cuyos destinatarios son personas de la tercera edad, dependiente principalmente del área de Acción Social. A ellos se suman, los comedores escolares y la ayuda de leche entregada por Salud Pública.

Los comedores comunitarios y la visión de los usuarios

Interesa detenerse particularmente en el comedor comunitario, por ser una modalidad elegida preponderantemente para brindar asistencia alimentaria y se enuncia como un espacio para generar la participación y organización comunitaria.

A fines analíticos y a modo de caso testigo, se toman los comedores comunitarios dependientes del municipio capitalino. El acceso²⁹ a ellos es factible a partir de una demanda institucional para indagar en los usuarios su percepción del

²⁵ LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomás *Pobreza e indigencia, mapa actual, evolución reciente y tendencias*, Instituto de Estudio y Formación de la CTA, Buenos Aires, Abril de 2004, p. 4

²⁶ En ella se toman como puntos de referencia las ciudades y/o localidades de Comodoro Rivadavia, Rada Tilly, Neuquén Plottier, Río Gallegos, Ushuaia, Río Grande.

²⁷ LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomás *Pobreza e indigencia...*, cit., pp.6-8

²⁸ LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomás *Pobreza e indigencia...*, cit., p. 4

²⁹ Se accede a doce comedores comunitarios y se entrevistan a cien usuarios del servicio.

comedor comunitario y la viabilidad de generar en ellos otro tipo de actividades -Talleres-, en términos de intereses, capacidades y recursos disponibles o existentes. En ese momento, la responsable del área parte de una conceptualización amplia de nutrición y una postura profesional y política que supera la mera entrega de alimentos.

“La focalización ha ido acompañada de cada vez mayores requisitos de inclusión de los propios beneficiarios y organismos no gubernamentales en la gestión de los programas a fin de disminuir sus costos operativos y los riesgos de burocratización.”³⁰

La participación se traduce, en el caso de referencia, en conformar el “grupo ejecutor” (es el responsable del servicio de elaboración y distribución de la comida), conformado por mujeres y cuyos integrantes tienen un perfil similar al de los destinatarios del comedor.

Cabe destacar que, en la mayoría de los comedores comunitarios, por razones de infraestructura, el servicio de alimentación adopta dos variantes: entrega de viandas y comedor comunitario propiamente dicho.

La casi totalidad de los entrevistados (90%) son mujeres, de las cuales mayoritariamente sus edades oscilan entre los 20 y 40 años – en un rango de variación que va de los 15 a los 60 años de edad -.

Los miembros de la familia usuarios del comedor son mayoritariamente niños (en general menores de 14 años) y en una significativa menor proporción, mujeres adultas, como así mismo, se registran algunos casos de varones y ancianos. Prevalecen las situaciones en las cuales entre tres y cuatro miembros de la familia son usuarios del comedor.

Si bien se detecta que predominan los casos de usuarios que hace un año o más que concurren al comedor, se registran varias situaciones que la percepción del servicio supera los cuatro años. Ello debe considerarse como indicador de la agudización de la situación de pobreza de amplios sectores de la sociedad y que la implementación de políticas de corte netamente asistencial - sumada a condiciones estructurales referidas a empleo, fuente de trabajo, etc. – que no modifican sustancialmente la problemática social.

Respecto a la opinión sobre el servicio brindado en el comedor comunitario, la mayoría de los entrevistados expresa estar conforme con la prestación recibida - tanto en términos de la comida como de la atención -. Las razones son amplias y variadas, desde el reconocimiento que la cantidad y/o calidad de la comida servida es adecuada, hasta la resignación “*Me gusta la comida porque no hay otra cosa*”.

Sin embargo, pese a la opinión favorable, un número importante de entrevistados plantean objeciones referidas al servicio y proponen cambios:

"Que hagan bien la comida y que la sirvan a horario",

³⁰ GRASSI, Estela, HINTZE, Susana y NEUFELD; María *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994, p. 189

*"Que de vez en cuando varíen la comida, que cambie, que no sólo sea guiso y estofado",
"Cambiaría principalmente al grupo de cocina, porque no es bueno".*

Es muy reducido el porcentaje de entrevistados que plantean sus inquietudes o críticas a algún miembro del comedor o del municipio. Las respuestas van desde *"Sí se lo dije a la coordinadora y tuve una respuesta buena. En otro momento no lo hubiese hecho porque antes era como hablarle a la pared"* hasta *"Si no le gusta quéjese a la dueña"*. Esta última expresión rememora la relación patrón-cliente, propia del clientelismo político.

Entre las razones por las cuales los usuarios en su mayoría no plantean sus quejas o inquietudes, se destacan: la actitud del receptor del planteo *"No me quejaría, las que sirven tienen su carácter"*; el temor a la pérdida del beneficio; la ausencia de espacios para realizar estos planteos *"No, porque no ha habido reunión de madres"*; *"No, es la primera vez que me lo preguntan"*.

Se infiere, a partir de los dichos de varios entrevistados, que el factor que principalmente incide en este bajo porcentaje, es el temor a la pérdida del beneficio. Esto puede asociarse a que subyace la idea que la prestación percibida no se sustenta en una concepción de derecho sino a una concepción de "dádiva o buena voluntad" por parte del Estado – en este caso el municipal -, percepción predominante entre los destinatarios de las políticas de corte asistencial. Afirmación que es claramente expresada por un entrevistado *"No, no podés decir nada, porque en realidad acá estás mendigando..."* En coincidencia con otros estudios³¹ que abordan el lugar asumido por los usuarios de políticas alimentarias, se visualiza en términos generales un posicionamiento de receptor pasivo. Situación que no coloca al usuario en el lugar de ciudadano, ni a la necesidad alimentaria en el lugar del derecho.

Otro aspecto a tener en cuenta, son las relaciones de poder que se establecen entre quienes brindan el servicio (ya sea el gobierno o el ejecutor directo) y los usuarios del mismo. Si se considera que el poder se sustenta en la disponibilidad de recursos (de diferente tipo), de información, de influencias, etc. Las cuotas de poder entre unos y otros son netamente desiguales. Paradójicamente, aunque el grupo ejecutor está conformado por personas con situaciones similares a la de los usuarios, la cuota de poder que poseen es superior, que los expone a desarrollar conductas teñidas de discrecionalidad hacia los usuarios, repitiendo esquemas de dominación-sometimiento propias de una sociedad desigual.

La implementación de comedores comunitarios es una modalidad que genera debates y críticas respecto a su impacto negativo en la vida familiar. Mayoritariamente los entrevistados prefieren la entrega de viandas. Los motivos son la comodidad, la intimidad, el comer en familia, el asegurarse que el niño coma

"La vianda, porque es más cómodo"

³¹ Sobre este tema, ver LUMI, Susana, GOLBERT, Laura, y TENTI FANFANI, Emilio *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Miño y Dávila Editores/ CIEPP, Buenos Aires, 1993

"Prefiero seguir recibiendo la vianda porque los chicos comen más tranquilos en casa, porque acá en el comedor se sienten presionados y les da vergüenza";

"Vianda, por la disponibilidad horaria, uno de los chicos va a la tarde y otro a la mañana. Si viniera a comer acá el espacio no alcanzaría";

"El sistema de vianda porque puedo ver que mi hijo se come toda la comida";

"Prefiero la vianda porque comemos en familia y todos juntos".

Entre aquellos que prefieren comer en el comedor comunitario, la razón principal esgrimida es el tamaño de la ración *"En el comedor, porque la ración es mayor que en la vianda y podés repetir"; "Prefiero que vengan acá, se les da más comida que en la vianda"*. Y, en un número reducido de casos se afirma que el comedor es más seguro que la vianda (referido a que en la casa la comida destinada a los niños la comen otras personas) y el comedor es visualizado como medio de integración.

La casi totalidad de los entrevistados coinciden que en el comedor se deberían o podrían desarrollar otro tipo de actividades. Un aspecto significativo, es que priorizan como destinatarios de esas actividades a los niños, aunque se muestran igualmente interesados en actividades para adultos o toda la familia.

Básicamente se proponen actividades que hagan a la contención, apoyo y desarrollo de los niños (recreación, deporte y apoyo escolar), a actividades que den respuesta a necesidades de su vida cotidiana y en algunos casos que capaciten o faciliten la inserción laboral. Un argumento que se reiteró es la necesidad de que "los niños no anden en la calle", hacer actividades en el comedor daría mayor seguridad.

Demandas que remiten a que en la sociedad neuquina -en este caso- amplios sectores de la población no tiene acceso a actividades que permitan satisfacer aspectos vinculados con el desarrollo integral de las personas (como son el deporte, la recreación, una educación adecuada, etc.), a lo que se suma la notoria retirada del estado en estas esferas de la vida social.

Como se señalara anteriormente, las políticas de asistencia incluyen entre sus lineamientos incrementar la participación de la comunidad, aspecto que se indaga vinculado a implementar otras modalidades para brindar el servicio de alimentación (por ejemplo cocinas comunitarias) como de desarrollar otras actividades (por ejemplo talleres) y en relación a ello, las capacidades y recursos que poseen los usuarios.

Respecto a la posibilidad de implementar cocinas comunitarias, las opiniones están divididas, si bien la mayoría de los entrevistados plantea que le interesaría o aceptaría la idea de organizar las cocinas. Asocian las ventajas a poder preparar la comida en su casa y a la mejor calidad *"Sí, aceptaría cocinar con mamás, porque comeríamos mejor"*.

Sin embargo, un obstáculo u objeción que identifican ambas partes, es que se plantean dudas respecto a la posibilidad de organizarse

"Haría lo de cocinar con varias mamás, tendría que ser bien organizado"

"No, porque no se podrían organizar bien y terminarían todas peleadas...";

“No, porque es más conflictivo...”

Es así que, en algunos comedores, varios entrevistados prefieren que se les entreguen los alimentos y cocinar ellos en sus casas.

En las estrategias de ayuda mutua y/o comunitarias no sólo es importante el resultado -mejorar la satisfacción de las necesidades alimentarias como en este caso- sino el proceso que lleven a cabo los involucrados. La calidad del mismo cimentará o no la posibilidad de que los sujetos potencien para otras situaciones el hecho de trabajar en conjunto. En consecuencia, en situaciones como la analizada –la existencia de resistencia o temor respecto al aspecto organizativo- es necesario que el proceso tenga un acompañamiento técnico-profesional a fin de garantizar que la experiencia de trabajar en conjunto sea enriquecedora.

En general, la mayoría de los entrevistados manifiesta su interés en participar en los talleres propuestos desde el municipio³² y estar dispuestos a colaborar en la organización de los mismos. Un número importante no sabe cómo y, el resto propone colaborar con materiales, herramientas, conocimientos o habilidades que posee *“Algo de pintura entiendo. En manualidades me defiendo bastante bien. No tengo grandes estudios pero podría ayudar a dar clases de apoyo”*. En síntesis, las respuestas más frecuentes apuntan a transmitir sus conocimientos, colaborar en la organización (sin detallar cómo); participando, aprendiendo, cuidando a los niños, limpiando el lugar.

Independientemente de la modalidad del servicio alimentario que se ofrece, el comedor comunitario es significado por los entrevistados como un espacio social donde se pueden gestar respuestas a otros problemas y no sólo los alimentarios.

En el discurso ocupan un lugar central los niños y su alimentación, su recreación, su cuidado y seguridad, su educación. Son temas significativos, no sólo por su reiteración, sino por la relevancia que a los mismos le otorgan y a la predisposición manifestada para colaborar en actividades que den respuesta a lo señalado. Ello evidencia, que las familias demandan al comedor respuestas que ellos mismos - por diferentes razones - no pueden dar o que otras instituciones de la comunidad tampoco dan.

La ponderación de los entrevistados del comedor como un espacio social, cobra especial relevancia en momentos de crisis, donde la violencia social permea diferentes espacios y vínculos sociales, donde necesidades humanas básicas para el desarrollo integral de los sujetos no pueden ser resueltas en los ámbitos típicos (por ejemplo, la familia), es imprescindible generar otros espacios, vínculos sociales, desde una intencionalidad solidaria, donde los sujetos puedan re-encontrar su capacidad creativa, la posibilidad de pensar y construir colectivamente respuestas a las situaciones que atraviesan.

Finalmente, se detecta entre algunos de los diferentes actores entrevistados (personal técnico-profesional, coordinador de comedor, integrantes del grupo ejecutor y entre algunos usuarios) preocupación respecto a que el sistema de viandas no

³² Los talleres propuestos son: Taller de Apoyo Escolar y Copa de Leche; Cocinemos más y mejor; Reciclado de ropa y ropero comunitario; Proyecto de las áreas estético - expresivas y deportivas, Talleres de Capacitación Laboral Comunitaria.

garantizaría que el receptor de la comida sea el destinatario previsto: el niño. Dichas posturas en cierto modo contradicen lo planteado como política nutricional del municipio que considera como población objetivo a toda población en situación de riesgo social o vulnerabilidad.

Situación que estaría señalando una brecha entre lo planificado y lo ejecutado, no se está brindando el servicio alimentario a toda la población reconocida como destinatario.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en este caso –como en la mayoría de los programas alimentarios-, la focalización se efectúa sobre individuos y no sobre grupos familiares. Es poco probable pensar que en familias donde se ha detectado que los niños (menores de 14 años) presentan necesidades alimentarias insatisfechas, sean éstos los únicos del grupo familiar que las tengan. Por ende, si no existe una directiva clara respecto al perfil del destinatario entre los ejecutores de los programas, pueden suceder rupturas en la implementación de las políticas.

Por último, como expresa Grassi, no se debe olvidar que en las políticas que brindan asistencia material, ronda como trasfondo entre los agentes de la asistencia –por lo menos en muchos de ellos- ese sentido de desconfianza hacia su clientela y están atentos ante el *peligro* de los *abusadores*.

A modo de conclusión

La sociedad es –entre otras cosas- un espacio simbólico de lucha y de competencia entre sujetos por imponer su forma de ver el mundo. En este escenario se construyen las identidades sociales, se conquistan identidades pero también se asignan identidades. El estado, por poseer un mayor poder de legitimación, tiene la capacidad de asignar identidades mediante la clasificación de los sujetos.

Así en el ámbito de las políticas sociales, durante la vigencia del ideario del estado benefactor, las personas se las clasifica como “ciudadanos”, reconociéndolos como sujetos portadores de derechos. En cambio, con la consolidación del estado neoliberal, se las cataloga a partir de la situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Los miembros de la sociedad pasan a ser “no pobres, nuevos pobres y pobres estructurales” ó “incluidos y excluidos” ó “vulnerables y no vulnerables”.

La construcción de identidades es la resultante de un proceso histórico, las identidades se yuxtaponen, coexisten en forma conflictiva la de ciudadano, conciente de los derechos que le caben y el papel que debe jugar el estado para garantizarlos y, la de excluido, pobre, que depende de la caridad del estado para poder sobrevivir cotidianamente.

A partir de estas clasificaciones se definen los destinatarios de las políticas sociales. La focalización materializa las nuevas formas de clasificación. La implementación de medidas de tipo asistencial se hace en virtud un genérico principio constitucional y, fundamentalmente, como un acto solidario con una población carenciada.

Los destinatarios se convierten en meros receptores de políticas que no otorgan a sus beneficiarios un “derecho” que eventualmente se puede reclamar. Así se enfrentan con un sistema discrecional que conjuntamente a las prácticas clientelares les inhibe el ejercicio de los derechos y se consolida la intencionalidad subyacente en las políticas alimentarias de actuar como control social y reducir el nivel de conflictividad social.

A partir de la década del noventa, en Argentina las políticas alimentarias cobran un papel protagónico en el escenario de atención de lo social. A lo largo del territorio del país millones de personas que no pueden cubrir sus requerimientos mínimos de alimentación son destinatarias de programas alimentarios en sus diferentes modalidades.

La focalización define criterios clasificatorios a fin de determinar quiénes son o no destinatarios de las políticas alimentarias, sin evaluar si los que quedan “fuera del foco” están en condiciones de garantizar los requerimientos nutritivos básicos

“Además, los programas alimentarios a través de indicadores de NBI, excluyen a familias que, encontrándose dentro del mercado de trabajo, posee un sueldo estable y fijo; pero no analiza si ese salario cubre o no las necesidades básicas de la población. Es decir, una población que tiene un riesgo social no tomado en cuenta por las políticas alimentarias. Se lo excluye por su condición de asalariado, "se lo excluye por estar incluido", sin tomar en cuenta su precariedad de ingresos y sin considerar si está garantizada su subsistencia”³³

Otro rasgo que poseen las políticas sociales es el de promover la participación de diferentes actores, entre ellos los usuarios, a quienes se los incluye en la gestión de los programas (un ejemplo de ello son los grupos ejecutores del caso analizado). Esta participación de los actores no deja de ser positiva, pero está muy alejada de ser una construcción colectiva de las políticas sociales.

La participación comunitaria en los programas sociales en general persigue el propósito de prevenir situaciones de conflictos. En los programas alimentarios, en particular, atravesados por prácticas asistencialistas y clientelares, tanto en la modalidad con que circula la información, como quién tiene el poder de los recursos y las decisiones, la población se ve condicionada a aceptar esta modalidad por temor a perder el beneficio.

Situación que, como en el caso de la provincia de Neuquén, si se le suma la permanencia casi ininterrumpida durante cuatro décadas del mismo grupo de poder al frente del sistema político, permiten entender la desmovilización social existente, en una sociedad que hasta mediados de la década del noventa se caracteriza por altos niveles de participación y movilización político social.

Ello demuestra que las Políticas Sociales, implementadas de este modo, rompen y debilitan la gobernabilidad y la democracia.

³³ Gómez, María Deidamia, ZURDO, Patricia, DIAZ, Adriana Noemí y MUCHUT, María Isabel “Políticas Alimentarias y Control Social”, en *Desde el fondo*, Cuadernillo temático núm. 20, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Diciembre de 2000, p. 3 www.margen.org/desdeelfondo/num20/alimen.html

Bibliografía

- ANDRENACCI, Luciano, NEUFELD, María Rosa y RAGGIO, Liliana (coordinadores) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*, Serie Informes de Investigación núm. 11, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, 2001.
- AQUIN, Nora *Identidad y formación. De conservaciones, superaciones y ruptura*, Boletín Electrónico Surá núm. 40, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, Noviembre 1999.
- ESCURRA, Ana María *¿Qué es el Neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Lugar Editorial, IDEAS (Instituto de Estudios y Acción Social), Buenos Aires, 1997.
- GRASSI, Estela “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”, en *e-l@tina*, Volumen 1, núm. 4, julio-setiembre de 2003, Udisha, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- GRASSI, Estela, HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994
- GÓMEZ, María Deidamia, ZURDO, Patricia, DIAZ, Adriana Noemí y MUCHUT, María Isabel “Políticas Alimentarias y Control Social”, en *Desde el fondo*, Cuadernillo temático num. 20, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Diciembre de 2000. www.margen.org/desdeelfondo/num20/alimen.html
- ISUANI, Ernesto y otros *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Editorial Miño Dávila, Buenos Aires, 1993.
- KRMPOTIC, Claudia *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2000.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto *La nueva oscuridad de la política social*, Miño y Dávila Editores – CIEPP, Buenos Aires, 1998.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, UNICEF-CIEPP-Losada, Buenos Aires, 1995.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto *Contra la exclusión. ¿Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo?*, Editorial UNICEF – Losada, Buenos Aires, 1994.
- LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomás *Pobreza e indigencia, mapa actual, evolución reciente y tendencias*, Instituto de Estudio y Formación de la CTA, Buenos Aires, Abril de 2004.
- LUMI, Susana, GOLBERT, Laura, y TENTI FANFANI, Emilio *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Miño y Dávila Editores – CIEPP, Buenos Aires, 1993.
- MAX-NEEF, Manfred y otros *Desarrollo a Escala humana. Una opción para el futuro*, Development Dialogue, CEP/AUR - Fundación Dag Hammarskjöld, Suecia, 1986.
- MINUJIN, Alberto (editor), Beccaria, Luis y otros *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, UNICEF – Losada, Buenos Aires, 1996.
- MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano *Consideraciones sobre Políticas alimentarias*, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires, 2003. www.cta.org.ar/instituto/politsocial/Interpolsoc1103.doc
- PERONA, Nélica y ROCCHI, Graciela *Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares*,

Congreso Internacional de Políticas Sociales, Universidad del Bío Bío, Concepción (Chile), Noviembre de 2000.

TEIXIDO, Lucrecia *Inclusión Vulnerable y Políticas Públicas*, IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad, C.E.A., Buenos Aires, 1999.

VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*, Tesis de Magister, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001, Policopiado.

VACCARISI, María Elizabeth, GODOY, Ana María y ROCA, Silvia Andrea *Pensando a los sujetos de las políticas sociales en un contexto de crisis*, Congreso Internacional Políticas Sociales, Nuevo Siglo ¿Nueva cuestión social?, Concepción Región del Bio-Bio, Chile, Noviembre de 2000, Policopiado.

Capítulo 7

El proceso de construcción de la ciudadanía. El caso del municipio de Cutral Co, Neuquén

María Susana Palacios

El municipio –“raíz y la sal de la libertad”, según Martí- “es la primera comunidad naturalmente formada por el instinto sociable del hombre, la primera reunión que congrega los bienes particulares en un bien público y general”¹; o sea, que es resultado de la tendencia asociativa del hombre, que busca sumar esfuerzos para mejorar su calidad de vida. Por lo tanto, podríamos decir que el estado comunal es la cuna de la vida cívica y en ese ámbito el ciudadano puede y debe tener la más activa participación en la resolución de los problemas comunitarios.

Esta institución ha sido objeto de numerosos estudios que pueden sintetizarse, a grandes rasgos, en dos líneas: una que sostiene la autarquía municipal, planteando la existencia de entes administrativos resultantes de la unión de las familias residentes, sin connotación alguna de índole política; y otra que retoma los argumentos federalistas norteamericanos y lo reconoce como una entidad autónoma, parte del cuerpo político de la nación. Desde esta perspectiva, constituye la base de las prácticas políticas que garantizan la supervivencia de la libertad².

Si bien el municipio argentino se encuentra reconocido en el Art. 5º de la Constitución Nacional³, su autonomismo se acentúa al convertirse los territorios nacionales en provincias, ya que en las constituciones entonces sancionadas, no sólo se consagra precisamente su autonomía, propiciando en tal sentido que cuente con poder tributario, sino también se reconoce la facultad de dictar su propia Carta Orgánica. Como indicadores de esa autonomía pueden señalarse: “I) el establecimiento de la organización político-administrativa; II) la determinación de las atribuciones y la esfera de acción del gobierno local, en armonía con las atribuciones del gobierno estatal o provincial; III) elección de las autoridades del gobierno local”⁴.

Los elementos precedentemente expuestos se encuentran claramente expresados en la Constitución de la Provincia del Neuquén, que reconoce “las más amplias facultades a los Municipios, en forma tal que sean éstos quienes ejerzan la mayor suma de funciones del gobierno autónomo en cada jurisdicción, equivalente a ponerlo en manos de los respectivos vecindarios”⁵. Por lo tanto disponen de amplias atribuciones,

¹ PALOMEQUE, Leonardo “¿Autarquía y autonomía? En el proceso histórico del municipio argentino”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos. Aires., 1992. Biblioteca Política Argentina, núm. 369, p. 19.

² PRIVITELLIO, Luciano de *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras*, Siglo XXI, Buenos. Aires., 2003.

³ En dicho artículo, se estatuye “asegurar el régimen municipal”.

⁴ PASSALACQUA, Eduardo “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y autarquía”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., p. 33.

⁵ Constitución de la Provincia del Neuquén, Primera Parte, Capítulo I –Declaraciones y derechos. Art. N° 11.

tales como las referidas a su organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral; la creación, recaudación e inversión de sus propios recursos, la contratación de servicios públicos y el otorgamiento de concesiones a particulares, la administración de los bienes municipales, etc.⁶. Y, por otra parte, a los municipios comprendidos en la primera categoría (más de cinco mil habitantes) les permite el dictado de su carta orgánica.

Ahora bien, por interpretar que las prácticas democráticas se deben aprender y realizar en las bases mismas de la sociedad, destacamos la importancia de estudiar el funcionamiento del municipio y la participación vecinal en el gobierno y en el quehacer de las ciudades y pueblos. En ese marco, creemos conveniente el abordaje de un caso particular –el municipio de Cutral Co (Provincia de Neuquén)- desde su origen territorialiano hasta su constitución en la etapa provincial (1952-1962), con el objetivo de analizar los cambios que sobrevienen en la organización comunal al modificarse su status jurídico. A ello le sumamos el estudio de las distintas instancias de participación informal que desarrollan los vecinos de la localidad, teniendo en cuenta su carencia de derechos políticos como consecuencia de las restricciones que impone la legislación vigente a los habitantes de los Territorios Nacionales. Esto nos permite una mejor comprensión del proceso de construcción de la ciudadanía en el espacio elegido.

Vecindad e instancias de mediación informales: el asociacionismo

Entre los problemas⁷ que condicionan el desenvolvimiento material, social y político de Neuquén, debemos destacar la organización política administrativa dada por la Ley 1532 (1884), cuyas imprecisiones “se traducían en limitaciones a la acción gubernativa derivadas tanto de las relaciones marcadamente dependientes con respecto al poder central, como de las planteadas entre las autoridades locales cuyos ámbitos de acción, no bien delimitados, conducían a frecuentes conflictos entre ellas”⁸.

El margen de acción de las autoridades locales en el marco de esta ley es prácticamente nulo por la dependencia existente con el poder central, pues éste no sólo designa a las mismas sino que además tiene a su cargo la recaudación de impuestos. Sin embargo los problemas más serios radican en el aspecto político: la imposibilidad de participar en la elección de las autoridades nacionales y locales, salvo las comunales

⁶ Constitución Provincia del Neuquén, Cuarta Parte, Capítulo I -Del régimen municipal, Art. 182-184-186 y 204.

⁷ La escasa población y las comunicaciones deficientes también influyen en una particular configuración espacial marcada por las vinculaciones simultáneas y complementarias con los mercados del Atlántico y del Pacífico aunque, en virtud de decisiones del Estado nacional en las primeras décadas del siglo XX, se va delineando una creciente tendencia a favor de los mencionados en primer término. Entre dichas decisiones podemos mencionar el traslado de la capital a la Confluencia (1904), la extensión de la vía férrea hasta Zapala (1913), las obras de riego y posteriormente, la construcción del puente carretero sobre el río Neuquén (1937), la instalación de unidades militares y el establecimiento de bancos y distintas reparticiones del gobierno nacional en Neuquén capital. Ver FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta “La política y lo político en Neuquén: La política territorialiana en el marco del desenvolvimiento económico y social de Neuquén (1884-1955)”, en BANDIERI, Susana, FAVARO Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Bs. As., 1993, pp 289-290.

⁸ FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta “La política..., cit., p. 305.

cuando las poblaciones cumplieran determinados requisitos⁹, como asimismo la falta de representación en el Congreso Nacional; en suma, la negación de los derechos políticos a los habitantes del Territorio.

El poblamiento de Cutral Co se inicia a comienzos de la década del '30, debido al desalojo de los asentamientos ilegales dentro del “octógono fiscal”¹⁰, ordenado por la Administración local de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en adelante Y.P.F.)¹¹. Más allá de “la línea”¹², en torno a dos pozos de agua existentes, los expulsados levantan albergues precarios, carentes de los servicios elementales, en un medio caracterizado por la aridez, los grandes médanos, los fuertes vientos, la escasez de agua superficial, el peligro de aluviones de barro y las temperaturas extremas.

La naciente población no sólo se constituye en el refugio de los obreros de las empresas petroleras, sino también de aquellos que llegan atraídos por la posibilidad de trabajar en las mismas y por las expectativas comerciales que se avizoran. El abandono en que se encuentran por parte de las autoridades origina prontamente la necesidad de organizarse a fin de obtener bienes y servicios. Esto se traduce en modalidades de acción indirectas o informales, que movilizan a algunos actores sociales a la constitución de asociaciones, originándose las primeras tramas de relaciones socio-económicas. Así se va conformando un “espacio público local”¹³, centrado en el principio del “vecinalismo”¹⁴, en el marco de una participación política de carácter informal.

En este contexto comienzan a organizarse las primeras comisiones y surgen las primeras discrepancias. El accionar de la denominada “Amigos del Pueblo” –cuyos objetivos son “... vigilar los intereses generales del vecindario, interceder ante las autoridades...”¹⁵– no satisface las expectativas de la población. Muy pronto el descontento se canaliza a través de un periódico, que expresa: “... hasta la fecha en nada se han pronunciado que sea beneficioso y merecedor de mención... a los componentes

⁹ Una población tiene derecho a elegir un Concejo Municipal cuando supera los mil habitantes. Esto sin embargo no siempre se concreta en la práctica, debido a las imperfecciones de la legislación, la falta de datos censales precisos y la escasa voluntad política de las autoridades nacionales.

¹⁰ Reserva asignada a Y.P.F., que abarca 7.584 hectáreas, tomando como centro el pozo N° 1 con un radio de 5 kilómetros, según un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 30/09/1919.

¹¹ En 1918, el descubrimiento del petróleo en el área de Plaza Huincul –en la actualidad, localidad situada sobre la Ruta Nacional N° 22, distante a 105 km de Neuquén capital y 115 de Zapala– determina el inicio de una de las actividades económicas más importantes tanto en la etapa territorialiana como en la provincial. A la acción estatal llevada a cabo por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa creada en 1922, se suman compañías privadas, tales como Astra y Standard Oil. La imposibilidad de brindar alojamiento a todos los recién llegados en los campamentos de las petroleras que operan en la zona lleva a la aparición de asentamientos ilegales dentro del “octógono fiscal”, en las proximidades de las fuentes naturales de agua. Ver PALACIOS, María Susana y PARIS, Norma “Municipio y sectores dirigentes: el caso Cutral Co (1933-1955)”, en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, cit. e IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales y familias. Comportamiento político en Neuquén (1930-1960)”, Ponencia en las VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Neuquén, 1999, (inéedita)

¹² Con este nombre se conoce “la demarcación de sólidos postes de hierro, clavados en cada uno de los esquineros del octógono fiscal y unidos, uno a otro, con ‘largas rastrilladas’ de 5 kilómetros de longitud”. SAADE, Alesio Miguel *Cutral Co. Tiempos de viento, arena y sed. (Mis recuerdos. 1933-1958)*, Encestando S.R.L., Bahía Blanca, 1986.

¹³ El espacio público es el espacio de la práctica política, que lleva a la construcción de representaciones “virtuales” (informales) y “reales” (formales), las que garantizan la legitimidad de un poder.

¹⁴ Ver IUORNO, Graciela y PALACIOS María Susana. “Redes sociales...”, cit.

¹⁵ *La Cordillera*, 15 de septiembre de 1934.

de dicha comisión sólo los guían miras comerciales...”¹⁶. Simultáneamente se integra otra comisión llamada “Pro-escuela Pueblo Nuevo”¹⁷, que cuenta aparentemente con mayor consenso en la población¹⁸.

En estas circunstancias y dado que ambas¹⁹ recurren a la Gobernación en busca de recursos para concretar sus objetivos, el gobernador requiere la mediación del doctor Zanni²⁰ para superar las diferencias existentes. La gestión resulta exitosa y se conforma una nueva comisión, denominada “Pro Obras Públicas de Pueblo Nuevo”, contándose entre sus integrantes Nathan Weinstein, Naum Filkeistein y Alberto Rosell Per, todos comerciantes. Zanni recoge “... la pésima impresión producida por la actuación de la ex comisión ‘Amigos del Pueblo’...”, en la que no poco influye que “... los gastos principales han sido hechos a favor de los mismos miembros de la comisión...”²¹.

Estos acontecimientos permiten inferir que la participación de los pobladores no se agota en la elección de los miembros de una comisión. Ejercen además un contralor sobre quienes han elegido, exponiendo sus quejas y sin reconocer aún el liderazgo de ningún miembro de la comunidad.

Seis meses después de la intervención del doctor Zanni, la comisión por él conformada es reemplazada por otra, en la que participan algunos nombres ya conocidos. Si bien desconocemos detalles de lo sucedido, creemos que constituye una prueba evidente de la persistencia de los desacuerdos en el marco de los esfuerzos que realizan algunos vecinos por alcanzar una posición distintiva en la sociedad.

De los integrantes de la nueva agrupación, cuatro han participado en aquella tan fuertemente cuestionada tiempo atrás. Uno de ellos justamente –Elías Sapag- firma un volante dirigido a la población, que constituye “el primer testimonio escrito de exhortación política a la población de Pueblo Nuevo”²². En él, se proclama la intención de respetar la voluntad popular: “Nada hemos de decidir sin escuchar y sin antes imponernos de que lo que es del Pueblo sea construido sobre una base legal”. Y, quizá, para disipar las dudas que pudiera haber dejado su actuación en la ex Comisión Amigos del Pueblo, explicita que la voluntad de estos representantes “está fundada en el más absoluto desinterés”²³. Es de destacar que todas estas comisiones funcionan con contribuciones voluntarias de los vecinos, ya que no disponen de aportes oficiales.

¹⁶ *Argos*, 25 de septiembre de 1934.

¹⁷ Nombre con el que se conoce a esta localidad desde su fundación hasta el momento en que las autoridades nacionales aprueban como denominación oficial, mediante Decreto N° 62435, el de Cutral Co.

¹⁸ *Argos*, 25 de octubre de 1934.

¹⁹ La comisión “Los Amigos del Pueblo” está integrada por Alberto Rosell Per, Roberto Robles Bentham y Elías Sapag, entre otros; mientras que en la denominada “Pro edificio escolar”, podemos mencionar a Esteban Nolasco, Miguel Majluf, etc.

²⁰ El doctor Víctor Ezio Zanni es Director del Hospital Y.P.F. de Plaza Huincul y, con la anuencia del gobernador Carlos H. Rodríguez, organiza espacialmente el poblado. Cuenta para ello con la colaboración del Jefe de Paz y Jefe del Registro Civil de Plaza Huincul, Miguel A. Bennasar y el Jefe de Estudios y Proyectos de Y.P.F., agrimensor Luis Baka.

²¹ Carta del Dr. Víctor Ezio Zanni al Gobernador del Territorio, de fecha 21 de febrero de 1935. Gentileza Srta. Olga Lione.

²² SAADE, Alesio Miguel *Cutral Co. Tiempos de viento...*, cit., p. 94.

²³ SAADE, Alesio Miguel *Cutral Có. Tiempos de viento...*, cit., p. 24.

En este tipo de asociaciones, predomina el criterio de igualdad dado que los individuos se unen por propia voluntad, en forma permanente o transitoria. Si bien este “asociacionismo” está en principio ligado a intereses particulares, se da una lógica de funcionamiento que articula potencialmente los intereses particulares con un interés más general y ello posibilita incidir sobre la toma de decisiones en el poder político. Integrar una asociación puede ser un lugar de una práctica ciudadana activa, que permite a ese individuo ejercer influencia con sus acciones y prácticas en el régimen político. No sólo implica pues una dinámica social y de vida, sino que también opera en el ámbito político.

Por otra parte, estas instancias favorecen la progresiva consolidación de un grupo de vecinos²⁴ en la localidad, integrado mayoritariamente por comerciantes, a través del prestigio alcanzado por sus logros en la labor comunitaria y a la que no resultan ajenas las incipientes redes de relaciones que se comienzan a gestar. Ello obedece quizás a que, por la actividad que desempeñan, disponen de más tiempo y obran con mayor independencia sin los condicionamientos que impone el empleo público. Por otra parte, una actuación meritoria en una comisión, constituye una carta de presentación de peso para otra oportunidad.

De este modo, la temprana y activa participación de los vecinos favorece el desarrollo del espíritu cívico porque “quien participa no es pasivo, quien protagoniza no es sumiso, quien realmente se siente integrante del poder político no se convierte en un mero receptor de sus decisiones”²⁵. La actividad participativa constituye pues el mecanismo por el cual los individuos se familiarizan con los intereses que están más allá de su entorno personal y los lleva a reconocer la importancia de prestar atención a los asuntos públicos²⁶. Son ellos los que asumen los roles significativos en la relación hacia arriba, con los miembros de la Comisión de Fomento, con los funcionarios territorianos, con las autoridades locales de Y.P.F. Indudablemente, sus prácticas en la resolución de los problemas comunitarios favorecen a posteriori su concientización con respecto a asuntos de mayor importancia en el orden provincial o nacional, que también exigen participación.

Hacia 1936 la Gobernación crea la primera Comisión de Fomento²⁷, designando a sus miembros, previa consulta con vecinos del lugar y autoridades de la empresa estatal; aunque no debe descartarse el conocimiento que ya tiene de algunos vecinos como consecuencia de las diversas gestiones que vienen realizando, de su accionar en la comunidad y de las relaciones entre los Sapag²⁸ y miembros del Ejército. Este hecho

²⁴ La calidad de vecino es inseparable del domicilio; implica residir en el lugar. No es una condición cerrada; se puede adquirir.

²⁵ DE PAULA, Osvaldo “Participación municipal”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., p. 70.

²⁶ KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, UBA/UDISHAL, Buenos Aires., 1988, Tomo 1 y 2.

²⁷ Resolución de la Gobernación del Territorio del Neuquén del 14 de abril de 1936, designando como integrantes a Gerardo Jerez, Elías Sapag, Julio Vendramini, Roberto Robles Bentham y Ernesto Geimonat.

²⁸ Familia de origen libanés, que abandona su país debido a las frecuentes guerras y a las escasas expectativas de progreso material. En 1909, Habib Mansur Sapag llega a la Argentina y se traslada a Neuquén con dos de sus hijos, instalándose en Covunco Centro. Allí se dedican a actividades comerciales y agropecuarias. Se conforma así la sociedad “Sapag e Hijos”. A su arribo a la Argentina, se suma a la misma otro hijo de Habib, Canaan (padre de Elías, Felipe y Amado, todos de conocida y prolongada

trae aparejado la construcción de un marco legal-normativo que regula el accionar de dicha comisión y establece la imposición tributaria. De este modo, las autoridades recién constituidas no dependen de los aportes voluntarios, contando con recursos propios para encarar las obras públicas indispensables y, por ende, mejorar las condiciones de vida.

La formalización de autoridades coexiste con las distintas comisiones dedicadas a la organización de eventos conmemorativos, tales como el aniversario del pueblo o las fiestas patrias. Por otra parte, el transitar de la vida comunitaria genera asociaciones destinadas a brindar actividades culturales y recreativas. Así, por ejemplo, surge el Centro Cultural y Deportivo Cutral Co (1941)²⁹ y posteriormente el Club Juventud Unida (1948)³⁰. Pero también se organizan grupos de trabajo para resolver cuestiones puntuales, tales como la carencia de una Sala de Primeros Auxilios, las necesidades de la Escuela Primaria 119, el gas, etc.

Ante la imposibilidad de intervenir en la toma de decisiones políticas, en el marco de la legislación territorialiana, la participación posible se circunscribe al ámbito local y se orienta a la realización de acciones tendientes a satisfacer las necesidades comunes. Comerciantes, obreros y profesionales se unen para reunir fondos y mediar ante las autoridades territorianas o de la Administración de Y.P.F. Se conforman de este modo asociaciones populares o comisiones que, en mayor o menor medida, desarrollan la capacidad de resolver las problemáticas que enfrenta la comunidad.

El municipio y la emergencia del “ciudadano elector”

a. Conformación del municipio territorialiano

A mediados de la década del '40 Cutral Co³¹ aventaja tanto en población como en movimiento comercial a Plaza Huincul. Ello influye sin duda en el traslado de las oficinas del Juzgado de Paz y Registro Civil (1945). El descubrimiento de Challacó asegura la continuidad de la Administración Y.P.F. en la zona y, por ende, incentiva el desarrollo de la localidad. En los años siguientes, nuevos hallazgos petrolíferos en Cerro Bandera y El Sauce dinamizan aún más las tareas de la empresa estatal.

En este ámbito, signado por el ascenso del peronismo al poder, las actividades gremiales y políticas cobran importancia, debido por una parte a la creación del Sindicato Unido de Petroleros del Estado, que nuclea a los operarios de Y.P.F. (1950) y, por otra, a la creación de la Municipalidad de Cutral Co en 1945. Sin embargo, los sucesos en el orden nacional llevan a suspender la aplicación de la medida y recién

trayectoria pública en Neuquén). Con la llegada del ferrocarril la familia Sapag se traslada a Zapala y abre un negocio de ramos generales. Posteriormente, como consecuencia de las dificultades económicas que les acarrea la crisis del '30, parte de la familia se traslada a Cutral Co.

²⁹ Entre los integrantes de la primera Comisión Directiva se encuentran José Majluf (tesorero) y Felipe Sapag (vocal). Entre otros socios que ocupan cargos directivos, podemos mencionar a Miguel y Amado Majluf, Carlos Cantoni, etc.

³⁰ Es fundado por Carlos Cantoni, con la finalidad de prestar colaboración económica al Internado de Las Cortaderas.

³¹ Según el censo de 1947 Cutral Co cuenta con 3.790 habitantes y Plaza Huincul tiene 2.662, mientras la población de Neuquén capital asciende a 7.498.

hacia 1950 se dan los primeros pasos destinados a poner en funcionamiento el Municipio³², a cuyos efectos la gobernación nombra a un Comisionado³³.

Los comicios de 1951 constituyen un hito importante en la vida del Territorio por cuanto en esa oportunidad, por primera vez, sus habitantes tienen la posibilidad de elegir autoridades nacionales y un delegado al Congreso³⁴.

La participación política comienza a transitar las instancias formales y se canaliza en estos años a través de dos partidos nacionales: el peronismo y el radicalismo, sin que se den expresiones locales como sucede en Neuquén y Zapala. Ambos tienen sus referentes en Cutral Co: el primero, en la figura de Felipe Sapag y el segundo, en Esteban Nolasco, Amado Majluf y Américo Verdinelli. La campaña proselitista de ambas agrupaciones se basa en gran medida en el contacto personal. No faltan, por supuesto, los afiches en la vía pública ni las dádivas tendientes a convencer de las mejores virtudes de tal o cual candidato. Obviamente, la representación local peronista cuenta con mayores recursos mientras el radicalismo usa, como sede, un domicilio particular y solventa sus gastos con el aporte de los afiliados³⁵.

Las elecciones favorecen ampliamente al partido oficial en los territorios, tanto en la fórmula presidencial y la conformación de los municipios como en los candidatos a delegados que se incorporan a la Cámara de Diputados. Así el primer Concejo Municipal de Cutral Co está integrado por cuatro peronistas y un representante de la minoría radical³⁶. La presidencia del cuerpo recae prontamente en Felipe Sapag, ante la renuncia del concejal antes electo.

Ahora bien, la participación no se reduce al acto de designación de las autoridades; más bien supone un proceso continuo, una relación permanente entre la comunidad y dichas autoridades; que implica compromiso, información, control y tarea formativa por parte del gobierno comunal. En este contexto el gobernante debe sentirse vigilado y el vecino debe saber que cuenta con mecanismos para efectuar el control de los actos de gobierno. Para ello es necesario contar con recursos eficaces para publicitar dichos actos, especialmente en lo referente al movimiento de fondos que, con lenguaje claro, debiera darse a conocer periódicamente; como asimismo el estado de prestación de los servicios y la ejecución de las obras públicas.

Básicamente el Municipio debe cumplir dos funciones: una de ellas es representar los intereses y necesidades existentes y la otra, satisfacer las necesidades públicas locales. En este sentido, “el primer paso es IDENTIFICAR LOS

³² La Municipalidad de Cutral Co es creada por Decreto N° 17425, siendo postergada su aplicación mediante Resolución N° 1716. Ver PALACIOS, María Susana y PARIS, Norma “Municipio y sectores dirigentes. El caso Cutral Co, 1933-1955”, en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta. *Historia de...*, cit.

³³ Esta designación recae sucesivamente en Gregorio Ramos y Andrés Alvarez, ambos vecinos de la localidad.

³⁴ La Ley N° 14032 reglamenta la elección de los Delegados Territoriales ante el Congreso Nacional. Corresponde la designación de uno cada 100.000 habitantes o fracción no inferior a 50.000 Tendrían voz en la discusión de cualquier asunto de competencia de la Cámara, pero no voto.

³⁵ Testimonios orales de Polidoro Hernández (17 de septiembre de 1991), Jorge Dewey (12 de febrero de 1991) y Eddy Nolasco (27 de julio de 1998).

³⁶ La mayoría peronista está integrada por Felipe Sapag, Andrés Alvarez, Gilberto Pérez y Félix Rosell Perr, mientras el representante radical es Polidoro Hernández.

PROBLEMAS, INTERESES Y NECESIDADES EXISTENTES y elaborar las políticas adecuadas a satisfacerlas”³⁷.

En este aspecto las gestiones realizadas a través de notas, compiladas en un folleto para conocimiento de la población, se convierten en un valioso medio de publicidad para resaltar la labor desplegada por el concejo municipal -particularmente por su presidente- y nos demuestran claramente que las autoridades locales conocen las necesidades existentes. Los planteos formulados en dichas notas y los argumentos expuestos expresan la discriminación que experimentan los obreros de Y.P.F. que viven en Cutral Co ante sus compañeros de los campamentos oficiales

“En la mayoría de esas viviendas se carece de agua, no llega hasta ellas el gas, la precaria luz eléctrica no las alcanza... estos obreros de Cutral Co que han tenido la suerte que se les proporcionara casa dentro del octógono, gozan de beneficios tales que difícilmente otra repartición proporcione a sus agentes agua caliente y fría con modernos artefactos, agua para beber en perfectas condiciones, agua para riego, luz eléctrica para atender una mecanización casi total de los servicios domésticos, atención de la vivienda por un sector exclusivo que cuida el más mínimo detalle...”³⁸.

En este folleto sostienen enérgicamente que es Y.P.F. quien debe contribuir a su resolución. Esto puede considerarse un antecedente de los planteos que trasladan la solución de los problemas locales al ámbito nacional

“... el H. Concejo Municipal de Cutral Co sostiene el concepto de que es Yacimientos Petrolíferos Fiscales la autoridad llamada a solucionar los graves problemas del agua, la luz y la escuela que reclaman la población”³⁹.

“... el concepto que sustenta esta Municipalidad en lo que se refiere a la autoridad que en justicia le corresponde solucionar los problemas vitales que afectan a la población de Cutral Co y que no es otra que Yacimientos Petrolíferos Fiscales, porque de ella recibe la ingente energía humana que necesita y emplea para el desarrollo normal de sus actividades”⁴⁰.

En esta gestión municipal, las problemáticas centrales giran en torno al agua y a la energía eléctrica. Con respecto a la primera, la comuna obtiene una resolución del Directorio de E.N.D.E. N° 99/54, que establece la obligación de Y.P.F. de proveer los elementos necesarios para solucionar el problema⁴¹. Para disponer de una provisión

³⁷ MARINOZZI, Adela “La participación municipal y el proceso de democratización en el ciclo constituyente de 1983. La participación como integrante de la problemática urbana o rural”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., p. 76.

³⁸ *Concejo Municipal*, Folleto 1952, Nota al Ministro del Interior Ángel Gabriel Borlenghi, 30 de junio de 1952. pp 11-12.

³⁹ *Concejo Municipal*, Folleto 1952, Breve reseña de Cutral Co. p. 4.

⁴⁰ *Concejo Municipal*, Folleto 1952, Nota al Administrador de Y.P.F. Ing. Eugenio L. Dalton, 02 de julio de 1952.

⁴¹ *Concejo Municipal*, en Acta correspondiente a sesión día 08 de noviembre de 1954 se transcribe la resolución citada.

adecuada de energía eléctrica⁴² en función de la creciente población, las autoridades deciden realizar una convocatoria a la comunidad, que culmina con la formación de la Cooperativa de Provisión de Servicios Públicos, Crédito y Vivienda de Cutral Co Ltda. (en adelante COPELCO)⁴³. De esta manera la municipalidad delega en una asociación de vecinos la prestación de un servicio con vistas a lograr una mayor eficiencia. Se abren así nuevos canales de participación y se alivia el presupuesto municipal.

Durante este período, los municipios de Zapala y Cutral Co mantienen un fluido contacto e intercambio de bienes y servicios, favorecido por los lazos familiares entre los presidentes de ambos concejos. Asimismo, la articulación de las relaciones del intendente de Cutral Co con el gobierno del territorio –primero a cargo de Pedro Mendaña y luego de Pedro Quarta- se orienta a la búsqueda de colaboración para la concreción de obras públicas⁴⁴.

En 1954 la ley 14315 establece los mecanismos para convertir a los territorios en provincias. En virtud de ello cesan las autoridades municipales y se nombra Comisionado Municipal a Felipe Sapag⁴⁵, extendiéndose su mandato hasta la elección de las autoridades en el nuevo marco legal. Pero, nuevamente se da una postergación como consecuencia de la caída del peronismo y la formalización de este proceso recién se concreta en 1957 con la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

b. El municipio en el marco de la provincialización

La denominada Revolución Libertadora, del 16 de septiembre de 1955, y su pretensión de borrar toda huella del peronismo, se traduce en el territorio neuquino – como en otros lugares- en acciones persecutorias a aquellos que han ocupado cargos públicos y, en ese marco, se procede al reemplazo de los funcionarios locales en los Concejos Municipales y Comisiones de Fomento, los que son investigados exhaustivamente. En esta instancia, en Cutral Co, desempeña el cargo de comisionado municipal el señor Carlos Acosta (1955-56). Posteriormente, la Intervención Federal entrega la administración de la comuna a una Junta Vecinal⁴⁶, surgiendo los nombres de sus integrantes a partir de contactos personales del comisionado con representantes de las fuerzas políticas cutralquenses. Durante su breve gestión también se abocan a

⁴² En su calidad de vecino, Elías Sapag escribe en dos oportunidades (cartas fechadas el 12 de octubre de 1939 y el 15 de febrero de 1942) a Francisco Di Paolo, propietario de una usina en una localidad de la provincia de Buenos Aires, incentivándolo a trasladarse a Cutral Co dadas las perspectivas de progreso que se presentaban y prometiéndole “... Terrenos y casa puedo poner a su disposición y efectivo necesario para la buena marcha del negocio...”. Cabe señalar que finalmente Di Paolo instala la primera usina eléctrica en Cutral Co en 1943. Hacia 1952, la misma es adquirida por la Municipalidad. Un año después, mientras se tramita un crédito para la adquisición de un grupo electrógeno, el presidente del Concejo propone llamar a una reunión de vecinos, con la finalidad de alentarlos a conformar una cooperativa que prestara el servicio eléctrico.

⁴³ El 02 de diciembre de 1953 se constituye una Comisión Provisoria y, en marzo de 1955 se concreta la transferencia definitiva de todo el equipamiento y las redes a la Cooperativa.

⁴⁴ IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales...”, cit.

⁴⁵ Resolución núm. 2162, 28 de marzo de 1955.

⁴⁶ Creada según Decreto Provincial N° 1068 del 10 de enero de 1957, está integrada por Armando Casanova, Américo Verdinelli, Amado Majluf, Benjamín Averbuj y Héctor Marín; todos ellos comerciantes, excepto Marín dirigente gremial en el Sindicato Único de Petroleros del Estado (SUPE).

satisfacer las necesidades de la comunidad, apoyando por ejemplo la labor de la recientemente creada COPELCO⁴⁷.

Una vez sancionada la constitución provincial, y realizadas las elecciones el 23/01/58, la U.C.R.I., tal como sucede en el orden nacional, impone sus candidatos tanto en la gobernación como en los ocho municipios, aunque el porcentaje de votos en blanco (26%) no deja lugar a dudas de que parte de la ciudadanía neuquina se ha marginado de este proceso. Con el triunfo de esa fuerza política, llega a la intendencia Américo Verdinelli, quien está acompañado en el Concejo Vecinal por los señores Amado Majluf, Esteban Nolasco⁴⁸ y Polidoro Hernández, entre otros⁴⁹. Cabe señalar que entre el Concejo y el intendente –figura muy respetada, inclusive por la minoría- se da una buena comunicación que, probablemente, influye en la gran libertad de acción con que se maneja el Ejecutivo. Esto le permite encarar de modo expeditivo la resolución de diversos problemas, siendo siempre su gestión avalada posteriormente por el órgano legislativo de la comuna.

Podríamos decir que la participación⁵⁰ política ciudadana consiste en que el ciudadano sea parte en la convivencia de la comunidad a que pertenece, de la vecindad en la comuna o comarca, asumiendo una conducta y actitud participativa. Esto implica tener representatividad. “Sólo se tendrá parte y se tomará parte interviniendo activamente en el eterno y permanente *diálogo* de la vida democrática entre dirigentes y dirigidos, entre pueblo y gobierno, participando entonces, en el cuerpo electoral nacional y provincial (ciudadano elector), en su municipio como vecino y ciudadano”⁵¹.

El fundamento constitucional de la participación se encuentra en el artículo 33 de la Constitución Nacional, que reconoce el principio general de la soberanía popular, del que se desprende como derecho implícito que debe ser reconocido, promovido y garantizado legalmente. También se encuentra consagrado en la constitución provincial que, en su Art. 3º establece que “la soberanía reside en el pueblo, quien no gobierna sino por sus representantes con arreglo a esta Constitución y sin perjuicio de sus derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria”. Entre los mecanismos para efectivizar ese derecho cabe mencionar el sufragio universal, importante elemento que asegura una base significativa de concurrencia electoral y la propensión a participar, el tener parte y

⁴⁷ Durante la gestión de la Junta Vecinal, la Cooperativa requiere un préstamo de \$ 150.000,00 m/n para el retiro y puesta en funcionamiento de los nuevos motores que se encuentran en la aduana. Es acordado con el compromiso que a los ciento ochenta días la Cooperativa debe hacerse cargo efectivamente del suministro de energía eléctrica, en Acta Honorable Consejo Deliberante, 5 de junio de 1957.

⁴⁸ Cabe consignar que Nolasco constituye una figura importante del radicalismo provincial. En su domicilio particular se realizan frecuentemente reuniones de carácter político, a las que concurren importantes figuras de este partido, desde los ganaderos del sur hasta dirigentes capitalinos, entre los cuales destacamos a Andrés Guevara y Ramón Asmar. Más aún, el mismo Dr. Arturo Frondizi concurre a la inauguración de local partidario, lo que sin duda habla de un reconocimiento que supera los límites provinciales.

⁴⁹ Otros concejales por la U.C.R.I. son Raúl Fernández y Sebastián Claro, mientras que por la minoría (U.C.R.P.) están Cayetano Agostino, Juan Carlos Maisonave y Tomás Gregov. En el transcurso del primer semestre de 1960, renuncian Maisonave y Claro, probablemente por razones laborales que les impiden asistir a las reuniones. Son reemplazados por Julián Temi y Esteban Nolasco respectivamente.

⁵⁰ Etimológicamente participación significa acción y efecto de participar, comunicación o trato; y participar: tener parte, dar parte, noticiar, comunicar.

⁵¹ ORLANDI, Héctor Rodolfo “Introducción a la participación ciudadana”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio...*, cit., pp. 93-94.

tomar parte dinámicamente de algún partido político, la conformación de organizaciones intermedias, etc.

En este momento, estamos en condiciones de establecer que el habitante neuquino parte de una nación que no le otorgaba derechos electorales ha ido alcanzando distintos grados de ciudadanía con el devenir de los años. En principio es sólo un “ciudadano contribuyente” que, con el pago de tributos, garantiza el funcionamiento de las Comisiones de Fomento, sin participar formalmente en la elección de sus miembros. Más tarde, accede a la “ciudadanía social”, dado que bajo el régimen peronista se reconocen los derechos sociales del trabajador, estableciéndose un mínimo de bienestar económico y seguridad para todos. Luego tiene la posibilidad de participar en las elecciones de las autoridades nacionales, convirtiéndose en un “ciudadano parcialmente elector”, por cuanto se mantiene el impedimento de elegir las autoridades del territorio. Cuando finalmente ello le es otorgado, en el marco de la provincialización, se convierte en un “ciudadano de pleno derecho”, miembro de una comunidad, con todos los derechos y deberes que ello implica.

c. El accionar municipal prioriza las necesidades básicas aún no resueltas

Con la finalidad de analizar la acción desarrollada en el ámbito municipal en estos años, y partiendo de la situación económico-financiera, debemos señalar que si bien esta etapa se caracteriza por su inestabilidad, la inexistencia de déficit que se desprende de los presupuestos municipales, más aún el superávit de aproximadamente un 10 % que se registra anualmente, en una marcada continuidad con la etapa anterior, nos permite inferir un manejo cuidadoso de los fondos públicos.

En cuanto a los ingresos, aquellos ítems que han tenido fuerte incidencia entre los años 1952-55, reducen su participación en el total (por ejemplo: agua corriente, contribución directa, actividades lucrativas) o bien desaparecen (energía eléctrica)⁵². En cambio, los recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal de impuestos, hacia 1961, constituyen aproximadamente el 25% del presupuesto. Esto, sumado a los subsidios otorgados por el gobierno provincial para encarar obras públicas⁵³, nos permite aseverar que el Municipio ya no se encuentra librado a sus propios medios en el aspecto económico, aunque el aporte va acompañado de un mayor contralor por parte de las autoridades, a través del Tribunal de Cuentas provincial⁵⁴.

Si nos detenemos en la composición de los gastos, encontramos que en el período 1958-62, el ítem correspondiente a obras públicas siempre supera -con

52

RECURSOS	1953	1955	1960
Agua corriente	29,38 %	22,85 %	5,87 %
Act. Lucrativas	12,76 %	17,95 %	7,94 %
Contribución Directa	8,07 %	16,32 %	3,26 %
Energía Eléctrica	17,13 %	14,69 %	---

Elaboración propia, a partir de las Ordenanzas Impositivas correspondientes a los años 1953-1955-1960.

⁵³ Prueba de ello es el monto asignado para realizar la nueva red de distribución de agua que se eleva a \$ 5.000.000 m/n, representando el 35,36% del presupuesto del año 1961.

⁵⁴ Anualmente el Tribunal de Cuentas requiere copia de la Ordenanza Impositiva y el Cálculo de Recursos y Gastos correspondiente, conjuntamente con la resolución que lo ponía en vigencia.

excepción de 1959- el 20% de los egresos. En lo referido a las erogaciones por salarios, bonificaciones y cargas sociales alcanzan aproximadamente a un 25% de los egresos, encuadrándose en los preceptos constitucionales que establecen el porcentaje de presupuesto que puede destinarse a este rubro⁵⁵. Cabe señalar que, de las autoridades electas, sólo el intendente percibe una remuneración mensual otorgada por el Concejo Municipal, cuyos miembros ejercen sus cargos en forma gratuita.

En este contexto el Municipio debe satisfacer las necesidades públicas locales, es decir dar respuesta a los requerimientos que plantea una población superior a los diez mil habitantes⁵⁶. Y aquí nos encontramos con reclamos ya formulados en la etapa anterior: agua, luz, educación, estación ferroviaria, etc., que son comunes a todo núcleo urbano que experimenta una expansión como la que vive la zona, fruto de la explotación petrolífera.

La labor desarrollada para superar la falta de una adecuada provisión de agua potable nos permite observar las relaciones que se plantean entre el municipio, Y.P.F. y la provincia. Cabe señalar que es permanente la colaboración de la petrolera estatal en este aspecto, puesta de manifiesto en la entrega de elementos materiales y en el suministro de agua⁵⁷. La ayuda provincial se concreta con la firma de un convenio sobre los gastos que demandaría la adjudicación y colocación de las nuevas redes de agua y la construcción del tanque elevado de 500.000 litros⁵⁸. Con anterioridad, la Municipalidad ya ha realizado, con el concurso de terceros, un estudio integral de las redes cloacales y de distribución de agua para las noventa manzanas de la localidad, contemplando las futuras ampliaciones⁵⁹. También la Esso⁶⁰ contribuye con la donación de un tractor para ser utilizado en las tareas de reparación de pozos de agua.

Con respecto al suministro de energía eléctrica, la situación es diferente por cuanto se encuentra fuera de la esfera de acción municipal como consecuencia de la concesión otorgada por el Concejo en la etapa territorialiana⁶¹. No obstante ello, las autoridades siempre están atentas a las necesidades que surgen en el seno de

⁵⁵ Según el Art. 206 de la Constitución de la Provincia del Neuquén, “las municipalidades no deberán invertir más del treinta por ciento de sus rentas en pago de personal administrativo”. Según los datos obtenidos, la dotación de personal municipal asciende aproximadamente a treinta empleados entre administrativos y maestranzas, a lo que debe sumarse el personal temporario jornalizado, de cuya cantidad se carece de registro.

⁵⁶ Censo General de Población –Año 1960: 11.867, en *El Tribuno. Edición Especial*, 22 de octubre de 1961.

⁵⁷ Perforación de ocho pozos de agua e instalación de la nueva central de bombeo. Compromiso de Y.P.F. de suministrar 4.300 m³ de agua a partir de fines de 1962, cuanto estuviera terminado el acueducto, en *El Tribuno. Edición especial*, 22 de octubre de 1961.

⁵⁸ El convenio establece que la provincia entregaría todos los materiales y los fondos para la instalación de las redes de agua corriente y eximiría al Municipio del pago de los intereses por el importe que insumía la obra (\$ 20.000.000 m/n), a cambio de las cañerías recuperadas. Una vez puestas en servicio las nuevas instalaciones el Municipio transferiría el 40 % de la recaudación anual en concepto de suministro de agua corriente, hasta cancelar la deuda, en *Cutral Co*, Acta Honorable Consejo Deliberante, 12 de abril de 1961.

⁵⁹ El mencionado estudio es realizado por el Ing. Isaac Afione, de Obras Sanitarias, que ya ha realizado un estudio similar en Zapala, con excelentes resultados cuando se lleva a la práctica.

⁶⁰ La Esso posee dos campamentos en la zona: Dadrín y Sol y se encuentra muy vinculada al accionar municipal. No sólo dona el mencionado tractor, también materiales eléctricos y un edificio escolar de cuatro aulas, construyendo además un plan de cuarenta y una viviendas para sus obreros y empleados en la localidad.

⁶¹ Ordenanza Municipal N° 7, 14 de marzo de 1955.

COPELCO, intercediendo ante los organismos provinciales para la obtención de créditos destinados a la ampliación y mejoramiento de las redes existentes⁶² o bien apoyando las gestiones realizadas para dotar de servicio telefónico a la localidad⁶³.

En otro orden de cosas, se debe destacar la labor desplegada en estos años por el Municipio a favor de las asociaciones creadas en la localidad con fines benéficos, sociales o de servicio⁶⁴ y las innumerables gestiones realizadas para lograr el establecimiento de un “apeadero” del Ferrocarril Roca en la localidad, a fin de solucionar los múltiples inconvenientes que ocasionan el traslado de personas y encomiendas desde y hasta la Estación Plaza Huincul; planteo que viene de la etapa territorialiana y que tampoco logra concretarse en este momento⁶⁵.

La institucionalización del Municipio autónomo y representativo de la sociedad local es una consecuencia de las instituciones democráticas y, por ello, se le plantean más exigencias que satisfacer, más funciones que realizar y más recursos que gestionar. En este marco las instituciones representativas y las autoridades locales deben asumir nuevos roles, tanto frente a los otros niveles gubernamentales como frente a la ciudadanía. Por lo tanto, deben ajustar la organización municipal para poder desempeñar adecuadamente esos nuevos roles⁶⁶.

Es de destacar que aún cuando la acción municipal procura dar solución a los distintos planteos de la población, siempre se atiene a los recursos disponibles, absteniéndose de generar déficit. Esto es así incluso cuando se trata de los salarios de los trabajadores municipales, como lo demuestra lo acaecido en una reunión celebrada el 7 de agosto de 1959 entre miembros de la Comisión Directiva del Gremio y el Concejo Deliberante. El Secretario General solicita aumento salarial y sostiene que el Municipio tiene recursos y, en el caso que no los tenga, puede pedir un préstamo a la provincia. Uno de los concejales presentes, ante lo dicho, replica: “Nosotros no podemos pedir un préstamo a la Provincia y destinarlo al pago de los haberes. Como ese dinero no produce, no habría forma de amortizar la deuda”⁶⁷.

Si bien en estos años la figura de Felipe Sapag se encuentra ausente formalmente de la actividad política partidaria por la proscripción impuesta al peronismo, ello no es así en la práctica. No sólo continua sus contactos con militantes del partido, a quienes recibe en su domicilio; también realiza una eficaz propaganda en favor del voto en

⁶² El 31 de julio de 1958 la Cooperativa presenta una nota al Concejo Deliberante requiriendo su intervención a fin de obtener una resolución favorable al pedido de préstamo formulado a las autoridades provinciales (\$ 3.000.000,00 m/n), destinado a implementar un programa de ampliaciones “para permitir una más eficiente distribución de energía eléctrica en el ejido municipal y satisfacer demandas de las firmas petroleras a instalarse en breve”, en *Cutral Co*, Acta Honorable Concejo Deliberante, 31 de julio de 1958.

⁶³ *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 1 de junio, 31 de agosto y 16 de noviembre de 1960.

⁶⁴ A título ilustrativo, podemos mencionar la construcción del edificio para la Biblioteca Pública Carlos H. Rodríguez, los subsidios otorgados a la Comisión de Damas de Ayuda al Enfermo y a la Cooperadora Domingo Faustino Sarmiento de la Escuela N° 119, el apoyo brindado al Centro Cultural y Deportivo Cutral Co (en la reducción o eximición de impuestos y las facilidades para el pago de los impuestos atrasados), etc.

⁶⁵ *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 12 de marzo de 1957 y 12 de abril de 1961.

⁶⁶ MARINOZZI, Adela “La participación municipal...”, cit., p. 76.

⁶⁷ *Cutral Co*, Acta Honorable Concejo Deliberante, 7 de agosto de 1959.

blanco⁶⁸. Todo esto es acompañado por una discreta vinculación con la comuna través de su colaboración material o bien de su opinión sobre obras a concretar⁶⁹.

Por otra parte, y con la participación del hermano menor del ex intendente, la familia Sapag sigue teniendo presencia en distintas asociaciones de la comunidad, como por ejemplo el Centro de Comerciantes e Industriales de Cutral Co y Plaza Huincul, creado en 1956, y COPELCO. Mientras tanto, algunos de sus integrantes comienzan a reunirse con ex funcionarios del gobierno peronista y militantes del Movimiento Nacional Justicialista, buscando mecanismos que les permitan reinsertarse en la vida política y capitalizar el creciente voto en blanco. La labor desarrollada aproximadamente a lo largo de dos años, a partir de estos encuentros, fructifica en Zapala el 4 de junio de 1961 con la constitución del Movimiento Popular Neuquino que, al mes siguiente, obtuvo su personería jurídica. En marzo de 1962 el nuevo partido participa de las elecciones, llevando a la fórmula Felipe Sapag-Pedro Mendaña, que obtiene el triunfo con el 48,48% de los sufragios emitidos.

En esa instancia se pone de manifiesto la importante vida política que se desarrolla en Cutral Co, quizá incentivada por la intensa participación del vecindario en las asociaciones intermedias. Entre los candidatos participantes en la contienda electoral, se encuentran, además de Sapag, dos convecinos de la ciudad⁷⁰.

El período que ahora estamos analizando corresponde a los inicios del estado neuquino. En tal sentido, se advierte una creciente presencia estatal que no sólo se traduce en la implementación de nuevas normas de aplicación general para toda la jurisdicción, sino también en el aporte económico para la realización de diversas obras⁷¹ y simultáneamente un mayor contralor sobre la gestión municipal. Esto se desprende de las medidas adoptadas, tales como el establecimiento de un nuevo sistema contable e impositivo, el proyecto de reunificación de las patentes de rodados, las normas para la realización de estadísticas, etc.

Toda esta legislación va acompañada por la realización de acuerdos entre las partes, entre los que se destaca el Convenio de Distribución de Impuestos alcanzado en el Segundo Congreso de Comunas, referido básicamente a los impuestos inmobiliario y a las actividades lucrativas⁷², aunque contempla también la coparticipación de

⁶⁸ Ver QUINTAR, Juan “Los trabajadores en los orígenes del Movimiento Popular Neuquino”, en *Entre pasados*, núm. 114. 1998.

⁶⁹ El negocio de Felipe Sapag es uno de los proveedores de carne para el asado popular realizado por la Municipalidad con motivo de la inauguración del Matadero Municipal. El estudio realizado por el Ing. Isaac Afione, ya mencionado, es puesto en conocimiento del ex intendente, para que emita su opinión. Testimonio oral de Américo Verdinelli, 31 de julio de 1993.

⁷⁰ Nos referimos, en primer lugar, a Amado Majluf, candidato a gobernador por la U.C.R.I., también originario de Zapala, dedicado al comercio y con una trayectoria importante tanto en la vida comunitaria cutralquense como en el desempeño de cargos públicos durante el primer gobierno provincial. El otro es Manuel Viñas, candidato a vicegobernador por el Socialismo, un obrero petrolero de reconocida militancia gremial, que había sufrido la represión durante la huelga de SUPE.

⁷¹ Puede mencionarse que el Estado provincial entrega \$ 610.000,00 m/n para obras públicas y otras necesidades de la población y \$ 3.500,00 m/n destinados a la adquisición de elementos para acondicionar las instalaciones sanitarias de la Escuela N° 119, entre otros aportes económicos, en *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 18 de junio de 1957 y 03 de abril de 1961.

⁷² Se establece que la recaudación estaría a cargo de la Dirección General de Rentas y se repartiría de la siguiente manera: el 60% para las comunas y el 40% para la provincia, con transferencias mensuales y un ajuste definitivo al terminar el período, en *Cutral Co*, Acta Honorable Consejo Deliberante, 31 de octubre de 1958.

impuestos a los réditos, a las ganancias eventuales y a las ventas. Otros pactos celebrados con el Municipio de Cutral Co en particular, apuntan a los trámites a seguir para obtener la escrituración y los títulos de propiedad de las tierras fiscales y el ya mencionado para cubrir los gastos que demandaría la ampliación de la red de agua⁷³.

Las autoridades provinciales manifiestan interés en conocer la situación de la población, consultando sobre sus necesidades, sus actividades económicas, el estado de los habitantes, su cantidad, el abastecimiento, etc. Asimismo ejercen un control sobre la marcha de la gestión municipal, a través del Tribunal de Cuentas, con sus frecuentes pedidos de informes sobre el Cálculo de Recursos y Gastos, y de la solicitud de envío de todas las reglamentaciones vigentes en el ámbito municipal⁷⁴.

Evidentemente el gobierno provincial demuestra preocupación por atender las inquietudes y problemas municipales, no sólo con aportes materiales, sino también con la defensa de sus intereses en otras instancias. En tal sentido, podemos destacar su intervención ante el Directorio de Y.P.F., requiriendo se contemplen las necesidades de la localidad ante la próxima construcción del acueducto y participando activamente de las gestiones para lograr la transferencia de tierras a la comuna.

El abandono y el desinterés de la etapa territorialiana quedan atrás. Sin duda, en esta situación pesa significativamente la ubicación de Cutral Co en el área de influencia de la Administración Plaza Huincul de Y.P.F., en momentos en que la política petrolera nacional tiende a lograr el autoabastecimiento.

En este período se hace más fluida la relación entre las distintas Municipalidades, como consecuencia de la implementación de los Congresos de Comunas, establecidos por ley. Estos encuentros no sólo facilitan los contactos, sino que se constituyen en el ámbito propicio para lograr acuerdos, intercambiar informaciones, presentar inquietudes y aunar criterios sobre la labor comunal⁷⁵. Las relaciones con el Municipio de Zapala continúan siendo importantes y se orientan frecuentemente a intercambiar elementos para satisfacer carencias de la población. En tal sentido, las autoridades zapalinas requieren en varias oportunidades los servicios de la motoniveladora y, a su vez, facilitan en préstamo a sus pares de Cutral Co una bomba centrífuga vertical para efectuar un ensayo en los pozos de agua habilitados⁷⁶.

Es imposible pretender analizar la labor desarrollada por el Municipio de Cutral Co sin una referencia a Y.P.F.; más aún, nos atreveríamos a decir que no puede historiarse la vida de esta población, sin considerar a esta empresa, ya que ha sido su accionar el factor determinante del surgimiento de la localidad y, tanto en su carácter de petrolera estatal como privatizada en los años '90, ha influido decisivamente en su desarrollo. Como ya expusieramos, tiene presencia en la ciudad prácticamente desde la

⁷³ *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, de abril de 1960 y 12 de abril de 1961.

⁷⁴ Con fecha 4 de agosto de 1960, el Ministerio de Gobierno solicita copia de todas las resoluciones y ordenanzas vigentes en ese momento, en *Cutral Co, Honorable Concejo Deliberante*, Libro de Actas de Sesiones.

⁷⁵ En reunión del Concejo Deliberante, del 09 de noviembre de 1960, se tratan las propuestas a presentar en el próximo encuentro a realizarse en Zapala, sobre reforma sistema impositivo, mayor control sobre las declaraciones juradas de comerciantes, liquidaciones de la coparticipación impositiva, etc., en *Cutral Co, Actas Honorable Concejo Deliberante*.

⁷⁶ *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante, 18 de julio y 1 de agosto de 1958.

instalación de las primeras familias en el entonces “Barrio Peligroso”⁷⁷. Después de la provincialización, ello continúa así y se mantiene la colaboración brindada al Municipio, como lo demuestra su constante intervención en las cuestiones vinculadas fundamentalmente a la provisión de agua potable y otros hechos tales como la donación de dinero, la construcción de elementos en los talleres, la venta de elementos en desuso⁷⁸. En 1959, luego de prolongadas gestiones, transfiere tierras fiscales situadas al este del ejido comunal (300 m por 1.339,80 m) y allí la compañía Esso levanta el plan de viviendas para sus empleados, ya que en forma inmediata, previa nivelación y mensura, se procede a la adjudicación de los lotes.

A modo de conclusión

Del análisis realizado podemos concluir que, evidentemente las limitaciones que impone la organización política administrativa de los territorios nacionales sumadas a una presencia muy fuerte del Estado nacional, imprimen una dinámica singular al proceso de construcción del “espacio público local” en Cutral Co.

Condicionados por un medio árido, con gran cantidad de médanos y abundancia de jarilla, fuertes vientos y escasez de agua, sus pobladores –carentes de una representación política formal- se ven obligados a participar activamente en distintos tipos de organizaciones y/o asociaciones fin de buscar soluciones a sus problemas cotidianos. Y, a partir de allí, establecen contactos o ejercen presiones en primera instancia sobre las autoridades territorianas; en la etapa peronista, incluso sobre el gobierno nacional y, en todo momento, sobre Y.P.F. pues existe la convicción generalizada –en los vecinos y en los representantes locales- que dicha empresa debe asegurar condiciones de vida digna para sus operarios residentes en el lugar.

Ahora bien, una vez creado el municipio, los vecinos –que tienen por primera vez la posibilidad de participar en la elección de sus gobernantes- mantienen una viva preocupación por los asuntos locales, que se traduce por ejemplo en la conformación de una cooperativa eléctrica. Sin embargo, no nacen partidos políticos de carácter comunal, volcándose la población a los dos nacionales mayoritarios y posteriormente, a principios de la década del '60, sus predilecciones se inclinan decididamente a uno provincial, el Movimiento Popular Neuquino.

En cuanto al problema de la autonomía que hace a la esencia de la naturaleza del municipio, creemos si bien es una sociedad natural y política, con fines propios que cumplir, no puede concebirse como totalmente autónomo dentro del Estado, ya que se encuentra inserto en él. “La comunidad de vecindad territorial, el núcleo social comunal y el territorio de la municipalidad-equilibrio entre lo territorial y lo vecinal- que es el *Municipio*, constituye un micro-centro de poder público municipal dentro del Estado”⁷⁹.

⁷⁷ Primera denominación con la que se conoció Cutral Co.

⁷⁸ Como dato ilustrativo mencionamos que la Administración General de Y.P.F. dona \$ 150.000,00 m/n para la construcción de los sanitarios de la Escuela N° 119, de acuerdo con Nota N° 2408 del 09 de octubre de 1959; mientras la administración local vende una carroza fúnebre condición rezago con fecha 6 de agosto de 1961, a fin de que el Municipio pudiera brindar un entierro digno a los pobres, entre otros casos de colaboración, en *Cutral Co*, Actas Honorable Concejo Deliberante.

⁷⁹ DE PAULA, Osvaldo “Participación municipal”, cit., p 99.

Indudablemente los centros reales de determinación política, económica, jurídica y social se encuentran alejados del espacio local. En ese contexto, su labor se circunscribe a áreas muy delimitadas de la gestión pública, básicamente vinculadas con problemáticas de menor envergadura de carácter estrictamente comunal; concretamente en la localidad estudiada la provisión de agua potable, entre otras.

Podríamos afirmar que el municipio constituye la expresión local del Estado en un ámbito territorial de menor dimensión, reproduciendo en esa escala el esquema nacional de gobierno, fundamentalmente basado en dos poderes decisionales: el Ejecutivo y el Legislativo⁸⁰. A lo largo de la transición analizada, y Cutral Co no puede escapar a una característica de la organización política argentina, es el Ejecutivo quien marca, en última instancia, la dirección de la política, mientras el Concejo acompaña y avala las decisiones adoptadas.

Por último, creemos conveniente destacar que hacia los inicios de la década del '50 –justamente por decisiones externas a la instancia local- se conjugan intereses de los sectores dominantes en el campo de política nacional con los reclamos de los habitantes de los territorios ante la postergación de sus derechos políticos. Y en ese marco el poblador neuquino -reducido durante mucho tiempo a representaciones de carácter informal o “virtual”- se transforma en “ciudadano”, tanto por su pertenencia a una determinada comunidad política como por la posesión de derechos específicos y ciertas obligaciones dentro de la misma⁸¹.

Sin embargo, la obtención de los derechos políticos fue gradual: primero puede participar en las elecciones presidenciales y del delegado ante el Congreso Nacional (1952) y a posteriori, una vez concretado el cambio de status jurídico de Neuquén (1958) tiene la posibilidad de designar a través del sufragio a las autoridades provinciales (gobernador y legislatura). Evidentemente no resulta fácil para los pobladores territorianos alcanzar la igualdad política y poder acceder de ese modo a representaciones de carácter “real” o formales.

BIBLIOGRAFÍA

ANSALDI, Waldo “Más allá del mercado. La cuestión de la constitución de una ciudadanía democrática en la agenda del 2000”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, UBA/UDISHAL, Buenos Aires, 1988, Tomo 1 y 2.

CANSANELLO, Oreste Carlos *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810-1820*, Imago Mundi, Bs. As., 2003.

DE PAULA, Osvaldo “Participación municipal”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

DE PRIVITELLIO, Luciano *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras*, Siglo XXI, Bs. As., 2003.

FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta “La política y lo político en Neuquén: La política territorialiana en el marco del desenvolvimiento económico y social de Neuquén

⁸⁰ Ver RIVERA, Roy “La relación Estado (Poder Central) – Municipalidad”, en *Política local y descentralización*, Flacso, Cuaderno Ciencias Sociales, núm. 55, Costa Rica, 1992.

⁸¹ ANSALDI, Waldo. “Más allá del mercado. La cuestión de la construcción de una ciudadanía democrática en la agenda del 2000”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, cit.

(1884-1955)”, en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

IUORNO, Graciela y PALACIOS, María Susana “Redes sociales y familias. Comportamiento político en Neuquén (1930-1960)”, VII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Neuquén, 1999, (inédita).

KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en ANSALDI, Waldo *Ciudadanía (S)*, UBA/UDISHAL, Buenos Aires, 1988, Tomo 1 y 2.

MARINOZZI, Adela “La participación municipal y el proceso de democratización en el ciclo constituyente de 1983. La participación como integrante de la problemática urbana o rural”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

ORLANDI, Héctor Rodolfo. “Introducción a la participación ciudadana”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

PALACIOS, María Susana y PARIS, Norma “Municipio y sectores dirigentes: el caso Cutral Co (1933-1955), en BANDIERI, Susana, FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

PALOMEQUE, Leonardo “¿Autarquía y autonomía? En el proceso histórico del municipio argentino”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

PASSALACQUA, Eduardo. “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y autarquía”, en GOMEZ, Alejandro y LOSA, Néstor (comp.) *El Municipio Argentino*, C.E.A.L., Buenos Aires, 1992, en Biblioteca Política Argentina, núm. 369.

QUINTAR, Juan “Los trabajadores en los orígenes del Movimiento Popular Neuquino”, en *Entrepasados*, núm. 114, 1998.

RIVERA, Roy “La relación Estado (Poder Central) – Municipalidad”, en *Política local y descentralización*, Flacso, Cuaderno Ciencias Sociales, núm. 55, Costa Rica, 1992.

SAADE, Alesio Miguel *Cutral Co. Tiempos de viento, arena y sed. (Mis recuerdos. 1933-1958)*, Encestando S.R.L., Bahía Blanca, 1986.

Capítulo 8

Neuquén como campo de protesta

Fernando Aiziczon

“Porque todo lo que es hoy Neuquén en esta cuestión de las movilizaciones (...) Neuquén tiene un pueblo muy combativo, y salió a las calles en esas épocas cuantas veces tuvo que salir, y dirigentes de hoy de algunos gremios, inclusive de algunos partidos, de movimientos estudiantiles, son los niños que iban en brazos de sus padres en la época del '70... es decir que han mamado eso, lo han vivido, lo tienen como asumido a través de su piel, por eso no ha perdido esa tradición combativa que tiene Neuquén...”¹.

El siguiente artículo² propone una serie de reflexiones sobre el por qué de ciertas características de la provincia de Neuquén respecto de su configuración como lugar particular para el conflicto social. Luego de formular algunas ideas que se aproximan a dar cuenta someramente del fenómeno, se intenta ilustrar uno de los casos recientes de mayor impacto en los últimos años y que mejor expresan la temática expuesta: el conflicto de los obreros ceramistas de Zanón.

A modo de presentación

La provincia de Neuquén se ha ganado un lugar prominente en el imaginario social de amplios sectores³ -incluido el académico- como un espacio en donde se generan constantemente manifestaciones de protesta. En este sentido, las puebladas de Cutral-Co y Plaza Huincul sellan la suerte de esta idea, pero no son los únicos ejemplos; más bien parecen ser sólo un lugar intermedio. Paralelamente, esta alta productividad en el terreno de los conflictos sociales no tiene, ni remotamente, correlato alguno con la producción académica que intente

* Docente e investigador del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Cehepyc/CLACSO, UNCo., danfer@arnet.com.ar

¹ Testimonio de un militante de organismos de Derechos Humanos de Neuquén, extraído de MOMBELLO, Laura “Neuquén es memoria y memoria es Neuquén”, en *Revista de Historia*, UNCo., Neuquén, núm. 9, noviembre 2000-2001, p.113.

² Algunas de las ideas de este texto se presentan bajo el título “Reflexiones en torno al conflicto de los ceramistas de Zanón, Neuquén, 1998-2002” en el Pre Congreso ASET, Neuquén, Julio de 2003, y se desarrollan en mi tesis de licenciatura en Historia - dirigida por la Dra. Orietta Favaro – que versa sobre el conflicto de los ceramistas de Zanón para el período 1983-2002.

³ Entre estos sectores, que representan a un amplio abanico de actores sociales, figuran desde la izquierda partidaria más radical hasta el empresariado y los sectores dominantes, afectados en sus intereses económicos.

dar cuenta de ella. De allí la gran dificultad con la que nos encontramos al estudiar la protesta social en la región y la necesidad de arriesgar –y abrir al debate– hipótesis muy discutibles sobre el tema.

¿Cómo pensar entonces a Neuquén en este campo problemático que constituyen las diversas manifestaciones de la protesta social?, ¿Qué trayecto histórico permite reconocerla como una provincia particularmente marcada por la impronta del conflicto social?, ¿Qué probables explicaciones podemos esbozar si pretendemos dar cuenta de alguna de ellas?

Neuquén bien puede pensarse como un pequeño *campo de protesta*, delimitado tanto geográfica como culturalmente, que se constituye como tal a la par del accionar estatal. Las características de su población, de su sistema político, de sus recursos, de su corta vida institucional y, al fin, de su cultura política demuestran, a la par de otros aspectos, la notable sedimentación de lo que proponemos denominar como una matriz de protesta que comienza a cristalizar a mediados de los años '90 con las puebladas cutralquenses y las masivas huelgas de los docentes nucleados en ATEN (Asociación Trabajadores de la Educación de Neuquén). Decimos que comienza a cristalizar porque hacia atrás se pueden encontrar sus cimientos, mientras que en adelante es posible ver algunos efectos de dicho proceso. Y, si bien este trabajo no se propone dar cuenta de la totalidad de tan complejo proceso histórico, si se sustenta en la idea de que por diversas correas de transmisión culturales se difunde y retroalimenta, en un específico conjunto de actores sociales, la certeza de que Neuquén es, en efecto, un lugar privilegiado de y para el conflicto social.

La noción de campo de protesta es utilizada por Auyero⁴ para referir a una manera de abordar la protesta social en Argentina de los años '90 evitando explicaciones simplistas que sobredeterminen el peso de algún macro-factor como puede ser la desocupación, la globalización, entre otros; su finalidad no es otra que la de advertir la presencia de cierta lógica en cada fenómeno de protesta –el saqueo, el corte de ruta, los cacerolazos, los “estallidos”, y los “-azos” en general que de alguna manera privilegia una explicación desde los procesos locales por sobre los globales. Este enfoque no descuida los problemas estructurales, simplemente los matiza; así, jugando con la metáfora de un prisma que refracta las determinaciones externas bajo la lógica del lugar particular, se puede mostrar como cada protesta contiene un sinnúmero de significados mejor apreciados desde su singularidad. Esto es lo que tomamos de Auyero, pero remitiéndonos además a lo que Bourdieu⁵ establece al plantear la noción de campo como herramienta de análisis: en sus términos, un campo –*campus*– es un conjunto de relaciones históricas objetivas en donde los agentes ocupan posiciones de poder. Estas relaciones históricas se desenvuelven dinámicamente mediante conflictos y competiciones que tienen lugar entre los agentes constitutivos de aquel campo.

⁴ “... debemos centrar nuestra atención en el campo de protesta –definido como el ensamble de mecanismos y procesos que se hallan en la raíz de la formulación de reclamos colectivos– como mediador entre las fuerzas globales y las ‘explosiones’ locales (...) [el campo] refracta como un prisma los determinantes externos en términos de su propia lógica”. AUYERO, Javier *La Protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, UBA-Libros del Rojas, Buenos Aires, 2002, p.15.

⁵ BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loic *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995, pp. 23-25.

Por último, en la sociología de Bourdieu un *campus* determinado no puede entenderse sin su par conceptual que es el *habitus*: verdadero principio generador de las estrategias que permiten a los agentes enfrentar situaciones diversas, nuevamente, bajo el influjo de un sistema de relaciones sociales históricamente situadas, y que engendran en ellos una serie de disposiciones –“depositadas”, dice Bourdieu - en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción.

Así, lejos de cualquier estructuralismo determinista, un campo es por excelencia un espacio dinámico de luchas entre las distintas posiciones –objetivas- que en él ocupan los agentes; éstos se encuentran dotados de un conjunto de disposiciones y capacidades –subjetivas- para entrar en juego en el campo. Finalmente, estas luchas pueden transformar nuevamente la estructura de un campo.

En consecuencia, marcaremos a continuación y de manera no exhaustiva, algunas características que nos pueden brindar pistas sobre la conformación de este campo de protesta desde el estudio de la cultura política y las tradiciones históricamente específicas de Neuquén que configuran, como se dijo, un imaginario social sobre la región de fuerte sesgo conflictivo.

Sociedad de frontera y economía de enclave

Definida en sus inicios como una sociedad de frontera, con notables enclaves sociales en las zonas de Plaza Huincul y Cutral-Co, la heterogénea composición de origen en sus habitantes nos muestra a unos sectores populares que a mediados de siglo XX se componen -para el ámbito rural- de pequeños propietarios, comunidades indígenas (mapuches), inmigrantes chilenos, chacareros de la zona bajo riego, trabajadores mineros y asalariados de las estancias. El resto del panorama se completa con los asalariados urbanos (del sector servicios) y los que se encuentran en los grandes emprendimientos estatales (YPF, Dique Neuquén, etc.)⁶. Por otra parte, encontramos la presencia de una incipiente burguesía mercantil que inicia sus actividades no más allá de principios de siglo y que se va a consolidar gracias al rol intermediario que adquiere frente a la presencia aún débil del Estado nacional.

⁶ Según Masés, existe una diferencia inicial en tres espacios claramente definidos por sus ámbitos de sociabilidad, pautas de consumo y orígenes étnicos de la población: el rural, el urbano y el de los emprendimientos estatales; este último, claramente diferenciable del resto por la conformación de un “espacio cultural autónomo” definido por la fuerte presencia estatal (YPF). Con esta complejidad, queda expuesta la dificultad para hablar de algún tipo de cultura de los sectores populares medianamente homogénea, como también los límites de plantear una división efectiva entre lo popular/urbano. MASES, Enrique “La cultura de los sectores populares y la perspectiva regional. El caso del Territorio del Neuquén, 1880-1930. Algunas reflexiones teórico-metodológicas”, en *Revista de Historia*, UNCo, núm. 5, 1997. También puede consultarse MASES, E., FRAPICINI, A., LVOVICH, D., RAFART, G., QUINTAR, J. *El mundo del trabajo en Neuquén, 1884-1930*, GEHISO-UNCo, 1994 y MASES, Enrique et al *El mundo del trabajo en Neuquén 1930-1970*, Educo, UNCo., Neuquén, 1998.

Hasta aquí, el espacio social es muy disperso; la movilidad social es alta tanto por el pronunciado cambio en el patrón inmigratorio -el fuerte ingreso inicial de chilenos es reemplazado por una verdadera oleada inmigratoria interna- como por el carácter transitorio y estacional de la oferta laboral. Es así que parecen no lograr sedimentar tradiciones culturales de gran alcance como las presentes para esta época en la mayoría de las provincias argentinas⁷. Esta característica de sociedad móvil, abierta, cosmopolita, en donde parece imperar cierta “moral de pionero”⁸, va a perdurar hasta nuestros días en que el sostenido índice de aumento poblacional marca además una incidencia notable de jóvenes, característica de este espacio geográfico.

Empero, partir de 1955-58 -provincialización de Neuquén- aquella sociedad que se encontraba en construcción va a recibir el impulso de un cada vez más omnipresente estado provincial⁹. Por otra parte, si bien los trabajadores conocen cierto nivel de organización, ésta va a ser todavía muy débil y condicionada por la pronunciada dispersión geográfica y heterogeneidad de las cualificaciones laborales; es recién con la llegada del peronismo que cambia la situación hacia una sindicalización más marcada y con una consecuente articulación de esos sectores populares con el estado.

Desde entonces aquella sociedad, ahora mediada por el avance de un claro orden estatal (1960-70), se configura lentamente como el espacio de despliegue de un modelo o estrategia populista de desarrollo¹⁰ que genera, al tiempo, comportamientos colectivos referenciados en ese estado.

La constitución histórica del campo de protesta

Los grandes emprendimientos hidroeléctricos en los años '70 (Complejo Chocón-Cerros Colorados) y el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y gas, hacen que el incremento de las regalías energéticas apunte también una matriz productiva específica -economía de enclave- que crece al compás del accionar estatal (YPF, Hidronor, Gas del Estado) y de un espectacular aumento poblacional¹¹. Pero este despegue estatal ya es acompañado

⁷ Cuestión que no invalida la existencia de una suerte de “cultura de frontera” para este territorio. PALERMO, Vicente *Neuquén. La creación de una sociedad*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

⁸ MASES, E., RAFART, G., QUINTAR, J. “Los orígenes del peronismo en la Argentina periférica: el caso de Neuquén”, en BIANCHI, S. Y SPINELLI, E. (comp.) *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea*, IEHS, UNCPBA, Tandil, 1997, p.161.

⁹ También aquí es importante considerar dos cuestiones presentes en el Territorio de Neuquén al promediar el siglo XX: la existencia de participación política en los diversos ámbitos con presencia de expresiones políticas nacionales y la inflexión que significa para estos sectores populares la llegada del peronismo en lo referente a prácticas políticas, discursivas y, finalmente en la rearticulación con el estado, Ver MASES, E., RAFART, G., QUINTAR, J. “Los orígenes del peronismo...”, cit.

¹⁰ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “Una experiencia populista provincial. Neuquén 1960-1990”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, núm. 172, marzo-abril del 2001 y “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”, en FAVARO, Orietta (edit.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Cehepyc/Clasco, UNCo., Neuquén, 1999.

¹¹ Según los datos del censo de 1991, Neuquén multiplica 27 veces su población entre 1895 y 1991.

tempranamente por un importante conflicto social, el “Choconazo”, primer y masiva acción de protesta de los obreros acantonados en el complejo hidroeléctrico¹².

Paralelamente, el sistema político neuquino se consolida bajo la notable hegemonía a manos del Movimiento Popular Neuquino (MPN). Creado al calor de la proscripción del peronismo (1961) este partido, definido como neoperonista, se nutre de cuadros políticos muy vinculados al aparato estatal y teje un complejo entramado burocrático-clientelar. La aplicación de políticas públicas de “bienestar” durante los años ’80 (obra pública, salud, educación) caracteriza al primer emepenisismo liderado por el caudillo Felipe Sapag y su extensa familia. Pero estas políticas también cubren y postergan la crisis que se desencadena más tarde, en la era de los “ajustes”.

El “bienestar” neuquino proporciona de esta manera las bases materiales para la construcción -desde el partido- de una cultura política basada en la retórica federalista, que se muestra opositora a los embates del ejecutivo nacional y tiene como objetivo el reforzamiento de una identidad con esas premisas: identificación en la lucha contra el poder central y consecuente negociación ventajosa con los gobiernos nacionales de turno¹³. Otro dato importante lo revela el peso que adquiere el estado provincial que, además de interventor-planificador-distribucionista, se presenta como empleador, factor que moldea también un tipo de protesta que reclama cierta participación en la distribución del ingreso y que lentamente gana espacio por intermedio de la acción de sus gremios tempranamente combativos: valgan como ejemplos el caso de la UOCRA y sus huelgas masivas de 1984-86 y ATEN en 1997 -educación- cuyas notables acciones de protesta siguen alimentando el espíritu militante de la región¹⁴.

Con anterioridad, en otros ámbitos y con otros intereses en pugna, el movimiento estudiantil universitario ya había mostrado sus credenciales constituyéndose en un actor altamente movilizado desde los años ’70, tanto en Neuquén como en la vecina Río Negro. Una amplia gama de organizaciones políticas, sindicales -y de orientación “clasista” como es el caso de los municipales, ANEOP e incluso la UNTER (educación) de Río Negro- entroncadas con el movimiento de sacerdotes tercermundistas y las organizaciones barriales y político-militares de izquierda, dan forma a un heterogéneo bloque sociopolítico

¹² QUINTAR, Juan *El Choconazo*, Educo, UNCo., Neuquén, 1998.

¹³ Recordemos también que el MPN supo sobrevivir (y convivir) a los continuos períodos dictatoriales desde los ’60, conservando siempre a sus representantes al frente del gobierno provincial.

¹⁴ Cuando hablamos de región sería interesante incluir fenómenos como las puebladas ocurridas en Río Negro, más conocidas como el “Rocazo” en 1972 y el “Cipolletazo” en 1969. Sin embargo, estas puebladas revelan dos cuestiones para analizar que en este estudio no abarcaremos; por un lado, el rol protagónico de los sectores dominantes a la hora de la movilización y, por otro, la distinta configuración socioeconómica de la provincia rionegrina -frutícola y de predominante inmigración italiana- que de alguna manera marca diferencias notables con la evolución de Neuquén. Para un análisis del “Rocazo”, ver SPAGNARO, Néstor “El Rocazo: 22 años de olvido”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, General Roca, UNCo., año 2, núm. 2, 1994; para el “Cipolletazo”, consultar AUFANG, Lidia *Las puebladas: dos casos de protesta social. Cipolletti y Casilda*, CEAL, Buenos Aires, núm. 252, 1989.

que por esos años confronta con la dictadura de la Revolución Argentina y simultáneamente con la naciente hegemonía de MPN¹⁵.

Otra particularidad tan única como interesante del caso neuquino, es de transformarse durante los años de la dictadura militar en una suerte de receptor de exiliados tanto externos (desde el Chile pinochetista) como internos (por las dictaduras militares), militantes y cuadros políticos y gremiales que desde las grandes ciudades del país se refugian al amparo de la iglesia local representada por la figura de Jaime de Nevares, quien además lleva adelante una vasta tarea en el interior neuquino y en sus barrios más populosos. Constituido como un lugar relativamente seguro, al resguardo de los epicentros de la represión ilegal en la Argentina dictatorial, este movimiento se configura alrededor de las organizaciones de Derechos Humanos cuyo peso específico sirve como generador simbólico en la construcción de un lugar –Neuquén– y un discurso –por excelencia combativo– propicios para la acción colectiva en vistas a la realización de proyectos colectivos, horizontes emancipatorios y lugar de la utopía.

La pelea por los derechos humanos cohesiona a estos sectores, más tarde, también frente a las políticas económicas de los años '90¹⁶ y sus efectos; en este sentido, la plasticidad estratégica del discurso y los significados de la lucha por los Derechos Humanos hacen abarcativo los reclamos de estas organizaciones hacia vastos campos de la conflictividad social. Neuquén, para ese entonces, ya es bautizada como la “capital de los derechos humanos”.¹⁷

Una matriz de protesta

“Acá, en Neuquén, se ha dado algo muy particular. No hay asambleas barriales. No sé por qué. Creo que acá hubo otros organismos que han canalizado la bronca, la calentura, hay distintos espacios. Durante todo el verano [año 2.001] estuvo funcionando una multisectorial, estaba la CTA, los docentes, gente de la universidad, estábamos nosotros, los ceramistas, estaban los compañeros desocupados, todos discutiendo en ámbitos abiertos. En la calle, con movilizaciones. Cuando en noviembre del año pasado metieron en cana a diecinueve compañeros nuestros, y nos reprimieron feo, pasamos de una movilización de doscientos compañeros a la mañana, a una de dos, tres mil personas a la tarde (...) porque Neuquén tiene su historia de luchas. Acá se dio el Choconazo. Fue el primer sindicato de la UOCRA que le sacamos a la burocracia. Los primeros piqueteros nacieron en Cutral-Co y tuvieron su

¹⁵ Un documentado estudio sobre este movimiento estudiantil y que trabaja también las movilizaciones del período, es el de ECHENIQUE, José “El movimiento estudiantil universitario del Comahue (1970-1976)”, en esta misma obra. El autor sostiene que en este período aquel frente social conformado por organizaciones sociales, estudiantes, sindicatos, sacerdotes tercermundistas y partidos políticos, puede pensarse como una suerte de versión local de la Nueva Izquierda argentina.

¹⁶ MOMBELLO, Laura, cit., pp.113-127 y FAVARO, Orietta “Neuquén: la sociedad y el conflicto”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 185, 2002.

¹⁷ Mombello, L., cit.

impacto a nivel nacional. La primera coordinadora de desocupados, antes de eso, nació acá en Neuquén...”
(Raúl Godoy, secretario general del SOECN)¹⁸

A partir de los años '90 el modelo político-económico comienza a mostrar fisuras. Fisuras que alcanzan al imbatible MPN, pero al nivel de luchas facciosas en su interior entre la línea del caudillo Sapag (el “sapagismo”, mas ligado a las políticas de “bienestar”) y Sobisch, “aliado estratégico” de las empresas petroleras y de la línea política privatista liderada a escala nacional por el entonces presidente Carlos Menem.

Aquella “isla de bienestar” pasará a ser un “archipiélago del conflicto social”¹⁹; comienzan a suceder resistencias notables en la población no sólo a las consecuencias devastadoras de las políticas privatizadoras sino también a reclamos que tienen como eje a la educación. Suceden así las puebladas cutralquenses (1996-97), el desalojo a los docentes del puente Cipolletti-Neuquén por gendarmería en 1997 y que nacionaliza el conflicto en el ámbito educativo, la muerte de Omar Carrasco (1994), entre otros sucesos. Si bien cada conflicto obedece a diversos intereses, el impacto sobre el ámbito geográfico es grande; crece la combatividad de los gremios estatales nucleados en ATE-CTA (principalmente los trabajadores de salud y educación) y crece también la diversidad de actores “nuevos” en las protestas que aparecen y –aparentemente– desaparecen con la misma fugacidad: piqueteros, fogoneros, mujeres en lucha, productores o vecinos autoconvocados.

El campo de protesta se muestra recientemente en todo su esplendor durante el año 2001 y el espectáculo que presenta consiste en masivas movilizaciones que alcanzan picos de demostración cuando confluyen sus múltiples actores en el puente carretero que une a Neuquén con la vecina Cipolletti, articulando y expandiendo más allá de sus fronteras al arco militante.

De manera que proponemos arriesgar, a manera de hipótesis, que la existencia en Neuquén de un movimiento obrero vinculado principalmente a las empresas estatales (vía explotación de algún recurso, p.e. YPF) ó provenientes del campo de la construcción, más las características de las luchas que los sectores populares desarrollan en su historia (“choconazo” y otros “-azos”, puebladas, piquetes, huelgas) configuran históricamente una matriz de protesta que, si bien se presenta como muy sectorializada tanto sindical (docentes, por ejemplo) como regionalmente (las puebladas), *genera, refuerza y revitaliza* en amplios sectores de la población movilizada toda *nueva* expresión contestataria, mediante una serie de mecanismos de transmisión culturales cristalizados en las fuertes contiendas con la instancia estatal.

Además, como rasgo que la distingue notablemente de cualquier otra región en donde el extendido proceso de crisis genera masivas protestas, el campo de protesta neuquino continúa mostrando lo que creemos que es su histórica faceta,

¹⁸ Reportaje a Raúl Godoy, en LOPEZ ECHAGUE, Hernán *La política está en otra parte. Viaje al interior de los nuevos movimientos sociales*, Ed. Norma, Buenos Aires, 2002, pp.180-181.

¹⁹ FAVARO, Orietta “Una experiencia populista...”, cit.

en especial tras el espectacular ciclo que se desencadena en Argentina a fines del año 2001: esto es, por un lado, las prácticas y discursos aquí presentes escapan al autonomismo ciudadano tan marcado en las flamantes asambleas barriales que despuntan en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Rosario²⁰; por otro lado, las acciones de protestas neuquinas son lideradas por instituciones “clásicas”, como por ejemplo los sindicatos y partidos de izquierda, es decir, las mismas instituciones que resultan altamente cuestionadas en el proceso de movilización social de la Argentina de los '90.

Esto último no implica que no sean de la partida algunos actores sociales “nuevos”, como vecinos autoconvocados, o que no existan novedosos formatos de protesta extra-partidarios o por fuera de los sindicatos y que expresan otras reivindicaciones, como por ejemplo el movimiento de mujeres en lucha, el movimiento antipeaje, las comunidades mapuches, los desocupados organizados, etc.; pero lo que queremos significar aquí es la predominancia y el liderazgo sostenido de aquellas instancias que denominamos como “clásicas” por sobre las más “novedosas” que despuntan en todo el país (e incluso en Latinoamérica) y que refuerzan la sensación de encontrarnos en Neuquén con un campo de protesta muy activo aunque asentado en instituciones tradicionales.

Esa matriz o campo de protesta actúa como si fuera un sustrato fértil en donde cada conflicto nuevo reanima solidaridades, tradiciones e identidades forjadas en esas instancias; valga como ejemplo la fuerza aglutinante en torno a los ceramistas de Zanón que reúne, como veremos, no sólo a la comunidad aledaña de Centenario, localidad a 15 km aproximadamente de la capital neuquina-, sino principalmente a todo el arco militante neuquino forjado en esta historia.

Por último, esta fertilidad conflictual de nuestra matriz permite concebirla también, siguiendo a Tarrow²¹, como una estructura de oportunidades políticas para el surgimiento de acciones colectivas constantemente presente y que puede, en algunos casos, impregnar de sentido a vastos sectores de la población: no es necesario esperar tanto de fracturas en las elites de poder, realineamientos y alianzas entre los sectores dominantes, o desestabilización política alguna; la matriz por sí misma es una oportunidad política percibida en estos términos por sus integrantes. De allí su alta potencialidad y capacidad para revitalizar nuevos

²⁰ Para Zibechi, la ausencia de estas estructuras (sindicatos, partidos) y el hartazgo de la ciudadanía para con sus prácticas políticas (en especial la de los partidos de izquierda) constituyen el verdadero catalizador que posibilita la movilización social durante el 2001 y su particular formato de protesta evidenciado en el surgimiento de las asambleas barriales, Ver ZIBECHI, Raúl *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*, Ed. Letra Libre, Buenos Aires, 2003.

²¹ La estructura de oportunidades políticas es una categoría de análisis que hace referencia a como los cambios en la estructura institucional o en las relaciones informales de poder de un sistema político dado, habilitan el paso a la acción colectiva, en TARROW, Sidney *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* Alianza, Madrid, 1997, p.21. Esto determina en parte la amplitud y el éxito (o fracaso) alcanzado por los movimientos sociales, como así también la forma que adoptan; es decir, la amplia gama de oportunidades y constricciones políticas propias de un contexto internacional, nacional o regional, nos daría una pista sobre las posibilidades de los movimientos sociales. Lo mismo ocurre a la inversa, esto es, las oportunidades políticas también pueden ser *creadas* por los movimientos sociales, como puede verse en nuestro caso de estudio.

conflictos y su pervivencia en la historia y el presente. En este y otros puntos coincidimos con Mombello, para quien la práctica de las organizaciones de Derechos Humanos actúa a través del tiempo como “memoria viva”, es decir, realimentada por la defensa de todo aquello que sea atacado, vulnerado o amenazado en sus derechos humanos, y como lugar practicado –“lugar incesantemente fundador”-, al abrirse constantemente usinas generadoras de acciones colectivas²².

Pero no sólo se trata de contemplar las prácticas de las organizaciones de Derechos Humanos, más bien hay un dato “oculto”, aún no estudiado y cuya dimensión, creemos, es quizás la de mayor peso: la izquierda militante neuquina – partidaria- probablemente la mayor correa de transmisión de la experiencia combativa. Verdadero “eslabón perdido”, escapa a la percepción de los escasos estudios sobre la conflictividad social en Neuquén. Volviendo al ejemplo de Zanón, su presencia allí es insoslayable y sin ella no podemos dar cuenta de gran parte de los por qué que en este estudio pretendemos dilucidar.

Una mejor comprensión del conflicto en Neuquén y en particular el del caso de los obreros de Zanón debe inscribirse, como sugerimos, sobre estas coordenadas: sociedad con un bagaje cultural (potencial) conflictivo alto - sistema político cerrado y clientelar.

El conflicto en Cerámica Zanón

Este es el terreno de estudio en el que se inscribe el caso de Cerámica Zanón. Esta empresa de cerámicos se beneficia con los regímenes de promoción industrial de fines de los '70 y forma parte de los cincuenta mayores proyectos promocionados en el país²³, por su monto y envergadura, lo que implica una alta “responsabilidad” en esa fabulosa transferencia de recursos del estado al sector privado potenciada vía exenciones impositivas, créditos, etc. Al frente del gobierno provincial, Jorge Sobisch manifiesta en reiteradas oportunidades el orgullo que la fábrica representa para Neuquén. Junto al presidente Menem, en el año 1993 inauguran la sección porcellanato -de las más modernas en Sudamérica- confirmando esa sensación. La fábrica exporta desde entonces a más de una treintena de países y domina también gran parte del mercado interno argentino²⁴.

Acorde a los cánones de comportamiento empresarial argentino, Cerámica Zanón diversifica en los años '90 especulativamente su capital hacia otras inversiones (entre ellas Aerolíneas Argentinas) que le aseguren una tasa de ganancia satisfactoria, pero a costa de flexibilizar la relación salarial. A mediados

²² “... Si la memoria es acción, Neuquén (en tanto espacio material y simbólico) es el horizonte de posibilidad de esa acción, en tanto tal se conforma en lugar practicado”, Mombello, cit., p.122.

²³ AZPIAZU, Daniel y BASUALDO, Eduardo *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires, 1990.

²⁴ Zanón participa del 25% del mercado nacional de cerámica esmaltada (año 1998), exportando a más de 35 países (entre ellos Brasil, Uruguay, Paraguay, Perú, Chile, Bolivia, Australia, Canadá, Caribe, EE.UU., Nueva Zelanda, Sudáfrica, entre otros) y fabricando a un ritmo anual de unos 13.200.000 metros cuadrados, entre revestimientos, pisos esmaltados y porcellanatos (pulido y sin pulir), lo que implica ventas anuales para este periodo (últimos 5 años) de unos 40 millones de pesos/dólares.

del año 2001, la empresa decide despedir a todo su personal y anuncia el cierre de la planta por intermedio de un “preventivo de crisis”, que es contrarrestado de inmediato por un fallo que declara a la empresa en situación de *lock out patronal*, o *lock out ofensivo*, esto es, una suerte de huelga patronal pero que no es tal al no ponerse en juego su sustento, siendo además la parte más fuerte de la relación laboral.

Pero esta “crisis” en Zanón no es nueva y ya había mostrado un primer episodio: su gran competidora, Cerámica San Lorenzo, acapara una considerable porción de los mercados en donde opera y tras ganar una disputa en la que Zanón demanda a ésta por prácticas de *dumping*²⁵, la fábrica va a comenzar una lenta campaña -dirigida más a contener a sus acreedores, mientras despide sistemáticamente a sus obreros- en donde se muestra con dificultades para cumplir sus compromisos financieros.

Sin embargo y como denuncian sostenidamente los obreros, en numerosas ocasiones Zanón se beneficia con este discurso accediendo a repetidos subsidios otorgados por la provincia²⁶ y, ya avanzado el conflicto, hasta llega a recibir dinero del estado provincial para pagar los sueldos atrasados. Valga como ejemplo, y siguiendo los datos de un estudio realizado sobre la situación financiera de la empresa²⁷, para el año 2000 muestra la siguiente situación: un quebranto de \$23.184.871 y exportaciones que disminuyen de un 12% en 1998 a un 7, 27% en el año 2000. A pesar de ello, su participación total en el mercado de porcellanato sigue siendo importante: 42% en el año 2000 y participa con un 11, 57% en el mercado interno.

La postura de Sobisch es ampliamente favorable, cuando no funcional, a la estrategia de la empresa. Recién a mediados del año 2002, aunque más claramente en los inicios del 2003, el reelecto gobernador neuquino aparenta cambiar su posición no autorizando la utilización de la fuerza pública para concretar el desalojo de la fábrica y afirma que “esto es un caso político”. Sin embargo, el empresario Zanón retruca

“... en política no nos metemos, tal vez el gobierno quiera evitar cortes de puentes, rotura de vidrios, no sabemos que hay detrás. Invertimos cien millones de pesos en la empresa para quedarnos en Neuquén (...) Sobisch insiste en que defiende las inversiones. Publica páginas en los diarios anunciando inversiones y seguridad jurídica, pero nuestra planta está ocupada”²⁸.

Puertas adentro, en la fábrica, opera otro proceso: hacia octubre de 1998 gana las elecciones para la comisión interna (CI) la lista Marrón que encabeza

²⁵ Cerámica San Lorenzo importa porcellanato desde Italia y Brasil a precios más competitivos que su rival.

²⁶ *Río Negro*, 26 de abril de 2001.

²⁷ CROCERI, Alberto “Informe sobre la empresa Cerámica Zanón”, s/f. Este informe está dirigido a la gerencia del IADEP (uno de sus acreedores) y llama la atención que en sus páginas se afirme que la empresa, con sostenidas ganancias durante un tiempo, “se aburguesó”, no tomando medidas “racionales” y sobredimensionando algunas estructuras de costos (entre ellas, la salarial, que estaría un 40% por encima de la competencia), entre otros aspectos.

²⁸ *Río Negro*, 15 de junio de 2002.

Raúl Godoy, actual secretario general del gremio, por 177 votos contra 44 votos de la lista Azul y Verde, la lista oficialista del entonces secretario general del gremio, Alberto Montes. Como suelen comentarnos los integrantes de aquella lista, el triunfo es fruto de un trabajo “hormiguista” de intercambio de sensaciones e ideas a través de prácticas como la de pasarse comunicaciones mediante papelitos secretos y la organización de torneos de fútbol con tal fin por la futura CI²⁹. Pero es más que eso: el proceso que despunta lentamente en Zanón es un sutil y duro trabajo, sostenido por el activismo de base, que soporta años de dolosas injusticias y que articula -desde las bases- al conjunto de los obreros en un sólido frente contra la burocracia montista y la empresa, para más tarde consolidar, junto al arco militante neuquino, un nuevo polo político.

Los despidos por parte de la empresa se convierten en algo esperable, casi cotidiano, y el sindicato ceramista -el SOECN-³⁰ hasta entonces se caracteriza por mantener una postura negociadora con la patronal llevando adelante, para justificar quizás que existía, tímidas medidas de fuerza que no superan algunas horas de duración y sin efectos sobre la política de la empresa. Un obrero con más de 18 años de antigüedad en la fábrica nos comenta

“... ingresé a esta empresa la cual, ya te digo, ¡era mi sueño!, era mi sueño entrar acá, pero me contaban una cosa y la realidad era otra porque cuando yo entré acá encontré un campo de concentración, donde vos no tenías derecho a nada... lamentablemente teníamos una conducción sindical que era desastrosa, yo nunca estuve de acuerdo con ellos... a veces había paros simulados, porque no eran paros reales, y bueno... en alguno de ellos yo me tenía que enganchar para no quedar colgado!, porque te imaginás, todo el mundo acataba lo que estos señores decían ...porque acá no tenías ningún derecho ...el obrero no podía hablar, no podía opinar para nada, acá lo que decían ellos se hacía y punto, no te decían la verdad (...)³¹ .

Este mecanismo, tras largos años de funcionamiento eficaz, no pudo sostenerse³². La nueva lista triunfante es portadora de otras prácticas y concepciones acerca de cómo un sindicato debe funcionar, que condiciones debe reunir un dirigente, cual es el rol y las relaciones entre la base y la dirigencia. Esta

²⁹ Este tipo de prácticas secretas obedece a una larga serie de experiencias que quedan grabadas en los obreros y en las que se sabe que cualquier intento opositor es fácilmente detectado y eliminado vía despidos, no pocas veces masivos.

³⁰ El SOECN agrupa a los obreros de cuatro cerámicas neuquinas: Zanón, Estefani, Neuquén y Del Valle y pertenece a la Filial 21 de la F.O.C.R.A. Cerámica Del Valle atraviesa actualmente un conflicto muy similar al de Zanón, pero su importancia económica y la reducida resistencia obrera que presentan sus escasos ocupantes (menos de 10) auguran un desenlace muy distinto.

³¹ Testimonio oral. Ernesto, 13 de marzo de 2002. Los nombres son cambiados para preservar la identidad de los entrevistados.

³² Algunas prácticas sindicales -la ausencia de asambleas, de libro de actas, malversación de fondos sindicales, entre otros- más ciertas prácticas patronales -un aceitado mecanismo de detección de participantes obreros en reuniones o en asambleas “clandestinas”- trascienden lo definible como “burocrático” para mejor adaptarse a lo que nos comenta un obrero: “... esto era un verdadero campo de concentración... sabían todo de vos, quien hablaba, quien iba a las reuniones, todo. Te marcaban y te echaban... o si querías, les informabas a ellos...” .

nueva lista está compuesta en su gran mayoría por jóvenes y, sin dudas, el ingreso masivo de ellos, fruto de los igualmente masivos despidos, tiene aquí un peso decisivo. Escuchemos otra vez a Ernesto para ver como impacta este cambio

“Con éstos pibes otra cosa fue; porque los pibes iban al comedor, hablaban, preguntaban, y es como que uno... yo por lo menos, de mi parte, como que entré en más confianza con ellos, viste?, o sea, me gustaba lo que hacían, porque por lo menos hasta hoy yo lo veía que venían los tipos de frente, viste?, no te venían con mentiras, y vos las veías a las cosas, como hoy, hoy los tipos te dicen: “pensamos esto: hay otra opinión?”

Cabe destacar que este recambio generacional viene acompañado por otro de tipo cultural: flexibilizados, precarizados, no sindicalizados, descreídos de la política en términos amplios, estos jóvenes en su gran mayoría no poseen ninguna experiencia política previa; sus primeras armas son, precisamente, la construcción colectiva de aquella CI³³.

De las primeras huelgas a la movilización permanente

Al tiempo que se afianza la posición de la nueva CI, los problemas en la fábrica se incrementan. Con el fantasma del despido a costas y las persecuciones por parte del personal jerárquico, se hace muy difícil unificar a los obreros en medidas de fuerza contundentes. Siempre está la duda, el miedo y el sindicato. Esto es así hasta que una tragedia termina por catapultarlos hacia una situación de conflictividad permanente cuando la sensación de injusticia colma los ánimos de los obreros el 16 de julio del 2000, a las 6:30 horas, el joven Daniel Ferrás sufre un ataque cardíaco en la fábrica, ingresa al servicio médico y fallece en el traslado al hospital. La indignación se apodera de los obreros. En la guardia médica no están dadas las condiciones ni tienen los recursos mínimos para atenderlo. Todo parece confluir: lo nuevo y lo trágico, pero en otro contexto

“... esto explotó el sábado... un compañero le agarró un ataque cardíaco y fue al servicio médico, que no tenía las condiciones necesarias para atenderlo, no había oxígeno, la enfermera no supo hacerle los primeros auxilios, algunos compañeros llamaron a la ambulancia de AMEN, pero no hubo más remedio y en el camino falleció, entonces por esto empezó el problema, y hoy decidimos empezar el paro para que la empresa de una vez por todas nos cumpla lo que estamos pidiendo hace 8 años, una ambulancia y un servicio médico...”³⁴

³³ Algunos pocos entrevistados, entre los jóvenes, reconocen cierta actividad en los centros de estudiantes secundarios y hasta se afilian a algún partido político (UCR, PJ, MPN) sin que ello implique ningún tipo de compromiso político o militante. Por el contrario y no es un dato menor, los obreros más viejos suelen carecer en su mayoría de toda experiencia política; provienen en muchos casos de otras provincias y del frágil campo de la construcción o de los galpones de empaque de frutas del alto valle.

³⁴ Testimonio de una trabajadora transcripto en *Boletín Informativo*, número 1, año 2000, titulado “Homenaje a Daniel Ferrás”. En el mismo documento se hace referencia a otras muertes: “... acá

La tragedia va a desencadenar el primer gran paro de toda la fábrica en su historia. La “*huelga de los 9 días*”, así bautizada por sus protagonistas, muestra varios procesos que se vienen dando silenciosamente en la fábrica: por un lado, el hartazgo de los obreros frente a las reiteradas arbitrariedades de la empresa genera la reacción del paro que desborda y sorprende, por su masividad, tanto al sindicato montista como a la misma CI; por otro lado, la incipiente CI, que no es ajena al malestar obrero sino más bien su expresión, supo capitalizar la huelga y ponerse al frente de los reclamos. En efecto, a la par de la gran cantidad de acciones que se realizan durante este conflicto (carpas, cortes de ruta, comunicados de prensa, fondos de huelga, constitución de la Comisión de Mujeres de obreros de Zanón, etc.) por obreros de base en forma espontánea, los miembros de la CI sabrán constituirse en referentes del conflicto aportando, en especial desde sus miembros más politizados³⁵, un repertorio discursivo claramente clasista.

Pero en este proceso, además de los obreros, también juega su papel el arco militante neuquino; así, al difundirse la trágica noticia, son de la partida convocando a un paro provincial ATEN (Centenario), la CTA, ATE, la Universidad Nacional del Comahue (UNCo), organizaciones de desocupados y de derechos humanos y partidos de izquierda. Y esto no es todo: a la par de estas expresiones de apoyo, debemos decir que el principal brazo solidario que reciben los obreros de Zanón llega desde la comunidad aledaña de Centenario que, además de ser cuna de la mayoría de los ceramistas, brinda a través de múltiples organizaciones (bibliotecas populares, centros vecinales, clubes, escuelas, etc.) un apoyo decisivo. Vemos entonces como, en un doble proceso de interconexión entre solidaridad militante (el arco neuquino) y solidaridad vecinal (la ciudad de Centenario) se construye un sólido bloque de defensa en torno a la fábrica.

Gamson³⁶ propone que estas expresiones concretas se organizan también en otro plano, el cognitivo, constituyendo “marcos” para la acción colectiva: en este sentido, la sensación de *injusticia*, *agencia* (el sentirse protagonistas de la historia y la percepción de que un cambio es posible) e *identidad* (la construcción de un “nosotros”, p.e. los obreros; frente a un “ellos”, p.e. la burocracia, o la patronal) se combinan para representar una percepción emocional que transita de lo individual a lo colectivo y que define a un oponente real sin el cual no puede concretarse el paso a la acción colectiva.

En el mismo sentido, la conformación estratégica de redes de solidaridad y alianzas para la movilización, esto es, los tipos tanto formales como informales en

ya hemos tenido como 6 muertes, hay un compañero que quedó parálítico porque no se le brindó la atención necesaria, se lo llevaron en el baúl del auto con la columna rota...”.

³⁵ Raúl Godoy es miembro de la dirigencia nacional del PTS (Partido de los Trabajadores por el Socialismo), el abogado del SOECN, Mariano Pedrero, pertenece también a sus filas. Durante el conflicto una considerable cantidad de obreros de Zanón deciden integrarse al partido participando, como en las últimas elecciones provinciales, como candidatos a gobernador y vice por el PTS.

³⁶ GAMSON, William citado por Antonio Rivas, en “El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales”, IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Ed. Trotta, Madrid, 1998, p. 190.

los que se organiza la acción colectiva son claves para consolidar y mantener la acción. Esto es lo que optimizan los obreros cuando la posibilidad del despido y cierre de la planta se hace presente y, más adelante, frente a las sucesivas amenazas de desalojo.

Tras la salida victoriosa de esta primer gran huelga, la CI es ya un claro referente de los ceramistas, tanto por sus prácticas –asambleas permanentes en abierto desafío a la empresa y el SOECN, diálogos cara a cara con los obreros, enfrentamientos en la Subsecretaría de Trabajo con la empresa y el sindicato– como por las condiciones que reúnen sus dirigentes –honestidad, sinceridad y por sobre todo la frontalidad–; ambas características, verdaderos puntos de inflexión a la hora de depositar confianza en un dirigente y totalmente opuestas a las históricamente desarrolladas por el SOECN, son sin dudas las que posibilitan el posterior triunfo del grupo que milita en la CI cuando, a fines del 2000, se presente a elecciones para renovar la conducción del sindicato. Por ello, el triunfo que coloca a Godoy al frente del SOECN es sólo la punta del iceberg de un arduo proceso de combate cuerpo a cuerpo contra una poderosa empresa y su principal aliado, el sindicato montista. Sin embargo, no solamente la conflictividad y las características a las que aludimos catalizan el proceso, sino que todo un conjunto de prácticas que intentan con éxito los miembros de la CI coadyuva a fortalecer la unión entre los obreros. Valga como ejemplo la organización de un campeonato anual de fútbol en el que participan todos los sectores de la fábrica en un predio ubicado en Centenario: allí, muchos obreros se ven cara a cara por primera vez, intercambian experiencias laborales, familiares, personales y por fin comienzan a experimentar las presiones en común por las que todos atraviesan. Luego, deporte y política marchan juntas y en la simple elección de un representante por equipo, un “delegado” por sector, se gestan las futuras células de activistas de base que protagonizan la resistencia ceramista. Así lo recuerda un joven obrero

“... todos los sábados había partido y iban todos los sectores, entonces ahí se fue conociendo la gente porque no todos se conocían. Eran equipos por sectores, y ahí se empezó a conocer a la gente de porcellanto, o sea, porque con el porcellanto la empresa hacía una diferencia entre ellos y nosotros: los de porcellanto y todos los de monococción y monoporosa...”

La construcción de una tradición combativa

Entre abril y mayo del año 2001 los obreros enfrentan nuevamente a la empresa, que sigue sin pausas su política de reducción de personal. Sólo que los nuevos intentos de despidos encuentran una feroz resistencia que transita más de un mes de intensos conflictos entre los obreros (ahora sólidamente encabezados por el SOECN), la empresa, la Subsecretaría de Trabajo y el gobierno. Los obreros ya conocen como moverse en una huelga y lo que en este conflicto despunta es la renovación de la coordinación con el arco militante neuquino y, tras la salida de la huelga, la conformación de un nuevo bloque político liderado por los ceramistas.

La primer semana de abril comienza entonces con un paro por atrasos salariales; Cerámica Neuquén –ubicada a metros de Zanón– incurre en las mismas prácticas y Stefani de Cutral-Co se encuentra en la misma situación. En esta cotidianeidad conflictiva, un Boletín del SOECN nos ilustra cuál es el ánimo de los obreros en este mes

“Hemos visto como cierran o despiden cientos de fábricas en todo el país donde quedan miles de familias en la calle. Tenemos que empezar a plantarnos de una vez. Tenemos que agarrar el toro por las astas y ponernos a trabajar por objetivos más grandes”³⁷.

El diagnóstico de los obreros parece confirmar que los problemas laborales no son privativos de Zanón y que la generalidad del fenómeno del cierre de fábricas no es algo que se pueda enfrentar individualmente. En consecuencia, nace un primer acto coordinado: las vecinas Cerámicas Neuquén y Cerámica Zanón marchan juntas desde la fábrica hasta el Ministerio de Trabajo en Neuquén, caminando siete kilómetros por la ruta siete.

El miércoles 25 de abril se define por asamblea el primer paro total y conjunto de la Filial 21 en solidaridad con Zanón y para facilitar el acompañamiento de los obreros a las marchas. El día 26 la movilización es organizada por la naciente “Mesa de Coordinación de Centenario”, en donde unas 400 personas entre docentes, estudiantes, desocupados y vecinos de esa localidad realizan un acto en apoyo a los ceramistas, que asisten en forma masiva³⁸.

Rápidamente el reclamo ahora es que la fábrica Zanón “pase a manos del Estado”, es decir, se propone lisa y llanamente la estatización³⁹. El mismo pedido, con más fuerza, se escucha por las calles neuquinas⁴⁰, mientras que el paro en la planta se consolida con el armado de carpas afuera del predio. A metros se encuentra la ruta provincial número 7, que es intermitentemente cortada para informar a los automovilistas de la situación⁴¹. Son jornadas completas de frío, heladas y lluvias contrarrestadas con las múltiples actividades que desarrollan los ceramistas. La verdadera pelea es evitar que la medida decaiga. El primero de mayo -día del trabajador- gremios estatales, organizaciones de desocupados y partidos de izquierda organizan junto a los ceramistas un festejo alusivo para reforzar el ánimo de los huelguistas. Entre 500 –según el diario local– y 1000 personas –según los ceramistas– desafían el frío y se dan cita durante toda la jornada⁴². En las carpas, la Comisión de Mujeres se encarga de la comida diaria, y

³⁷ Boletín informativo del SOECN, 10 de abril de 2001.

³⁸ La “Mesa de Coordinación de Centenario” se constituye en apoyo a los obreros ceramistas. De ella participan la Biblioteca Popular Fonseca, el movimiento antipeaje de Centenario, centros de estudiantes secundarios y ATEN Centenario.

³⁹ En el transcurso del conflicto la fórmula final es “estatización bajo control obrero” para “devolver la plata a la comunidad”, en franca alusión a los préstamos que el empresario nunca devolvió.

⁴⁰ *Río Negro*, 18 de abril de 2001.

⁴¹ En general, los ceramistas pocas veces realizan cortes totales de la ruta 7; esto obedece a la percepción de que mejor es parar unos segundos a los automovilistas para informarlos con boletines o volantes -y de esta manera establecer un contacto directo con ellos-, que cortar la ruta y desconectarse de la gente.

⁴² *Río Negro*, 2 de mayo de 2001.

también sale a pedir alimentos a los supermercados -a veces enfrentando a la policía, como ocurre en el interior de Casa Tía-. Las mujeres arman las bolsas - con raciones para cada familia- donadas por vecinos y recolectadas por los obreros en los distintos barrios que salen a recorrer⁴³.

La movilización suele trasladarse por momentos al centro del Neuquén - frente a la casa de gobierno- con cortes de calle por algunas horas. Los ceramistas resisten y están próximos a cumplir los dos meses sin cobrar su salario. Y como sucede en otras instancias, en la dinámica del conflicto intercede decididamente el propio gobernador Sobisch y parece surgir un atisbo de solución, siempre de la mano del gobierno provincial que apuesta a destrabar el conflicto con la compra de más de 50.000 metros cuadrados de cerámicos⁴⁴. La empresa, por su parte, propone el levantamiento de la medida de fuerza y un acuerdo firmando ambas partes una cláusula de productividad a la que quedaría sujeto el pago de salarios⁴⁵. Esta propuesta llega a los obreros, es evaluada en asamblea y se rechaza por el grueso de los participantes que deciden relanzar el paro.

Mientras se suceden las reuniones en la Subsecretaría de Trabajo, el conflicto se decide en la resistencia cotidiana de los obreros quienes, en una apuesta que por momentos parece excederlos en fuerzas, se lanzan a cortar el mismísimo puente carretero que une Neuquén con Cipolletti, luego de cortar algunas calles céntricas de la ciudad. Finalmente, tras treinta y cuatro días de paro, se llega a un acuerdo que conforma a los ceramistas y la medida de fuerza es levantada. No es una huelga más y como sostienen los ceramistas, es *“la huelga de los 34 días”*, segunda gran huelga en la historia del conflicto.

La resistencia durante esta huelga es decididamente coordinada desde el SOECN que ya despliega una incesante actividad panfletaria y de articulación con otros sectores combativos⁴⁶. El éxito en la anterior huelga los habilita a creer que otra victoria es posible. Con despidos frenados, la empresa ya estigmatizada como la generadora de todos los conflictos en la fábrica y el gobierno provincial cubriendo las espaldas de Zanón, los obreros de base y su sindicato logran consolidar aquellas posiciones arrancadas en ambos conflictos: ahora, con más profundidad y ante una realidad que parece no admitir ambigüedades, los obreros se apropian del discurso y prácticas mejor conocidos como *“clasistas”*⁴⁷; es decir,

⁴³ Una de las acciones de solidaridad que más impacta a los ceramistas ocurre cuando, en el momento de máxima necesidad material de los obreros, los presos de la Unidad Once - ubicada inmediatamente detrás de la fábrica - envían sus raciones de comida del día para ayudar a sostener la huelga.

⁴⁴ *Río Negro*, 5 de mayo de 2001.

⁴⁵ Zanón propone “normalizar” la situación exigiendo a los obreros producir 600.000 metros cuadrados por mes y, por supuesto, no más paros ni asambleas.

⁴⁶ Hay que decir que el contexto nacional cambia sensiblemente: el año 2001 experimenta uno de los ciclos de protesta más memorables de la historia argentina y Neuquén transita por esos meses hacia una formidable seguidilla de movilizaciones masivas con cortes de puentes y protagonizada por una multiplicidad de actores sociales, entre los cuales los ceramistas son apenas una minoría.

⁴⁷ Es importante dimensionar esta expresión observando lo que en su momento bien estudian los historiadores del fenómeno clasista en la Argentina de los años '60 y '70, en especial durante los episodios conocidos como el Cordobazo y el posterior Viborazo; esto es, el clasismo es pensable como una expresión de democracia sindical -y por consiguiente- antiburocrática, cimentada en la honestidad de sus dirigentes, que prioriza la acción directa y es llevada adelante fundamentalmente por una joven generación que rompe con las lealtades políticas que traen sus pares. BRENNAN,

enfrente al “burócrata” y la “burocracia sindical”, aliada a su vez a “la patronal”, se encuentran ellos, “los obreros”, parte de “la clase obrera”, cuyos métodos son por excelencia la asamblea y la democracia directa. Sus dirigentes son, por sobre todo, honestos.

De ahora en más, y tras la condena judicial a la empresa por *lock out ofensivo* (octubre del 2001) la movilización y organización de actividades por iniciativa de los ceramistas y en coordinación con el arco militante es francamente incesante: actos de repudio frente a las oficinas de Zanón en Vicente López (Bs. As.), marchas por las calles neuquinas, ediciones sostenidas del *Boletín Informativo*, en donde se incluyen notas a obreros/as de la fábrica y comienzan a tomar fuerza otros reclamos además de los que piden seguridad, puntos referentes a rebajas salariales, despidos, etc.

Y es que a poco de ganar la conducción del SOECN, este sindicato decide encarar un plan de lucha con medidas de fuerza que poco a poco trascienden el ámbito fabril y se ubican en el centro mismo de la comunidad de Centenario primero y luego en Neuquén capital. El desafío es la movilización constante adoptando las más diversas formas de protesta. Los obreros de Zanón marchan junto a otros sectores movilizados sumándose a sus reclamos o bien, al decaer la protesta generalizada, lo hacen muchas veces solos⁴⁸. Paros, cortes de ruta, piquetes informativos, fondo de huelga, conformación de comisiones de solidaridad (de mujeres de obreros, de sectores solidarizados), recitales a beneficio, charlas en la universidad y en la fábrica, viajes a Buenos Aires en busca de apoyos de otros sectores en conflicto, solicitadas, junta de firmas, visitas de intelectuales como Osvaldo Bayer y Eduardo Galeano, la conformación del Movimiento por la Coordinación Obrera impulsado desde el SOECN junto a ATEN y otras organizaciones⁴⁹, son algunas de las múltiples actividades realizadas y utilizadas por los obreros que, en combinación con alianzas con otros sectores afines, conforman una red de solidaridades a través de las cuales se organiza, potencia, difunde y mantiene la acción colectiva.

Los obreros de Zanón estrechan lazos duraderos con el MTD (Movimiento de Trabajadores Desocupados)⁵⁰ y juntos, entre otras actividades, donan cerámicos y mano de obra para poner el piso y revestimiento a una dependencia del Hospital de Centenario. La alianza Zanón - MTD⁵¹ va más allá cuando en el

James El Cordobazo. *Las guerras obreras en Córdoba, 1955-1976*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1996 y JAMES, Daniel *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

⁴⁸ Recordemos que la segunda mitad del año 2001 se caracteriza por una alta conflictividad social a nivel nacional y regional, que culmina en la caída del entonces presidente De La Rúa. Para mayor información, ver *OSAL Observatorio Social de América Latina*, Revista de CLACSO, Buenos Aires, núm.4, 2001.

⁴⁹ Entre otros participan: cuerpo de delegados de Luz y Fuerza y Adiunc (Córdoba), ex SOMISA, telefónicos, trabajadores de los subterráneos, seccionales de SUTEBA, aerolíneas argentinas (Bs. As.), UTD Mosconi (Salta), delegaciones estudiantiles universitarias de La Plata, Rosario, Mendoza, Córdoba, etc., organismos de derechos humanos (HIJOS, Ce.Pro.Dh.), y partidos y organizaciones de izquierda (PTS, MST, MAS, Convergencia Socialista, POR, CCC). *Boletín Nacional del Movimiento por la Coordinación Obrera*, núm.1, agosto del 2001, .

⁵⁰ “La fuerza de la unidad”, en *Boletín del MTD – Neuquén*, número 1, s/f.

⁵¹ El MTD es la organización de desocupados más poderosa de Neuquén y la que posee más miembros (1400 en el año 2001). Su sede está ubicada en el barrio más populoso del Gran

devenir del Control Obrero los desocupados de esta organización (y en menor medida de todas las organizaciones piqueteras) sean incorporados como obreros a la fábrica. Además de ser incorporados son también integrados en las consignas ceramistas: los desocupados tienen lugar con el “trabajo genuino para todos”, a través de la obra pública dirigida al bien común.

Esta alianza con el MTD no es fortuita; es un ejemplo más de como ocurren los cruces de tradiciones de lucha encarnadas en activistas de vieja data, los que facilitan esas conexiones organizando redes de militantes⁵². Como relata un joven trabajador del MTD, actualmente ingresado a Zanón

“Ellos fueron, los viejos, los dirigentes empezaban a ir a la fábrica [Zanón] (...) la política de los compañeros era cuando sale la clase obrera plegarse a ellos en el conflicto. Las discusiones eran más con los dirigentes del MTD, era la unidad con la clase obrera, ellos vienen de la construcción, de la UOCRA, entonces saben donde está la fuerza...”⁵³

Con la solidaridad de la comisión interna del Hospital Castro Rendón –de la capital neuquina- se aseguran las guardias médicas necesarias cuando la fábrica se ponga en funcionamiento bajo control de los obreros⁵⁴, mientras que la comunidad mapuche les ofrece las canteras de arcilla de sus tierras y derivados esenciales para la producción de cerámicos⁵⁵. De esta forma, un considerable arco de sectores se constituyen en sus principales aliados. Veamos: la comunidad de Centenario, el MTD, trabajadores del hospital, la comunidad mapuche y partidos de izquierda, fundamentalmente el PTS (de filiación trotskista) de donde proviene Godoy, secretario general del SOECN⁵⁶, y más recientemente las Madres de Plaza de Mayo, quienes facilitan la comercialización de cerámicos bajo la marca FASINPAT (Fábrica Sin Patrones) y la UNCo, mediante la cual se firma un

Neuquén, el barrio San Lorenzo, que es también la única comisión vecinal que no controla el MPN. El MTD cuenta además con delegados pertenecientes a otros nueve barrios.

⁵² Toda la década del '80, y muy en especial el año 1989, la U.O.C.R.A. neuquina protagoniza una notable experiencia de lucha coronada con el desplazamiento de la burocrática conducción de entonces. En el momento de auge de estas movilizaciones dominan los activistas del P.O. (Partido Obrero) y especialmente el M.A.S. (Movimiento al Socialismo), que colocan fugazmente como conductor del sindicato a Alcides Christiansen, activista del M.A.S. Las huellas de esta experiencia y sus militantes principales son los encargados de transmitir el relato y organizar gran parte de los movimientos de desocupados en los '90, como ocurre con la primer Coordinadora de Desocupados neuquina en el '95 y actualmente en el caso del MTD.

⁵³ Reportaje a “Pepe” y Eduardo, jóvenes del MTD ingresados a Zanón, en *Revista Lucha de Clases*, núm. 1, año 2.002

⁵⁴ También durante el mes de febrero de 2003, los obreros de Zanón, donan cien metros cuadrados de cerámicos al hospital regional Castro Rendón como “una forma de devolverle a la comunidad la solidaridad que recibimos a lo largo del conflicto...”, y para obras de remodelación que se realizan en un sector más antiguo del centro de salud pública. *Río Negro*, febrero de 2003, p.19.

⁵⁵ *Río Negro*, 13 de marzo de 2002. Más adelante, los obreros lanzan a la venta modelos de cerámicos con los nombres de los líderes mapuches más combativos y emblemáticos y sacan a luz, tras la visita de Hebe de Bonafini y en homenaje a Madres de Plaza de Mayo, el modelo “Hebe”.

⁵⁶ Este es otro dato importante a la hora de pensar el por qué del “Control Obrero” en Zanón y la evolución en la alineación política del sindicato ceramista, más allá de que las prácticas del SOECN horroricen a las burocráticas centrales sindicales. Para tener una idea del peso del PTS en este conflicto sugerimos ver los números del periódico partidario *La Verdad Obrera* y también su página web: www.pts.org.ar/zanon.htm.

convenio marco de asistencia técnica. En menor medida le siguen el resto del arco sindical neuquino más contestatario: ATEN y CTA (a esta última incluso le disputa el protagonismo en las diferentes marchas), sin contar con las grandes centrales sindicales en sus variantes regionales (CGT oficial y “disidente”).

En los primeros meses del 2002, más precisamente el dos de marzo, los obreros se lanzan a producir “oficialmente”⁵⁷ bajo Control Obrero, apoyados en el Proyecto de Administración Obrera Transitoria formulado en conjunto con la UNCo y la UBA. De los 270 trabajadores iniciales al comenzar el conflicto (2001), el número de ellos se incrementa hasta llegar a mediados del 2004 con 400 personas en planta cobrando un salario unificado de \$800, excepto algunos obreros de mayor antigüedad que superan ese monto salarial. La producción de Cerámica Zanón alcanza los 245.000 metros cuadrados, cifra que supera el 50% de lo que producía la fábrica al momento de su cierre⁵⁸ (noviembre del 2001).

No sólo las solidaridades se expanden al exterior del ámbito provincial, sino también el “modelo” iniciado por los ceramistas de ocupación de fábricas y puesta en producción por los mismos trabajadores, sumado a la exigencia de estatización de la fábrica. Esta extensión y ampliación de un repertorio de confrontación⁵⁹ es otra de las novedades salientes que nos aporta este caso; así, los trabajadores en conflicto de la fábrica Brukman de Bs. As. también ocupan y ponen a producir la planta. Más adelante, se suman a la alianza SOECN-MTD. Lo mismo ocurre más cerca, en Río Negro, con el ex frigorífico Fricader, donde los obreros de Zanón acuden para brindar su experiencia organizativa⁶⁰.

El enmarcado cultural

Estos procesos experienciales inciden a la hora de construir algo que los estudiosos de los movimientos sociales denominan procesos enmarcadores⁶¹, es

⁵⁷ En realidad, durante una de las más extensas huelgas -setiembre y octubre de 2001- los obreros comienzan a producir bajo constantes interrupciones en el suministro de gas. La génesis del Control Obrero tiene más que ver, al menos en sus inicios, con la voluntad y la necesidad de los obreros de llevar algún sustento a sus hogares -más los conocimientos previos que todos los obreros poseen del proceso de producción y del valor de la mercadería- que con un posicionamiento político-ideológico.

⁵⁸ Boletín Informativo del SOECN, enero del 2000

⁵⁹ La idea de repertorio de confrontación, propuesta inicialmente por Tilly, es retomada por Tarrow para graficar como determinados formatos de acciones se generalizan en su uso a manera de repertorios modulares, “... respuestas aprendidas que se aplican a toda una variedad de situaciones...” TARRROW, Sidney, cit., p.52. Esto mismo sucede a fines de los '90 con los piquetes, las asambleas populares o barriales y las diversas formas de protesta social.

⁶⁰ Un caso interesante en Neuquén para analizar su dinámica, es el conflicto en la fábrica Cimalco, rápidamente “solucionado” por el gobierno local quizás temiendo, por la inmediata presencia de ceramistas que se acercan para ayudar a los obreros en huelga, que la experiencia de Zanón se difunda en la misma capital neuquina. Por otra parte, el frigorífico Fricader (Río Negro), inicialmente “asesorada” también por los ceramistas, tras un año de conflicto parece tomar por estos días el rumbo de las cooperativas y no la propuesta del control obrero. *Río Negro*, 23 de mayo de 2003.

⁶¹ Al respecto afirma Zald que el marco cultural puede ser entendido como: “... metáforas específicas, representaciones simbólicas e indicaciones cognitivas utilizadas para presentar conductas y eventos de forma evaluativa y para sugerir modos alternativos de acción...”, Ver MAYER, Zald “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”, en MC ADAM, MC

decir, los marcos culturales y simbólicos que dotan de sentido a la acción colectiva y al grupo que la lleva adelante. Allí también entran en juego lo que mencionamos anteriormente sobre los “marcos” contruidos sobre los sentimientos de injusticia, agencia e identidad.

Un ejemplo de estos procesos lo constituye el surgimiento de numerosos comunicados de prensa, solicitadas, boletines informativos y hasta un periódico titulado “Los ceramistas” -luego “El Ceramista”- que circulan profusamente entre los obreros. Estas producciones contienen impresas las vivencias de los obreros, sus testimonios y el de sus familiares, historias de vidas que relatan el espíritu con el que se encaran las distintas actividades. El Boletín se convierte en una de las herramientas más efectivas para expresarse, unificar sentidos y compartir logros

“... este BOLETIN es un logro que hemos conquistado; utilicémoslo para expresar nuestros sentimientos y opiniones sobre cualquier cosa que nos ayude a sentirnos cada vez más amigos. Comunicemos todo, alegrías, broncas, propuestas, inquietudes, etc. Utilicémoslo para estar siempre UNIDOS...”⁶².

El lenguaje que comienzan a utilizar los obreros se nutre de una significación política visible en las formas de definir al oponente -el típico “carnero”, “el burócrata”, que en este caso se aplica al que adhiere a Montes- y a sí mismos, en donde predomina un discurso antiburocrático, que valora la práctica política horizontalizada, “honesta” y que prioriza el valor de la asamblea como ámbito máximo de resolución de conflictos. El obrero de Zanón se reconoce en estas consignas y prácticas y desde allí construye los pilares sobre los que conforma una identidad particular, la del “obrero ceramista”, que puede definirse además como combativo y solidario, por sobre otros aspectos.

Como sostiene Tilly, “las identidades son experiencias compartidas de determinadas relaciones sociales y representaciones de esas relaciones sociales...”⁶³. Por otra parte, las identidades políticas son siempre relacionales y colectivas, cambian según las redes, las oportunidades y las estrategias políticas. Los cambios en los posicionamientos, las definiciones compartidas sobre lo deseable y lo posible, los riesgos, beneficios y compromisos definidos por los mismos actores intervienen en la conformación de las diversas identidades.

Frente a la amenaza de desalojo los obreros dicen “Nos tocan a uno y tocan a todos” -en referencia al arco de solidaridades conformado en torno al movimiento de fábricas ocupadas-; quizás es esta la expresión que mejor refleja la identidad solidaria ceramista.

Cerámica Zanón sigue actualmente bajo Control Obrero. Los protagonistas de esta historia ya están forjando una nueva experiencia largamente superadora de la instancia conflictual; ahora poseen coordinadores de producción por cada

CARTHY, ZALD (edit.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Itsmo, Madrid, 1999, p. 371.

⁶² Recuadro interno del Boletín *La voz ceramista*, año I, n3, 12 de agosto de 2000.

⁶³ TILLY, Charles “Conflicto político y cambio social”, en IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín (edit.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid, 1998, p. 33.

sección y con cargos revocables, sostienen el proyecto político de la Coordinadora Regional Alto Valle manteniendo una posición de nacionalización del conflicto, siguen incorporando personal, aumentan sus donaciones a un ritmo mensual y llevan adelante programas informativos en varias emisoras radiales locales (Radio Calf-Universidad, Radio Sayhueque de Centenario) más un periódico de alcance nacional titulado "Nuestra Lucha". Por último, a fines del 2004 un nuevo capítulo puede abrirse cuando la actual dirigencia del SOECN que lidera Godoy se enfrente a una instancia que la pondrá a prueba mediante la puesta en marcha de una de sus prácticas más enraizadas: la democracia directa vía renovación por elecciones de la conducción del sindicato.

Conclusiones provisionarias

¿Cuáles son los factores que pueden esgrimirse para dar cuenta del por qué de Zanón -y sus características- en Neuquén? Creemos que haciendo alusión a la oportunidad política abierta en la Argentina de los '90 por las diversas movilizaciones sociales sólo se explica una parte del problema. El proceso abierto en el conflicto que aún sostienen los ceramistas puede echar luz sobre lo que venimos sosteniendo respecto de Neuquén como un campo privilegiado de la protesta social; y esto es así considerando que Zanón no sólo es la única fábrica en Argentina recuperada por sus trabajadores que sostiene un régimen de Control Obrero⁶⁴, sino que probablemente sea también el más importante ejemplo de la alta politización que puede ocurrir cuando median algunos factores que la posibilitan. En este sentido, Zanón es posible al menos por tres cuestiones: primero, por el intenso despliegue del activismo de base desarrollado por los ceramistas (catapultado por una tragedia), acompañado y alimentado por la Comisión Interna (futura conducción del SOECN); segundo, por la fundamental solidaridad expresada por las organizaciones sociales de la comunidad de Centenario⁶⁵ que actúa como un verdadero soporte anímico para los ceramistas; y tercero, por la insoslayable presencia del arco militante neuquino en toda su dimensión. Pero además, lo interesante a resaltar aquí es la dinámica que se desarrolla con el conflicto: los ceramistas impulsan actualmente la Coordinadora Regional del Alto Valle desde la cual logran conformar una suerte de nuevo alineamiento político que tensiona al arco militante hacia una zona de gran combatividad y radicalidad.

Por otra parte, es notable como la conformación de este nuevo polo, en donde sedimentan nuevas alianzas, responde a un trabajo de militancia sostenida por activistas de vieja data en Neuquén: el ejemplo de la solidaridad entre el SOECN-MTD es en gran medida expresión del contacto intercúpulas entre viejos militantes de izquierda del campo de la construcción (que ayudan a organizar agrupaciones de desocupados como el MTD) y los jóvenes activistas más politizados del gremio ceramista. Como telón de fondo, principalmente el PTS y

⁶⁴ Aunque recientemente se adopte la figura cooperativa bajo el nombre FASINPAT (fábrica sin patrones), los obreros declaran su intención de seguir organizándose con la modalidad Control Obrero. Brukman, la restante fábrica que opta por el Control Obrero, está desalojada y sus trabajadores se encuentran en una delicada situación legal y laboral.

⁶⁵ Este aspecto es muy similar a lo ocurrido con las asambleas barriales que apoyan algunas de las ocupaciones fabriles en Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

otros partidos de izquierda articulan parte de estas alianzas retroalimentando esa correa de transmisión de experiencias y saberes estratégico-políticos. Pero, como sugerimos al explicar el por qué de Zanón, las solidaridades exceden el marco estrictamente político y se insertan profundamente en la pertenencia comunitaria (Centenario), o en otras redes más amplias y complejas (como las comunidades mapuches), que no obstante ayudan juntas a colorear estos conflictos bajo el signo de la combatividad.

Esta complejidad es posible verla en Neuquén en otros conflictos (viejos y actuales), y confirma la potencia renovadora y revitalizadora de nuevos movimientos en la sociedad neuquina que es capaz de generar nuestra matriz de protesta.

Por último, la conformación de este campo de protesta, de conflictos y de posibilidades de surgimiento de nuevos movimientos políticos como el que encabezan actualmente los ceramistas, no deja de presentarse -en cierta medida- bajo un formato “clásico”; en otras palabras, Zanón es también la reactualización del clásico programa del Control Obrero, el rescate del sindicato como herramienta de lucha, del clasismo como identidad y discurso articulador sustentado en la preeminencia del actor social “obrero”, del activismo como estrategia central generada desde el partido político que estimula la acción colectiva y, mixturado o solapado, algunas “novedades” que aporta el gran ciclo de protesta argentino: el asambleísmo, cierta horizontalidad, la honestidad y la autonomía como valores irrenunciables.

Este parece ser el toque de particularidad de lo que definimos como Neuquén y su campo de protesta.

Bibliografía

- AUYERO, Javier *La Protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, UBA-Libros del Rojas, Buenos Aires, 2002.
- AZPIAZU, Daniel y BASUALDO, Eduardo *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires, 1990.
- BOURDIEU, Pierre, WACQUANT, Loic *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “Una experiencia populista provincial. Neuquén 1960-1990”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, núm. 172, 2001.
- FAVARO, Orietta (Ed) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Cehepyc/Clacso, UNCo., Neuquén, 1999.
- QUINTAR, Juan *El Choconazo*. Educo, Neuquén, 1998.
- FAVARO, Orietta “Neuquén: la sociedad y el conflicto”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 185, 2002.
- MAYER, Zald “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”, en MC ADAM, MC CARTHY, ZALD (edit.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Itsmo, Madrid, 1999.

- MASÉS, Enrique “La cultura de los sectores populares y la perspectiva regional. El caso del Territorio del Neuquén 1880-1930. Algunas reflexiones teórico-metodológicas”, en *Revista de Historia*, UNComahue, Neuquén, núm. 5, 1997.
- MASES, E., FRAPICCINI A., LVOVICH D., RAFART G., QUINTAR, J. *El mundo del trabajo en Neuquén, 1884-1930*, GEHISO-UNCo., Neuquén, 1994.
- MASES E.; RAFART G.; LVOVICH D.; QUINTAR J. *El mundo del trabajo en Neuquén 1930-1970*, Educo, UNCo., Neuquén, 1998.
- MOMBELLO, Laura “Neuquén es memoria y memoria es Neuquén”, en *Revista de Historia*, UNCo., Neuquén, núm. 9, 2000-2001.
- LOPEZ ECHAGUE, Hernán *La política está en otra parte. Viaje al interior de los nuevos movimientos sociales*, Norma, Buenos Aires, 2002.
- PALERMO, Vicente *Neuquén. La creación de una sociedad*, CEAL, Buenos Aires, 1988.
- RIVAS, Antonio “El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales”, en IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid, 1998.
- TARROW, Sidney *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid, 1997
- TILLY, Charles “Conflicto político y cambio social”, en IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín (edit.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 1998.
- ZIBECHI, Raúl *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*, Letra Libre, Buenos Aires, 2003.

El movimiento estudiantil universitario del Comahue (1969-1976)*

José Echenique

Durante la década de los sesenta –los “años dorados” del capitalismo¹– emerge un movimiento juvenil contestatario que origina revueltas políticas y culturales en numerosas ciudades del mundo. Ya fueran insurrecciones, guerrillas, creaciones artísticas o cambios de valores, costumbres y hábitos, esta generación nacida en el seno del “Estado de Bienestar” protagoniza, junto a otros actores sociales, los acontecimientos más espectaculares y masivos del periodo. El “Mayo francés”, la “Primavera de Praga”, la “Masacre de Tlatelolco”, *Woodstock*, el “Otoño caliente” italiano, la cultura *hippie* y el “Cordobazo” son ejemplos resonantes.

Si bien son varios los problemas teóricos vinculados a la interpretación de aquella época y sus fenómenos, aquí sólo nos referiremos a la clasificación del agente y a las características generales y particulares del movimiento.

Buena parte de esa rebelión sesentista eclosiona dentro de las universidades. A ellas concurren cada vez más alumnos provenientes de diversos estratos sociales que, al finalizar sus estudios, tienden a integrarse en las “nuevas clases medias” como profesionales asalariados². La teoría social marxista no acuerda sobre su situación de clase, oscilando entre “pequeña burguesía”, “asalariado-no proletario”, “asalariado profesional” y “proletariado”. La teoría social no-marxista, menos sujeta a la escolástica, suele denominarlos “nuevas clases medias” o “sectores medios urbanos”³.

Sea cual fuere la clasificación más precisa, la hegemónica racionalidad economicista no puede causar su proceso de radicalización ideológica y política: el grueso de aquellos estudiantes ocuparían empleos bien remunerados en los aparatos del

* El presente texto es una versión ampliada y corregida de un artículo publicado en *Revista de Historia de la UNCo.*, Neuquén, núm. 9, noviembre 2001-2002, pp.71-96.

¹ HOBBSAWM, Eric *Historia del Siglo XX. 1914 – 1991*, Crítica, Barcelona, 1995.

² El término de “nuevas clases medias” pertenece a Anthony Giddens y diferencia a ese sector de la pequeña burguesía tradicional. GIDDENS, Anthony *La estructura de clases en las sociedades capitalistas avanzadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1979. La expansión de la esfera de los servicios y la proliferación de ese nuevo tipo de trabajador asalariado lleva a algunos autores contemporáneos a calificar la época bajo distintos epítetos, como la *sociedad post-industrial*, y a esbozar nuevas teorías del valor en las cuales se da primacía al conocimiento sobre la actividad productiva material. Un buen ejemplo puede encontrarse en el libro de TOURAINE, Alain *La Sociedad Post-industrial*, Ariel, Barcelona, 1973.

³ Nuestra hipótesis –que no será desarrollada en este escrito– considera que esos sectores medios forman parte del proletariado. Se trataba, sin embargo, de una fracción con características que lo diferencian de los clásicos obreros industriales: a) su relativa posición jerárquica dentro de las relaciones de trabajo; b) su tendencia a desarrollar labores no directamente productivas de índole intelectual; c) su mayor capacidad adquisitiva. Ello supone que nuestra definición del proletariado –y, más en general, de las clases sociales– no se sustenta en la distinción entre trabajo productivo e improductivo y/o trabajo intelectual y trabajo manual, sino en las relaciones de apropiación. Para una introducción sobre estas problemáticas pueden consultarse las obras citadas de Hobsbawm y Giddens. También ARRIGHI Giovanni, HOPKINS Terence y WALLERSTEIN, Immanuel *Movimientos antisistémicos*, Akal, Madrid, 1999; y OLIN WRIGHT, Erik *Clases, Crisis y Estado*, Siglo XXI, Madrid, 1983.

Estado, en la esfera de los servicios y en puestos de planificación y/o control de las industrias más dinámicas⁴. Hasta donde sabemos, su heterogéneo cuestionamiento al *status quo* no intenta ser explicado mediante un análisis que yuxtaponga su situación de clase, su pertenencia a una específica generación y su condición de jóvenes. Tales conceptos –juventud y generación– son problemáticos para la teoría social y para la teoría de la historia marxista y no-marxista⁵.

Salvo escasas excepciones, los fenómenos culturales y políticos desarrollados por este agente suelen considerarse de forma escindida. Para Wallerstein⁶, por ejemplo, si bien la contracultura es parte de la euforia social sesentista, no resulta central a la “*revolución en y del sistema-mundo*” acontecida en 1968. Para Hobsbawm, la “cultura juvenil” fue la matriz de la “revolución cultural”, es decir, de los cambios micro-sociales producidos mediante la modificación de prácticas, costumbres y valores.⁷

Postular la unidad fenoménica del movimiento juvenil sesentista no implica desconocer que presenta una amplia gama de diferencias. En EE.UU., por ejemplo, los acontecimientos tienen mayor raigambre contracultural: es el epicentro del *hippismo*. Pero surgen otras manifestaciones de índole más específicamente política, como las asociaciones por los Derechos Civiles y de las minorías afroamericanas. En Europa –y principalmente en Francia, Italia, Checoslovaquia y Polonia– el denominado “marxismo occidental”⁸ y el anarquismo son las principales corrientes ideológicas elegidas por los

⁴ El modo potencial (“ocuparían”) indica el estatuto especial de los estudiantes, quienes sólo integran propiamente una situación de clase una vez finalizado el mismo. OLIN WRIGHT, Erik *Clases, Crisis...*, cit. A modo de hipótesis, consideramos que las “nuevas clases medias” se conformaron mediante un doble proceso interrelacionado: a) la proletarianización de sectores de la pequeña burguesía y; b) la profesionalización de sectores de obreros industriales.

⁵ El vacío teórico del marxismo para explicar algunos de los fenómenos derivados de la “cultura juvenil” sesentista (feminismo, ecología, pacifismo) es señalado por ANDERSON, Perry *Tras las Huellas del Materialismo Histórico*, Siglo XXI, México, 1988. Para Michael Mann, los movimientos de género y generacionales precisan aún de una teoría explicativa. MANN, Michael “El envejecer del siglo XX”, en Revista *Debates*, Valencia, 1992. Arrighi, Hopkins y Wallerstein califican a las agrupaciones de jóvenes, mujeres y minorías étnicas como “grupos de status”, retomando y reformulando aquel concepto weberiano. Un escrito reciente de Margulis y Urresti resume la problemática de aquellas categorías. MARGULIS Mario y URRESTI, Marcelo “La Juventud es más que una palabra”, en AA.VV., *La juventud es más que una palabra*, Biblos, Buenos Aires, 2000.

⁶ WALLERSTEIN, Immanuel “1968. Revolución en el sistema-mundo. Tesis e interrogantes”, en AA.VV., *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, Revista Flacso, Ed. Miguel Angel Porrúa México, 1990.

⁷ HOBBSAWM, Eric *Historia del siglo XX*, cit. En nuestra consideración, y siguiendo esa línea de análisis, la variedad de fenómenos culturales, sociales y políticos surgidos durante la década de los sesenta están profundamente imbricados. Sus influencias son actualmente tangibles en casi todas las áreas de producción artística y teórica, manifestándose también en una amplia gama de prácticas sociopolíticas concretas y en múltiples aspectos *práxicos* de la vida cotidiana. La crisis del tipo hegemónico de familia y de los tradicionales roles masculino y femenino, el auge de los denominados “nuevos movimientos sociales” y la vitalidad que cobran sus cuestionamientos (ecología, el pacifismo, el feminismo, etc.), la crítica a las filosofías del progreso, la problemática de la revolución entendida como la “toma” del poder del Estado, etc., son sólo algunos de los fenómenos y problemas que eclosionan durante aquellos años.

⁸ La denominación “marxismo occidental” pertenece a ANDERSON, Perry *Consideraciones sobre el marxismo occidental*, Siglo XXI, México, 1991. Sus principales preferencias teóricas son las mismas que sostuvieron los jóvenes sesentistas europeos. La recuperación de los problemas humanistas y las temáticas del “joven Marx” (*praxis*, alienación, etc.) son utilizadas para criticar al capitalismo keynesiano, al dogmatismo marxista y a los socialismos existentes. No parece casual que el advenimiento del marxismo occidental incluyera el traslado del discurso marxista desde los sindicatos y los partidos obreros hacia las universidades. Para estudiar la recomposición del marxismo y su inserción en la Argentina, TERÁN, Oscar

estudiantes para realizar sus críticas al *status quo*. Según Arrighi, Hopkins y Wallerstein, los movimientos antisistémicos sesentistas reaccionan contra la hegemonía norteamericana y contra la “vieja izquierda”: socialdemocracia en Occidente, comunismo en el Este y nacionalismos en el Sur. Para estos autores, 1968, tomada como fecha emblemática, es una revolución mundial que preludia otra por venir o, como ellos afirman, consiste en un “ensayo” durante el cual se institucionalizan los “nuevos movimientos sociales”. Sus tres variedades mayores (pacifismo, ecologismo y alternativos) tienen sus bases sociales en los nuevos grupos surgidos de las transformaciones del sistema-mundo: los profesionales asalariados, los empleados del sector de servicios “femeneizado” y la fuerza de trabajo no especializada o semiespecializada “etnizada”. Esta interpretación señala que en 1968 estallan las contradicciones entre movimientos “nuevos” y “viejos”⁹.

En los países periféricos¹⁰ el “movimiento sesentista” toma cauces más marcadamente políticos. Se combina con el proceso de descolonización iniciado en la postguerra y con la división del mundo en los bloques capitalista y comunista. Es decir, se entremezcla con las luchas por la “liberación nacional”. Arrighi, Hopkins y Wallerstein destacan que de 1848 a 1968 los movimientos antisistémicos se dividen principalmente en dos variedades: los sociales y los nacionales. Entre otras cuestiones, ambos se diferencian en su definición del problema de la opresión: burguesía sobre el proletariado o Estado/s-nación/es sobre otros Estado/s-nación/es. A pesar de ello, coinciden en muchos aspectos, entre otros, la acción dirigida a obtener el poder del Estado mediante la construcción de organizaciones burocráticas (partidos, sindicatos). Ese objetivo y su correspondiente estrategia son blanco de las críticas de la izquierda antisistémica surgida en los sesenta.

Sin embargo, en la periferia –por lo menos en Sudamérica– se produce una simbiosis entre los movimientos nacionales, sociales y nuevos. Ese particular ensamblaje entre anticapitalismo, antiimperialismo y Nueva Izquierda se manifiesta a través de múltiples y heterogéneos fenómenos. Uno de ellos –sin dudas el más importante en el plano político– es la proliferación de grupos que hacen de la guerra de guerrillas su método fundamental de acción revolucionaria: las Organizaciones Político-Militares (OPM).

La Argentina tiene un movimiento juvenil sumamente significativo que asume algunas características particulares compartidas con otros Estados-nación periféricos, en especial latinoamericanos. Pero, a su vez, presenta su propia singularidad, determinada, obviamente, por los rasgos diferenciales de su estructura socioeconómica y de su historia¹¹. Cuando a fines de los sesenta la vertiente política del movimiento juvenil

Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina. 1956-1966, El cielo por asalto, Buenos Aires, 1993.

⁹ Para los autores, 1968 es una revolución que fracasa, pero transforma al mundo. En este sentido, afirman, 1968 es una superación –en el sentido hegeliano del término– de la Revolución Rusa de 1917. Los “nuevos movimientos sociales” emergen como reacción a la doble dificultad exógena y endógena de los movimientos tradicionales de la vieja izquierda para oponerse a la hegemonía norteamericana y para crear un socialismo no burocrático ni autoritario. Cf. ARRIGHI, Giovanni y otros, *Movimientos...*, cit.

¹⁰ La distinción entre países capitalistas centrales y periféricos ha sido tomada de AMIN, Samir *La acumulación a escala mundial*, Siglo XXI, México, 1985. A esta distinción habría que agregarle la que separa a los países bajo la órbita soviética y los ubicados bajo la órbita norteamericana.

¹¹ Entre ellas podemos mencionar su configuración geosocial, las características de su clase dominante, de su estructura de clases, los rasgos de la modalidad de acumulación del Estado populista, la interrelación entre sus ciclos económicos, los conflictos sociales y el rol del Estado, etc. No es posible explayarse aquí

estalla en toda su magnitud, el país se encuentra inmerso en una crisis multidimensional que arrastra desde la década anterior: la larga declinación del Estado populista.

La rebelión juvenil ocurrida en nuestro país desarrolla manifestaciones contraculturales¹², pero su expresión más visible asume forma política. Las OPM nacionales integran, junto a un conjunto heterogéneo de asociaciones y de fuerzas sociales¹³, la Nueva Izquierda argentina (NI). Cuando el ciclo de insurrecciones de fines

sobre la singularidad del desarrollo capitalista en la Argentina. Bástenos señalar que esas características diferenciales determinan las singularidades de la totalidad social denominada Estado populista. Éste –por su misma lógica interna– se desarrolla mediante una serie de ciclos interrelacionados entre las esferas económica, social y política en un “*complejo ajedrez tridimensional*”, según la metáfora de Halperín Donghi. En otras palabras, existe una causalidad recursiva entre los ciclos de crisis económica, la intensidad y los tipos de protesta social y la crónica inestabilidad institucional del país, agudizada por un conflicto de principios de legitimidad de más larga data. En la superficie, y dentro del periodo que estudiamos, los avatares de esta dinámica se manifiestan como un enfrentamiento entre dos grandes bloques sociopolíticos de cambiante y heterogénea composición: el peronismo y el antiperonismo, según nombran a la antinomia los actores de la época. Desde 1955, la “cuestión peronista” es el eje en torno al cual giran todos los conflictos del periodo. Las distintas estrategias para abordarla conducen a una alternancia entre gobiernos encumbrados por una semidemocracia y gobiernos militares dictatoriales. La emergencia del movimiento juvenil –y con él de la Nueva Izquierda– modifica integralmente ese escenario. TARCUS, Horacio “La crisis del Estado populista. Argentina 1976–1990”, en *Realidad Económica*, núm., 107, Buenos Aires, 1992; PUCCIARELLI, Alfredo, “Conservadores, Radicales e Yrigoyenistas. Un modelo (hipotético) de hegemonía compartida 1916–1930”, W. Ansaldi, A. Pucciarelli, J. Villarruel (editores), en *Argentina en la paz de dos guerras 1914–1945*, Biblos, Buenos Aires, 1993; PUCCIARELLI, Alfredo, “Introducción” y “Dilemas irresueltos en la historia reciente de la sociedad argentina”, en *La primacía de la Política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*, Eudeba, Buenos Aires, 1999, pp. 7-20 y 23-56; HALPERÍN DONGHI, Tulio *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires, 1994; SÁBATO, Jorge *La clase dominante en la Argentina moderna, formación y características*, CISEA, Buenos Aires, 1988; SÁBATO Jorge y SCHVARZER, Jorge “Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: Trabas para la democracia”, CISEA, Buenos Aires, 1983; O’DONNELL, Guillermo *El Estado Burocrático Autoritario (1966-1973)*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

¹² En nuestro país, fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires, emerge un movimiento *hippie* que crea comunidades “al margen del sistema” en localidades del interior. Surge además –caso único en latinoamérica– el rock nacional. Las manifestaciones artísticas son muy importantes y algunas alcanzaron difusión internacional, como la historieta “Mafalda”.

¹³ Mientras algunos autores identifican la NI con las OPM, otros incluyen al sindicalismo “clasista” y “combativo”, al Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo y a un conjunto heterogéneo de asociaciones civiles. La bibliografía sobre la NI es muy abultada. Algunos de los escritos que se pueden consultar son: TORTTI, María Cristina “Protesta social y ‘Nueva Izquierda’ en la Argentina del Gran Acuerdo Nacional”, en *La primacía de la Política. Lanusse*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; OLLIER, María Matilde *La creencia y la pasión. Privado, público y política en la izquierda revolucionaria*, Ariel, Buenos Aires, 1998; OLLIER, María Matilde *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*, CEAL núm. 145, Buenos Aires, 1986; OLLIER, María Matilde *Orden, poder y violencia (1968-1973)*, Tomos I y II, CEAL, núm. 273 y 274, Buenos Aires, 1989; PORTORIERO, Gustavo *Sacerdotes para el Tercer Mundo; ‘el fermento de la masa’*, CEAL, núm 308 y 309, Tomos I y II, Buenos Aires, 1991; POZZI Pablo y SCHNEIDER, Alejandro *Los setentistas. Izquierda y clase obrera: 1969-1976*, Eudeba, Buenos Aires, 2000; MATTINI, Luis *Hombres y Mujeres del PRT-ERP. De Tucumán a la Tablada*, De la Campana, Buenos Aires, 1996; LUVECCE, Cecilia *Las Fuerzas Armadas Peronistas y el Peronismo de Base*, CEAL, núm. 436, Buenos Aires, 1993; HILB Claudia y LUTZKY, Daniel *La nueva izquierda argentina. 1960-1980 (Política y violencia)*, CEAL, núm. 70, Buenos Aires, 1984; GUILLESPIE, Richard *Los Montoneros. Soldados de Perón*, Grijalbo, Buenos Aires, 1987; DUVAL, Natalia *Los sindicatos clasistas: SiTraC (1970-1971)*, CEAL, núm. 235, Buenos Aires, 1988; FEINMANN, Juan Pablo *La sangre derramada. Ensayo sobre la violencia política*, Ariel, Buenos Aires, 1998; GALASSO, Norberto *La Izquierda Nacional y el FIP*, CEAL, núm. 8, Buenos Aires, 1983; GIL, Germán *La izquierda peronista (1955-1974)*, CEAL, núm. 253, Buenos Aires, 1989; ALTAMIRANO, Carlos *Peronismo y cultura de izquierda*, Temas, Buenos Aires, 2001; ANGUITA Eduardo y CAPARRÓS, Martín *La Voluntad. Una historia de la militancia*

de los sesenta convierte a este movimiento en actor político, sus acciones modifican integralmente el escenario imperante desde 1955. Según Tortti, la NI contribuye notablemente a acelerar en la sociedad argentina un proceso de contestación generalizada que sólo puede ser relativamente apaciguado mediante la institucionalización del peronismo y, posteriormente, definitivamente sofocado mediante la violencia parapolicial y el terrorismo de Estado¹⁴.

El contexto regional

El movimiento estudiantil universitario del Comahue surge entre principios y fines de 1970 y se constituye como actor político durante los siguientes seis años. Su emergencia debe ser comprendida como parte de los referidos procesos históricos nacionales e internacionales. Por otro lado, su aparición está relacionada con una serie de transformaciones económicas que desde tiempo antes modifican la composición social de las ciudades de la zona, especialmente de las ubicadas en la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén¹⁵. El principal impulso de esa modernización proviene de los cambios acontecidos tanto a nivel nacional como mundial¹⁶. En muy resumidas cuentas, Neuquén se inserta en el mercado interno argentino como provincia productora de energía. Por su parte, la zona rionegrina del Alto Valle –hasta ese momento la más próspera– industrializa y comienza a controlar la comercialización de su producción tradicional: la frutihorticultura.

Los cambios económicos repercuten en la estructura social de las ciudades del Alto Valle y, en general, de todo el Comahue. Paulatinamente cobran importancia dos sectores hasta entonces relativamente más escasos: el proletariado urbano y las “clases medias”. Los primeros se ocupan principalmente en el sector primario y, en menor medida, en el secundario y terciario de la economía (obreros de la construcción, obreros de empresas vinculadas a la explotación de energía, obreros de las agroindustrias frutihortícolas, empleadas domésticas, empleados del comercio y del transporte, etc.). Los segundos se ubican primordialmente en el sector terciario y en el empleo público (comerciantes y empleados del comercio, trabajadores estatales, funcionarios, docentes, médicos, arquitectos, ingenieros, contadores, etc.)¹⁷. La modernización precisa de mano de obra de variadas calificaciones. En Neuquén, la demanda es en buena parte cubierta por la inmigración intraprovincial (del interior provincial al departamento Confluencia),

revolucionaria en la Argentina, Tomos I, II y III, Norma, Buenos Aires 1997, 1998, 1999; TERÁN, Oscar *Nuestros...*, cit.,

¹⁴ TORTTI, María Cristina "Protesta social...", cit.

¹⁵ El Comahue, formado fundamentalmente por las provincias de Neuquén y Río Negro, no es propiamente una región. El concepto sí es adecuado para nombrar al Alto Valle de ambas provincias. BANDIERI, Susana "Acerca del concepto de región y la historia regional: la especificidad de la Norpatagonia", en *Primer Encuentro Regional de Profesores de Historia*, María Rosa Carbonari (comp.), Universidad de Río Cuarto 1996.

¹⁶ Nos referimos a la emergencia del Estado de Bienestar en los países centrales y los Estados populistas en los periféricos. Utilizamos el concepto "modernización" para dar cuenta de procesos de transformación económica, social y política de una fase capitalista a la otra. TARCUS, Horacio "La crisis...", cit. En la Norpatagonia, dicho proceso está vinculado a otro semejante de carácter nacional, impulsado por la crisis de 1930

¹⁷ MASÉS, Enrique y otros, *El mundo...*, cit. Si bien el trabajo citado se restringe a la provincia de Neuquén y esas transformaciones sociales corresponden principalmente a su ciudad capital, consideramos plausible que sucedieran procesos similares en las urbes del Alto Valle rionegrino.

interprovincial (provenientes de otras provincias) y, en menor grado, con migrantes extranjeros. Uno de sus efectos es el vertiginoso crecimiento de su ciudad capital¹⁸.

El proceso de modernización que impulsa la conversión de los Territorios Nacionales en estados provinciales también produce cambios en la composición de los sectores dominantes de Río Negro y Neuquén. Pero, a modo de hipótesis, la provincialización desata fenómenos diametralmente opuestos. Mientras la burguesía neuquina de origen comercial consolida su dominio ampliando sus fuentes de acumulación y abroquelándose tras un novel partido político –el Movimiento Popular Neuquino (MPN)¹⁹–, la creación del estado rionegrino da inicio a un prolongado proceso de conflictos inter e intra burgueses entremezclados con pujas interpartidarias. Dicho en otros términos: mientras en Neuquén la provincialización opera de manera centrípeta (abroquela a los sectores dominantes y los encumbra como sectores dirigentes), en Río Negro, por el contrario, opera de manera centrífuga (enfrenta a los sectores dominantes de las regiones que componen la provincia impidiendo la constitución de sectores dirigentes unificados y claramente definidos). Esta diferencia, como no podía ser de otra manera, repercute en todos los acontecimientos sociopolíticos sucedidos durante aquellos en ambos márgenes del río Limay.

Directamente relacionados con las implicancias del proceso de modernización/provincialización arriba mencionado, durante la última mitad de la década de los sesenta y la primera de los setenta estallan en el Comahue numerosos conflictos sociales. De acuerdo a quiénes los protagonizan y a cuáles eran sus demandas e intereses, pueden clasificarse en dos grandes tipos: los *intercapitalistas* y los *interclasistas*. Denominamos intercapitalistas o *interburgueses* a aquellos que enfrentan entre sí a los sectores dominantes de Río Negro y Neuquén y a sus diferentes fracciones. Lo que aquí se pretende dirimir es cuál provincia obtendría mejores asignaciones de recursos por parte del Estado Nacional y cuál región por parte de los estados provinciales. Llamamos interclasistas a los conflictos desencadenados por los sectores subalternos en pos de obtener mejores condiciones laborales. Si bien ambos tipos buscan influir en las pautas estatales de *redistribución*, las intercapitalistas son disputas *al interior* de una misma clase social (la burguesía) y las interclasistas son disputas *entre* diferentes clases sociales o, si se prefiere, entre el capital y el trabajo. Éstas se manifiestan principalmente bajo la forma de prolongados y recurrentes conflictos sindicales. Aquellas son impulsadas y sostenidas fundamentalmente por organizaciones y corporaciones empresarias. Sólo con la institucionalización de 1973 -y aún entonces de manera ambigua- ambos tipos cobran cierta forma partidaria.

A diferencia de lo ocurrido en otros lugares del país, en el Comahue algunas de las mayores movilizaciones populares del periodo se originan en conflictos

¹⁸ Las múltiples implicancias económicas, sociales y políticas de aquel proceso de modernización pueden extraerse de la bibliografía existente sobre historia regional. FAVARO, Orietta (ed.), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, CEHEPyC, 1999; AA.VV., *Historia de Neuquén*, BANDIERI, FAVARO y MORINELLI (comp.), Plus Ultra, Buenos Aires, 1993; MASES Enrique, RAFART Gabriel, LVOVICH Daniel y QUINTAR, Juan *El mundo del trabajo en Neuquén. 1930-1970*, Educo, Neuquén, 1998; PALERMO, Vicente *Neuquén, la creación de una sociedad*, CEAL, núm. 212, Buenos Aires, 1988.

¹⁹ Para estudiar el proceso de formación del MPN y su ideología, FAVARO, Orietta, “El Movimiento Popular Neuquino, 1961 – 1973 ¿Una experiencia neoperonista exitosa?”, en *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, año V, núm. 8, Santa Fe, 1995, pp. 117-144. La ampliación de las fuentes de acumulación se refiere sobretudo a los contratos con el Estado provincial, en especial con la obra pública.

interburgueses²⁰. Esos enfrentamientos giran en torno a distintos temas y se desarrollan en variados momentos. Las puebladas conocidas como el “Cipolletazo” (1969) y el “Rocazo” (1972) son solo dos de sus momentos más álgidos²¹.

A modo de hipótesis, los conflictos intercapitalistas del Comahue pueden distinguirse en tres subtipos yuxtapuestos. Denominamos *intraprovinciales* a los primeros porque se trata de una disputa entre los sectores dominantes de las tres principales zonas que componen Río Negro (la Atlántica, la Cordillerana y el Alto Valle), lideradas respectivamente por sus ciudades más pobladas: Viedma, Bariloche y General Roca²². Llamamos *intrarregionales* a los segundos porque enfrentan entre sí a las burguesías de las ciudades del Alto Valle, fundamentalmente a la radicada en Cipolletti (por entonces la localidad de mayor crecimiento económico) y a la radicada en General Roca (hasta entonces la localidad más próspera y centro político-administrativo de la Norpatagonia rionegrina). En el primer caso está en juego la hegemonía provincial, en el segundo la hegemonía regional²³. Calificamos de *interprovincial* al tercer subtipo porque sus protagonistas son la más homogénea burguesía neuquina y la geográficamente fraccionada burguesía rionegrina. Aunque velada, esta disputa por la hegemonía del Comahue está siempre presente en los acontecimientos. Algunas muestras pueden extraerse de la lectura de dos diarios regionales: el “Río Negro” de General Roca, dirigido por Julio Rajneri, y el “Sur Argentino” de Neuquén, dirigido por Elías Sapag²⁴.

²⁰ La explicación es sencilla: al estar cerrados los canales de participación institucional, son las corporaciones empresarias quienes de alguna manera reemplazan el accionar de los partidos políticos.

²¹ Justamente las “puebladas” se distinguen de los fenómenos insurreccionales –*Cordobazo*, *Rosarioazo*, etc.– porque mientras éstos evidencian luchas sociales entre clases, aquellas son iniciadas, impulsadas y encabezadas por los sectores dominantes de una ciudad o localidad contra sus pares de otras ciudades y/o regiones o contra el gobierno provincial y/o nacional. Es decir, son luchas interburguesas que se valen de la movilización popular si las vías institucionales para la resolución del conflicto se hallan estancadas. En algunos casos, sin embargo, los movimientos que generan pueden llegar a independizarse de su dirección y cobrar una forma más próxima a la insurrección. Tal es, en nuestra opinión, el caso del “Rocazo”. AUFANG, Lidia *Las puebladas: dos casos de protesta social. Cipolletti y Casilda*, Buenos Aires, CEAL, núm. 252, 1989. Sobre el “Rocazo” véase SPANGARO, Néstor “El Rocazo: 22 años de olvido”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, UNCo., año 2, núm. 2, General Roca, 1994.

²² Las pujas intraprovinciales se entremezclan con disputas interpartidarias, fundamentalmente entre el Partido Provincial Rionegrino (PPR), liderado por el gobernador Roberto Vicente Requeijo y la Unión Cívica Radical (UCR) y el PJ. El conflicto interpartidario, sin embargo, queda subsumido dentro de los intraprovinciales, como lo ejemplifica la heterogénea composición partidaria que adhiere al “Rocazo”. SPANGARO, Néstor “El Rocazo...”, cit.

²³ En la superficie, los conflictos intra provinciales y regionales cobran la forma de rencillas “localistas”, tras las cuales se agrupan variados sectores sociales de las ciudades y/o regiones. Lo que une a tan diversas clases y fracciones son sus comunes sentimientos de identidad y pertenencia a una localidad. Pero tras una fachada de horizontalidad, las movilizaciones desencadenadas son lideradas por las burguesías de las ciudades y/o regiones, las cuales disputan el control de la distribución de las rentas recaudadas por el Estado rionegrino y el predominio de alguna de ellas sobre la totalidad de la provincia.

²⁴ Para beneficio de los futuros historiadores, ambos periódicos ofrecen extensas coberturas de los acontecimientos, informaciones u opiniones que cuestionan de una u otra manera la hegemonía local de aquellas familias. El “Sur Argentino” llama “Roscazo” al “Rocazo”, atribuye al “apetito egoísta de los roquenses” los conflictos por la radicación de la UNCo. y califica varias veces de “diario gorila” al “Río Negro”. Éste, por su parte, publica editoriales críticas hacia el gobierno neuquino y da amplia difusión a las noticias adversas al mismo. Siendo distintas las fuentes de acumulación de las burguesías valletanas de ambas provincias (intermediación comercial y contratos con el Estado provincial, los neuquinos; producción, industrialización y comercialización frutihortícola, los otros) la obtención de rentas y beneficios por parte del Estado nacional parece ser el eje económico del conflicto. Suponemos que también opera el distinto origen socioeconómico y étnico/nacional de ambos sectores dominantes: mientras los neuquinos, en algunos casos sirio-libaneses, surgen de una “plebeya” intermediación

A aquel intrincado contexto de luchas interburguesas hay que agregar la también compleja trama de las luchas interclasistas que sacude la vida política del Comahue. Durante los años aquí reseñados se producen algunas de las huelgas más importantes de la historia de Río Negro y Neuquén²⁵. La modernización significa la masificación de sindicatos ya existentes -como el de los obreros empacadores de la fruta en Río Negro (SOEF) y la Unión Obrera de la Construcción en Neuquén (UOCRA)- y la creación de muchos otros -como los gremios de empleados municipales y SMATA, por ejemplo-. También contribuye a otorgar un nuevo posicionamiento y conflictividad a sindicatos hasta entonces más débiles y dóciles, como los gremios docentes y de empleados públicos. Los sindicatos tienen una muy destacada participación en la vida política del Comahue durante la dictadura de la Revolución Argentina y durante el gobierno peronista subsiguiente. El periodo está plagado de crisis dirigenciales que más de una vez modifican la composición y las estrategias de las organizaciones de los trabajadores. Sin dudas, los casos más paradigmáticos son las interminables y recurrentes luchas por el control de las regionales neuquina y rionegrina de la Confederación General del Trabajo (CGT) por parte de grupos rivales²⁶.

La fusión entre sectores dominantes y dirigentes en Neuquén produjo, a diferencia de Río Negro, una notoria polarización. Desde 1970²⁷ prácticamente coexisten dos grandes bloques sociopolíticos enfrentados durante todo el periodo. De un lado se encuentra el MPN, partido que no sólo detenta el gobierno, sino que también tiene múltiples ramificaciones dentro de la sociedad civil, es decir, controla sindicatos, comisiones vecinales y diversas asociaciones. Del otro, paulatinamente se conforma un heterogéneo arco opositor que agrupa a la Iglesia Católica, varios sindicatos peronistas o independientes, la casi totalidad de los partidos políticos incluido el Justicialista y el movimiento estudiantil universitario²⁸. En Río Negro la fragmentación geoeconómica de sus sectores dominantes tiene su correlato en los juegos de fuerzas sociopolíticos. Nunca llega a constituirse una brecha tan nítida como la neuquina²⁹. Por el contrario, los

comercial, los del Alto Valle rionegrino constituyen desde tiempo antes una especie de “aristocracia” integrada por familias de origen europeo o provenientes de otras provincias argentinas (varias veces el “Sur Argentino” contraponen la extracción “popular” de los neuquinos al “gorilismo” de los “doctores” de General Roca). Tampoco hay que menospreciar la cristalización política de tales diferencias: mientras el grueso de la burguesía neuquina adhiere al neoperonismo, buena parte de la rionegrina –y en especial la roquense– integra o simpatiza con la UCR.

²⁵ Para citar solo los dos ejemplos más conocidos: el “Choconazo” en Neuquén en 1970 y las masivas huelgas de los obreros empacadores de la fruta en Río Negro ocurridas entre 1969 y 1971.

²⁶ En Neuquén y Río Negro se reproducen los enfrentamientos intersindicales que atraviesan todas las organizaciones de trabajadores en el país. Hay, entonces, corrientes “participacionistas”, “vandonistas” y otras “combativas” que simpatizan con la CGT de los Argentinos. El sindicalismo del Comahue tiene, sin embargo, sus propias singularidades.

²⁷ QUINTAR, Juan *El Choconazo*, Educo, Neuquén, 1998, p. 13. Coincidimos con este autor en que, por sus características, tanto el “Choconazo” como los conflictos por la “nacionalización” de la Universidad del Neuquén son dos acontecimientos que marcan la inserción de la provincia dentro de la prolongada crisis de la Revolución Argentina. QUINTAR Juan, GENTILE Beatriz, DEBATTISTA Susana y BERTELLO, Claudia “La Universidad Nacional del Comahue en los años 70: de la rebelión creativa a la reacción autoritaria”, en AA.VV., *Universidad Nacional del Comahue (1972-1997). Una Historia de 25 años*, Educo, Neuquén, 1997.

²⁸ Consideramos que dentro de ese heterogéneo frente de organizaciones, fuerzas sociales y partidos se conforma una versión local de la Nueva Izquierda. Además del estudiantado universitario radicalizado, incluye sindicatos del tipo “clasista” y “combativos”. La NI local también está conformada por sectores de la Iglesia Católica que adhieren al movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo y por asociaciones barriales. MASÉS y otros, *El mundo...*, cit.

²⁹ La fragmentación regional de Río Negro -que en nuestra consideración impide la conformación de sectores dominantes provinciales- repercuten en todas las organizaciones de la sociedad civil. En el campo

conflictos interburgueses e interclasistas se yuxtaponen continuamente influenciando las prácticas y discursos de los sindicatos, de los partidos e, incluso, del alumnado superior.

El estudiantado universitario del Comahue surge en ese contexto de relativo crecimiento económico, de pujas interburguesas y de conflictos interclasistas, convirtiéndose al poco tiempo en un actor político más dentro de ese complejo tejido de intereses contrapuestos. De hecho, la creación misma de la educación superior es un capítulo de las disputas interprovinciales. Río Negro y Neuquén fundan en los años sesenta institutos destinados inicialmente a formar docentes primarios y secundarios. Pero los sectores dominantes del Comahue planean elevar dicha infraestructura hasta el rango de universidad. De ella deben egresar los profesionales tan necesarios al desarrollo regional. Luego de que un proyecto similar encallara en Río Negro, su vecina provincia gana finalmente esa carrera poniendo en marcha en 1964 la Universidad del Neuquén (UN). Sin embargo, a fines de la década, y debido a que insume presupuesto, se impuso la necesidad de transferirla al Estado nacional³⁰.

Características generales del movimiento estudiantil del Comahue

El movimiento estudiantil del Comahue tiene en general las mismas características sociales, culturales e ideológicas de sus pares nacionales. Sus integrantes forman parte de una generación nacida en el cenit del Estado populista y formada durante su lento declinar. Proviene de familias clasificadas como “pequeña burguesía”, “sectores medios” y “sectores populares” urbanos. De niños, algunos son testigos de la descomposición del segundo gobierno de Juan Perón y de su definitivo derrocamiento. En su edad escolar, experimentan la pontificación del peronismo y, junto a los nacidos en los cincuenta, vivencian su posterior demonización. Cursan sus estudios secundarios entre los fracasos de normalización del régimen político: ven subir y caer a los gobiernos de Frondizi e Illia. Muchos encuentran su vocación por la política participando de actividades sociales impulsadas por la Iglesia Católica u otras instituciones, pero su definitiva politización se produce en las universidades nacionales entrados los años sesenta e iniciados los setenta.

En la Norpatagonia, la politización se manifiesta entre algunos grupos estudiantiles a fines de la década y se vuelve masiva entre 1972 y 1973, cuando gran parte del alumnado simpatiza y/o participa de organizaciones intra o extra universitarias que adhieren a la ideología nacional-popular de izquierda o, en menor cantidad, a otras de filiación marxista en sus variadas versiones y combinaciones (leninista, guevarista, stalinista, trotskista y maoísta). Los alumnos más activos –por lo general dirigentes– también militan en sus lugares de trabajo y se vinculan con sectores del movimiento sindical, barrial y eclesiástico. No hay, sin embargo, una simbiosis entre todos ellos. Los estudiantes apoyan muchas huelgas y colaboran con actividades de la Iglesia Católica, pero su influencia en el campo sindical no llega nunca a ser determinante a excepción de los gremios de docentes y no-docentes universitarios.

sindical, por ejemplo, llegan a coexistir tres regionales de la CGT asentadas en las principales ciudades de cada una de las regiones: General Roca, Viedma y Bariloche. Incluso llegan a coexistir dos CGTs dentro del Alto Valle: una radicada en Cipolletti y la otra en General Roca.

³⁰ El proceso de creación de la educación superior en el Alto Valle, los detalles de la fundación de la Universidad del Neuquén y, entre ellos, el problema presupuestario que suponía, son desarrollados por GARCÍA Norma y WINDERBAUM, Silvio “Los antecedentes de la Universidad Nacional del Comahue: entre proyectos y concreciones”, en *Universidad Nacional del Comahue...*, cit., pp. 1-30.

El proceso de radicalización política e ideológica del alumnado comienza con la creación de grupos de lectura y debate que paulatinamente cobran forma orgánica al constituirse los Centros de Estudiantes. Sus primeras acciones públicas consisten en repudiar la represión del gobierno contra compañeros de otras universidades argentinas y en demandar mejoras intrauniversitarias tanto materiales como académicas. Pero pronto queda claro que además pretenden derrocar al régimen militar e impulsar cambios radicales para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, la “cuestión universitaria” nunca se deja de lado: en 1973 encabezan un proyecto de transformaciones administrativas, académicas y pedagógicas³¹.

A principios de 1973, el movimiento estudiantil local culmina su integración con el nacional recreando las agrupaciones políticas de aquel (JUP, Juventud de Avanzada Socialista, Franja Morada, etc.) y sumando militantes a las OPM. En Neuquén y Río Negro se forman “células” de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y de Montoneros. En 1974, otro grupo se vincula con el Partido Revolucionario de los Trabajadores - Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT-ERP). La íntima relación entre las OPM y parte del alumnado superior no solo se deduce por los objetivos que tuvo la represión legal e ilegal (allanamientos en domicilios de estudiantes, detenciones, desapariciones, etc.) sino que también se induce de las fuentes nominales. Sería un error, sin embargo, afirmar que en los grupos guerrilleros sólo participan alumnos universitarios y también lo sería asegurar que la totalidad del movimiento estudiantil ingresa a alguna OPM.

Algunos estudiantes forman parte de la Regional VII de la Juventud Peronista (JP), la cual ocupa una bancada en la legislatura de Neuquén y abre ramificaciones de la Juventud Trabajadora Peronista (JTP) y de la Unión de Estudiantes Secundarios (UES) en ambas provincias.

En la región del Alto Valle son escasas las acciones propiamente militares. De las FAR-Montoneros hay documentados tres atentados explosivos contra la propiedad y la sustracción de documentos de identidad de un Juzgado de Paz en Allen. No hay registros de acciones similares por parte del PRT-ERP. En la Norpatagonia no mueren personas como resultado de las actividades guerrilleras, mientras que los fallecidos por la represión ilegal del Estado nacional superan la docena³².

Los acontecimientos

La investigación ha permitido realizar una narración cronológica de los hechos en los que está involucrado el alumnado y una periodización de su historia. Dentro del primer ciclo histórico del movimiento estudiantil del Comahue³³ –iniciado en 1969 y

³¹ Los estudiantes universitarios del Comahue comparten también este rasgo con sus pares nacionales e internacionales. Muchas insurrecciones de la época comienzan por reclamos estudiantiles para lograr reformas intrauniversitarias. Si bien la “cuestión universitaria” pasa a un segundo plano al ampliarse los objetivos de los movimientos, nunca se deja de lado. NIETO, Alejandro *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*, Ariel, Barcelona, 1971.

³² LABRUNE, Noemí *Buscados. Represores del Alto Valle y Neuquén*, APDH-CEAL, Buenos Aires, 1988.

³³ Antes de 1970 hay alumnado, no movimiento estudiantil. Para que éste se constituya se precisa no sólo de la existencia de Centros de Estudiantes y dirigentes que realicen acciones públicas, es además fundamental una participación masiva del estudiantado en la política intra y extra universitaria.

culminado a principios de 1976— diferenciamos tres grandes momentos, coincidentes con los procesos que provocaron su origen, auge y declinación³⁴.

Antes de conformarse como movimiento y comparándolo con el de otras universidades, el alumnado de la UN se caracteriza por su quietud. Las movilizaciones que en septiembre de 1966 culminan con la llamada “noche de los bastones largos” en la UBA y con la muerte del joven Santiago Pampillón en Córdoba, por ejemplo, no despiertan al incipiente estudiantado superior de Neuquén y Río Negro. Sólo ex alumnos y figuras públicas locales manifiestan su desacuerdo con la política de intervención en las universidades y apoyan el “espíritu” de la Reforma de 1918. Sin embargo, por aquellos meses se crean los dos primeros Centros de Estudiantes de la región: el de la Escuela de Servicio Social de Neuquén (CESS) y el del Instituto de la misma especialidad en General Roca³⁵. Otras marchas estudiantiles violentamente dispersadas durante 1967 y 1968 tampoco tienen eco en el Comahue. La primera agrupación política del alumnado, la Agrupación Universitaria Neuquina (AUN), es creada por jóvenes cercanos al MPN³⁶.

Recién a mediados de mayo de 1969 el estudiantado de la región comienza a mostrar signos de inquietud. Debido a una ola de incidentes que en varias universidades del país costaron la vida de jóvenes, los alumnos de la UN y de los institutos rionegrinos deciden plegarse a un paro de la Federación Universitaria Argentina (FUA). El 20 de mayo hacen “marchas de silencio” en varias ciudades de Neuquén y Río Negro con la participación de numerosos secundarios³⁷. De las múltiples movilizaciones y reuniones surge una comisión regional de estudiantes que decide adherir al paro convocado por la posteriormente denominada CGT de los Argentinos. Aquella huelga del 29 y 30 de mayo, es sabido, es el detonante de la insurrección conocida como el “Cordobazo”.

Junto a muchos sindicatos y asociaciones civiles, los estudiantes se pliegan con masividad al paro que se opone a la política económica del gobierno. Otra vez en varias ciudades del Alto Valle desfilan concurridas manifestaciones que entregan ofrendas florales en homenaje a los caídos por la represión. Poco tiempo después algunos dirigentes sindicales y estudiantiles detenidos en el estallido cordobés son trasladados a las prisiones de Neuquén y General Roca. En ambas ciudades se crean comisiones de solidaridad de las cuales participan grupos de estudiantes junto a sectores eclesiásticos y gremiales. En las numerosas asambleas que se realizan en la capilla del barrio Bouquet Roldán se forman las bases de lo que posteriormente será el movimiento estudiantil. El 7 de julio, luego de muchos cruces verbales con las autoridades de la UN, se constituye

³⁴ Casi todos los contenidos aquí volcados se encuentran desarrollados en nuestro Informe Final. ECHENIQUE, José “*El movimiento estudiantil universitario del Comahue (1965-1976)*”, en Informe Final, Secretaría de Investigación, UNCo, 2002. Para elaborarlo utilizamos como principales fuentes: a) Diario *Río Negro*, 1970 - 1976, General Roca, Río Negro; b) Diario *Sur Argentino*, 1969 - 1976, Neuquén; c) Documentos estudiantiles de la UN y de la UNCo. (Estatutos de Centros de Estudiantes, revistas, panfletos, comunicados de prensa, etc.), 1968 - 1976; d) Documentos oficiales de la UNCo. (1972 - 1976); e) Testimonios orales recogidos por el autor o por otros investigadores.

³⁵ Un dato que llama la atención es la constante participación del Comando de la Sexta Brigada de Infantería de Montaña en las actividades universitarias. No sólo por los cursos impartidos, sino también por su colaboración en concursos de diverso tipo y en los actos de la semana del estudiante.

³⁶ El primer registro que tenemos de la existencia de esa agrupación data de mediados de 1968. Su presidente era Jorge Brillo.

³⁷ Las marchas que entregan ofrendas florales se realizan en Neuquén, General Roca, Villa Regina y Cutral Co.

finalmente el Centro de Estudiantes de las carreras dictadas en la sede capitalina. Poco tiempo después los alumnos que cursan en Challacó y Cinco Saltos hacen lo propio.

La creación de los Centros da el puntapié inicial al primer ciclo histórico y al primer momento del movimiento estudiantil del Comahue. Pero éste último transcurre propiamente entre noviembre de 1970 y diciembre de 1971³⁸. El movimiento termina de emerger de acontecimientos relacionados con la creación y distribución geográfica de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo.). Mientras los alumnos de la UN se lanzan masivamente a la acción pública a fines de 1970 en torno a los conflictos por la “nacionalización” de la casa de estudios; los que cursan en los institutos rionegrinos lo hacen a mediados de 1971 alrededor de los enfrentamientos por la radicación de la UNCo. En ambos casos, el nacimiento del movimiento está inmerso en la compleja superposición de pujas hegemónicas que hemos calificado como intra provinciales y regionales e interprovinciales.

A pesar de la expresa prohibición establecida en los estatutos de la UN³⁹, se conforman los Centros de Estudiantes y algunos alumnos de las facultades ubicadas en Neuquén capital fundan una agrupación política: la Línea Estudiantil Nacional (LEN). Una ramificación es creada más tarde en la Facultad de Ingeniería ubicada en Challacó⁴⁰. Son también los “challaquenses” quienes participan de las movilizaciones de apoyo al “Choconazo” (febrero/marzo de 1970) y se solidarizan con los obreros huelguistas, donándoles los víveres del comedor. Un mes después, protagonizan el primer enfrentamiento público con las autoridades universitarias y provinciales al reclamar mejoras materiales y al protestar porque impedían el ingreso como estudiante a un conocido sindicalista⁴¹.

Pero no será sino hasta fines de 1970 cuando emerja realmente el movimiento estudiantil. Los conflictos por la “nacionalización” de la UN actúan como disparador. La necesidad de transferir la institución provincial al Estado nacional asocia en un

³⁸ Si bien previamente se registran acontecimientos relacionados con el alumnado de la UN, sólo puede hablarse de movimiento estudiantil a partir de su consolidación como actor político y agente histórico. Ello implica que además de crear organizaciones que intervengan en la política intra y extra universitaria, debe haber una participación activa y masiva de la mayoría del alumnado.

³⁹ Desde sus inicios, la estructura política y académico-administrativa de la UN es claramente verticalista: el Poder Ejecutivo provincial designa al Rector y éste centraliza todas las decisiones. La actividad política del alumnado está prohibida. Norma GARCÍA y Silvio WINDERBAUM, "Los antecedentes...", cit. Las asambleas que redactan los Estatutos de los Centros de Estudiantes se realizan en la parroquia del barrio Bouquet Roldán, conducida por el sacerdote Héctor Galbiati. En aquellos escritos, los alumnos incluyen entre sus objetivos el integrarse en las luchas estudiantiles nacionales, el acercarse a la clase obrera a la educación superior y el bregar por la participación del alumnado en las políticas de la Institución.

⁴⁰ El primer LEN es fundado por Ramón Jure, Rodolfo Teberna y Daniel Baum. Del segundo participan Juan Carlos Castillo y Carlos Pont, entre otros. Este LEN es fundado en el tercer aniversario de la muerte de Ernesto “Che” Guevara y adhiere a la línea marxista-leninista del Frente Estudiantil Nacional (FEN), el cual reconoce al peronismo como una de las vías hacia la “toma” del poder del Estado, es decir, hacia la revolución. Durante los años siguientes, el LEN se va “peronizando” paulatinamente hasta integrarse en 1973 en la Juventud Universitaria Peronista (JUP). Desde 1971, la agrupación establece contactos informales con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y se relaciona con el Peronismo de Base (PB). El LEN que funciona en Ingeniería gana la presidencia del Centro de Estudiantes durante tres años consecutivos, siendo sus integrantes algunos de los más destacados dirigentes del movimiento universitario durante todo el ciclo. Es la primera agrupación que edita revistas y panfletos estudiantiles.

⁴¹ Se trata de uno de los líderes del “Choconazo”, Armando Olivares. Por aquellos reclamos, las autoridades de la Facultad de Ingeniería expulsan a cuatro dirigentes estudiantiles. Pero luego, ante la insistente protesta de sus compañeros -y muy posiblemente ante la intervención del gobernador Sapag- los alumnos son reincorporados.

principio al conjunto del alumnado con las autoridades de Neuquén⁴², pero muy pronto quedaría claro que detrás de aquella coyuntural unión subyacían diferencias en cuanto al proyecto de educación superior y, más en general, en cuanto al proyecto de sociedad y de país. Dicha ruptura se reproduce en el interior del alumnado. Hasta 1972 se distinguen dos grupos: los estudiantes contestatarios y los moderados. Tal división es, a la vez, ideológica y geográfica. La mayor parte de los primeros cursan en Challacó (Ingeniería) y en Cinco Saltos (Ciencias Agrarias). En las Facultades de la capital neuquina (Turismo, Economía y Administración, Humanidades) predominan los moderados, quienes participan del quehacer universitario hasta 1971⁴³. Pero, además, dentro de los contestatarios conviven distintas posiciones que divergen por su grado de radicalización.

Fue en noviembre de 1970 cuando el alumnado emprende acciones públicas en pos de la “nacionalización”, entre ellas las primeras manifestaciones exclusivamente estudiantiles y las primeras “tomas” de la sedes de la UN. A fines de aquel mes, un hecho vino a exacerbar los ya caldeados ánimos: el arresto por parte del Poder Ejecutivo Nacional de varios dirigentes gremiales y del estudiante Ramón Jure. Como protesta, los alumnos de Ingeniería empapan un tren en Challacó con consignas a favor de la “nacionalización” y por el desprocesamiento de su compañero. En la estación de Neuquén lo espera otro contingente de jóvenes que, al verlo llegar, entona cánticos y arroja panfletos alusivos. Entre aquellos últimos días de noviembre y los primeros de diciembre, las marchas multisectoriales y las gestiones formales logran la liberación de los detenidos⁴⁴.

El acontecimiento estudiantil más difundido ocurre el 4 de diciembre, cuando el entonces Presidente de la Nación Roberto Levingston visita la ciudad de Neuquén. Como forma de repudio, un numeroso grupo de alumnos inicia una huelga de hambre en las escalinatas de la Catedral. Cuando el primer mandatario se acerca a ellos para arreglar una entrevista, éstos, espontáneamente, le dan la espalda, frustrando su intento. El episodio, publicado en diarios y revistas de la Capital Federal, es bautizado el “Espaldazo”, y con ese nombre el LEN titula a la revista que comienza a editar en 1971.

Las acciones emprendidas por el estudiantado contestatario son duramente condenadas por el gobierno provincial y por los alumnos moderados⁴⁵. El diario “Sur Argentino” utiliza los epítetos de “extremistas” y “minoría de agitadores” para calificar los alumnos díscolos⁴⁶. Éstos, por su parte, se reconocen la “buena voluntad” del

⁴² Según algunas fuentes escritas y testimoniales, es el mismo Rector de la UN, Marcelo Zapiola, quién a fines de 1970 organiza las primeras asambleas estudiantiles para involucrar al alumnado en las gestiones por el traspaso de la Universidad del Neuquén al Estado nacional.

⁴³ Esta notoria división por facultades puede tener relación con el hecho de que buena parte de los alumnos de Challacó y Cinco Saltos cursan sus estudios bajo un sistema de internado. Los moderados se organizan en la Agrupación Universitaria Neuquina (AUN), la cual fue dirigida luego por Víctor Reynoso, Presidente del Centro de Estudiantes de Turismo de la UN (CETUN). Muchos de sus integrantes son empleados administrativos o hijos de funcionarios del gobierno provincial.

⁴⁴ Los otros detenidos son Sara Garodnik de Mansilla (Sindicato de Obreros y Empleados Municipales) y Aurelio Fentini (La Fraternidad). Garodnik es además una de las fundadoras del Centro de Estudiantes de la Escuela de Servicio Social en 1966.

⁴⁵ Una treintena de alumnos moderados, encabezados por René Reynoso y Elizabeth Pessagno, se entrevista con Levingston horas después en la Casa de Gobierno, lo que les vale el repudio de gran parte del estudiantado.

⁴⁶ Resulta claro que los estudiantes más radicalizados constituyen por entonces una minoría pero detentan cargos dentro de los Centros de Estudiantes de Ingeniería y Ciencias Agrarias (CEFI y CEFA) y dentro de

gobernador Felipe Sapag, pasan a acusarlo de “aliado” y “personero” del régimen militar. El enfrentamiento se agudizaría durante los años siguientes. A fines de 1970, sin embargo, las actividades de ambos dan resultados: el Estado nacional hace pública su intención de crear la UNCo., ensamblando la UN con los institutos superiores de Río Negro.

La inminente fundación de la nueva institución educativa desata otro capítulo dentro de las mencionadas disputas inter e intra provinciales e intrarregionales, en ese orden de sucesión. Como su finalidad inmediata es lograr el emplazamiento de la futura universidad, otros historiadores los denominan “los conflictos por la radicación”⁴⁷. La instalación de las dependencias de la futura UNCo., la elección de sus autoridades y el diseño de sus políticas académico-administrativas potencian las crecientes rivalidades entre las dos provincias, entre las zonas que componen Río Negro y entre las dos ciudades rionegrinas más importantes de la Norpatagonia: General Roca y Cipolletti⁴⁸.

Estos conflictos cuentan con la participación de vastos sectores sociales y son el disparador del surgimiento del movimiento estudiantil universitario en Río Negro⁴⁹. Los alumnos que cursan en sus institutos superiores se organizan en un inicio tras la bandera de la radicación. Sólo paulatinamente van diferenciándose de los discursos “localistas” y se pliegan a los reclamos más radicales que por entonces enarbola todo el estudiantado nacional⁵⁰.

En Neuquén, 1971 es un año de reacomodamiento en el interior del alumnado. Las cada vez más agrias reyertas entre moderados y contestatarios van resolviéndose a favor de los últimos. Mientras se desarrollan, una acción típicamente estudiantil merece los elogios del gobierno del MPN. Se trata de la “toma” de Colonia María Elvira, una

la Coordinadora de Centros (CCE), constituida para conducir las luchas por la “nacionalización”. Sin embargo, sabemos por los testimonios orales que existen discusiones internas entre los alumnos más y menos radicalizados.

⁴⁷ QUINTAR, Juan y otros "La Universidad...", cit.

⁴⁸ Las movilizaciones sociales desencadenadas durante los conflictos por la radicación se desarrollan entre junio y agosto de 1971. Durante ese lapso, se crean Comisiones Coordinadoras (CC) en las ciudades rionegrinas norpatagónicas y una similar nuclea a todo el Alto Valle rionegrino: la CC de Entidades Valletanas (CCEV). Al principio se intenta lograr la radicación de la sede central de la UNCo., pero, ante la partida perdida, se aboga luego por radicar la mayor cantidad de facultades posibles en el Alto Valle rionegrino y no en Bariloche o Viedma. La visita del Ministro de Educación de la Nación, Gustavo Malek, termina por producir la ruptura de la CCEV debido a que integrantes de la CC roquense no cumplen lo pactado y entregan al ministro escritos donde solicitan la radicación de varias facultades en General Roca, en detrimento de Cinco Saltos y Cipolletti. La puja intrarregional se impone sobre la intraprovincial.

⁴⁹ Conviene aclarar que cerca de la mitad del alumnado de la UN no nace en Neuquén. Alrededor de un 30 por ciento es oriundo de Río Negro y otro 20 por ciento proviene de otras provincias argentinas. Por ello, resulta inadecuado hablar de estudiantes neuquinos y rionegrinos

⁵⁰ Entre el alumnado que cursa en Río Negro, son los estudiantes de la ciudad de Viedma quienes primero utilizan las consignas de “universidad abierta al pueblo” y de “patria liberada”, aunque muchas veces entremezcladas con otras de índole localista. En el Alto Valle, la movilización cuenta con una importante participación del alumnado secundario, los cuales también rápidamente se diferencian de las pujas interprovinciales e intrarregionales, no así de las intraprovinciales. Los estudiantes de Cipolletti abandonan en septiembre la CC de la ciudad para lograr su independencia y para bregar por la unidad del movimiento estudiantil del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Las posturas más radicalizadas y las restringidas al localismo producen rupturas dentro del alumnado rionegrino. Llama la atención que no hay una sola mención en los diarios locales al estudiantado de Bariloche hasta entrado el año 1973. El alumnado de la UN no interviene en los conflictos por la radicación, por el contrario, los critica desde un principio.

isla ubicada en un brazo del río Negro que, ante la baja del caudal de agua, queda adherida a la costa y, por lo tanto, es reclamada en propiedad por un particular. Desde hacía 30 años viven allí un puñado de familias que cultivan la tierra y crían animales. El juicio tiene un fallo a favor de la persona demandante en agosto de 1971. La policía rionegrina desaloja el predio cargando a los lugareños y a sus bártulos en camiones de la Municipalidad de Cipolletti. Un grupo de estudiantes de Ingeniería se entera del episodio y acude en auxilio de los pobladores. Vuelven a ocupar las tierras e inician una “toma” de cinco días, apoyada por todo el movimiento estudiantil y por otros sectores sociales. La disputa se resuelve a favor de los desalojados cuando las autoridades rionegrinas deciden pagar una suma compensatoria al demandante.

También en agosto, el Centro de Estudiantes de la Facultad de Agronomía (CEFA) ocupa el edificio de la desaparecida *Argentine Fruit Distribution* para montar allí el internado y sostiene hasta septiembre una rencilla con las autoridades de la UN por reclamos materiales y académicos. Sus “tomadas” y una huelga de más de un mes de duración, realizada en las escalinatas de la Catedral, son apoyadas por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ingeniería (CEFI). En 1971, además, surge una nueva agrupación política: el Movimiento de Orientación Reformista (MOR), cercano al PC.

Tras los conflictos entre autoridades y alumnos asoma la contraposición entre el proyecto de “universidad regional” de los sectores dominantes de ambas provincias y el proyecto de “universidad al servicio del pueblo” de los estudiantes radicalizados. Ambos parten de presupuestos antinómicos: mientras el primero pretende una institución adaptada a las demandas del mercado de trabajo regional, el segundo pretende construir una institución al servicio de la transformación del individuo y de la sociedad toda, con el objetivo último de abolir las leyes del mercado⁵¹. Dentro de esta discrepancia fundamental subyacen otras de índole intrauniversitaria. Mientras las autoridades provinciales planean intervenir en el gobierno de la casa⁵², los estudiantes conciben una gestión de democracia directa instrumentada en múltiples asambleas⁵³. Si bien ambos insisten sobre la “proyección al medio” de la UNCo., para unos significa priorizar las investigaciones funcionales al desarrollo regional, mientras para los otros significa la atención integral de las necesidades sociales. Tampoco hay acuerdo sobre el sentido de la expresión “abierto al pueblo”: mientras unos se refieren a la derogación de los exámenes de ingreso y a un plan de becas y facilidades para los alumnos, los otros agregan medidas para permitir el acceso de hijos de obreros a los estudios superiores. Por si ello fuera poco, los estudiantes impulsan una profunda reforma académico-pedagógica que incluye la modificación consensuada de los planes de estudio, la

⁵¹ Por lo menos así consta en los documentos de las Mesas de Trabajo, en los cuales varias veces se menciona el objetivo de socializar los medios de producción.

⁵² Esta postura es sostenida principalmente por los sectores dominantes rionegrinos (CERN, CAIC, etc.). El delegado-organizador neuquino de la UNCo., Marcelo Zapiola, se opone a la intervención directa de los gobiernos provinciales en la gestión de la casa de estudios, la cual reserva a la comunidad universitaria.

⁵³ Sin embargo, los estudiantes también rechazan la autonomía, la cual, a su juicio, desemboca en la “universidad - isla democrática”, es decir, en una casa de estudios ajena y apartada de los conflictos sociales. Su proyecto de democratización, entonces, incluye la intervención en el gobierno universitario de organizaciones extrauniversitarias. Ello se instrumenta parcialmente mediante los Comités de Movilización surgidos durante 1973. En ellos se agrupan sindicatos “combativos”, asociaciones civiles y barriales y municipios “liberados”, es decir, aquellos donde triunfan las fórmulas del Frejuli.

reformulación del trabajo de las cátedras y del sistema departamental y una serie de innovaciones en la relación docente-alumno⁵⁴.

Entre 1972 y 1974 transcurre la etapa de auge del movimiento. La participación del conjunto del alumnado alcanza su punto máximo de masividad cuando, en 1973, consigue instaurar el cogobierno e impone su proyecto de universidad. Con la creación de la Federación Universitaria para la Liberación Nacional del Comahue (FULNC) logra unirse institucionalmente⁵⁵. Durante aquellos años se completa el proceso de radicalización de los alumnos contestatarios y, además, el movimiento estudiantil local se integra al nacional. La Juventud Universitaria Peronista (JUP), frente de la Tendencia Revolucionaria, es claramente la agrupación política hegemónica⁵⁶. Además del MOR, surge la Juventud de Avanzada Socialista (JAS), cercana al Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Comunista Revolucionario (PCR) y la Franja Morada, vinculada al Movimiento de Renovación y Cambio de la UCR.

A fines de junio de 1972, varios estudiantes son detenidos luego de una movilización de protesta por el asesinato de un alumno salteño, muerto en una dura represión contra universitarios en Tucumán⁵⁷. Los arrestos son atribuidos a su participación durante los enfrentamientos con las fuerzas de la guardia de infantería y de la policía provincial ocurridos en la intersección de la ruta 22 y la avenida Olascoaga. Mientras en los días siguientes se forma un multisectorial Frente de Lucha por la Liberación de los Presos Políticos (FLLPP)⁵⁸, se realizan anónimos actos-relámpago en el puente carretero Neuquén-Cipolletti y en una plaza céntrica de Cinco Saltos⁵⁹. La primera movilización del FLLPP culmina con más detenidos, luego de que se arrojaran bombas “molotov” contra el edificio del Tribunal Superior de Justicia y se apedrearán las vidrieras del Banco Nación y de Aerolíneas Argentinas⁶⁰.

⁵⁴ Si bien el proyecto de “universidad al servicio del pueblo” queda delineado recién en 1973, lo mencionamos antes para claridad de la exposición.

⁵⁵ La FULNC es formada a fines de 1974, cuando finaliza el auge del movimiento estudiantil. Creemos que esta tardía integración se debe a la dispersión geográfica de las dependencias de la novel UNCo., a los resabios de los conflictos “localistas” y a las disputas político-ideológicas entre las distintas agrupaciones que componen el frente de izquierda del alumnado, principalmente entre las peronistas y las no-peronistas.

⁵⁶ La JUP detenta los principales cargos en la mayoría de los Centros de Estudiantes y en la Federación hasta 1975. De hecho, los únicos Centros de Estudiantes donde pierde las elecciones son los de las Facultades de Humanidades (triumfa por escasos votos la Franja Morada liderada por César Gass) y de Ciencias de la Educación en Cipolletti.

⁵⁷ Entre ellos están Juan Carlos Castillo, Alejandro Tagliero, Mario Peralta, Jorge Linder, Arnaldo Silvestro y Miguel Chelar.

⁵⁸ El Frente está integrado por el PJ, la Asociación Obrera Minera, la UOM, la Agrupación 26 de Julio de la Construcción, el Sindicato de la Fruta de Cinco Saltos, el PB, el LEN, el Frente de Agrupaciones de Base (FAB), el CEFI y el CEFA, la Asociación de Abogados Peronistas y de Abogados del MID, el PC, la JAS, el Movimiento de los Sacerdotes del Tercer Mundo y otros sindicatos y asociaciones que van sumándose durante los días siguientes.

⁵⁹ Los actos consisten en armar una barricada con gomas y maderas, prenderles fuego, arrojar volantes y “miguelitos” y despejar la zona antes de la llegada de la policía. En Neuquén incluye además varios sabotajes contra el suministro eléctrico. Si bien son anónimos, es obvio que sus autores son los estudiantes.

⁶⁰ Las detenciones se producen en confiterías céntricas y en el puente del dique Ballester, donde interceptan un camión que transporta a varios estudiantes y a Antonio Alac y Ramón Jure. Durante los enfrentamientos, un policía es herido por una pedrada y el carro hidrante de la policía recibe 12 impactos de balas calibre 22.

A esa altura los presos eran 18. Otra oleada de repudios surge ante los rumores de que serían puestos a disposición del temido Fuero Antisubversivo de la Justicia Federal⁶¹. Durante los primeros días de julio, los abogados del FLLPP, Carlos Arias y Horacio Ahumada, interponen varios *habeas corpus* y continúan los trámites legales para lograr la liberación de los estudiantes y dirigentes gremiales detenidos, objetivo logrado casi totalmente entre el 9 y 10 de julio.

Un acontecimiento paralelo acapara la atención de la opinión pública de la región y del país: el estallido del “Rocazo”. Si bien la pueblada se desarrolla entre el 3 y el 20 de julio, es entre el 6 y el 9 cuando cobra forma semiinsurreccional mediante la proliferación de barricadas desde las cuales los manifestantes enfrentan a la policía y a las fuerzas de ocupación del Ejército. Como hemos afirmado, el “Rocazo” debe entenderse primariamente como otro capítulo de los conflictos intra provinciales y regionales de Río Negro. Sin embargo, algunos episodios protagonizados por delimitados sectores sociales deben interpretarse como un “azo” de corte antidictatorial. El punto de unión entre esos dos “Rocazos” es la oposición al gobierno de Requeijo. Los estudiantes de General Roca participan de ambos y, según algunas fuentes, un escaso e inorgánico grupo de alumnos radicados en Neuquén se suma al insurreccional⁶². Buena parte de los detenidos durante aquellos sucesos son jóvenes que, además, sufren golpes y vejaciones.

La segunda mitad de 1972 se desenvuelve con movilizaciones relacionadas con las próximas elecciones nacionales. La agitación social⁶³ se traslada a las disputas entre los partidos políticos que competirían por encabezar los gobiernos de ambas provincias: el Frente Justicialista de Liberación (Frejuli) vs. el MPN en Neuquén y el circunstancial binomio Frejuli-UCR vs. el PPR en Río Negro⁶⁴. La campaña electoral se desarrolla en un clima tenso, de duras declaraciones cruzadas y plagado de incidentes violentos que hasta llegan a costarle la vida a dos jóvenes⁶⁵.

Algunos universitarios integran la Regional VII de la JP e intervienen públicamente en las actividades proselitistas⁶⁶, pero la mayor parte del estudiantado no

⁶¹ Decimos “temido” porque hay muchas denuncias de torturas infringidas contra los presos a disposición de aquel fuero especial creado por la dictadura de la Revolución Argentina. Bajo esa jurisdicción se encontraba detenida la joven cipoleña María Emilia Salto, quien cumplía una condena en el penal de Rawson.

⁶² Esta información surge de las entrevistas. El número de estudiantes no supera la docena. No profundizamos el análisis y la cronología sobre el “Rocazo” porque no hace al tema central aquí reseñado.

⁶³ Sólo se produjo una detención más. En julio la policía federal detiene por presuntas actividades subversivas al estudiante de Ingeniería Javier Seminario. En el allanamiento de su domicilio del barrio Confluencia se encuentran “miguelitos”, literatura de “corte comunista”, petardos de regular poder y afiches que “incitaban a la subversión”.

⁶⁴ El Frejuli y la UCR de Río Negro no se alían electoralmente, pero tienen como adversario común al PPR.

⁶⁵ La gira de Requeijo por Río Negro produjo virulentas manifestaciones en su contra. Sin dudas, los episodios más graves terminan con la vida de los jóvenes Agustín Fernández y Juan Bustos (JP), ambos fallecidos por las heridas de bala que les infligen los disparos de militantes del PPR. Si bien en Neuquén no hay decesos, el conflicto entre el MPN y el PJ también cuenta con hechos violentos. Durante la campaña electoral, el “Sur Argentino” denuncia frecuentemente la llegada a Neuquén de pelillargos “matones” del Frejuli “importados” desde Buenos Aires, quienes pretendían asesinar a Sapag. En esa época muchos partidos cuentan con personal armado que hace de “grupos de choque” (otra muestra de que la violencia política atravieza a toda la sociedad argentina y no sólo a los jóvenes radicalizados).

⁶⁶ La delegación neuquina de la Regional VII de la JP designa candidata a Diputada Provincial a la joven René Chávez. En Río Negro se registran varios incidentes entre dos fracciones de la JP. Una, la JP de Río

participa orgánicamente⁶⁷. El triunfo del Frejuli a nivel nacional, del MPN en Neuquén y del Frejuli liderado por el PJ en Río Negro, abre una nueva etapa.

Los años transcurridos entre 1973 y 1974 son los más agitados para el movimiento estudiantil. Como es imposible narrar aquí todos los hechos sucedidos, bástenos saber que muchos giran en torno a un acontecimiento fundamental: el alumnado radicalizado instaura el cogobierno en la UNCo. y logra poner en marcha varios aspectos de su proyecto de educación superior. Prácticamente le arrebató la dirección de la institución al MPN: desplaza al rector designado en 1972 y lo reemplaza por un Comité de Gestión tripartito en mayo de 1973⁶⁸.

Dicho desenlace se inicia en abril, cuando se fusionan dos episodios: por un lado, el Centro de Estudiantes de Servicio Social (CESS) lucha por influir en la designación del Director de la Escuela y en la elaboración de los planes de estudio; por otro, los alumnos del ciclo básico inician una olla popular en protesta por el precio y la mala calidad de las viandas servidas en el comedor. Con la intermediación de estudiantes de Ingeniería, ambos conflictos confluyen en una asamblea general que resuelve congelar la actividad académica una semana para discutir acerca de la institución deseada.

Los debates pronto se extienden a los demás claustros y a las asociaciones de docentes y de no-docentes (ADUNC y APUNC). Una conducción tripartita comienza a organizar las Jornadas de Reconstrucción Universitaria⁶⁹. Se conforman Mesas de Trabajo por facultad donde se sintetizan los núcleos básicos del proyecto de reforma integral de la casa de altos estudios, enmarcado en un más amplio plan de transformaciones socioeconómicas nacionales. Casi al mismo tiempo, su ejemplo es seguido en las facultades radicadas en General Roca, Cipolletti y Cinco Saltos.

De la maratón de asambleas organizadas por facultad, por escuela y por claustro, surge una asamblea general extraordinaria que el 17 de mayo da nacimiento formal a la comunidad universitaria. Si bien el movimiento estudiantil es el principal impulsor de esos sucesos, cuenta de aquí en más con el apoyo de profesores y empleados administrativos⁷⁰, muchos de ellos aglutinados en las Agrupaciones Universitarias Peronistas (AUP).

Hasta 1974 la comunidad universitaria se divide en dos bloques. El de la izquierda⁷¹ está compuesto por una heterogénea franja de agrupaciones docentes, no-docentes y estudiantiles, con una subdivisión fundamental: las peronistas (mayoría) y

Negro, responde al candidato a gobernador Mario Franco; la otra, la JP Regional VII, a los delegados nombrados por el Comando Superior del Movimiento Peronista.

⁶⁷ Decimos que no lo hacen orgánicamente porque deben haber participado de las movilizaciones contra el PPR y el MPN y de la proliferación de pintadas y volantes contra ellos en ambas provincias.

⁶⁸ El Comité de Gestión está integrado por un docente (Oswaldo Ardiles), un no-docente (Roberto Lacoste) y un estudiante (César Roldán).

⁶⁹ La Mesa Coordinadora está conformada por Carlos Pont (estudiantes), Roberto Lacoste (no-docentes) y Jacobo Waiselfisz (docentes).

⁷⁰ Además de Waiselfisz, se destacan, entre muchos otros, los profesores Oswaldo Ardiles, José Luis Parisi, Carlos L'Hereaux, Carmen Mao de Rivas, Humberto Zambón, Néstor Spángaro y Marta Falconier de Moyano. No todos pertenecen a las AUP.

⁷¹ Utilizamos los términos izquierda y derecha para diferenciar a los que estaban a favor o en contra de las reformas intrauniversitarias en aquel contexto.

las no-peronistas (minoría)⁷². Son frecuentes los enfrentamientos entre ambos sectores, pero en las coyunturas críticas actúan conjuntamente⁷³. El bloque de la derecha agrupa a profesores, administrativos y alumnos radicales, peronistas, emepenistas e independientes. Siempre constituyen una minoría dentro de la UNCo., como lo demuestran los procesos electorarios internos celebrados entre 1973 y 1974⁷⁴. En líneas generales, se oponen al proceso de reforma impulsado por el alumnado radicalizado y por sus aliados en los demás claustros, es decir, adhieren al proyecto de “universidad regional”.

Las luchas entre ambos bloques se entremezclan con acontecimientos extra universitarios. Por un lado, algunas veces se confunden con los enfrentamientos entre el PJ neuquino y el MPN, agudizados tras la victoria emepenista en las elecciones provinciales⁷⁵. Por otro, están muy condicionados por las vicisitudes de la política nacional. A nadie escapa que muchos de los dirigentes estudiantiles radicalizados forman parte de FAR-Montoneros y que dicha OPM tiene influencias en el Ministerio de Educación y Cultura liderado por Jorge Taiana⁷⁶.

Otro frente de disputas se abre entre junio y julio de 1973 con la comunidad universitaria de General Roca. Consideramos que los resabios localistas son aquí más importantes que las diferencias conceptuales sobre el tipo de universidad a construir. El problema se suscita en relación a las conclusiones de las Mesas de Trabajo (las cuales, según los roquenses, son ignoradas por las autoridades centrales) y por la elección del Decano de la Facultad de Ciencias Sociales. Buena parte de los alumnos, profesores y no-docentes de General Roca inician una huelga cuando sus opositores internos, apoyados por delegaciones de la JUP y las AUP de Neuquén, toman la Facultad. Luego de varios vaivenes, culmina la reyerta con el nombramiento de Víctor Chébez como Decano por parte de una numerosa asamblea⁷⁷.

Durante 1973 las disputas entre los bloques de izquierda y de derecha de la comunidad universitaria tienen como eje el nombramiento de los rectores-interventores. Seis gestiones se suceden en la casa de altos estudios: el Comité de Gestión, Raymundo Salvat, Antonio Güemes/Néstor Spángaro, Rubén Gómez y Roberto Domecq. Los rectorados de Spángaro y Güemes funcionan en forma paralela durante dos meses y

⁷² Dentro de las primeras están las AUP y la JUP. Las segundas incluyen a profesores independientes o cercanos a otros partidos políticos y, entre los estudiantes, al MOR, la JAS y la Franja Morada.

⁷³ El sector minoritario suele acusar al peronista de “digitar” las asambleas y tomar decisiones unilateralmente. Uno solo de aquellos conflictos incluye hechos de violencia. En 1974, alumnos de la JUP y del JAS entablan una pelea cuerpo a cuerpo en el comedor de la universidad. Según la versión de la JUP, el JAS no dejaba hablar en las asambleas de Humanidades a sus compañeros peronistas.

⁷⁴ En APUNC, por ejemplo, triunfa el 5 de julio de 1973 la pro-reformista lista “verde” por sobre la emepenista “blanca”. Hay que aclarar que desde 1972 la UNCo. está incorporando personal. Gran parte de los docentes proviene de otras provincias. En 1973 se produce un significativo ingreso de empleados. La sola lectura de la lista de nombres muestra que se designan como administrativos a militantes o simpatizantes con el gobierno peronista de la UNCo. Sabemos por las entrevistas, que los no docentes se dividen prácticamente en esta etapa entre los nuevos y viejos empleados.

⁷⁵ Varios líderes del PJ provincial apoyan al bloque de la izquierda universitaria durante sus conflictos con el bloque de la derecha y con el MPN. Durante la gestión de Salvat son muy frecuentes los cruces verbales entre las autoridades universitarias y las provinciales.

⁷⁶ Cuando funcionan los dos rectorados paralelos (Güemes y Spángaro), son muy frecuentes las entrevistas de autoridades universitarias y provinciales con el ministro Taiana.

⁷⁷ Posiblemente aquí también se combinan los localismos con las subdivisiones dentro del frente de izquierda de la comunidad universitaria. En la asamblea participan integrantes de la JP y la JUP. Según el “Río Negro” son pocas las personas pertenecientes a la comunidad universitaria de General Roca.

desencadenan un conflicto que presenta algunas de las movilizaciones estudiantiles más masivas y virulentas de todo el ciclo⁷⁸.

La situación se aquieta cuando a fines de 1973 el Ministerio de Educación designa en el cargo a Roberto Domecq. Bajo su gestión se instrumentan algunas de las reformas administrativas, académicas y pedagógicas propuestas por los estudiantes. Entre muchas otras, podemos enumerar aquí las modificaciones consensuadas de los planes de estudio de casi todas las carreras, la confección democrática del estatuto de la casa, la reformulación de las políticas de extensión y de bienestar estudiantil, la firma de convenios con entidades nacionales y la creación de nuevas carreras⁷⁹. Con escaso éxito, el rector-interventor también emprende una política de distensión hacia los gobiernos de Río Negro y Neuquén.

1974 no es sólo un año de puesta en marcha de reformas. También en el Alto Valle comienza la represión ilegal que llegaría a su máxima expresión con el terrorismo de Estado instaurado por la última dictadura militar. Desde mediados de aquel año se denuncian amenazas de muerte realizadas por la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) y se concretan atentados contra las viviendas de integrantes de la izquierda de la comunidad universitaria. La campaña de amedrentamiento cuenta también con allanamientos de la Policía Federal en los domicilios de estudiantes y no-docentes donde, en algunos casos, se hallan materiales de las OPM nacionales, armas de fuego y los DNI sustraídos del juzgado de Allen. Por la misma época se realizan dos de los atentados explosivos perpetrados por las FAR-Montoneros⁸⁰.

La etapa de declinación del primer ciclo histórico del movimiento estudiantil del Comahue se inicia en enero de 1975, cuando el Ministerio de Educación de la Nación interviene la UNCo., enviando como Rector a Remus Tetu. La universidad es literalmente “tomada” en pleno receso y desde entonces es controlada por personal de seguridad que responde a las directivas de las nuevas autoridades de la casa⁸¹.

Tetu es enviado a Comahue para iniciar una persecución contra la izquierda de la comunidad universitaria y para desarmar su proyecto de educación superior. Una de sus primeras medidas es desconocer a todas las entidades gremiales y políticas de la casa, entre ellas la FULNC y los Centros de Estudiantes. Mediante dos resoluciones deja cesantes a más de cien docentes y no-docentes, mientras, por otro lado, se realizan

⁷⁸ Una manifestación realizada durante el crepúsculo del 12 de septiembre contra la intervención de Güemes culmina con más de una docena de heridos producto de los gases y de la desordenada dispersión de los manifestantes. Los disturbios y las barricadas levantadas continúan hasta entrada la noche.

⁷⁹ Según las entrevistas realizadas, el gobierno de Domecq agrupa a personas de ideología heterogénea, pero todas vinculadas a la izquierda de la comunidad universitaria. Las Secretarías de Extensión y de Bienestar Estudiantil quedan prácticamente en manos de los estudiantes radicalizados.

⁸⁰ Se trata de atentados con explosivos contra los edificios de las empresas petroleras *BJ* y *Dowell Schlumberger*. En la primera, la carga no detona. Ambos son perpetrados el 16 de septiembre de 1974 por los pelotones “Juancito Bustos” y “Eduardo Soto”, según se informa en un “parte de guerra” firmado por Montoneros. Un nuevo atentado ocurre el 15 de mayo de 1975, cuando una bomba de regular poder estalla en el domicilio de Raúl Touceda, rector sustituto de la UNCo. La explosión produjo daños materiales en la fachada de la vivienda.

⁸¹ Hemos tenido inconvenientes para reconstruir la historia de este último año. La principal causa radica en la censura o autocensura que el gobierno de Isabel Martínez impuso a los medios masivos de comunicación. Es sugerente, por ejemplo, que el conflicto entre Tetu y los estudiantes haya precisado que buena parte de las réplicas de éstos tuvieran que ser publicadas en forma de solicitadas. Para completar esta etapa, entonces, resultó imprescindible acceder a otras fuentes.

concursos de cuestionada legitimidad para cubrir aquellas vacantes y otros cargos. La lista de cesanteados incluye al grueso de los integrantes del bloque de izquierda de la universidad. La “limpieza” –como es denominada por el mismo Rector– continua luego con la expulsión de algunos estudiantes y con diversos actos de amedrentamiento⁸². Tetu deshace gradualmente la mayor parte de las reformas administrativas, académicas y pedagógicas instrumentadas durante la gestión anterior. Entre otras medidas, se reinstauran limitaciones para el ingreso, se anulan los planes de estudio, se prohíbe bibliografía, se desecha el estatuto democrático de la UNCo., se reformulan las políticas de extensión y bienestar, y se cancelan muchos convenios vigentes.

Aquellas decisiones son justificadas ante la opinión pública endilgando a la gestión anterior compromisos ideológicos “antinacionales” y “subversivos” y denunciándola por irregularidades administrativas. Tetu asegura que se hallaron explosivos en los techos del rectorado, que un colectivo de la casa es utilizado para “apoyar” a la guerrilla instaurada en Tucumán, que se dispensan gastos excesivos o superfluos, que se falsifican documentos públicos, que existen sobresueldos y que hay materiales hurtados⁸³.

A mediados de 1975 la “normalización” parece estar casi completa: el proyecto de “universidad popular” es desmantelado, el personal que lo impulsa, cesanteado, y el movimiento estudiantil está desintegrándose. Estos “logros” son sintetizados por Tetu con una frase pronunciada en una conferencia de prensa: *“A tal extremo llega la normalidad y el orden, que alguien, jocosamente, dijo que esto parece un convento”*, afirma sonriendo el rector-interventor⁸⁴. Su gestión se prolonga hasta fines de año. Dos días después del golpe de Estado de 1976 es depuesto su reemplazante, Alberto Dosko. Lo sucede un interventor militar, el Coronel Osvaldo Feijoo.

Las entrevistas realizadas han permitido reconstruir lo ocurrido a parte de los alumnos. Sabemos, por ejemplo, que desde enero de 1975 muchos dirigentes estudiantiles son derivados por la organización Montoneros hacia distintos lugares del país. Otros tantos, los que no participan de dicha OPM, se retiran de la vida pública, en algunos casos mudándose a otras ciudades y provincias. Sólo algunos siguen cursando en la UNCo.

La represión ilegal continúa y se agudiza durante el gobierno militar instaurado en 1976. Si bien no hay una estadística precisa, según los testimonios orales en otros lugares del país mueren o son secuestradas personas que habían sido estudiantes de la UN y/o de la UNCo. En el Alto Valle se concretan más de 40 secuestros. 32 de aquellas personas aún continúan desaparecidas⁸⁵. Muchas están involucradas en los acontecimientos aquí reseñados.

⁸² Muchos recuerdan que el ex interventor andaba constantemente armado y que, cuando recibía a alumnos en su despacho, un arma reposaba sobre su escritorio, cerca de su mano. Se cuenta también que la vigilancia pedía identificación a los alumnos en las puertas de acceso a la UNCo. y que no pocas veces se requisaba a los estudiantes.

⁸³ El estado actual de la investigación nos permite asegurar la falsedad del hecho del colectivo. Aún queda pendiente estudiar documentalmente el resto de las denuncias.

⁸⁴ Diario *Río Negro*, “R. Tetu informó sobre la marcha de la UNC. Crearán carreras intermedias orientadas dentro del derecho”, 26 de abril de 1975, General Roca, Archivo del diario Río Negro. Casi todas las declaraciones públicas de Tetu contienen frases irónicas o provocadoras vertidas con un tono informal rayano con la chabacanería.

⁸⁵ LABRUNE, Noemí *Buscados...*, cit.

Susana Mujica, Alicia Pifarre, Arlene Seguel, Javier Seminario, Cecilia Vecchi y Mirta Tronelli todavía pertenecían a la comunidad universitaria en el momento de su desaparición. Excepto Mujica, quien ejercía como docente de la casa, los demás eran estudiantes.

Bibliografía

AA.VV., *Historia de Neuquén*, BANDIERI S., FAVARO O. y MORINELLI M. (comp.), Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

ALTAMIRANO, Carlos *Peronismo y cultura de izquierda*, Temas, Buenos Aires, 2001.

AMIN, Samir *La acumulación a escala mundial, Siglo XXI*, México, 1985.

ANDERSON, Perry *Tras las Huellas del Materialismo Histórico*, Siglo XXI, México, 1988.

ANGUITA Eduardo y CAPARRÓS, Martín *La Voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina*, Tomos I, II y III, Norma, Buenos Aires 1997, 1998, 1999.

ARRIGHI Giovanni, HOPKINS, Terence y WALLERSTEIN, Immanuel *Movimientos antisistémicos*, Akal, Madrid, 1999.

AUFGANG, Lidia *Las puebladas: dos casos de protesta social. Cipolletti y Casilda*, Buenos Aires, CEAL, núm. 252, 1989.

BANDIERI, Susana “Acerca del concepto de región y la historia regional: la especificidad de la Norpatagonia”, en *Primer Encuentro Regional de Profesores de Historia*, María Rosa Carbonari (comp.), Universidad de Río Cuarto, 1996.

DUVAL, Natalia *Los sindicatos clasistas: SiTraC (1970-1971)*, CEAL, núm. 235, Buenos Aires, 1988.

FAVARO, Orietta, “El Movimiento Popular Neuquino, 1961 – 1973 ¿Una experiencia neoperonista exitosa?”, en *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, año V, núm. 8, Santa Fe, 1995.

FAVARO Orietta (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, O. FAVARO editora, CEHEPyC, 1999.

FEINMANN, Juan Pablo *La sangre derramada. Ensayo sobre la violencia política*, Ariel, Buenos Aires, 1998.

GALASSO, Norberto *La Izquierda Nacional y el FIP*, CEAL, núm. 8, Buenos Aires, 1983.

GARCÍA Norma y WINDERBAUM, Silvio “Los antecedentes de la Universidad Nacional del Comahue: entre proyectos y concreciones”, en *Universidad Nacional del Comahue (1972-1997). Una historia de 25 años*, Educo, Neuquén, 1997.

GIDDENS, Anthony *La estructura de clases en las sociedades capitalistas avanzadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1979.

GIL, Germán *La izquierda peronista (1955-1974)*, CEAL, núm. 253, Buenos Aires, 1989.

GUILLESPIE, Richard *Los Montoneros. Soldados de Perón*, Grijalbo, Buenos Aires, 1987.

HALPERÍN DONGHI, Tulio *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires, 1994.

HILB Claudia y LUTZKY, Daniel *La nueva izquierda argentina. 1960-1980 (Política y violencia)*, CEAL, núm. 70, Buenos Aires, 1984.

HOBBSAWM, Eric *Historia del Siglo XX. 1914 – 1991*, Crítica, Barcelona, 1995.

- LABRUNE, Noemí *Buscados. Represores del Alto Valle y Neuquén*, APDH-CEAL, Buenos Aires, 1988.
- LUVECCE, Cecilia *Las Fuerzas Armadas Peronistas y el Peronismo de Base*, CEAL, núm. 436, Buenos Aires, 1993.
- MANN, Michael "El envejecer del siglo XX", en Revista *Debates*, Valencia, 1992.
- MARGULIS Mario y URRESTI, Marcelo "La Juventud es más que una palabra", en AA.VV., *La juventud es más que una palabra*, Biblos, Buenos Aires, 2000.
- MASES Enrique, RAFART Gabriel, LVOVICH Daniel y QUINTAR, Juan *El mundo del trabajo en Neuquén. 1930-1970*, Educo, Neuquén, 1998. PALERMO, Vicente *Neuquén, la creación de una sociedad*, CEAL, núm. 212, Buenos Aires, 1988.
- MATTINI, Luis *Hombres y Mujeres del PRT-ERP. De Tucumán a la Tablada*, De la Campana, Buenos Aires, 1996.
- NIETO, Alejandro *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*, Ariel, Barcelona, 1971.
- O'DONNELL, Guillermo *El Estado Burocrático Autoritario (1966-1973)*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- OLIN WRIGHT, Erik *Clases, Crisis y Estado*, Siglo XXI, Madrid, 1983.
- OLLIER, María Matilde *La creencia y la pasión. Privado, público y política en la izquierda revolucionaria*, Ariel, Buenos Aires, 1998.
- OLLIER, María Matilde *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*, CEAL, núm. 145, Buenos Aires, 1986.
- OLLIER, María Matilde *Orden, poder y violencia (1968-1973)*, Tomos I y II, CEAL, núm. 273 y 274, Buenos Aires, 1989.
- PORTORIERO, Gustavo *Sacerdotes para el Tercer Mundo; 'el fermento de la masa'*, CEAL, núm 308 y 309, Tomos I y II, Buenos Aires, 1991.
- POZZI Pablo y SCHNEIDER, Alejandro *Los setentistas. Izquierda y clase obrera: 1969-1976*, Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- PUCCIARELLI, Alfredo, "Conservadores, Radicales e Yrigoyenistas. Un modelo (hipotético) de hegemonía compartida 1916-1930", en *Argentina en la paz de dos guerras 1914-1945*, W. Ansaldi, A. Pucciarelli, J. Villarruel (editores), Biblos, Buenos Aires, 1993.
- PUCCIARELLI, Alfredo, "Introducción" y "Dilemas irresueltos en la historia reciente de la sociedad argentina", en *La primacía de la Política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- QUINTAR, Juan *El Choconazo*, Educo, Neuquén, 1998.
- QUINTAR Juan, GENTILE Beatriz, DEBATTISTA Susana y BERTELLO, Claudia "La Universidad Nacional del Comahue en los años 70: de la rebelión creativa a la reacción autoritaria", en AA.VV., *Universidad Nacional del Comahue (1972-1997). Una Historia de 25 años*, Educo, Neuquén, 1997.
- SÁBATO Jorge y SCHVARZER, Jorge "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: Trabas para la democracia", CISEA, Buenos Aires, 1983.
- SÁBATO, Jorge *La clase dominante en la Argentina moderna, formación y características*, CISEA, Buenos Aires, 1988.
- SPANGARO, Néstor "El Rocazo: 22 años de olvido", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, UNCo., año 2, núm. 2, General Roca, 1994.
- TARCUS, Horacio "La crisis del Estado populista. Argentina 1976-1990", en *Realidad Económica*, núm. 107, Buenos Aires, 1992.
- TORTTI, María Cristina "Protesta social y 'Nueva Izquierda' en la Argentina del Gran Acuerdo Nacional", en *La primacía de la Política. Lanusse*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.

TOURAINÉ, Alain *La Sociedad Post-industrial*, Ariel, Barcelona, 1973.

WALLERSTEIN, Immanuel “1968. Revolución en el sistema-mundo. Tesis e interrogantes”, en AA.VV., *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, Revista Flacso, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.

Asociaciones empresarias federativas en Neuquén. Avances y retrocesos

**Alicia Ester González
Elvira Gambatesa**

El estado neuquino es económicamente fuerte con relación a su población, por ello tiene poder para direccionar a la sociedad en su conjunto. Las actividades energéticas que generan mayores ganancias, a cargo de la instancia nacional durante varias décadas, pasan a empresas multinacionales, quedando en manos de la actividad privada local la producción primaria, el comercio, la prestación de servicios y la incipiente industria.

El sector empresario neuquino opera en una provincia periférica, sin salida al mar y con poca población. En las décadas '70 y '80 este sector demuestra capacidad de adaptación para aprovechar el ciclo de expansión y logra reproducir y ampliar su capital. La situación se modifica profundamente con la crisis de los años '90.

Los estratos de pequeña y mediana burguesía locales defienden sus intereses corporativos en instituciones empresarias. Si bien de hecho estas corporaciones tienen una posición de poder estructural, en el caso que nos ocupa, presentan dificultades para mantener su permanencia y estabilidad .

En este contexto, nos interesa analizar las características y la acción política de los sectores privados neuquinos representados en las corporaciones empresarias de alcance provincial durante el ciclo de expansión económica de los años 1980 hasta la crisis de los '90. El estudio pretende comprender la vulnerabilidad de estas entidades gremiales ante los cambios macroeconómicos generales, los conflictos que las disgregan y la limitada representatividad provincial que obtienen en los últimos años.

Economía provincial en los '80

Con la expansión de las actividades petrolera y gasífera operada en los años '70 y la concreción de los complejos hidroeléctricos como el Chocón-Cerros Colorados, se comienza a definir la economía neuquina como productora de energía respondiendo a los intereses de las áreas hegemónicas del país -Litoral y Pampa Húmeda-, perfil productivo que se consolida en los años '80¹.

Los ingresos provinciales provenientes de regalías y coparticipación federal dinamizan la economía neuquina aunque no transforman la estructura productiva local, habida cuenta que las políticas tendientes a promover la industrialización fracasan y se pierde la posibilidad de incorporar valor agregado en la región a los recursos naturales².

¹ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario "La conformación de una provincia exportadora de energía. Neuquén 1950-1980", en FAVARO, Orietta (ed.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, CEHEPYC, UNCo, Neuquén, 1999.

² Sobre proyectos industriales en Neuquén ver GONZÁLEZ, Alicia y IUORNO, Graciela "Una interpretación global de las políticas económicas neuquinas. El intento de desarrollo industrial 1958-1976", en FAVARO, Orietta (Ed.) *Neuquén. La construcción ... cit.*

El desarrollo de la obra pública responde a las demandas que el explosivo crecimiento demográfico trae aparejadas. Se construyen planes masivos de viviendas, se destinan importantes partidas a salud y educación y se incrementa el empleo público que indirectamente estimulan el crecimiento del comercio y de los servicios. Sin embargo, este proceso profundiza las desigualdades espaciales al movilizar al área Confluencia, en detrimento del resto del territorio. La actividad productiva privada en los sectores agropecuarios e industrial tiene escasa significación en el conjunto de las actividades económicas.

La generación de fuentes de trabajo a partir de la acción estatal y de la actividad frutícola se acrecienta con la expansión de la construcción. Estos factores confluyen en un explosivo aumento de población. La provincia de Neuquén tiene 154.570 habitantes en 1970; 243.850 en 1980; 388.980 en 1991 y 472.312 en 2001. Éstos se orientan mayoritariamente a la Confluencia, en especial a la ciudad capital, que en 1970 cuenta con 43.070 y en el 2001 alcanza 202.518 pobladores³.

La Reforma del Estado Nacional: las privatizaciones

A principios de la década del '90, el gobierno nacional implementa una serie de políticas destinadas a disminuir la intervención estatal en el manejo de la economía, dejando atrás acciones destinadas a la salud, educación y vivienda. Abandona sus funciones empresarias al desistir de controlar actividades consideradas estratégicas hasta el momento. "La Argentina pasó de un modelo de fórmula estatista de economía semicerrada a otro altamente flexibilizada de economía abierta..."⁴. La expansión de la sociedad de mercado, sin un proceso de transición, genera la desorganización y desarticulación de los comportamientos económicos, políticos y culturales estructurados en torno al Estado durante la mayor parte del siglo⁵.

Desde esta perspectiva, se desarrollan las privatizaciones de grandes empresas estatales, convertidas en símbolo de una nueva etapa. Con el propósito de achicar el Estado y de privilegiar como parte de pago los títulos de la deuda externa, el gobierno nacional resuelve desprenderse de todas las empresas públicas.

El paso a la gestión privada de las entidades mencionadas se produce con un importante consenso social. Si bien existe oposición manifiesta de los trabajadores afectados, sus protestas no inciden en la definición de estas políticas ante el apoyo generalizado de los usuarios que esperan una mayor eficiencia en los servicios. Así, las empresas ferroviarias, de teléfonos, de aeronavegación, de provisión de agua y energía, entre otras, son transferidas sin mayores obstáculos.

La política neoliberal del peronismo se manifiesta también en la inexistencia de "políticas activas para desarrollar o privilegiar actividades económicas o para beneficiar o proteger los intereses de determinados sectores sociales... Las privatizaciones de

³ Censo Nacional de población 1970, 1980, 1991 y datos preliminares censo 2001.

⁴ GARCIA DELGADO, Daniel *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, FLACSO, Buenos Aires, 1994, p.103.

⁵ CAVAROZZI, Marcelo *Autoritarismo y Democracia (1955-1996)*, Ariel, Buenos Aires, 1997, p.96.

empresas públicas implicaron que el Estado se quedara prácticamente sin política de comunicaciones, de energía y de transporte”⁶.

Impacto en el espacio provincial

La transformación de ENTEL, YPF, Gas del Estado e Hidronor en empresas privadas, origina una importante reducción de personal, a la que, por efecto cascada, se suman la de sus empresas contratistas. Sólo la privatización de YPF provoca el despido de 5.000 personas en localidades de aproximadamente, 50.000 habitantes.

Por su parte, el gobierno provincial materializa esas políticas con una reducción salarial a los empleados estatales -disminuye el coeficiente de zona desfavorable del 40% al 20%- y con la drástica reducción de la obra pública. Estas medidas generan profundos conflictos que conmueven a la sociedad neuquina, algunos de los cuales llegan a captar la atención de la prensa nacional, como en el caso de las comunidades petroleras⁷.

Los intentos de privatizar empresas del estado provincial fracasan ante la resistencia sindical y un oportuno cambio de gestión. La empresa aérea es cerrada, la transformación del Banco Provincial en sociedad anónima es sólo formal y los entes de agua y energía continúan siendo estatales⁸. Esto pone en evidencia que la sociedad neuquina en su conjunto presenta mayor resistencia que la de otras provincias, y el gobierno no logra imponerse como en otros lugares, obstaculizado por la proximidad de las elecciones cuyo resultado cambia la tendencia.

Con el proceso de apertura y liberalización de la economía la situación socio-económica neuquina se modifica profundamente. El estado provincial alejándose del proteccionismo que lo caracteriza desde su origen, se acerca a las políticas nacionales de corte neoliberal afectando directamente a la actividad privada local.

La expansión de la actividad privada en Neuquén

La política aperturista inaugurada en 1976 por la dictadura militar genera una creciente afluencia de fondos provenientes del exterior con los que se financian los proyectos de exploración de petróleo y gas, la hidroelectricidad y los planes nucleares. La expansión energética resultante favorece a la economía neuquina que, desde mediados de la década del '70 hasta mediados de la década siguiente, cobra gran impulso con efectos positivos sobre el sector privado.

⁶ SIDICARO, Ricardo “El Estado y los principales sectores e intereses socioeconómicos en los tres gobiernos peronistas (1946-1955; 1973-1976; 1986-1995), en *Estudios Sociales* núm18, Santa Fe, 2000, pp. 29-30.

⁷ Sobre los efectos de la privatización de YPF en la provincia del Neuquén ver FAVARO, Orietta “La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias: el caso Neuquén”, en *Revista de Historia* núm 7, UNC, Neuquén, 1998.

⁸ En 1995 se intenta vender el 80% del paquete accionario de Transporte Aéreos Neuquinos. Ante la falta de oferentes, continúa funcionando un tiempo más y después se cierra. En el mismo año se eleva un proyecto a la Legislatura para convertir el Banco Provincia de Neuquén en sociedad anónima pasando su control a manos privadas. El cambio de status legal se concreta cinco años después, pero sigue dependiendo del estado.

Asimismo, las políticas tendientes a facilitar las inversiones extranjeras, con nuevas regulaciones bancarias liberales, cambios en las leyes bancarias y elevados tipos de interés interno, llevan a la rápida proliferación de nuevas instituciones financieras que se suman a los bancos tradicionales⁹. En la ciudad capital y en menor medida en las principales ciudades del interior neuquino, se multiplican los bancos privados y entidades financieras que con altas tasas de interés captan capitales que podrían ir a inversiones productivas o de servicios. En esta ampliación del sector financiero los empresarios locales no tienen ninguna participación.

En la Confluencia y especialmente en la ciudad de Neuquén, aumentan y se diversifican los servicios y el comercio; se dinamiza la construcción y crecen las industrias vinculadas a ella. La capital cuenta con una variedad de producción mayor que las demás zonas de la provincia, como cerámica, carpintería de aluminio, doblado y plegado de chapas, elaboración de terciados, prefabricación de viviendas, fabricación de caños de cemento y pretensados. Además es asiento administrativo de compañías vinculadas a la explotación petrolera como Pérez Companc, Bidas, Astra, Plus Petrol y Quitral Co y filiales de empresas transnacionales dedicadas a la prestación de servicios altamente especializados como Schlumberger, Dowel Hughes y Halliburton que se relacionan con YPF a través de contratos y servicios. En el resto del territorio provincial las actividades dinámicas se circunscriben a algunos grandes emprendimientos en función de las nuevas demandas, ubicados en los centros urbanos más poblados. No obstante “La provincia a través de sus actuales industrias de materiales no puede satisfacer... la totalidad de los insumos necesarios para la construcción, por lo tanto debe importar,... materiales de otras zonas”¹⁰.

Acompañando la ampliación del mercado regional, el comercio, en buena medida abastecedor del estado, maximiza sus ganancias. Sin embargo, tiene fuertes limitaciones para competir fuera de ese ámbito. Los empresarios locales, por ejemplo, no pueden ganar licitaciones públicas abiertas. Con empresas medianas y alejadas de los centros de aprovisionamiento, no están en condiciones de competir con las fábricas, que a la vez son sus proveedoras. Sólo pueden participar si la instancia oficial privilegia a proveedores locales. Si bien el crecimiento económico se proyecta al sector mercantil en general, son los comerciantes de la capital quienes obtienen mayores beneficios por sus vinculaciones con el poder político y su pertenencia a la cámara empresaria más fuerte de la provincia.

El incipiente desarrollo industrial de capitales locales, iniciado en la primera mitad del siglo a expensas de la fruticultura, se acelera con la explotación petrolera. Los grandes aserraderos, ante la crisis de la fruticultura en los años ‘70, diversifican sus inversiones adecuando las industrias a la producción de maderas para construcción o invierten en inmuebles. Los talleres metalúrgicos de mayor envergadura se orientan a la fabricación de maquinaria agrícola, de radiadores, a la rectificación de motores y a la tornería. El gran índice de edificación de la provincia no estimula a la carpintería metálica, al utilizarse material proveniente de otras zonas. El crecimiento industrial es en buena medida coyuntural, los condicionamientos en que se desarrolla la actividad exigen para su continuidad, una política de financiamiento preferencial y de cierta

⁹ El gobierno nacional elimina en 1979 la condición que exige a los bancos y financieras mantener una reserva del 20 por 100 de sus fondos. ROCK, David *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, Alianza, Buenos Aires, 1993, p.458.

¹⁰ “Prototipos de vivienda para pobladores de escasos recursos”. CFI, FAU. COPADE. T 1.1 T1.2, 1974.

protección, al menos en sus etapas iniciales. Esta política se implementa para grandes inversores, no se contempla en ella a las pequeñas y medianas empresas que operan en Neuquén. Las actividades agropecuarias, son de escasa envergadura para esta época, tanto la ganadería precordillerana como la fruticultura del este neuquino experimentan un retroceso que hasta el presente no se logra revertir.

El rasgo que caracteriza al sector privado local hacia los años '80, es el predominio de la pequeña y mediana empresa; los empresarios más importantes basan su poder económico en la propiedad de firmas medianas, la mayoría de las cuales ocupan entre treinta y cuarenta empleados, aunque algunas alcanzan los 200 operarios. Son en general empresas familiares, factor que incide, recurrentemente, en la reducción de capitales y desarticulación de la razón social por separaciones o sucesiones. En general, las principales firmas se orientan a la inversión inmobiliaria que, ante el sostenido crecimiento de población, es rentable y de poco riesgo pero dependiente de la coyuntura favorable.

Una particularidad del empresariado neuquino es la carencia de una cultura empresaria de varias generaciones, situación que lo condiciona fuertemente cuando el contexto nacional y local se modifica. Entendemos por cultura empresaria a los saberes adquiridos por el sector durante el ejercicio de varias generaciones que permiten desarrollar la actividad privada buscando la obtención de ganancias a partir de actividades centrales como pronosticar, formular estrategias y planificar con resultados previsibles¹¹.

Tomamos como empresariado neuquino al constituido por los propietarios de firmas radicadas en la provincia, nucleados en las cámaras gremiales existentes. No incluimos a referentes de filiales de empresas multinacionales y de entidades financieras que no participan en ninguna corporación.

Crisis de los '90

La situación se modifica profundamente a partir de los años 1990 con la apertura de la economía y el achicamiento del Estado, fundamentalmente en la instancia nacional. Al analizar la economía neuquina observamos la profunda tercerización que la caracteriza. Según el Censo Nacional Económico de 1994, la misma está compuesta por los siguientes rubros: servicios 46,69%, comercio 43,19%, industria 3,56%, otras actividades entre las que se encuentran las agropecuarias 3,56%.

El sector industrial neuquino nunca supera la etapa de desarrollo incipiente. Los beneficios que brinda la provincia para afianzar una política industrial son similares a los que ofrecen zonas más pobladas, las que adicionalmente ofrecen la cercanía de los centros de consumo. Con la liberalización del mercado los emprendimientos locales tienen grandes dificultades para subsistir.

Con el retiro del Estado de las funciones económicas, disminuye significativamente la obra pública, y la construcción masiva de viviendas, que hasta

¹¹ DAL BO, Ernesto y KOSACOFF, Bernardo "Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural". En Bernardo KOSACOFF (ed.): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*. CEPAL, Univ. Nac. Quilmes.1998. p.123.

entonces motoriza la actividad, es prácticamente abandonada. Situación que impacta directamente en la actividad privada. La construcción en las principales ciudades de la provincia registra una abrupta disminución del año 1993 al 1994 que en promedio asciende al 60%. Las bajas más pronunciadas se observan en las ciudades de Neuquén, Centenario, Cutral Co, Plottier y San Martín de los Andes, sólo en Zapala aumentan las construcciones en un 30%¹².

En el nuevo escenario, la situación de las ciudades del interior y principalmente de la capital, se hace más compleja. La reducción de empresas estatales promueve la proliferación de pequeños comercios, que amplían cuantitativamente la oferta al orientarse las indemnizaciones de los ex empleados a emprendimientos de escasa envergadura. Más significativo aún es la instalación de super e hiper mercados, beneficiados por las políticas provinciales con exenciones impositivas a las que no pueden acceder los comerciantes locales. En general, no se les exige el respeto por las normas de planeamiento urbano ni el cumplimiento de la legislación laboral que se aplican al resto del sector.

En un contexto de retracción económica se produce el sobredimensionamiento comercial en las principales localidades de la provincia. En la ciudad de Neuquén, a mediados de los '90, hay un comercio cada 40 habitantes. En los últimos años se asiste a un debilitamiento progresivo del sector mercantil local como consecuencia del achicamiento de empresas de cierta trayectoria y del continuo cierre de comercios. Un diario local pone de manifiesto esta tendencia: "Con la concentración de ventas que se está produciendo, no sólo a nivel regional sino nacional, este año va a ser muy difícil para el comercio en general y en modo especial para el chico, para la pequeña y micro empresa. La tendencia va hacia los grandes comercios, hipermercados o los Shoppings"¹³.

Los cambios operados en las condiciones del mercado ponen a los comerciantes y prestadores de servicios neuquinos en una posición desventajosa frente a la nueva competencia. La dependencia estructural de la economía provincial y los cambios a nivel macrorregional, en cuanto al retiro del estado en determinadas funciones económicas, potencian las limitaciones propias del sector mercantil, desmantelan la incipiente industria y ponen en evidencia la profunda debilidad de la economía neuquina.

Organizaciones gremiales empresarias

Recordemos que la condición de Territorio Nacional (1884-1955) restringe la participación política de los sujetos sociales neuquinos al ámbito local, donde el municipio constituye el único escenario en que se desarrolla la lucha electoral. Por ello, las asociaciones intermedias se presentan como una vía válida para canalizar los intereses de distintos sectores. Con este sentido se crea la Sociedad Rural del Neuquén, en los años 1930, asociación que responde a los intereses de los propietarios ganaderos más importantes de la zona centro sur del territorio. Simultáneamente, en la zona este, los productores frutihortícolas y vitivinícolas forman parte de la Cámara de Agricultura

¹² Censo Nacional Económico, Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, 1994.

¹³ *La Mañana del Sur*, 29 de enero de 1995, p.11.

Industria y Comercio (CAIC). Ambas entidades tienen alcance regional y son filiales de organizaciones nacionales.

Hasta mediados de siglo XX, los comerciantes se definen en general por localidad. Se identifican sectorialmente en partidos vecinales, o se organizan ocasionalmente en centros de comercio ante problemas puntuales, que se diluyen una vez superada la instancia que los convoca. En 1946 se crea, en la capital del territorio, la Asociación de Comercios, Industrias, Producción y Afines de Neuquén (ACIPAN), como respuesta a las políticas del régimen peronista referidas a las condiciones laborales, y en especial a las sanciones derivadas del control sobre el agio y la especulación, que afectan en gran medida al sector local. Esta es la primera cámara de carácter mercantil neuquina y pasa más de una década hasta que se organizan otras en las principales localidades del interior¹⁴.

1. Primer intento federativo

Como es sabido, para el régimen peronista la planificación es la estrategia ordenadora y unificadora de la sociedad civil, concebida como una herramienta eficaz para controlar las distintas agrupaciones sociales y orientar las acciones sectoriales hacia metas nacionales comunes. Con este objetivo surge la Confederación General Económica (CGE), cuya función es representar a los distintos intereses económicos del país y contrarrestar el accionar de las corporaciones tradicionales; la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Unión Industrial Argentina (UIA), que para la concepción del poder representan a los sectores privilegiados del país.

En este marco, se constituye en Zapala la Federación Económica de Neuquén (1954) con el fin de integrar los intereses empresarios de todo el territorio neuquino. El poder central interviene en su organización a través del gobernador territorialiano y de un representante de la Confederación Económica de la República Argentina, entidad que aporta la mayor parte de los recursos financieros iniciales de la institución¹⁵.

De esta forma, la institución territorialiana responde más a estímulos externos que a necesidades de los sectores empresarios locales, hecho que explica en parte su fragilidad: "... hubo necesidad de formar los difusores y sostenedores de la Confederación General Económica y como consecuencia de esta idea originaria los que tomarían a su cargo la tarea de constituir nuestra Federación"¹⁶.

La composición de la entidad reproduce los rasgos de la economía neuquina al estar integrada por cámaras de productores agropecuarios, comerciantes, industriales y transportistas que en la mayoría de los casos representan a empresarios de una localidad como Cámara de Comercio e Industria de Zapala; ACIPAN, Agrupación Comercio e Industria de Chos Malal, Asociación Propietarios de Camiones de Zapala, Centro de

¹⁴ Sobre la historia de ACIPAN ver GONZÁLEZ, Alicia y SCURI, Carolina "Los sectores mercantiles capitalinos. Su incidencia en la conformación de la economía neuquina", en *Revista de Historia* núm. 8, UNC, Neuquén, 2000 y "ACIPAN. ¿Reflejo de los sectores dominantes capitalinos?", en *Realidad Económica* núm. 180, IADE, Buenos Aires, 2001.

¹⁵ Sobre Federación Económica Neuquina ver. GONZÁLEZ, Alicia y SCURI, Carolina "El peronismo y la organización empresaria neuquina. 1945-1955", en *Undécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*. Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 2001.

¹⁶ "Reseña Federación Económica del Neuquén", en *Memoria de Gobernadores*, año 1954.

Almaceneros y Afines de Neuquén capital y Cámara de Comercio e Industria de Junín de los Andes. Pese a que dos entidades -Sociedad Rural del Neuquén y Asociación de Productores de la Industria Forestal del Neuquén- nominalmente representan a todo el territorio, por la definición espacial de sus actividades económicas se circunscriben al centro sur del territorio. La Asociación de Industriales Panaderos de Río Negro y Neuquén excede el marco neuquino al incluir a empresarios del territorio de Río Negro¹⁷.

Si bien la Federación neuquina integra a las entidades empresarias de primer grado existentes en el territorio, es la Sociedad Rural quien orienta sus políticas. La presencia de sectores económicos vinculados a la producción ganadera y la explotación forestal es relativamente importante, en tanto el sector mercantil, núcleo de los actuales sectores dominantes locales, tiene escasa significación.

En 1955 el golpe de Estado que derroca a Perón recibe el apoyo de las entidades tradicionales: SRA y UIA, y desarticula el funcionamiento de la Confederación General Económica provocando, indirectamente, la disolución de la Federación Neuquina. Como consecuencia del pacto de Caracas la CGE vuelve a funcionar en 1958. Sin embargo, en Neuquén, la institución local no se reorganiza hasta 1971.

Una década después, resurge la idea de crear una asociación con alcance provincial, ACIPAN considera conveniente "... promover la reactivación de dicha entidad o constituir otra similar que agrupe a todas las instituciones empresarias de Neuquén"¹⁸. Para ello realiza gestiones, juntamente con el que fuera presidente de la Federación Económica de la provincia con sede en Zapala, para concretar el proyecto que demora algunos años en materializarse. Así se inicia una tendencia que perdura hasta el presente, por la que los empresarios de la capital promueven y hegemonizan los distintos intentos de organización gremial de segundo grado y obstaculizan su funcionamiento cuando la marcha de la institución le es adversa.

Durante la tercer gestión peronista, se reorganiza la Confederación General Económica de Neuquén que logra cierta participación en la gestión provincial, a partir de sus contactos con el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). La entidad gremial, constituida en 1971, cuenta con un débil basamento empresario y está representada por una reconocida figura local con trayectoria en distintas funciones públicas ligadas al partido radical. ACIPAN utiliza estratégicamente esta débil institución para posicionarse ante el gobierno dando a sus peticiones un alcance provincial. En este sentido, el presidente informa que cuando se forma CORFONE¹⁹ "... los empresarios pusimos como condición que al menos un director de la parte oficial tenía que ser elegido por nosotros. Así llega el presidente de la C.G.E., Carlos Vidal, al directorio de CORFONE con el aval de varias cámaras"²⁰.

¹⁷ Dada la escasa infraestructura que existe en el territorio y las distancias que lo separan de los centros de decisión, muchas de las entidades mencionadas son asociaciones de hecho, sin encuadre jurídico.

¹⁸ Acta de ACIPAN, 10 de junio de 1966.

¹⁹ CORFONE Corporación Forestal Neuquina S.A. Se constituye en 1974 como empresa mixta integrada por acciones del Estado provincial y 185 accionistas privados, "CORFONE S.A. Riqueza forestal del Neuquén", Memoria del 25° Aniversario.

²⁰ Acta de ACIPAN, 18 de agosto de 1975.

El gobierno militar que derroca al régimen peronista, primero interviene y luego disuelve la Confederación General Económica nacional cesando en sus funciones la filial local. La denominada Ley de Asociaciones Profesionales, puesta en vigencia en 1976, hace inviable cualquier intento de reorganización gremial empresaria, situación legal que se supera en 1980²¹.

2. Las corporaciones en democracia

La profunda crisis económica que atraviesa la Argentina desde 1981, se da en un contexto de desorganización del Estado y debilidad del gobierno. Por ello, las posibilidades de resolución a corto plazo son limitadas. Este estado de cosas cambia la posición de algunos sectores empresarios, principalmente en el interior del país. Algunas cámaras regionales que habían establecido estrechos contactos con las fuerzas armadas y les servían de apoyo político desde 1976, "... más tarde se sumaron a sectores del gobierno nacional, diferenciados de su conducción económica, que buscaron aliados para oponerse a Martínez de Hoz... Gobernadores militares de provincia, aliados con cámaras locales, y miembros de las Fuerzas Armadas en cargos estratégicos en los ministerios de Interior y Trabajo... fueron actores... decisivos en... esos años"²².

En el ámbito neuquino, la cámara mercantil de la capital -referente del empresariado neuquino ante la ausencia de una asociación provincial que funcione regularmente- mantiene un contacto fluido con el gobierno militar de la provincia. Por una parte, comparte el proyecto oficial de propiciar "... obras de infraestructura que incrementarían el desarrollo económico de la provincia, fundamentalmente radicación de industrias, comunicaciones viales y telefónicas, servicios... y regímenes tarifarios..."²³ y por otra, los empresarios de la entidad intervienen en la gestión política como Directores del Banco Provincia del Neuquén e integran comisiones asesoras de distinto tipo.

A principios de la década del '80, la Argentina experimenta la transformación de sus estructuras políticas del autoritarismo a la democracia. Este proceso tiene profundas implicancias en la relación de los empresarios con el gobierno. La mediación de los partidos políticos dificulta el contacto directo de aquellos con los poderes del Estado, por ello, cobra importancia la acción política de las corporaciones gremiales.

3. Federación de Entidades Empresarias Neuquinas

Con el propósito de crear una entidad gremial empresaria más representativa, a instancia de ACIPAN, surge la Federación de Entidades Empresarias Neuquinas (FEEN). La asociación provincial sostiene la misma posición que la cámara local con

²¹ La ley 21356/76, limita la actividad gremial patronal y sindical; suprime los actos electorales, las asambleas o congresos y autoriza al Ministerio de Trabajo a prorrogar los mandatos de las autoridades vigentes. La ley se aplicó a los sindicatos y a las corporaciones relacionadas con la CGE. En PALOMINO, Mirta *Tradición y Poder: La Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*, CISEA, Buenos Aires, 1988, p.161.

²² SCHVARZER, Jorge *Empresarios del Pasado. La Unión Industrial Argentina*. CISEA, Buenos Aires, 1991, p.224.

²³ Acta de ACIPAN 25 de abril de 1977.

respecto al gobierno militar y a la intervención del Estado en la economía. Según uno de sus dirigentes "... cuando se crea la Federación, se crea ante la necesidad de tener un ente representativo del empresariado provincial ante el gobierno. Porque cuando íbamos a discutir nos decían: ustedes son la Cámara local, y los otros que opinan?... Y bueno tenemos el aval, entonces había que llamar a los otros para que viniesen..."²⁴.

La cámara capitalina no sólo gestiona su constitución sino que también implementa una serie de estrategias que le permiten controlar el accionar de la Federación provincial. La presidencia y la mayoría de las figuras que ocupan el Comité Ejecutivo, son miembros de la dirigencia de ACIPAN en los quince años que opera con regularidad. No obstante, algunos representan formalmente a otras cámaras. Por ejemplo, el primer presidente de la Federación asume en nombre de la Cámara de Distribuidores Mayoristas de Comestibles, Bebidas y Afines de Río Negro y Neuquén, aunque había presidido la cámara de la capital desde 1972 a 1980²⁵.

La intención de hegemonizar la nueva corporación por parte de ACIPAN, se fundamenta, según algunos de sus integrantes en que "... es la cámara empresaria más fuerte, su trayectoria de más de cincuenta años la convierte en la... más importante de la provincia, es más, de la región, obviamente ha sido y sigue siendo la cámara más fuerte"²⁶.

La FEEN se constituye en Zapala, si bien tiene sede en la capital, integrando a la mayoría de las cámaras existentes en la provincia. De las doce entidades fundadoras, seis tienen su sede en la ciudad de Neuquén y las restantes se distribuyen en San Martín de los Andes, Villa La Angostura, Zapala, Chos Malal, Cutral Co y Centenario.²⁷ La Sociedad Rural que había presidido y controlado la primera organización empresaria de segundo grado, desiste de afiliarse. Con el tiempo, desde la Federación se implementan estrategias tendientes a "... crear conciencia sobre la necesidad de que cada localidad tenga una cámara, entonces se empiezan a crear..."²⁸.

La creación de la FEEN es, en buena medida, una respuesta de carácter defensivo ante las medidas estatales que afectan a los empresarios neuquinos. En los estatutos que la rigen, las cámaras se proponen: "Concentrar y unificar la acción y

²⁴ Testimonio O.S. Presidente de ACIPAN (1980-1982) Presidente de la FEEN (1983-1987).

²⁵ En el periodo 1983-1989 el presidente y el secretario de la FEEN son representantes de ACIPAN, entidad que el primero preside entre 1980-1981 y el segundo entre 1981-1987. El tercer presidente de la Federación (1989-1991) en representación de la Cámara Óptica del Neuquén, es tesorero de ACIPAN entre 1981 y 1983. En Actas de ACIPAN, Actas de la FEEN, 1972-1991.

²⁶ Testimonio Oral S.H., ex-gerente de ACIPAN, 27 de mayo de 2002.

²⁷ La FEEN se constituye el 12 de julio de 1981 con las siguientes cámaras: Cámara de distribuidores Mayoristas de Comestibles, Bebidas y Afines de Río Negro y Neuquén; Cámara de Industria y Producción Metalúrgica del Neuquén; Centro de Almaceneros y Afines de Neuquén; Cámara de Comercio, Industria y Producción de Chos Malal; Asociación de Hoteles y Afines de Turismo de Neuquén; Agencias de Publicidad Asociadas de Neuquén y Río Negro; Centro de Comerciantes e Industriales de Cutral Co y Plaza Huincul; Asociación de Hoteles, Restaurantes y Afines de San Martín de los Andes; Cámara de Comercio, Industria y Turismo de San Martín de los Andes; Cámara de Industria, Comercio y Producción de Villa La Angostura; Cámara de Industria, Comercio y Producción de Zapala; Asociación de Comercio, Industria, Producción y Afines de Neuquén; A las que se suman con posterioridad: La Corporación Productores de Fruta de Centenario y Vista Alegre (1981); La Cámara Óptica del Neuquén (1984); La Cámara de Productores de Huevos del Neuquén (1985); Cámara de Quiosqueros y Afines de Neuquén (1989); Cámara de Libreros, Papeleros y Afines de Neuquén (1987). En FEEN, Acta Constitutiva, 12 de julio de 1981 y Actas 1981-1990.

²⁸ Testimonio Oral H.J.C., Presidente de la FEEN, 1995-2002.

representación que, en defensa de sus intereses, desarrollan las asociaciones gremiales empresarias de la provincia, [ejerciendo]... la representación de las entidades que asocian... ante toda autoridad u organismo...²⁹.

Desde el primer momento se manifiesta la preocupación por los problemas que acarrearán las desigualdades regionales -el Departamento Confluencia concentra la mayoría de la población y de las actividades económicas en detrimento del resto del territorio- y la falta de integración de las distintas localidades del interior con la capital. Por ello uno de los principales objetivos de la institución es “Atender en general a todo cuanto sea de interés para el fomento, desarrollo y perfeccionamiento de la economía provincial, especialmente del interior”³⁰. Para reafirmar la presencia del interior en las decisiones se acuerda establecer sedes rotativas para las reuniones de Comisión Directiva. Hasta los años 1990, de un promedio de cinco reuniones anuales, sólo una se concreta en la capital.

La composición de la Federación de cámaras refleja a grandes rasgos la actividad privada neuquina. Se destaca la presencia del sector mercantil, principalmente de la Confluencia, a través de la Cámara de distribuidores Mayoristas de Comestibles, Bebidas y Afines de Río Negro y Neuquén; del Centro de Almaceneros y Afines de Neuquén; del Centro de Comerciantes e Industriales de Cutral Co y Plaza Huincul; de la Asociación de Comercio, Industria, Producción y Afines de Neuquén; de la Cámara óptica del Neuquén; de la Cámara de Industria y Comercio de Centenario y Vista Alegre; de la Cámara de Libreros, Papeleros y Afines de Neuquén; de la Cámara de Quiosqueros y Afines de Neuquén; y de Agencias de Publicidad Asociadas de Neuquén y Río Negro. Los comerciantes del interior están representados por la Cámara de Industria, Comercio y Producción de Zapala; la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Chos Malal; la Cámara de Industria, Comercio y Producción de Villa La Angostura; y la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de San Martín de los Andes.

El sector industrial que participa en la corporación prácticamente se circunscribe a la actividad turística de la zona lacustre con la Asociación de Hoteles y Afines de Turismo de Neuquén; y la Asociación de Hoteles, Restaurantes y Afines de San Martín de los Andes. Del Departamento Confluencia sólo se afilia la Cámara de Industria y Producción Metalúrgica del Neuquén.

En cuanto a los productores agropecuarios, el sector frutícola se suma a la iniciativa con la Corporación Productores de Fruta de Centenario y Vista Alegre, mientras que el sector ganadero se mantiene al margen de la entidad federativa, sólo forma parte de la Sociedad Rural de Junín de los Andes entidad vinculada directamente a la Sociedad Rural Argentina.

Durante toda la década, esta organización formal logra mantener la unidad entre sus miembros y recaudar los fondos necesarios para funcionar con cierta regularidad. En la dinámica interna de la entidad podemos percibir los problemas con los que se debe enfrentar. Por una parte, la desigualdad entre el interior y la capital que se manifiesta en su empresariado. Por otra, la heterogeneidad de las actividades económicas desarrolladas por las distintas cámaras: productores frutícolas orientados a la exportación, comerciantes mayoristas y minoristas, agentes de publicidad, propietarios

²⁹ Acta de FEEN, 2 de julio de 1981.

³⁰ Estatuto FEEN, 1981.

de canal de televisión e industriales vinculados al turismo. Las condiciones mencionadas dificultan la conformación de “grupo de intereses” que puedan unir esfuerzos para cambiar sus entornos en otros más favorables, pues en algunos casos presentan intereses contrapuestos.

4. Tensiones internas

Las tensiones y conflictos de distinto orden son una constante en la vida de esta institución. Desde pugnas entre sectores de una localidad hasta divisiones profundas entre cámaras que culminan en secesión. La heterogénea composición del empresariado que integra la Federación lleva en algunos casos a confrontaciones por posiciones antagónicas.

Los cuestionamientos que las Agencias de Publicidad Asociadas de Neuquén y Río Negro (APA) plantean al Canal 7 de Neuquén, inician un difícil proceso que se prolonga por más de tres años. El problema radica en el monopolio que ejerce el canal sobre los espacios publicitarios de las repetidoras del interior y la actitud asumida por el mismo al promocionar sus servicios en la Capital Federal, en un radio de veintiuna estaciones. Los publicistas argumentan que las mismas son propiedad de la provincia y usufructuarlas para captar publicidad en Buenos Aires perjudica a los agentes locales. El conflicto se profundiza cuando APA solicita al gobierno de Río Negro autorización para emitir publicidad comercial en el canal oficial. La empresa televisiva de Neuquén se desafilia de APA considerando la propuesta competencia desleal³¹.

La Federación, en tanto organización empresaria, responde a intereses del sector que facilitan la coordinación de prácticas asociativas o lógicas de acción colectiva que intentan mejorar su posición ante otros sectores sociales y fundamentalmente frente al poder político. No obstante el poder que adquiere en los años '80 -disputando la primacía a la cámara de la capital-, y las diferencias entre los sectores económicos que la componen hacen que el mantenimiento de la unidad sea una preocupación permanente.

Si bien hasta los años '80 no existe una entidad federativa estable, las cámaras del interior se muestran siempre reticentes a reconocer en ACIPAN el portavoz del empresariado provincial ante las autoridades. Una vez creada la federación de cámaras, la preeminencia de los empresarios de la capital en la Comisión Directiva provoca disconformidad en los representantes del interior, en particular de Zapala y Cutral Co.

Las divergencias entre las cámaras que componen la FEEN se manifiestan en la toma de decisiones donde colisionan con frecuencia. Tal es el caso de los empresarios de Zapala y Chos Malal, cuando se prioriza la defensa de una ruta complementaria relegando la ruta nacional 40. Denuncian “...la no insistencia ante el gobierno provincial de la Ruta 40 hacia el norte y sur” y “la oposición a la comunicación aérea por parte de Transportes Aéreos Neuquinos con San Rafael Mendoza”, decisiones que consideran perjudiciales para sus intereses en tanto que los representantes de Junín y San Martín de los Andes comparten la decisión tomada por la FEEN porque “posibilitará mayor y real afluencia de turismo”³².

³¹ En Actas de la FEEN, 12 de junio de 1982, 28 de agosto de 1983 y 7 de octubre de 1984.

³² Actas de la FEEN, 12 de febrero de 1983 y 20 de noviembre de 1983.

Las desigualdades regionales, con el predominio económico de la Confluencia - particularmente de la capital-, se proyectan en el interior de la Federación dando origen a múltiples enfrentamientos. El conflicto que se suscita entre la cámara de Cutral Co y la dirigencia capitalina puede tomarse como referente para analizar las profundas diferencias al interior del empresariado provincial que hasta el presente no pueden salvarse.

En 1987 desde la comunidad de Cutral Co - Plaza Huincul surge un proyecto para conformar el Departamento Cutral Co, escindiéndose del de Confluencia, el que la cámara local hace suyo y solicita que la Federación provincial apoye. “ACIPAN se opone terminantemente”. Después de meses y reuniones donde las posiciones se mantienen irreconciliables “La Federación resuelve abstenerse sobre el tema, no expidiéndose por ninguna de las dos partes para no erosionar la armonía que existe en la entidad madre del empresariado neuquino”. Si bien la situación se supera momentáneamente, el problema se mantiene latente y vuelve a surgir años más tarde³³.

A mediados de los ‘90 se produce un hecho inédito en el seno de la Federación, varias cámaras del interior obtienen la aprobación del conjunto del empresariado provincial para que la sede del Comité Ejecutivo sea rotativa entre las distintas ciudades del interior y consiguen que un empresario de Cutral Co sea el candidato favorito para presidir la institución.

Cuando se debe materializar el acuerdo en la localidad de Cutral Co-Plaza Huincul, primera sede seleccionada, los dirigentes neuquinos no se hacen presentes, situación que motiva la renuncia del Centro de Comerciantes e Industriales de Cutral Co y Plaza Huincul, argumentando “... un funcionamiento de la FEEN sin el sentido federalista que estaba reclamando el interior”³⁴.

El conflicto se profundiza provocando el alejamiento de otros centros comerciales del interior con relativo peso económico como Zapala y San Martín de los Andes. Ante la imposibilidad de sostener la unidad de la FEEN, las principales ciudades del interior se abocan a organizar una corporación paralela que represente a las entidades desde la zona de Plottier hacia el oeste, proyecto que posteriormente fracasa.

Las disputas del empresariado neuquino trascienden el ámbito gremial y se convierten en tema de dominio público difundido en diarios de la zona. En distintas editoriales se expresa: “...En la entidad se viene desarrollando una sorda interna entre los intereses del interior provincial y de la capital [...] obviamente la entidad está pasando por uno de los momentos más críticos de su... existencia, fundamentalmente por su ausencia en las discusiones de temas que hacen al desarrollo económico [...] Las organizaciones empresarias en Neuquén salvo algunos casos locales, han brillado por su ausencia en los referente a posturas concretas que se le reclaman no sólo desde el Estado sino también de otros ámbitos. Las prioridades internas dentro de las organizaciones terminaron por encausar una pelea interior-capital”³⁵.

En este orden de ideas, coincidimos con Offe en que en general “... las organizaciones empresarias y patronales... no dependen de la democracia interna, de la

³³ Actas de la FEEN, 27 de marzo de 1987 y 18 de junio de 1987.

³⁴ *La Mañana del Sur*, 8 de julio de 1995, p.3.; 2 de agosto de 1995, p.10 y 9 de agosto de 1995, p.6.

³⁵ *La Mañana del Sur*, 9 de agosto de 1995, p.6.

identidad colectiva o de la disposición a emprender una acción colectiva, debido al hecho de que están *ya* en una posición de poder estructural...”³⁶. En lo que respecta a la FEEN, la tensión entre el interior y la capital y los conflictos internos derivados de la heterogénea composición de la entidad hacen que ese poder sea endeble.

Conflictos intercámaras

A mediados de los '90 la FEEN atraviesa por una profunda crisis. Las cuestiones internas y la ausencia de posiciones críticas ante los problemas económicos que soporta el sector derivan en la pérdida de sentido de la organización. A partir de 1995, la desafiliación progresiva de varias cámaras del interior y la puja con ACIPAN, reducen la otrora mega organización sindical de los empresarios, restringiendo su representatividad.

En la dificultad de constituir organizaciones federativas y acciones unificadas inciden tanto la resistencia de las asociaciones existentes a resignar su autonomía como la heterogeneidad del sector privado³⁷. En el caso que nos ocupa a estos factores se debe sumar la pretensión de ACIPAN de hegemonizar la entidad provincial. Ante el fracaso, retira su apoyo y trata de convertirse en su sucesora.

1. ACIPAN ¿una entidad provincial?

Sin renunciar formalmente a la FEEN, a fines de 1997, la cámara capitalina intenta erigirse en “la más amplia y poderosa institución... desde que la provincia se constituyó como tal”, según expresiones de su presidente³⁸. Con tal objetivo reforma el estatuto, permitiendo la incorporación del empresariado de toda la provincia. Como consecuencia se amplía la masa societaria y la Comisión Directiva incluye a empresarios del interior desagregando sus funciones: sesiones en pleno para cuestiones de orden provincial y reuniones del Comité Ejecutivo para temas específicos, de nivel local (capital)³⁹. Desde la conducción se afirma: “esto no hubiera sido necesario si la FEEN hubiera cumplido con sus funciones”⁴⁰. Se busca legitimar así una representación que legalmente ACIPAN no posee pues continúa siendo una entidad de primer grado⁴¹.

Con esta política ACIPAN pretende “extender la jurisdicción de la cámara al territorio provincial y convertirse en el principal interlocutor –para el sector oficial y para el sector privado local y foráneo- en las decisiones más importantes para la economía de la región”⁴².

³⁶ OFFE, Claus *La Gestión Política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, p.70.

³⁷ VIGUERA, Aníbal “Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada” en *Nueva Sociedad* núm. 143, Caracas, Mayo-junio 1996, p.186.

³⁸ *Río Negro*, 16 de diciembre de 1998, p.9.

³⁹ El Comité Ejecutivo está integrado por el Presidente, los dos Vicepresidentes, el Secretario y el Tesorero, Artículo 28°, Estatuto de ACIPAN, 1998.

⁴⁰ *Río Negro*, 31 de diciembre de 1998.

⁴¹ “Son socios activos las personas de existencia visible y las personas jurídicas que desarrollen actividades específicas dentro de la Provincia de Neuquén”, Artículo 5°, Estatuto de ACIPAN, 1998.

⁴² *Río Negro*, 10 de diciembre de 1998, p14.

En forma complementaria ACIPAN convoca a un foro de empresarios que nuclea cámaras de Plottier, Centenario, Zapala, Chos Malal, San Martín de los Andes, Cutral Co y Plaza Huinul, Rincón de los Sauces, Piedra del Aguila y Aluminé. En el mismo se discuten temas de política general, entre los que se destaca la “Reforma del Estado” circunscripta en gran medida a la reducción de la planta de empleados públicos⁴³.

El objetivo evidente de ACIPAN es ocupar el lugar que antes de la crisis tenía la FEEN. Por una parte, trata de captar empresarios de cámaras que la formaban o que se desafilian para sumarse a la Comisión Directiva ampliada, como es el caso de Plottier y Senillosa y por otra, desarrolla una serie de acciones políticas para que la entidad federativa deje de existir⁴⁴.

El mapa empresario a fines de la década del '90 nos muestra a la FEEN -afiliada a la CGE nacional-⁴⁵ integrada por cámaras de comercio y actividades turísticas, principalmente del norte y centro del interior neuquino, ACIPAN representante esencialmente del comercio capitalino y las cámaras de las zonas más dinámicas del interior, Zapala, San Martín de los Andes, Cutral Co y Plaza Huinul, entre otras, que restringen su acción política a nivel local, aunque participan en los Foros de discusión.

2. La FEEN es intervenida

El proceso iniciado a fines de 1998 que concluye con la intervención de la FEEN por parte de la Dirección General de Personas Jurídicas en febrero del 2002, se desarrolla tanto en el plano legal como político. En principio, ACIPAN solicita se suspenda la personería jurídica de la Asociación provincial, denunciando el incumplimiento de ciertos requisitos estatutarios, como la convocatoria a asambleas. La cuestión legal se descomprime a principios de 1999 con la presentación, ante el organismo oficial, de los balances adeudados y la renovación de autoridades.

La confrontación política continúa a pesar de la normalización formal. La ausencia de la mayoría de las cámaras de la ciudad capital y de las principales localidades del interior en la asamblea que designa a las nuevas autoridades, pone en evidencia la crisis institucional. Esta acción se refuerza con el cese simultáneo del pago de la cuota societaria por parte de varios miembros de la Federación, evidentemente es una respuesta política más que una dificultad económica⁴⁶.

⁴³ *Río Negro*, 16 de abril de 2000, p.16.

⁴⁴ ACIPAN pide la suspensión de la personería jurídica de la Federación de Entidades Empresarias Neuquinas (FEEN) porque la entidad impugnada no tiene los balances al día y no cumple con el requisito estatutario que fija una periodicidad a las asambleas. *Río Negro*, 31 de diciembre de 1998, pp.10-11.

⁴⁵ El empresario J. C. Helou que preside la cámara local ocupa la vicepresidencia primera de la CGE nacional.

⁴⁶ Deudas que registran las Cámaras asociadas al Ejercicio finalizado 28 de febrero de 2000: Agencias de Publicidad Asociadas de Neuquén (1.400). Cámara de Quiosqueros y Afines de Neuquén (600). Cámara de distribuidores Mayoristas de Comestibles, Bebidas y Afines de Neuquén (600). Cámara de Industria y Producción Metalúrgica del Neuquén (1.300). ACIPAN (600). Cámara óptica del Neuquén (600). Asociación de Agentes de Viajes Neuquén (600). Cámara de Expendedores de combustibles de Neuquén (600). Cámara de Transporte Automotor de Neuquén (600). Cámara de Comercio de San Martín de los Andes (1764). Cámara de Industria, Comercio y Producción de Villa La Angostura (2000). Cámara de Libreros, Papeleros y Afines de Neuquén (100). Asociación de Hoteles y Afines de Turismo de Neuquén (100). Cámara de Comercio, Industria y Producción Chos Malal (100). Cámara de Comercio, Industria y

Estas limitaciones no impiden que la entidad desarrolle una serie de actividades tendientes a fomentar las pequeñas y medianas industrias, y apoye al Centro PyME reclamando formar parte de su conducción⁴⁷. Participa activamente en los debates políticos asumiendo una posición crítica frente a la reforma del Estado, a los efectos de las privatizaciones y otros temas de interés que mantienen a la FEEN como un referente de importancia dentro de las asociaciones civiles provinciales.

La acción política y gremial de las autoridades de la FEEN no es suficiente para superar los problemas internos y resolver las cuestiones legales pendientes. A mediados del año 2000 se activa nuevamente el conflicto, tanto ACIPAN como la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Afines de Junín de los Andes peticionan a la Dirección de Personas Jurídicas la normalización definitiva de la Federación⁴⁸. A partir de allí se suceden informes administrativos-contables y dictámenes legales, el último de los cuales sugiere la intervención oficial como instrumento adecuado para recuperar el normal funcionamiento de la Institución⁴⁹. La misma se materializa por Decreto 0289 del 25 de febrero del 2002 designándose como interventor al Dr. Hugo Rodolfo Acuña quien se mantiene en el cargo hasta fines de ese año. Concluida la intervención, por primera vez una cámara del interior ocupa la presidencia en la nueva Comisión Directiva y ACIPAN vuelve a formar parte de la misma haciéndose cargo de la vicepresidencia primera⁵⁰.

La intervención oficial resuelve formalmente las tensiones y conflictos que habían mantenido en los últimos años las dos cámaras analizadas. ACIPAN vuelve a

Afines Loncopue (100). Cámara de Comercio, Producción y Afines Buta Ranquil (100). Cámara de Comercio Producción y Turismo Aluminé (100). Cámara de Comercio Producción e Industria Las Lajas (100). Cámara Maderera Villa La Angostura (100). Cámara de Comercio Piedra del Aguila (100). En nota a los Estado Contables del 4 de diciembre de 2002, Expte 2200-21563, Cuerpo 3, Folios 608 a 610.

⁴⁷ Cuando se conforma el directorio del Centro PyME en diciembre de 1998, el gobierno invita a ACIPAN, la Unión de Empresarios Neuquinos (UEN) y la FEEN a integrarlo. Por las dificultades con la Dirección de Personas Jurídicas esta última queda excluida.

⁴⁸ Con fecha 19 de mayo de 2000 y 22 de mayo de 2000 la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Afines de Junín de los Andes y ACIPAN respectivamente solicitan informes sobre el estado del sumario. En octubre del mismo año las Cámaras mencionadas reiteran su pedido exigiendo la urgente regularización y la toma de medidas. en Expte 2200-21563 Cuerpo 2.y 3. Dirección General de Personas Jurídicas. Provincia de Neuquén.

⁴⁹ Dictamen Legal diciembre de 2001 firmado por el Dr. Miguel Alejandro González. en Expte..., cit.

⁵⁰ Comisión Directiva elegida por la asamblea del 19 de diciembre de 2002. Presidente: Alberto Y. Buamscha (Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Afines de Junín de los Andes). Vicepresidente 1º: Edgardo Phielipp (ACIPAN). Vicepresidente 2º: Abel Rodríguez (Cámara de Comercio Industrias, Producción y Afines de Plottier). Vicepresidente 3º: Daniel Di Crocco (Cámara de Comercio e Industria de Cutral Co). Secretario: Sergio Klimenko (Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Afines de San Martín de los Andes). Prosecretario: Clemente Ordoñez (Cámara de Comercio, Industria y Producción Chos Malal). Tesorero: Hugo Casagrande (Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Afines de Junín de los Andes). Pro-tesorero: Fernando Muller (Cámara de Comercio, Producción y Turismo de Aluminé). Secretario de Actas: Guillermo de Cesco (Cámara de Comercio, Industria y Producción de Copahue-Caviahue). Prensa y Difusión: Ricardo Arias (ACIPAN). Vocal Titular 1º: Guillermo Cimolai (Cámara Industria y Comercio de Centenario). Vocal Titular 2º: José Luis Coria. (Cámara de Comercio, Industria y Producción de Andacollo). Vocal Titular 3º: Hugo Wernli (Cámara de Comercio, Industria y Afines de Rincón de los Sauces). Vocal Titular 4º: Claudio Borella (Cámara de Comercio, Industria, Producción y Afines de Plottier). Vocal Titular 5º: Walter M. Portesi (Cámara Industria y Comercio de Centenario). Vocal Titular 6º: Carmelo Bellomo (Cámara de Comercio e Industria de Cutral Co). Vocal Titular 7º: Carlos Gotlip (ACIPAN). Vocal Titular 8º: Horacio Raúl Botella (Cámara de Comercio, Producción y Turismo de Aluminé). Revisor de Cuentas Titular 1º: Juan Carlos Battaglia (ACIPAN) y Revisor de Cuentas Titular 2º: Javier Stordiaur (Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Afines de San Martín de los Andes). En Expte..., cit., Folio 653.

constituirse en la principal cámara mercantil de la ciudad de Neuquén y la FEEN en la Asociación de alcance provincial. Si bien no se realiza un estudio pormenorizado posterior, se observa una menor visibilidad política de los empresarios frente a las transformaciones globales en la relación economía-Estado. Queda atrás la participación activa y la toma de posición ante las políticas públicas.

La fragmentación, pérdida de influencia y reducción de las actividades corporativas patronales puede explicarse en parte por los cambios en la práctica estatal. “Al disminuir o, en algunos ámbitos, suprimirse el intervencionismo estatal, desapareció buena parte de la razón de ser de las organizaciones empresarias dedicadas a solicitar medidas al Estado. En tanto se erigía el Estado como asignador de premios y castigos, se debilitan las posibilidades patronales de acción corporativa”⁵¹.

Los empresarios y la política. Actitud frente a la intervención del estado

La acción empresarial responde en buena medida a las características que asume el funcionamiento del Estado a partir de los años ‘30. “El concepto de ‘matriz Estado-céntrica’ (Cavarozzi, 1994), ilustra... el complejo entrelazamiento de mecanismos y comportamientos en cuya base se encuentra el papel del Estado y su centralidad en cuanto a la orientación de las inversiones y su rentabilidad, y como agente principal de asignación de recursos”⁵².

Desde esta perspectiva, a mediados del siglo XX se implementa en la Argentina el “Estado Benefactor”, cuyos “... rasgos más notables fueron poner énfasis en el empleo público, el desarrollo industrial y la autonomía económica nacional”⁵³. En el modelo, la actividad industrial es considerada el motor de crecimiento económico y base de acumulación del capital. Con una política de promoción a la demanda interna, de subvención estatal y protección tarifaria, se implementa la industria sustitutiva de importaciones. Este sistema implica una estrecha subordinación del mercado al control político.

En Neuquén, las gestiones del ala sapagista del MPN sostienen los lineamientos mencionados hasta 1999, con una fuerte presencia del estado. En el interregno 1991-1995, gobierna la fracción opositora que busca reformar el Estado, con resultados muy limitados⁵⁴.

La conducta política empresarial puede analizarse en términos de política en sentido amplio y en función de políticas precisas. En el primer caso las acciones de la FEEN coinciden con el modelo de estado intervencionista vigente en la provincia durante la década del ‘80, que en el país está en crisis.

Desde ese punto de vista, la Patagonia con su potencial hidroeléctrico y sus recursos mineros, se convierte en basamento fundamental para lograr el desarrollo

⁵¹ SIDICARO, Ricardo “El Estado y...”, cit., pp.30-31.

⁵² VIGUERA, Aníbal “Empresarios y acción...”, cit., p. 177.

⁵³ GARCIA DELGADO, Daniel *Estado...* cit., p 66.

⁵⁴ En 1991 gana las internas del MPN y llega a la gobernación Jorge Omar Sobisch que adscribe a los lineamientos sostenidos por el menemismo. Tras la gestión de Felipe Sapag (1995-1999), retorna al poder provincial por dos mandatos consecutivos (1999-2007).

nacional a través del esfuerzo industrializador. De allí el enorme impulso que cobra, en Neuquén, la explotación petrolera, gasífera e hidroeléctrica desde los años 1970.

La explotación de hidrocarburos es una de las principales fuentes de ingresos con que cuenta la provincia. La dependencia económica de un recurso no renovable preocupa a los empresarios asociados a la FEEN quienes consideran necesario desarrollar políticas industriales que reorienten la economía hacia la producción y permitan generar un crecimiento provincial autónomo.

Por ello, la FEEN desarrolla distintas estrategias para lograr, a través del estado, el procesamiento local de los recursos naturales y reclama el cumplimiento de la Constitución de la provincia que en su artículo 232 expresa: “Las utilidades provenientes de la explotación del petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales”. En particular sostiene que las ganancias de Hidronor, Parques Nacionales, Gas del Estado e YPF se inviertan en petroquímica, industria maderera, ente otras y así generen riquezas y fuentes de trabajo en suelo neuquino. Para facilitar la concreción de estos propósitos gestionan ante el gobierno provincial la vigencia del Régimen de Promoción Industrial, derogado en 1980⁵⁵.

Para mediados de los ‘80 la economía provincial está claramente orientada a las actividades extractivas basando su riqueza en la “exportación” de energía sin ningún tipo de procesamiento local. Los empresarios de la FEEN consideran que esta es una visión cortoplacista de la realidad y por ello se oponen a la construcción de nuevos gasoductos o a la ampliación de los existentes si no se garantiza el procesamiento de sus derivados en la zona de producción. En este sentido integran -junto a otros sectores de la sociedad- la Comisión de Defensa de los Recursos Naturales de la provincia, con el objetivo de lograr la concreción de Fertineu e impedir la construcción del gasoducto Loma de la Lata - Puerto Galván. Entre las medidas adoptadas se realiza una jornada de protesta, con paro total de actividades, a la que adhieren incondicionalmente todas las cámaras que integran la FEEN. Asimismo se pide al gobierno que parte de las regalías percibidas se destinen al desarrollo de proyectos industriales, mineros, de infraestructura y de servicios, que complementen las inversiones del sector privado⁵⁶.

La función asignada a la Patagonia en el proyecto desarrollista nacional es compartida por la corporación neuquina. Con este objetivo, forma parte de la Confederación Patagónica desde donde se impulsa un desarrollo armónico de la región. Para ello se debe contar con leyes promocionales, con una racional explotación de los recursos naturales y con el aprovechamiento integral en el lugar de origen. Simultáneamente sostiene que la participación de las provincias productoras debe concretarse también en los directorios de las empresas estatales que explotan las riquezas de las minas. Realizan gestiones ante el gobierno nacional para que se sancione

⁵⁵ En Actas FEEN, 14 de abril de 1982 y 12 de junio de 1982.

⁵⁶ Actas FEEN, 7 de octubre de 1984 y 15 de junio de 1985.

el régimen de promoción de los puertos patagónicos y ante el poder provincial para que active el proyecto de Ley de Promoción Patagónica⁵⁷.

Las acciones del sector empresario asociado a la FEEN dan cuenta que el mismo toma posición frente a las políticas globales encaradas por el estado, pero no se plantea la necesidad de buscar modelos alternativos. En su comportamiento político, se observa el predominio de la acción orientada hacia las políticas estatales específicas.

En este marco podemos situar las preocupaciones en torno a la actividad turística y mercantil que constituyen la base económica de los sectores representados en la Federación. Tal es el caso de las gestiones tendientes a lograr la pavimentación de rutas nacionales y la construcción de puentes que unan a distintos puntos del territorio con provincias vecinas. Como así también la insistencia en la habilitación de aeropuertos y la ampliación de vuelos. Obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de las actividades económicas mencionadas⁵⁸. Para estimular al turismo, se presenta al gobierno un plan turístico en la provincia y se le solicita la participación empresaria en la comisión de créditos para promoción hotelera, pretensión que no prospera.

En coincidencia con las zonas más dinámicas de la provincia, la FEEN da preeminencia a las cuestiones que afectan al eje San Martín de los Andes, Zapala, capital, quedando relegadas en cierta medida las necesidades de las demás localidades.

1. El retiro del Estado

El gobierno nacional a partir de 1991 se encamina hacia la ejecución de políticas públicas -exigidas por las instituciones crediticias internacionales- de achicamiento del Estado, ajuste fiscal, liberalización cambiaria, desregulación crediticia y apertura económica⁵⁹. Estos cambios coinciden en la provincia de Neuquén con la llegada al poder de un gobernador -Jorge Omar Sobisch- que adhiere al modelo neoliberal e intenta aplicar estas políticas, proceso que se ve interrumpido en 1995 con el cambio de gestión.

Los empresarios que integran la FEEN gradualmente modifican su posición sumándose a la tendencia mayoritaria que sostiene el retiro del Estado de las actividades económicas y la reducción de sus aparatos. En un encuentro empresarial chileno-argentino realizado en Temuco las declaraciones de un dirigente de la institución adhieren a la apertura económica que anula las barreras aduaneras, "...la política arancelaria tiene que ser un poquito más clara en Argentina... lo que estamos pretendiendo es tender a que se vayan bajando poco a poco los aranceles, ojalá lleguemos al día en que no tengamos"⁶⁰.

⁵⁷ Como medidas promocionales solicitan: políticas crediticias y fiscales de fomento, tarifas diferenciales en combustible, gas y energía eléctrica y tratamiento igualitario económico y financiero para todas las zonas de fronteras. En: Actas FEEN, 12 de febrero de 1983 y 20 de noviembre de 1983.

⁵⁸ En los primeros años de la FEEN se tramita la habilitación del aeropuerto de Cutral Co y de los puentes sobre las presas de El Chocón y Arroyito; la construcción del puente carretero sobre el río Neuquén; la pavimentación de las rutas nacionales N° 40 y N° 237 y la provincial N° 234. Actas FEEN, 10 de agosto de 1981, 7 de noviembre de 1981 y 17 de julio de 1983.

⁵⁹ CASTIGLIONE Franco "Argentina política y economía en el menemismo" en *Nueva Sociedad* núm 143, Caracas, Mayo-junio 1996, p. 6.

⁶⁰ *El Diario Austral*, 12 de mayo de 1991, p 15.

En coincidencia con las políticas nacionales que buscan la Integración regional del país, la corporación alienta la posibilidad de estrechar vínculos entre la provincia y Chile. Es así como avala proyectos semejantes a los que años atrás había combatido. Tal es el caso del gasoducto que desde los yacimientos de Loma La Lata abastecería de combustible a Chile, sin procesamiento en la zona. En una publicación local “El presidente de la FEEN, destacó que con la firma del acuerdo de Temuco ‘se avanzó en la consolidación del camino abierto hace muchos años para una efectiva integración entre ambos países’. La realización de pequeños y medianos negocios... permitirá potenciar la integración a mayor escala, en iniciativas tales como la construcción del gasoducto y el ferrocarril trasandino del Sur”⁶¹.

El desplazamiento hacia el mercado, de acciones estatales y de empresas públicas se funda en la búsqueda de austeridad como forma de resolución de los problemas fiscales. La reducción del gasto público como remedio a los problemas privados, idea muy difundida desde el poder político en los años ‘90, es sostenida por la FEEN en más de una oportunidad. En la “Declaración de Copahue” se afirma: “es necesario apuntar a una real y efectiva reducción del gasto público... Las empresas, las PyMES, a consecuencia del plan de convertibilidad y la estabilidad alcanzada, plan que debemos sostener apoyar y defender todos los sectores por el bien de nuestra economía, se han visto obligadas a efectuar un ajuste [reduciendo su rentabilidad] debido a la mayor carga financiera... incremento de los impuestos... y onerosos créditos en vigencia”⁶².

Para los empresarios de la FEEN, en los años ‘90, el estado es el principal causante de las dificultades por las que atraviesa la economía. Cuando la recesión se profundiza, el sector pide que el gobierno ajuste el gasto público y focalice su apoyo a la pequeña y mediana empresa, critica la toma de créditos a altas tasas de interés por parte del sector público que ‘compite con las PyME y nos deja afuera’ del acceso al dinero.

Las medidas nacionales de mayor impacto en la provincia son las privatizaciones de YPF e Hidronor. La expulsión masiva de personal genera una fuerte resistencia en los gremios estatales que se materializa en cortes de ruta y puentes, protestas que por su magnitud alcanzan repercusión nacional. La FEEN cuestiona la metodología implementada por la que se impide el tránsito sobre el puente carretero que une Río Negro y Neuquén y llama a la reflexión de los sectores en cuestión “sin entrar a discernir si la privatización es conveniente o no”⁶³. Su preocupación sólo se orienta a participar en el Comité de Cuencas, ente regulador regional. Logra el aval del gobernador para que un “técnico profesional idóneo” designado por la entidad, represente al sector privado.

Durante la crisis institucional de la FEEN (1998-2002) se desarrolla un fuerte debate con respecto a la reforma del Estado, por parte del Foro de empresarios liderado por ACIPAN y de la FEEN. Si bien hay acuerdo con la reducción del gasto público, mientras el foro adscribe a la rebaja salarial y disminución de la planta de personal, la Federación provincial objeta la medida. La cuestión divide al empresariado neuquino, muestra el acercamiento de los primeros a las propuestas oficiales, posición que

⁶¹ *La Mañana del Sur*, 15 de mayo de 1991.

⁶² Declaración de Copahue, 30 de marzo de 1993, Notas FEEN.

⁶³ Declaración de la FEEN a los medios de comunicación, 16 de marzo de 1993, Notas FEEN.

incorporará la FEEN una vez normalizada, alejándose del discurso opositor que la había caracterizado en los últimos años.

En la segunda gestión de Jorge Sobisch, 1999-2003, se profundizan las medidas aperturistas con las concesiones de hidrocarburos a Repsol-YPF en las que el estado provincial renuncia a regular el recurso económico más importante de la provincia.

En este sentido el gobierno provincial convierte al banco oficial en entidad comercial bajo la figura jurídica de Sociedad Anónima. Para adecuarse a las exigencias del Banco Central debe deshacerse de una abultada deuda incobrable, originada en gran medida, en préstamos otorgados a funcionarios y dirigentes próximos al poder político. Esa cartera de morosos se traspasa al Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP). El Banco Provincia de Neuquén (BPN) opera como agente financiero del Instituto otorgando créditos a tasa subsidiada o transfiriendo fondos de la entidad de fomento.

Cabe destacar, que el IADEP es formalmente un organismo de fomento, como tal, responde a viejas reivindicaciones de los sectores empresarios⁶⁴. No obstante, en la práctica se constituye en una herramienta política del gobierno para distribuir discrecionalmente importantes créditos, sin responder a las normas establecidas. Ante reiteradas denuncias públicas y el embate de la oposición, a fines del 2001, la Legislatura decide la suspensión de los créditos hasta que se regularice la situación. La medida provoca diversas reacciones entre las que nos interesa destacar, la de los empresarios.

Acompañando la política oficial ACIPAN publica una solicitada donde manifiesta su apoyo a los “proyectos en desarrollo. No consideramos prudente ni conveniente a ningún sector social, económico, político producir la paralización de actividades... si es que existen dudas respecto a la transparencia, legitimidad o licitud de algunos procedimientos se debe recurrir a mecanismos ... en sede penal o administrativa”. Por ello exhorta al gobernador “a vetar la norma cuestionada...”⁶⁵.

Mientras que ACIPAN expresa públicamente su apoyo político, la FEEN se mantiene al margen del debate. La posición asumida por las cámaras empresarias más representativas de la provincia ante el uso de los recursos del estado pone en evidencia la debilidad del sector y su pérdida de autonomía. La proximidad de algunos de sus dirigentes con el poder político, puede haber incidido en la escasa crítica a las cuestionadas medidas del gobierno⁶⁶.

⁶⁴ El IADEP fue creado durante la gestión de Felipe Sapag en el marco del diseño oficial de reconversión productiva conocido como Plan 2020. según Ley N° 2247/98, esta entidad tiene el “objeto de asistir y promover el desarrollo y la transformación de la estructura económica de la Provincia”. El IADEP surge en reemplazo del Fondo de Desarrollo Productivo, creado durante la anterior gestión de Sobisch, que otorgó importantes créditos sin el respaldo suficiente, engrosando la cartera de morosos del Banco Provincia de Neuquén.

⁶⁵ *Río Negro*, 21 de setiembre de 2001, p.9.

⁶⁶ La sociedad mixta: Zona Franca Zapala se constituye entre el gobierno y miembros de ACIPAN. Esta se inicia con un capital de un millón de pesos, novecientos noventa y cuatro mil aporta el gobierno y seis mil el grupo ACIPAN, conformado por Carlos Gotlip, Gerardo Salvadó, Luis Focaccia, Juan Carlos Chrestía y Ricardo Arias. *Río Negro*, 15 de agosto de 1999, p.24.

Superada la coyuntura, el gobierno profundiza la política de transferencia de recursos del sector público al privado, con facilidades financieras a emprendimientos de distinta envergadura sin revertir la irregularidad en las prácticas de aplicación⁶⁷. Con el incremento de las regalías, según datos periodísticos, el IADEP dispone de un volumen creciente de fondos, alrededor de 35.000.000 de pesos para el año 2003 y más del doble para el año siguiente. En la cartera crediticia se observan importantes montos asignados a "... grandes deudores... [morosos] que tienen solvencia para responder a sus obligaciones [y no lo hacen], tal es el caso de algún funcionario judicial... o empresarios ligados al Estado"⁶⁸ y otros que aparentemente no cuentan con las garantías suficientes para recibir el beneficio. El ejemplo más notorio lo constituye el financiamiento de una serie de bodegas en la llamada "ruta del vino" con tecnología de avanzada cuya inversión inicial es de varios millones de dólares. El hecho más llamativo está dado por el origen de los propietarios que en general no cuentan con antecedentes en la actividad, algunos han ocupado cargos públicos -es decir funcionarios convertidos en empresarios- y según reiteradas denuncias no cuentan con el respaldo económico que garantice la devolución de los préstamos.

La pérdida de autonomía y la fragmentación por la que atraviesan los empresarios neuquinos, se manifiestan en el silencio ante estas políticas económicas que a nivel discursivo beneficiarían al sector pero en la práctica constituyen una distribución de recursos de dudosa legitimidad.

La trayectoria de las corporaciones federativas analizadas refleja tanto los vaivenes de la política nacional y provincial como las particularidades de sus miembros. Los sectores empresarios neuquinos expanden sus actividades y se fortalecen durante el crecimiento económico de los años '80, pero tienen dificultades manifiestas para incorporar estrategias ofensivas ante situaciones adversas. El cambio en las políticas globales a principios de los '90, no sólo los afecta en el plano material sino que también trastoca sus organizaciones gremiales.

Los sectores económicos privados reflejan la posición hegemónica que adquiere la capital, estableciendo una relación de dominación subordinación con el interior. Ello obstaculiza la articulación de una federación empresaria estable, verdaderamente representativa, con autonomía para defender sus intereses ante el poder provincial.

Hasta principios de los años '80, la representación del empresariado provincial es compartida entre la Sociedad Rural de Junín de los Andes, vinculada directamente al poder central, y la cámara mercantil de la ciudad de Neuquén, ACIPAN. Con el advenimiento de la democracia y la creación de la FEEN, la primera permanece al margen de la mega corporación sindical mientras que la segunda intenta hegemonizarla.

La dirección que va asumiendo la Federación neuquina en las distintas etapas tiene estrecha vinculación con el comportamiento de ACIPAN. La asociación capitalina, promotora de cada intento de organización federativa, una vez constituida y consolidada la FEEN la sostiene y dirige mientras puede mantener su control. Cuando las circunstancias se modifican, retira su apoyo socavando las bases de sustentación de la entidad.

⁶⁷ Composición de la cartera morosa del IADEP al 31 de diciembre de 2003. Fuente IADEP. 4.106 deudores. Monto total. 241.490.218, en *Río Negro*, 4 de julio de 2004, p.9.

⁶⁸ *Río Negro*, 31 de marzo de 2003.

En definitiva, los empresarios no son en sí actores políticos, su accionar, el grado y modalidad con la que se involucran en la vida política dependen en gran medida del marco institucional en la que la misma tiene lugar: El comportamiento predominante de los empresarios asociados a la FEEN es fragmentado y desagregado, en el sentido de apuntar a políticas que afectaban intereses específicos. Las políticas globales encaradas desde el estado, hasta los fines de los 90' son analizadas desde una posición crítica, reflejo de su relativa autonomía. En los último años, las contradicciones entre las acciones políticas de los dirigentes y los intereses de los empresarios neuquinos generan una profunda crisis en las corporaciones gremiales. Situación aprovechada por el poder político para incursionar en ámbitos sectoriales que hasta el momento habían sido privativos de los empresarios.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos H “El análisis de la burguesía como actor político”, en *Realidad Económica*, núm. 128, IADE, Buenos Aires, 1994.
- ACUÑA, Carlos H “Empresarios. Los desafíos de la democracia” en, *David y Goliat*, Clacso, núm 59, Buenos Aires, 1993.
- CASTIGLIONE Franco “Argentina política y economía en el menemismo” en *Nueva Sociedad*, Caracas, Mayo-junio 1996, 143.
- CAVAROZZI, Marcelo *Autoritarismo y Democracia (1955-1996)*, Ariel, Buenos Aires, 1997.
- FAVARO, Orietta (ed.) *Neuquén La construcción de un orden estatal*, CEHEPYC, UNCo, Neuquén, 1999.
- GARCIA DELGADO, Daniel *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Flacso, Buenos Aires, 1994.
- KOSACOFF, Bernardo (ed.) *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, CEPAL, Univ. Nac. Quilmes. 1998.
- MADOERY, Oscar “Estado y grupos económicos” (1983 -1989), *CEAL*, núm 288, Buenos Aires, 1990,
- OFFE, Claus *La Gestión Política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- PALOMINO, Mirta *Tradición y Poder: La Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*, CISEA, Buenos Aires, 1988.
- ROCK, David *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, Alianza, Buenos Aires, 1993.
- ROMERO, Luis Alberto *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, FCE, 1994.
- SCHVARZER, Jorge “El comportamiento previsible de los empresarios industriales en la década del noventa. Variables macroeconómicas y consecuencias políticas”. en, *El Bimestre* núm 43, Buenos Aires, 1989.
- SCHVARZER, Jorge *Empresarios del Pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA, Buenos Aires, 1991.
- SCHVARZER, Jorge y SIDICARO, Ricardo “Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia Argentina” en, *El Bimestre* núm 35, Buenos Aires, 1987.

SIDICARO, Ricardo “El Estado y los principales sectores e intereses socioeconómicos en los tres gobiernos peronistas (1946-1955; 1973-1976; 1986-1995), en *Estudios Sociales*, núm 18, Santa Fe, 2000.

SIDICARO, Ricardo “Los grandes empresarios contra el Estado” en, *El Bimestre* núm 42, Buenos Aires, 1989.

VIGUERA, Aníbal “Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada” en *Nueva Sociedad*, Caracas, Mayo-junio 1996.

YOGUEL, Gabriel “ El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las PYMES”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Número especial Otoño 1998.

El ‘modelo productivo’ de provincia y la política neuquina

Orietta Favaro

En los años 1980-1990 es cuando Neuquén define su perfil hidrocarburífero y completa su inserción en el mercado nacional. En este contexto, se da una tríada de problemas y contradicciones que están vinculados a nuestro objeto de estudio. Por un lado, desde el espacio local, algunos dirigentes consideran el agotamiento del modelo de crecimiento neuquino y comienzan a plantear la necesidad de diversificar la producción; en su totalidad es asumido por los políticos y gran parte de la sociedad neuquina recién como consecuencia de las “puebladas cutralquenses”, hecho que marca *un antes y un después* para Neuquén. En segundo término, esto se produce cuando la provincia llega a su máxima producción petrolera y gasífera que le permite el ingreso de significativas regalías -más de un tercio del presupuesto provincial- y frente a la tardía crisis, opera sobre el estado permitiéndole continuar con la política distribucionista. Por último, contradictoriamente a todo esto, se inicia a nivel nacional el proceso que origina la privatización de empresas públicas, que como el caso de YPF para esta provincia asegura la socialización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales y se inscribe en el marco de la lucha intrapartidaria en el MPN.

Las coordenadas de un modelo económico y político

Neuquén, territorio nacional entre 1884 y 1955, es provincializado -junto a otras nueve instancias- en ese último año. Se inicia así como provincia en el marco de la proscripción del peronismo y continúa -independientemente del cambio de status político jurídico- con la producción de petróleo. El hidrocarburo se viene explotando desde 1918, ampliándose durante años, las zonas de exploración, explotación, industrialización y comercialización del recurso. Por ello es importante señalar, contrariamente a las afirmaciones de los estudios regionales, que “Neuquén al convertirse en provincia pasa a ser un estado petrolero”; creemos que el cambio de territorio a provincia no define la actividad productiva del nuevo estado.

En este sentido, dentro de la producción de los yacimientos argentinos de petróleo crudo y gas natural, Plaza Huincul (el área principal de explotación en Neuquén) aporta el 17.7%, Comodoro Rivadavia (Chubut) el 62.1% y Mendoza, el 17.9%. Es decir, que de las cuatro cuencas (incluida Salta), la neuquina registra el tercer lugar hacia 1955, cuenta con dos destilerías, una de YPF y otra de la empresa Dadín (Esso). El mercado de consumo tiene dos grandes zonas que concentran el 80% de la población, la industria y economía, el sistema portuario y de transporte: el área pampeana y el litoral argentino.

Las refinerías se relacionan con la localización del mercado de consumo: así la de Plaza Huncul se coloca en el 10° lugar dentro de las más importantes del

país por su capacidad y el petróleo crudo se transporta por medio del sistema ferromarítimo (por ferrocarril hasta puerto Galván y marítimo hasta La Plata; el gas a través del gasoducto Conesa y en empalme con el de Comodoro Rivadavia). Por lo tanto, la producción de petróleo del área neuquina no es relevante para el mercado nacional, como tampoco la zona está integrada económicamente al área central. Asimismo, en los años 1950, durante la presidencia de Frondizi, sólo se firma un contrato para la zona de estudio con la filial de la empresa Standard Oil: Esso Argentina Inc., por veinte años; por lo tanto, no es correcto afirmar sobre la incidencia del desarrollismo en la explotación del petróleo en la nueva provincia, a pesar de la política nacional en esta materia.

En el terreno de la política y lo político, el primer gobierno constitucional debe actuar en un doble escenario. Por una parte, hacer frente a la conflictiva relación que opera dentro de la legislatura entre la UCRP (que se constituye en oposición) y la UCRI (que debe gobernar). A lo que se anexa el poder del peronismo que, aún proscrito, se organiza, reorganiza y acciona en el espacio neuquino. El radicalismo intransigente tiene que materializar el estado, debe crear y organizar las instituciones, definir el sistema impositivo, articular los términos en que se efectiviza la coparticipación, el régimen económico y las regalías con la nación¹. El gobierno aunque no levanta la proscripción al peronismo, toma medidas conducentes a distender la situación y permite la participación de fuerzas políticas que en nombre del partido, utilizan nuevas denominaciones, tal es el caso de la autorización para la constitución del Partido Justicialista (1958), cuya junta promotora está formada por importantes dirigentes y vecinos de Neuquén².

En poco tiempo, funcionarios que desempeñan cargos en concejos o municipalidades en la última etapa del Neuquén territorialiano y militantes del peronismo, convocan a la Asamblea Provincial Peronista en el Campamento 1 de YPF en Plaza Huincul, localidad del departamento Confluencia en 1961. Se reúnen para crear una estrategia partidaria que permita sortear el momento político y canalizar los votos en blanco. Así surge el Movimiento Popular Neuquino (MPN), cuestionado por los peronistas de la ciudad capital de Neuquén, que no aceptan concurrir y participar de esa formación. En un informe de la Junta Promotora del Justicialismo en Neuquén, aducen que

“Terminó ayer la mentira sostenida por algunos dirigentes del MPN. La Junta electoral provincial ratificó la oficialización de los candidatos del partido justicialista, en consecuencia, el justicialismo queda en la legalidad y concurre a los comicios con el voto positivo y con candidatos propios...”.

Lo firman Alfredo Martín, Arnaldo Luzuriaga Vivot y Antonio M. Vidal. Crean su propio centro de acción en Zapala en ese mismo año y, a partir de ese momento, comienza la pugna entre el MPN y el PJ por la representación del peronismo neuquino, situación que se define en 1973. El enfrentamiento no sólo

¹ Para mayor información sobre el tema, ver FAVARO, Orietta (Ed) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Ed.Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC)/ CLACSO, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.

² Llama la atención que a pesar de la prohibición que pesa en todo el país sobre el peronismo, en Neuquén, se forma el Partido Justicialista, con los Dres. Quarta y De la Vega como apoderados, el local funciona en Diagonal Alvear 29 de Neuquén capital. En la Junta Promotora encontramos a algunas figuras que permanecen en el peronismo y otras que luego constituyen el MPN.

es electoral, se manifiesta a través de correspondencia epistolar, panfletos, comunicados en el diario Río Negro y otros de escasa o menor tirada, informes, etc. En una carta que dirige a un compañero de Aluminé, Alfredo De Martín, en diciembre de 1961, señala su percepción y la de unos cuantos dirigentes capitalinos, acerca de lo que significa la creación del MPN. Al respecto dice

“Como ustedes podrán apreciar a través de la lectura de los mismos (se refiere a comunicados en el diario Río Negro), no resulta nada halagador la confusión que han producido los hermanos Sapag y los hermanos Creide con su partidito Popular Neuquino, sin sustancia doctrinaria y sentido revolucionario como lo es el justicialismo, único partido autorizado por nuestro jefe en la república” [...] “Cuando se formó el Popular Neuquino en Zapala, se hizo firmar un acta secreta para conformidad de los peronistas asistentes en la que constan que cuando el partido justicialista quedaba en la legalidad, aquel partido quedaba disuelto...” [...] “... hace 30 días el justicialismo tiene personería legal, puede concurrir con candidatos propios en los próximos comicios, quiere decir entonces, que habría llegado el momento de volver al ‘tronco’” [...] “Frente a los delegados del Movimiento Peronista, los señores Sapag se negaron a acatar la orden de nuestro Jefe...”³.

Hay comunicación con dirigentes de los distintos departamentos neuquinos y más importantes ciudades, con la intención de incorporarlos al ‘legalizado’ partido peronista; más aún, se conforma en 1961, el Frente Justicialista de la provincia de Neuquén, integrado por el PJ y el Partido Laborista. El peronismo, optimista, sigue con comunicados e interrelacionándose con los dirigentes del área metropolitana, acusando a Sapag de ser “el más cuerdo de los traidores”⁴.

Después del interregno de Guido y el triunfo de Illia a nivel nacional, en Neuquén el gobernador es Felipe Sapag (1963) del MPN, con mayoría en la legislatura, intendencias y comisiones municipales. Su hermano Elías Sapag⁵ es presidente del bloque de partidos provinciales en el congreso, con fuertes vinculaciones con los neoperonismos. En el colegio electoral el empenismo otorga sus votos a Illia, negociando la anulación de los contratos petroleros y la designación de un director para YPF (1964) que recae en Oscar Albrieu. En definitiva, hay una excelente relación entre el gobierno neuquino y el vicepresidente Perette, cuestionado por el peronismo ortodoxo a nivel nacional y local. En el debate sobre la anulación de los contratos petroleros, no hay una participación importante o consideraciones de parte de los legisladores neuquinos, elemento que corrobora nuestra idea sobre que -para esa época- el petróleo es un recurso más para la provincia. En realidad, el objetivo del gobierno neuquino apunta a estructurar un organismo de planificación -Consejo de Planificación y Desarrollo, pocos años después, Copade- cuya tarea es elaborar diagnósticos

³ Partido Justicialista. Junta Promotora. Carta de Alfredo de Martín a José Chalera, Neuquén, 15 de diciembre de 1961, copia del original.

⁴ Correspondencia epistolar entre Alfredo de Martín del PJ de Neuquén Capital y Manuel Vidal, del peronismo de San Martín de los Andes, inédita.

⁵ Una tarea que realiza Elías Sapag, es tratar de convencer a los peronistas de la ciudad de Neuquén, de integrarse al MPN. Así es como logra la aceptación de varios de ellos, aunque algunos se queden y otros, luego regresen al partido justicialista. Tal es el caso de Donato Ruiz. Testimonio Oral: Alberto Ruiz, agosto 2004.

sectoriales y territoriales, asesorar en materia de políticas y estrategias para el desarrollo de planes y programas a mediano y largo plazo. En el Copade se discute -en la década de los años sesenta- la necesidad de transformar la riqueza de la provincia en renovable, frente a la posibilidad del agotamiento del petróleo⁶. Los funcionarios del Consejo de Planificación trabajan en coordinación con el CFI y con la CGE, elaborando informes y publicando cuadernos donde se plasman las ideas básicas del desarrollo neuquino y el rol que le adjudican al petróleo, al que no le otorgan un lugar central como se cree; antes bien, la mira está en las posibilidades hidroeléctricas y el riego de las tierras para convertirlas en productivas. Se enuncia una realidad que se concreta treinta años después, se describe a Neuquén por áreas y se le otorga un papel importante, pero no dominante, al hidrocarburo. Se define la necesidad de sostener la matriz productiva de la provincia, aceptando que no puede ser sólo hidrocarburífera, señalando que es indispensable generar polos de desarrollo con industrias propulsoras que se constituyan en centros a partir de los cuales se difundan las fuerza dinámicas en expansión. Se observa que el futuro de la Patagonia en su conjunto, pasa por su potencial energético-hidroeléctrico y por su vasta dotación de recursos naturales. El petróleo y consiguientemente, las regalías, no son aún significativas, la provincia no es hidrocarburífera y más de la mitad de la composición del presupuesto son los ingresos nacionales en concepto de coparticipación (52.3%)⁷.

Clivajes políticos y económicos en el espacio neuquino

Recordemos, en primer término, que el período que va entre los años 1950 y la década de 1970, está signado por el tránsito entre un proceso intenso de sustitución de importaciones para el consumo final, a otro, caracterizado por la acumulación de capital con alto contenido externo y una creciente complejización del aparato productivo⁸. El golpe de estado de 1966 opera profundos cambios en las provincias; Neuquén no escapa a ello y el gobernador Felipe Sapag del MPN deja paso al ingeniero Rodolfo Rosauer, el que acompaña casi todo el onganato. No se malquista con las fuerzas políticas de la provincia, por lo menos al comienzo: más aún, permanecen durante un tiempo intendentes del emepenisimo. Pero la tensión está latente, no sólo entre el gobierno de facto y el MPN, sino entre éste y el peronismo, además, de problemas con la iglesia neuquina con De Nevaes y con la Federación Económica, entre otros.

La disminución de fondos de coparticipación tiene incidencia en el presupuesto y se aplica una baja en las regalías, pues se desplaza en la década del '60 el centro de interés de YPF hacia los yacimientos de Colonia Catriel, en Río Negro. Disminuye la producción de petróleo y el PBI en el 15% en la provincia⁹. Asimismo, tengamos en cuenta que el gobierno militar produce un arreglo con los

⁶ Entrevista a Silvio Tosello (h), en MOSCARDI, Alicia y BLANCO, Graciela *Biografía de Silvio Tosello*, Copade- CFI, Neuquén, 1998, p. 27.

⁷ Ministerio de Economía de la Nación *Acta de Concertación de Plan Trienal para la reconstrucción y liberación nacional con la provincia del Neuquén*, Buenos Aires, mayo de 1974, pp. 63-64.

⁸ ROFMAN, Alejandro y MARQUES, Nora *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*, CEUR, núm. 22, Buenos Aires, 1988, p. 6.

⁹ *Confirmado*, "El Neuquén de Sapag", Buenos Aires, diciembre de 1970, p. 70.

ex contratistas en materia petrolera y en 1967 emite la ley hidrocarburos 17.319 (aún vigente), por la que propicia una activa y preponderante participación del sector privado en todos los eslabones de la cadena petrolera. En Neuquén luego del descubrimiento del yacimiento de Centenario (1961), resulta clave el hallazgo de Puesto Hernández (1969). Aunque no se define el perfil productivo de la provincia, comienzan a darse beneficios en estas áreas de la cuenca. El petróleo representa el 10% del nacional y el gas el 8.5% (1966); los principales yacimientos están en Plaza Huincul y el gas que se obtiene abastece las necesidades locales. El potencial hidroeléctrico vinculado al aprovechamiento de los ríos del vértice de la Confluencia y sus afluentes, es un elemento a tener en cuenta. La industria es escasa por problemas de instalaciones, transporte e infraestructura; existen algunos establecimientos forestales, frutícolas, frigoríficos y hortovitifrutícola, metalurgia, mecánica orientada a la provisión de cajones para la fruticultura. El comercio es la más importante actividad que se desarrolla en la provincia, se registran dos mil establecimientos comerciales (censo económico, 1960), con un aumento del 50% en el período intercensal (1954), siendo la mayor distribución en los departamentos Confluencia, Zapala y Lácar.

En 1968 se había comenzado a construir El Chocón y a pesar de las reacciones encontradas tanto en el interior de la región como a nivel nacional, se concreta a comienzos de los años '70. Precisamente en ese año, se produce el conocido conflicto obrero en la represa que deriva, entre otras cuestiones, en el reemplazo del gobernador Rosauer por Felipe Sapag. El regreso de uno de los fundadores del emepensismo en 1970 reintroduce no sólo el problema del peronismo, sino también los desconciertos y los descontentos en algunos sectores de la Revolución Argentina. Es que el nombramiento del 'caudillo' del MPN, públicamente opositor, que define a los gobernadores como 'empleados' del poder central, es visto por parte de la prensa nacional, como el jefe local del peronismo y provoca un debate sobre peronismo y antiperonismo en el interior del grupo de junio de 1966. Recurrir a los políticos implica activar el sistema político, 'congelado' desde ese año¹⁰. Sin embargo, la tesis tiene excepciones, por ejemplo, la designación de Sapag, "fue un verdadero operativo militar: se eligió a una provincia chica, distante de Buenos Aires, para hacer una experiencia. La resistencia a un político, a un neoperonista, será allí menor que en un distrito clave. Luego seguirían otros pasos similares..."¹¹.

Con la caída de Onganía, el interregno y la definición lanusista en el rumbo de la Revolución Argentina, en la provincia gobierna el Movimiento Popular Neuquino. Sapag tiene varios conflictos a enfrentar, las derivaciones de los hechos de El Chocón, los cuestionamientos de Leopoldo Bravo que objeta al gobernador por aceptar un cargo de un gobierno militar y el partido justicialista en la provincia que también lo cuestiona ante al Ministerio del Interior por la designación.

El gobernador en cada viaje a Buenos Aires, plantea los problemas del estado local, fundamentalmente la mortalidad infantil, el analfabetismo, la

¹⁰ Los años que corresponden a la Revolución Argentina en Neuquén, dan muestra que no en todas partes, hay un 'congelamiento' de la política. Es intenso el debate -a través de la prensa- entre los Sapag y sus aliados y algunos peronistas, como De Martín, Rozados y otros.

¹¹ *Confirmado*, Buenos Aires, marzo de 1970, p. 16.

deserción escolar y el déficit habitacional. Las relaciones son buenas, aunque Sapag cuestiona al Estado nacional y sus gobiernos porque "... el proceso de localización de la actividad económica hacia las provincias que, como Neuquén han quedado postergadas en el concierto nacional y solamente relegadas a cumplir el rol de simples proveedoras de materias primas y recursos naturales para el cinturón industrial del Gran Buenos Aires, acentuando las graves distorsiones estructurales que desarticulan el crecimiento argentino y hacen desaparecer cualquier posibilidad por mínima que sea de inaugurar un auténtico concepto de federalismo económico"¹².

Durante la Revolución Argentina, se limita la coparticipación de las provincias de un 40% a un 35%, compensado en parte por la ley 17.678 por la cual se crea el FIT (Fondo de Integración Territorial), que atiende la construcción de obras públicas en las gobernaciones. Neuquén recibe las regalías petroleras de acuerdo a la ley vigente en 1970 que inhabilita a YPF liquidarlas directamente, sino que lo debe hacer a través de un ente creado a tal efecto, la Dirección Nacional de Hidrocarburos. En ese año, la provincia cobra cerca de 400 millones de pesos en ese concepto, cifra que va en aumento y que se corresponde con el crecimiento de la producción de petróleo, tercera en el ámbito nacional¹³. El congreso intenta dar una nueva legislación petrolera, pero la crisis mundial retrasa su aprobación en un contexto de dependencia argentina a las importaciones de petróleo.

Los yacimientos de Puesto Hernández en 1969 y de Loma de La Lata en 1977, -van a proveer a la mitad de las reservas comprobadas de gas natural del país- permiten orientar la tendencia de Neuquén hacia un modelo caracterizado por la definición energética. Se inauguran tramos de oleoductos que pasan por los territorios neuquino- rionegrino (Puesto Hernández- Medanita- Allen) / (Challacó-Centenario-Allen). En 1975 se convierte la destilería de YPF en Plaza Huincul en una nueva y moderna procesadora que en una década destila el 30% de su producción. Respecto del gas, concluye la construcción del gasoducto entre Sierra Barrosa (Neuquén) y General Cerri (Bahía Blanca).

La finalización de la obra El Chocón-Cerros Colorados en 1972, junto a los nuevos yacimientos de petróleo y gas, colocan a Neuquén en el escenario nacional, acción que se viene dando por la labor de las empresas nacionales: YPF, Agua y Energía, Gas del Estado e Hidronor. Las políticas públicas impactan en Neuquén, provocando demanda de infraestructura, servicios y bienes, como también se produce una "explosión demográfica"¹⁴, población joven, básicamente compuesta por sectores medios/profesionales provenientes de otras áreas del país que encuentran en el estado provincial inserción laboral y ascenso personal.

¹² Discurso del gobernador Sapag en la reunión nacional de gobernadores, en *Río Negro*, 2 de abril de 1970.

¹³ Como el gobierno nacional no produce cambios en la política petrolera y no formaliza nuevos contratos, las empresas existentes disminuyen sus inversiones, cayendo el aporte. La producción pasa de 25.2 millones de m³ en 1972 a 23.0 millones de m³ en 1975. Esto lleva a la necesidad de sustituir derivados del petróleo por gas natural y energía hidroeléctrica.

¹⁴ Según el censo de 1970, Neuquén tiene 154.570 habitantes -sobre un total nacional de 23.369.431- con un aumento de peso relativo en el total del país del 0.7%. El porcentaje de población extranjera disminuye de un 13.2% (1960) a un 10.1% (1970), en INDEC *Situación demográfica de la provincia de Neuquén*, Buenos Aires, 1998, serie 12.

La política pública que ejecuta el gobierno provincial, se sostiene en un presupuesto compuesto mayoritariamente por la coparticipación federal y regalías hidrocarburíferas. Recordemos que Neuquén es una subinstancia nueva, con fuerte expansión de población, desarrolla bases materiales y sociales que le permiten legitimar al partido provincial; legitimación que la dinámica interna del proceso de acumulación le plantea constantes desafíos en términos de respuestas a la heterogénea sociedad. Tiene un importante crecimiento de habitantes que desborda no sólo la capacidad de absorción del mercado de trabajo, sino también, la esfera de inclusión de los nuevos contingentes de inmigrantes internos y externos al ámbito de la política pública. El proceso de urbanización es tan significativo que aparece junto a Comodoro Rivadavia, liderando los principales conglomerados del país: el crecimiento poblacional es de 157.3 % entre 1960 y 1970.

En 1972 Sapag presenta su renuncia al cargo, para postularse como candidato en las elecciones de 1973; en su reemplazo se designa a un hombre cercano al gobernador, el ingeniero Pedro Salvatori. Hasta las elecciones, el nivel de confrontación es intenso, pues el peronismo objeta estas decisiones nacionales que posicionan al empenismo para la próxima contienda. Producida la votación en 1973, confrontan el MPN con el Frente Justicialista de Liberación, triunfando el partido provincial; situación que lleva a que algunos referentes nacionales viajen a Neuquén, -el propio Cámpora lo hace -con el objeto de tomar contacto directo con dirigentes y la sociedad, intentando condicionar el voto en el ballottage. Producido el mismo, el MPN obtiene el diez por ciento más de votos que el Frejuli. Esta fue la más importante elección del peronismo en Neuquén, salvo en coyunturas muy excepcionales.

Se produce la definición hegemónica del MPN por sobre el peronismo en el sistema político neuquino, a lo cual, la prensa local observa que “... El MPN que había usufructuado del poder en el gobierno centralista de los militares, pudo presentarse entonces como defensor del federalismo, ante la prepotencia de los dirigentes capitalinos y como sincero demócrata ante la verticalidad absolutista de los dirigentes justicialistas” [...] “El electorado neuquino prefirió el partido del ‘orden’ y de la ‘seguridad’ ante la aventura que representaba el contrincante”¹⁵.

En síntesis, el partido provincial por su origen, por las orientaciones ideológicas y el universo simbólico que construye en la sociedad neuquina, su independencia del peronismo y sus alianzas a nivel nacional -a pesar del contexto desfavorable de 1973- obtiene el voto mayoritario del electorado neuquino.

Respecto del recurso del que trata el estudio, no hay discusiones en la legislatura por el tema, sí aparece mucha expectativa por los efectos en la región de la construcción del complejo El Chocón-Cerros Colorados. El petróleo contribuye al 15 % del PBP (1972) ya que a partir de la producción de Puesto Hernández en el departamento Pehuenches, este yacimiento pasa a ser el principal productor del hidrocarburo en Neuquén. El potencial hidroeléctrico que depende del aprovechamiento de los ríos Limay y Neuquén con sus afluentes, el Colorado,

¹⁵ *Río Negro*, 17 de abril de 1973.

indican que la construcción proyectada de Piedra del Aguila, puede triplicar el complejo.

La provincia en los años 1970, *paulatinamente*, se convierte en proveedora de energía para la pampa húmeda y litoral argentino, sobre todo, hidroelectricidad, gas y petróleo¹⁶. Si bien desde el Copade se presentan varios proyectos de radicación industrial, la provincia dicta su ley de promoción y se realizan reuniones con organismos nacionales con estudios técnicos-económicos y financieros sobre el tema; no hay colocación de inversiones en Neuquén. El gobierno sanciona la legislación a la que hacemos referencia a través de la cual se compromete a otorgar exenciones impositivas y fiscales, tierra y agua y no autorizar el establecimiento de industrias similares. Se realizan jornadas para promover la industria con el apoyo del la CGE y del CFI, se hacen diagnósticos, publicaciones sobre la realidad económica social de Neuquén, pero en general, los resultados no son abundantes. El Estado nacional define el rol de estos espacios mediterráneos –lenta pero sostenidamente- aportan petróleo, gas e hidroelectricidad al área metropolitana en la segunda fase de la ISI; las industrias y las inversiones en general, se concretan en áreas cercanas a los puertos por la distancia a los centros económicos y los costos laborales.

Dictadura de por medio (1976-1982), durante el gobierno del Gral. Domingo Trimarco, el Copade continúa su acción como ente dependiente del ejecutivo realizando diagnósticos de la realidad provincial y elaborando proyectos con técnicos y profesionales incorporados por el nuevo régimen, con una mayoría del plantel permanente de la gestión anterior. Así como sucede durante la Revolución Argentina, en el Consejo de Planificación permanecen y desarrollan tareas, figuras de los cuadros intermedios del partido provincial, más aún, algunas se incorporan a la gestión de gobierno. Hay una coincidencia generalizada respecto de la continuación de las políticas estatales del MPN durante este gobierno. Por un lado, se prosigue con el planteo en torno al aprovechamiento del potencial de recursos naturales, siempre sobre la base de los bienes hidroenergéticos, por otro, se suma la idea de desarrollar el interior provincial, especialmente las zonas de frontera, en el contexto de “asegurar la soberanía nacional en la extensa región cordillerana”. Se pone en marcha el proceso de privatizaciones y estatizaciones, no obstante, la empresa YPF -teniendo en cuenta la capacidad de resistencia demostrada por su cuerpo de administradores y técnicos, cada vez que se operan políticas contrarias-, tiene en este momento un papel decisivo en materia de hidrocarburos. El equipo económico tiende al desarrollo del sector privado en este rubro, intenta limitar el crecimiento y presencia de la petrolera pero, dado el apoyo del que goza en amplios sectores políticos y sociales, incluidas las FF.AA, no le resulta una tarea fácil¹⁷. Entre los objetivos centrales de la dictadura de 1976 , no se encuentra la intención de

¹⁶ La participación de Neuquén en el total nacional de petróleo en 1960 es del 10%, en 1972 es de 11.8%, mientras que el gas es del 8.3% en 1960 y 22.8% en 1972, en *Anuario de la Secretaría de la Nación y Dirección de Estadísticas y Censos*.

¹⁷ Algunos estudiosos de tema, consideran que durante el videlismo (1976-1981), existe una pugna muy fuerte entre los ‘liberales’ del Ministerio de Economía, partidarios de achicar el estado mediante privatizaciones y los grupos ‘nacionalistas’ en las FF.AA., que se oponen a dismantelar su capacidad económica-industrial. Predomina la concepción de defensa nacional y valor estratégico, hecho que da fuerza para la no privatización de, entre otras, la industria del acero Somisa, la planta de aluminio Aluar y, en el caso que nos ocupa, de YPF.

aumentar la producción de petróleo ni mejorar la eficiencia de la compañía incrementando las tareas de exploración.

La extracción de petróleo por el sector privado pasa del 25% al 40% (1980). Entre las empresas beneficiadas están Pérez Companc, Socma, Desaci, Bidas, Techint y Tauro, con subsidios encubiertos en los contratos, hecho que se observa con claridad en la diferencia de los precios de compra de YPF a contratistas y el precio de venta a destilerías. La articulación entre la petrolera estatal y los grupos económicos se visualiza en la participación en la extracción del hidrocarburo que la lleva a convertirse en el colchón de los ciclos de la actividad en cuanto a su capacidad industrial.

Si bien las reservas comprobadas de petróleo pasan de 380 millones de m³ en 1976 a 390 millones en 1983 en gran parte debido al esfuerzo de YPF, la producción aumenta de 23 a 28 millones de m³ en el mismo período y, a pesar del despojo de áreas que afecta la petrolera fiscal, eleva su producción por administración. Es un período que, como entran en operación proyectos de abastecimiento con gas, hidroelectricidad, energía nuclear y modificaciones en las destilerías, a veces por decisiones tomadas en períodos anteriores, “se sustituye el petróleo y se alcanza en 1982 el autoabastecimiento de este rubro energético. Se eliminan importaciones y se generaron excedentes exportables”¹⁸. De todos modos, no caben dudas que la política económica implementada desde 1976 arruina a YPF, obligándola a endeudarse para subsidiar el consumo.

Precisamente en 1977 se descubre –como ya lo anunciamos- uno de los yacimientos de petróleo y gas más importantes del país: Loma de la Lata (Neuquén) y surgen posibilidades importantes en otras zonas como en Formosa. Las mayores expectativas de los expertos en petróleo en estos años, se dan a lo largo de la zona costera y austral y en determinadas cuencas como la de estudio. En cuanto a las empresas, Pluspetrol y Bidas, actúan en Neuquén en el período 1977 hasta los años 1980 y luego de Salta y Mendoza, los yacimientos neuquinos se colocan en el tercer lugar en productividad por pozo/m³/día. Respecto del gas, su desarrollo comienza en los años 1950 con la construcción y puesta en marcha del primer gasoducto en Comodoro Rivadavia, la producción y el consumo aumenta en la década siguiente con la construcción de Campo Durán-Buenos Aires. De la producción obtenida se entrega un porcentaje a Gas del Estado, otra se usa en los yacimientos y por último se vende el resto. En este orden, la reinyección del gas al yacimiento se utiliza pues el petróleo adicional que se obtiene no justifica las inversiones y costos operativos de las plantas, ni el precio del gas justifica inversiones para captarlo. Tanto es así que en la mayoría de los contratos de producción y recuperación secundaria firmados por YPF desde 1976 se fija un valor cero al gas producido, que debe ser entregado gratis por los contratistas a la petrolera fiscal¹⁹.

En un informe de gobierno (1980), Trimarco sostiene la importancia de la energía que genera la provincia, lamenta las regalías que se reciben en ese

¹⁸ KOZULJ, Roberto y BRAVO, Víctor *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, Ceal-Idee (Fundación Bariloche), Buenos Aires, 1993, pp.19-20.

¹⁹ REY, Luis A. *Análisis del desarrollo petrolero*, Buenos Aires, 1985. El ingeniero Rey se desempeña como Subsecretario de Energía de la Nación entre 1970-1971.

concepto (1978=\$ 500 millones equivalentes a la construcción de 10 viviendas en la Villa El Chocón). Neuquén produce el 30% de gas y el 12% de petróleo del país y posee el 70% de las reservas de gas y el 17% de petróleo.

Problemas y desafíos del modelo económico y político de provincia

El MPN regresa en 1983 con Felipe Sapag de gobernador (1983-1987). La reformulación de la escena pública y la nueva dimensión que adquieren los derechos políticos luego de la dictadura, permite el desenvolvimiento de una sociedad fuertemente movilizadora, nuevas formas de protesta, presión sobre el estado y sujetos sociales con pretensión de cierta autonomía política. Comienzan a agruparse nuevos y viejos dirigentes del partido, constituyendo una línea interna que unos años más tarde, en los años 1990, plantea la lucha facciosa. Este grupo hace re lecturas de la realidad social de la provincia –con cambios profundos en la última década- elabora diagnósticos políticos y sociales e instala el debate en el interior del partido. Recordemos que es un contexto de movilización y protagonismo popular, con gran entusiasmo colectivo e interés por la política. Se presentan algunas disputas en torno a la definición de candidatos para cubrir cargos pero aún no se produce la confrontación intrapartidaria. Surge una línea interna en el partido, conocida como Blanca. Su dirigente máximo es Jorge Sobisch, quien triunfa en la interna del partido y se constituye en gobernador en la provincia (1991-1995). En su gestión se inicia el enfrentamiento en el interior del partido, inicialmente es una pugna por el poder, trasladándose también a la sociedad, para conformarse -más adelante- en una de las líneas con proyectos diferentes de provincia (1999). Sobisch pone en marcha la Reforma del Estado, redefiniendo las relaciones con el poder central, más de cooperación que de conflicto. Respaldada la privatización de las principales empresas estatales: YPF, Gas del Estado, Hidronor. Esta alineación se fortalece con la muerte del senador Elías Sapag siendo reemplazado por su hijo Rodolfo Sapag, quien a la sazón se desempeña como vicegobernador en Neuquén²⁰.

La privatización de las empresas públicas encargadas de explotar los yacimientos y recursos de la provincia sobre los que se asienta el desarrollo neuquino y las nuevas modalidades de implementación de las regalías reducen -en parte- los ingresos y vacían de contenido el federalismo, elemento simbólico característico de la estrategia de legitimación del estado neuquino. Antes bien, el federalismo carece de viabilidad desde el punto de vista del poder central cuando se trata del diseño de políticas, aunque resurge como una reivindicación desde el mismo lugar, cuando se trata de cumplir la función social que aparece ‘provincializada’²¹. Los años 1990 coinciden por otra parte, con el rumbo que los grupos económicos (nacionales–extranjeros) en parte beneficiados por la crisis financiera de los años 1980, quienes procuran direccionar el régimen de

²⁰ Para mayor información sobre este tema, ver FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y lucha faccional en el partido gobernante”, en FAVARO, Orietta (Edit) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura/Clasco. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999, pp. 255-275.

²¹ ESCANDELL, Stella “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: El caso argentino”, en OSZLAK, Oscar (comp) *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*, CEA-UBA, Buenos Aires, 1997, p.158.

acumulación, entendido éste como las actividades microeconómicas de generación de ganancias y la toma de decisiones de inversión.

La crisis que impacta en el país en los años 1980, se objetiva en Neuquén en forma tardía, reactiva la necesidad de la diversificación económica y en este orden, la elaboración de diagnósticos, que se sostienen en la idea de una provincia que combine la industrialización en origen de los recursos hidrocarburíferos e hidroenergéticos, con los micro emprendimientos tomando como base las materias primas de la zona. Los estudios realizados muestran el incremento habitacional y el desequilibrio regional, concentrándose más de la mitad en el departamento Confluencia, con áreas provinciales claramente expulsoras de población en un desplazamiento creciente de hombres y mujeres en búsqueda de trabajo²².

Los estudios que se hacen en el órgano de planificación²³ y en otras dependencias de la provincia estiman que Neuquén, en base a los grandes emprendimientos nacionales tiene asegurado el crecimiento para no más de dos décadas. Es necesario tomar medidas que reviertan la situación y establecer estrategias a corto y largo plazo para evitar el quiebre del *modelo neuquino*. Se comienza a mirar hacia el oeste y re pensar el eje Atlántico-Pacífico, para ampliar el mercado e integrar/poblar el interior neuquino. Esta es una idea que -fundamentalmente- desarrollan los hombres cercanos al sapagismo. Se hacen estudios para analizar con qué factores se puede lograr un desarrollo autosostenido a partir del incremento del valor agregado de los recursos naturales del territorio. Se retoma la idea de establecer un ordenamiento territorial con ejes de desenvolvimiento, los que dan cuenta de la producción hortícola, turística, industria urbana, etc. Se busca financiamiento externo (BID, CFI, OEA) para desarrollar los proyectos de los sectores agropecuario y minero, esencialmente, y las actividades productivas del interior, que permitan revertir la situación de los departamentos como evitar la emigración de su población. En general, se trata de microemprendimientos destinados a un desarrollo integral de las microrregiones que se establecen desde el Copade²⁴. También es necesario tener en cuenta que la mediterraneidad de la provincia, única de la Patagonia que no tiene salida por puertos, condiciona -de algún modo- el desarrollo industrial y la radicación del polo petroquímico²⁵. Es que la dimensión territorial, no sólo es una cuestión geográfica, sino que es la materialización de las representaciones económicas, sociales y políticas que tienen lugar de manera diferencial en el espacio nacional. Cuando los gobiernos diseñan políticas públicas lo pueden hacer de varias formas, no sólo creando instituciones de desarrollo local o introduciendo incentivos para el establecimiento de empresas, como lo viene efectuando Neuquén, sino que es

²² El Censo Nacional de 1980 muestra para Neuquén, una población de 243.850 habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual del 47%, superior al del país que alcanza el 17.6%. Este crecimiento no se vincula al incremento vegetativo, sino al aporte de corrientes migratorias de otras provincias y no se desenvuelve en modo uniforme en toda la provincia. De hecho, el 60% de la población y el 59.2% de la actividad económica se concentran en el departamento Confluencia.

²³ Provincia del Neuquén, Copade, *NEU. Bases para el desarrollo de la provincia del Neuquén. Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo Provincial*, 1984, tomos I y II.

²⁴ Para mayor información sobre este tema, ver FAVARO, Orietta, IUORNO, Graciela y ARIAS BUCCIARELLI, Mario "Estrategias del estado neuquino en el escenario de la globalización. Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo", en *EURE. Revista latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm.78, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2000, pp.37-48.

²⁵ El puerto más cercano está a 600 km.

fundamental la inclusión de consideraciones regionales dentro de los planes de desarrollo nacional.

Entre los años 1980-1990 es cuando *Neuquén define su perfil hidrocarburífero* y completa su inserción en el mercado nacional, coincidiendo con una tríada de problemas y contradicciones. Por un lado, desde el espacio local, algunos dirigentes consideran el agotamiento del modelo de crecimiento neuquino y comienzan a plantear la necesidad de diversificar la producción; en su totalidad es asumido por los políticos y gran parte de la sociedad neuquina recién como consecuencia de las “puebladas cutralquenses”²⁶, hecho que marca *un antes y un después* para Neuquén. En segundo término, se produce cuando la provincia llega a su máxima producción petrolera y gasífera que le permite el ingreso de significativas regalías – más de un tercio del presupuesto provincial²⁷ – y frente a la tardía crisis en el espacio local, opera sobre el estado permitiéndole continuar con la política distribucionista. Por último, contradictoriamente a todo esto, se inicia a nivel nacional el proceso que origina la privatización de empresas públicas, que como el caso de YPF para esta provincia²⁸ asegura la socialización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales y se inscribe en el marco de la lucha intrapartidaria en el MPN²⁹.

En poco tiempo Neuquén de *isla del bienestar* pasa a convertirse en *archipiélago del conflicto social*. Protestas contra el ajuste, desocupación creciente, desterritorialización, fragmentación social, nuevos sujetos colectivos; en definitiva, la economía cambia pero también lo hace la sociedad y se crean y recrean nuevos mecanismos de lucha para lograr la inclusión. Esta situación se desenvuelve en el marco de una oposición política que, acostumbrada a que se le garantice un papel subordinado aunque reconocido en el reparto del poder local, actúa acatando las reglas y estructuras vigentes en la provincia, las que por su diseño institucional y la permanencia en el poder del MPN, los coloca en el poder legislativo más como minoría parlamentaria que como auténtica oposición, sin lograr el reconocimiento de la sociedad. Por ello, se encuentra vigente la direccionalidad del sistema político concentrado en el partido provincial que continúa exitosamente requiriendo a la ciudadanía neuquina con vocación hegemónica. Y esto es así porque interpela a los actores sociales de Neuquén,

²⁶ Denominamos “puebladas cutralquenses” a las protestas contra el ajuste, como consecuencia de la privatización de YPF, que estallan en 1996 y 1997 respectivamente en Plaza Huincul-Cutral Co, localidades petroleras y de servicios en Neuquén. Sobre este tema, ver FAVARO, Orietta, IUORNO Graciela y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “La conflictividad social en Neuquén. El movimiento cutralquense y los nuevos sujetos sociales”, en *Realidad Económica*, núm.148, IADE, Buenos Aires, 1987.

²⁷ Dentro de las provincias que integran la cuenca neuquina, la provincia de Neuquén es el estado que mayor incidencia tienen las regalías en su presupuesto. En La Pampa representa el 1.75%, en Mendoza el 6.19% y en Río Negro el 4%, en *Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles*.

²⁸ FAVARO, Orietta “La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias. El caso Neuquén”, en *Revista de Historia*, núm. 7, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.

²⁹ La lucha intrapartidaria, con características de faccionalismo como el caso de referencia, opera de modo que las dos líneas compitan entre sí, se condicionan y condicionan la gama de opciones del sistema político. Las cuestiones ideológicas y políticas se encuentran subordinadas a las relaciones de influencia personal y a las redes clientelares. Para mayor información, ver FAVARO, Orietta (Ed.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal...* cit

asumiendo su representación y re configurando la cultura política, en tanto lugar privilegiado donde se entretujan niveles de significación de la acción simbólica. Lo hace en momentos, con diferentes programas y discursos, que tienen que ver con la lectura de las transformaciones que se producen en la sociedad.

Recordemos que hasta los años 1980, la legislación vigente es la Ley de Hidrocarburos 17319/67 y su decreto reglamentario del 1671/69 que relaciona las regalías con el precio oficial del petróleo y el precio de transferencia de gas naturales³⁰. El monto de las regalías surge de aplicar el 12% a la producción de hidrocarburos valorizada en “boca de pozo” y su evolución acompaña las tendencias de cambio que manifiestan dichos precios³¹. Hasta 1977 la aplicación de este régimen coincide con el incremento constante de la participación de la petrolera estatal en la producción hidrocarburífera y con un importante esfuerzo de exploración comprobando nuevas reservas. A partir de 1981, por varios decretos (2227/80 del gobierno de facto y el 637/87 del gobierno democrático) se asocia el valor de los hidrocarburos en boca de pozo con el precio internacional del crudo. La participación de las provincias productoras pasa a representar porcentajes superiores al 12% del precio oficial fijado hasta ese año. La aplicación de este régimen, coincide con la política energética que apunta al fortalecimiento de las empresas contratistas (se transfieren varias áreas exploradas y pozos en producción)³². Los grupos económicos comienzan a adquirir relevancia en nuestro país a partir de los años setenta. Se afianzan durante el Proceso de Reorganización Nacional (PRN) y son los sectores más beneficiados junto con las compañías transnacionales de capital nacional y/o extranjeras, proceso que adquiere nuevos ribetes con la puesta en marcha de la desregulación y privatización hidrocarburífera. Recordemos que implica el ingreso para el Estado de más de ocho mil millones de dólares, que incluye la venta de los activos de la petrolera estatal (áreas centrales, marginales, refinerías, ductos, flota de transportes y terminales marítimas) y la transferencia de Gas del Estado a ocho distribuidoras y dos compañías troncales por gasoducto. Precisamente en este último rubro, Neuquén desde comienzos de los años ochenta es la primera productora de gas a nivel nacional, -hecho de significativa importancia porque finaliza el venteo- tiene el yacimiento más importante en producción de América Latina (Loma de La Lata), abasteciendo a gran parte del mercado nacional a través de los gasoductos troncales y regionales, exportándose el resto a Chile por medio de los

³⁰ Los precios oficiales del petróleo constituyen valores FOB en lugar de despacho a destilerías fijados por la Secretaría de Energía de la Nación. Los precios de transferencia del gas natural son fijados por resoluciones de dicha secretaría y regulan las ventas de gas natural de YPF a la empresa Gas del Estado, en cabecera de gasoducto.

³¹ La evolución de precio del crudo estuvo y continúa vinculado a situaciones, particularmente, externas, tanto dentro de los países que integran la OPEP como los que están fuera de la misma y que son los mayores exportadores de petróleo mundial. Así, por ejemplo, la crisis de los años 1970 se vincula a la guerra árabe-israelí y al embargo de crudo a los no aliados; a fines de esa década, el derrocamiento de Sha de Persia y la revolución de Irán, con la consiguiente primera gran batalla entre Irán – Irak, influyen en los precios del crudo “brent” (se denomina crudo brent, al del mar del norte y se indica un precio equilibrio de 11 a 13 dólares por barril). En los años 1980, entre otros hechos, la OPEP rebaja 5 dólares el precio del crudo y acuerda una producción de 17 millones de barriles por día, a fines de esa década, comienza la operación Tormenta del Desierto, se produce el desmembramiento de la URSS, huelgas de trabajadores, críticas situaciones climáticas en Europa, crisis asiática, etc; todos factores concurrentes en la modificación del precio del barril de crudo.

³² Entre las principales empresas que operan en Neuquén a partir de 1977 y en el contexto de los distintos planes, se encuentran Bidas, Astra, Plus Petrol, Petrolera San Jorge, etc.

gasoductos³³. Las compañías operan en Neuquén durante esta etapa -que se produce el agotamiento del patrón de acumulación centrado en el estado- y se pone en marcha el nuevo régimen de acumulación con filiales, gerencias o bases regionales que se radican tanto en la ciudad capital, como en el área petrolera de Plaza Huincul y Rincón de los Sauces, aunque sus casas centrales se localizan en Capital Federal³⁴.

Con el gobierno radical, la política petrolera sigue pivoteando sobre una mayor apertura al capital privado; recordemos el Plan Houston³⁵, el Plan Olivos I, Plan Olivos II (Petroplan, 1988), fortaleciendo su posición en las etapas de exploración /explotación, paralelamente se debilita la compañía fiscal en producción de crudo a favor de las empresas privadas y en industrialización y comercialización cuyo factor determinante es, indiscutiblemente, el vaciamiento realizado durante el PRN. Se observa a través de estos incentivos, que la participación privada es cada vez mayor, especialmente en el Petroplan por la duración de los contratos, la libre disponibilidad del 80% del crudo que puede venderse a YPF, a compañías de refinación o exportarlo y por los volúmenes a que están obligados.

El descubrimiento de Puesto Hernández (departamento Pehuenches) -yacimiento perteneciente al área de Rincón de los Sauces- aporta en estos años el mayor porcentaje de crudo. Su destino final es extrarregional, por ello se debe ampliar la red de oleoductos para colocarlo en las destilerías del área atlántica. El 71% de la producción es industrializada fuera del ámbito local, el 26.6% se procesa en la destilería y el resto abastece el consumo de YPF. Si bien en términos de porcentajes la capacidad de procesamiento de la destilería de Plaza Huincul comparativamente con las de las otras áreas es baja, coloca combustible al mercado neuquino, exporta a Río Negro, La Pampa, Chubut y sur de Buenos Aires. En los años 1980, la empresa estatal cuenta con 6000 empleados en Neuquén, distribuidos en las áreas donde opera YPF, mientras que la principal

³³ Es importante señalar, en el orden que venimos exponiendo, que las principales inversiones extranjeras en Neuquén son canadienses, norteamericanas y chilenas y se vinculan a los hidrocarburos (1998). A su vez, coinciden en un 14% las inversiones extranjeras totales nacionales en hidrocarburos y bancos – seguros. Continúa en un 13% la energía eléctrica, en *Fundación Invertir*, Buenos Aires, 1998.

³⁴ Dentro de las más importantes empresas que para estos años operan en Neuquén, cabe destacar: Pérez Compac (la de mayor producción dentro de las contratistas privadas, establecida desde 1968, se consolida a partir de 1977 con las cesiones de áreas y la renegociación de los precios de 1987), Astra (se inicia en 1925 en los yacimientos cercanos a Plaza Huincul, actúa a través de otras empresas del grupo y acuerda con Bidas, por medio de lo cual, Astra aporta el capital y Bidas los operarios y equipos) y Bidas (comenzó en 1968 y actúa también en Río Negro y La Pampa). Por supuesto que operan otras empresas, filiales de transnacionales como Schlumberger, Dowel Hughes y Halliburton, actuando como empresas de servicios para YPF (se destacan en los años 1960), por último, se encuentran las empresas transnacionales de exploración y explotación (desde 1977) Shell y Esso. No se puede dejar de mencionar, las pequeñas empresas nacionales que también se instalan con fuerza a fines de los años 1970, como Plus Petrol, Petrolera El Carmen y Petrolera San Jorge. Estas operan en general, en zona de baja productividad. De todos modos, la mayoría reingresa al negocio a partir de los Planes Houston y restantes.

³⁵ El Plan Houston lanzado en 1985 durante la gestión radical de Raúl Alfonsín, si bien no es el único de su tipo, es el más amplio y de mayor consenso entre los partidos políticos con respecto a la formas de promover la participación privada de riesgo en la actividad petrolera. Neuquén ingresa a través del área Huantraico, extensión de Filo Morado donde opera YPF y de muy alta productividad. Se otorga por medio de un contrato a la petrolera San Jorge.

empresa de este rubro del sector privado, absorbe alrededor de 1.000 personas. La empresa genera la aparición de actividades conexas realizadas por compañías que se radican en la zona, contribuyendo a la atracción de población y creación de empleos. Este ‘derrame social’ se hace fundamentalmente en el departamento Confluencia, como se puede observar por el crecimiento poblacional.

Como resultado de la actividad, se avanza sobre nuevas áreas y los recursos energéticos (gas y petróleo) pasan a constituirse en la principal fuente de riqueza. Recordemos que el gas desde sus orígenes se orienta al consumo interno. Es durante la década de los cuarenta que por las dificultades de abastecimiento y el costo de los derivados del petróleo –como ya adelantamos– el Estado nacional promueve la sustitución de petróleo por gas. Se crea la Dirección Nacional de Gas del Estado en 1946 y el transporte y la comercialización de gas deja de depender de YPF, si bien continúa con la prospección y la producción³⁶.

El desarrollo de esta actividad en Neuquén está asociada a la Administración de Plaza Huincul de YPF y la primera red de gas natural se localiza en poblados del área petrolera. Si bien la empresa estatal comienza a extraer gas desde los años 1920, la actividad no es relevante hasta los años 1950 con los primeros gasoductos (Plaza Huincul-Conesa (Río Negro)). Coincidiendo con la provincialización de los territorios, en 1955-57, se establecen las administraciones en Neuquén y Río Negro, comenzando de este modo, el aprovechamiento de otro recurso que es de fundamental importancia para los años ochenta.

La explotación intensiva de los hidrocarburos es uno de los factores que generan el crecimiento demográfico explosivo experimentado en la provincia del Neuquén en las últimas dos décadas. También contribuyen otros aspectos, como la construcción de las grandes obras hidroeléctricas que realiza Hidronor S.A. y decisiones regionales como la construcción del aeropuerto, la creación de la Universidad del Comahue sobre base de la Provincial, el desarrollo de la fruticultura, la radicación de industrias, pero indudablemente, el impulso motor surge principalmente de la industria petrolera. Este tipo de industria genera necesidades de tipo tecnológico y de servicios lo cual conlleva a la asistencia de un gran número de empresas. Es por ello, que desarrollan su actividad comercial en torno al petróleo y gas alrededor de sesenta empresas (1988), las que comprenden desde las dedicadas a la exploración y explotación como a las de perforación, terminación, servicios, reparación de herramientas, transporte de equipos y personal, entre otras.

La industria petrolera ocupa una intensiva mano de obra calificada ya que en la misma el hombre es fundamental y el grado de automatización no es muy elevado, por otra parte, esta industria es muy diversa y posee un importante efecto multiplicador en la economía. El 30% aproximadamente de la producción

³⁶ El gas natural neuquino entregado por YPF a Gas del Estado es según los años (en millones de m³) de: 1 (1948), 45 (1955), 104 (1960), 802 (1970) y 2190 (1979), en SILVER, Víctor “Aprovechamiento industrial de la energía eléctrica, gas y petróleo en la provincia de Neuquén”, CFI, Buenos Aires, tomo IV, 1980. Tengamos en cuenta que en los años señalados, además de la empresa estatal cuya tarea se realiza por administración o contrato, también se encuentra Esso, aunque los mayores volúmenes son los de la compañía nacional.

neuquina de petróleo es industrializada en la destilería de Plaza Huincul, obteniendo con productos finales, nafta super y común, kerosene, gas oil, fuel oil, diesel oil, etc., todos estos insumos son producidos para satisfacer el mercado de las provincias de Neuquén, Río Negro y La Pampa, principalmente. El resto de los hidrocarburos no procesados y el crudo producido que se obtiene a la salida de destilería, son transportados por oleoductos a las destilerías de Bahía Blanca y la Plata. La extracción de gas y petróleo, refinerías de petróleo y producción hidroeléctrica, construcción en general, aportan el 51.12% (1982) del PBIP, con una tasa de crecimiento entre 1970-1982 del 12%³⁷. En este orden, es importante que en la provincia opere una destilería, ya que añade valor a la actividad extractiva, aunque exista desnivel entre el crudo que se extrae y el que se procesa, como el caso que nos ocupa.

En esta actividad el excedente se remite fuera del provincia, pues las empresas adjudicatarias, aún en la época de apogeo de YPF, -en general- no lo vuelcan en el circuito productivo regional; por ello, el flujo externo acentúa el carácter de “enclave” de la actividad. Además, en el tema de las regalías, los destinatarios pueden ser los beneficiarios si la reinversión se formaliza a través de la incorporación de cadenas de valor orientadas hacia unidades productivas de capital privado. Las regalías son percibidas por los estados provinciales y es la autoridad local “la que decide cómo reasignar tales recursos a los agentes sociales radicados en las respectivas provincias”. Seguramente los destinatarios no son los mismos que se favorecen si se incorpora la cadena de valor a nivel local³⁸.

Visto desde el Estado nacional existen políticas de precios, promoción, etc que posibilitan una verdadera transferencia de la riqueza desde la periferia productora hasta los centros desarrollados. Desde el punto de vista provincial, la industria se localiza para completar el circuito productivo más allá de las gestiones, proyectos, propuestas y solicitudes de Neuquén. Cuando puede ser deslocalizada se lleva adelante atendiendo a los criterios de rentabilidad que surgen del mercado pampeano como lugar de realización de los productos regionales. Cada vez más, las provincias son desplazadas como instancias institucionales aptas para el desarrollo de políticas locales, en el marco del “federalismo centralista”. Es que no sólo se deterioran los estados provinciales, por la debilidad de sus aparatos estatales sino también por el conjunto de producciones regionales como consecuencia de la mayor integración con el mercado mundial. De todos modos, Neuquén en el contexto de los cambios operados tanto en la economía argentina como en su propia área entre 1970 y 1985 pasa de un PBG 0.70% a 2.09%, ocupando el 8° lugar entre las jurisdicciones provinciales, cuando antes de 1970 no figuraba entre los primeros quince³⁹. Tengamos en cuenta que en 1970 el petróleo y sus derivados llegan al 71 % del consumo energético nacional, mientras que en 1992 ese porcentaje se reduce al 39%, por la caída de la relación reservas/producción acompañada por el aumento de los pozos en exploración. El primer comportamiento muestra un aumento de consumo local, pero fundamentalmente, la elevación de volúmenes de

³⁷ COPADE *Los hidrocarburos y la economía del Neuquén*, Neuquén, 1988.

³⁸ ROFMAN, Alejandro *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y de azúcar*, Ariel, Buenos Aires, 1999, p.96.

³⁹ CAPRARO, Héctor y ESTESO, Roberto *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias*, Cuadernos IIPAS, Fundación Ebert, Buenos Aires, 1988.

exportación de crudo, que tienen que ver con las áreas de reserva y producción tanto de petróleo como de gas .

Al comenzar los años 1990⁴⁰, se descubre el yacimiento de El Portón (1990), El Trapial (1991) y Sierra Chata (1993) que permiten aportar una importante producción desde la cuenca, fundamentalmente de la provincia de Neuquén, con unos 90 yacimientos de gas y petróleo sobre 60 mil km². Un yacimiento que cada vez resulta más significativo es Rincón de los Sauces, que para estos años contribuye con el 28% de la producción total del país. La principal empresa operadora es YPF S.A. que explota los principales yacimientos como los de Filo Morado, Chihuido, Loma de La Lata, El Portón y Puesto Hernández por su cuenta o asociada a empresas privadas.

También opera en Plaza Huincul una destilería de petróleo, la única a la fecha existente en la Patagonia, que procesa diariamente unos 4.000 m³ de la producción de petróleo obtenido, lográndose subproductos variados que se exportan a diferentes puntos de país, mediante los oleoductos⁴¹. Neuquén participa con el 35% de la producción total del país. La red de oleoductos -elemento fundamental en la consolidación del perfil productor/exportador de Neuquén⁴²- son de gran extensión debido a la ubicación de las refinerías y puertos distantes de las cuencas de petróleo. Los yacimientos neuquinos son cabecera de 4 oleoductos, dos que transportan crudo a Bahía Blanca y La Plata, uno a Mendoza y el otro a Chile.

Así como el petróleo neuquino se caracteriza por no contener azufre y su densidad es media, conociéndose en el mercado nacional como ‘crudo medanita’, el gas presenta porcentajes de metano de un 90/95% y no contiene azufre ni compuestos sulfurados. Neuquén sólo utiliza el 5% y desde 1982 la cuenca neuquina ocupa el primer lugar en el contexto nacional como productora de gas natural (58%)⁴³. Su importancia se centra en el hecho que abastece a la industria, se utiliza como combustible para la generación de vapor y electricidad, como materia prima petroquímica y en otras operaciones de producción, refinación y

⁴⁰ Recordemos que la provincia posee nueve áreas hidrocarburíferas propias, diseminadas en una superficie de 3.500 km² que ofrece explotar a través de su empresa estatal: Hidrocarburos del Neuquén S.A. (HIDENESA). Dichas áreas son cedidas por la empresa estatal en 1989 a Neuquén y, si bien no constituyen una superficie significativa, contienen por ejemplo, el *Mangrullo*, yacimiento otorgado al municipio de Plaza Huincul para su explotación luego de las puebladas de 1995/96.

⁴¹ Por la capacidad en m³/día, la destilería de Plaza Huincul está dentro de las siete más importantes del país, luego de La Plata, Luján de Cuyo, Campana, Dock Sud y Bahía Blanca.

⁴² En los años noventa el rubro petróleo y derivados, representa el 87% dentro de la composición de las exportaciones de la provincia. Productos primarios: 6%, manufactura de origen agropecuario: 5% y manufactura de origen industrial: 2%, en *Dirección Provincial de Industria y Comercio de la Provincia del Neuquén*, Neuquén, 1990.

⁴³ El gas está asociado al petróleo; sin embargo, durante años -hasta aproximadamente los ‘50- se vendea porque sólo se espera encontrar petróleo. Son importantes las definiciones que se toman con la acción emprendida por Gas del Estado; poco a poco los yacimientos de gas natural se empiezan a valorar tanto como el hidrocarburo. La mayor demanda de energía en el mercado argentino (1998) se cubre por la oferta de gas, siendo esta industria la más dinámica de América del Sur.

transmisión de gas⁴⁴. El petróleo y el gas son productos asociados en un 98% en pozos productivos existentes, esto quiere decir que no se puede extraer uno sin hacerlo con el otro, poniendo fin a la situación de altos niveles de gas venteado. La cuenca se encuentra estratégicamente ubicada respecto de los centros de consumo más importantes (Buenos Aires y el Gran Buenos Aires), pues se halla a 1.200 km.; mientras que la Austral y la Noroeste distan 1.700 y 2.200 km. respectivamente.

Ahora bien, el análisis conjunto de la evolución de los recursos generados por las regalías petroleras y gasíferas muestran que, en relación con el total de recursos presupuestarios de la provincia de Neuquén, el sector hidrocarburos aumenta su gravitación durante todo el período. Es cierto que luego del año 1977, la tendencia creciente en los recursos fiscales generados por las regalías debe asociarse, en particular, al descubrimiento del yacimiento Loma de La Lata⁴⁵. A su vez, el nuevo régimen aplicado a las regalías (relación con el precio internacional del crudo⁴⁶) sumado a las alternativas de la política del gobierno militar, se percibe con intensidad durante los años ochenta (1982-1988) en el que las liquidaciones de las regalías más que duplican su valor en tres años.

La contrapartida, es la gravitación decreciente de otro componente básico del presupuesto provincial: mientras aumenta la exportación energética, descende la coparticipación federal. Si bien nos referimos básicamente al petróleo, cuando planteamos exportación energética debemos tener en cuenta el gas y la energía hidroeléctrica. Sobre este tema, al comenzar la construcción de las represas hidroeléctricas en el área de estudio, se sanciona una legislación que otorga al Estado nacional la jurisdicción sobre los aprovechamientos de la energía eléctrica para el sistema interconectado y que las provincias reciben un pago equivalente al 5% de la venta en bloque de la energía generada en compensación por el uso de los recursos (Ley 15.336, 1960). A partir de ese momento se plantean permanentes petitorios y conflictos entre las provincias y las empresas nacionales productoras en torno a las regalías hidroeléctricas; así por iniciativa de los senadores neuquinos se sanciona una nueva legislación que eleva la regalía de 5 a 12% precisando la forma de liquidarse (Ley 23.164, 1984).

Es decir, en términos históricos, el petróleo en particular, es un factor locacional decisivo en la conformación de los recursos presupuestarios, este fenómeno se acentúa en la década de los años 1980, debido fundamentalmente, al incremento de las exportaciones hidrocarburíferas de la provincia, que significa un avance a su vez, de la magnitud de las regalías, es decir de la apropiación de la

⁴⁴ De las cinco naciones fronterizas con nuestro país, -excepto Bolivia- cuatro carecen de recursos gasíferos suficientes o no disponen de un sistema de transporte y distribución para satisfacer la demanda.

⁴⁵ Este yacimiento se encuentra a 80 km. de la capital de Neuquén.

⁴⁶ La cotización del crudo de la cuenca neuquina, está ligada al precio internacional, donde se lo referencia con los valores WTI (West Texas Intermediate), mientras que el caso del gas natural sus precios son resultante de las reglas del mercado interno, actualmente desregulado. En 1996, el crudo se cotiza a un promedio de 22.0U\$S/bbl, dando lugar a un excelente negocio para la provincia, situación que comienza a modificarse durante los años siguientes, pues llega a más de 40 U\$S/bbl.

renta petrolera⁴⁷. La renta petrolera es la diferencia entre el precio del mercado, por una parte, y los costos de producción más un importe para costos adicionales (transporte, procesamiento y distribución) y un retorno sobre el capital invertido, por el otro lado⁴⁸. Los protagonistas de la disputa son los estados con soberanía sobre los territorios que poseen el recurso, las compañías que los explotan y los consumidores de los productos en el mercado⁴⁹. Dicho de otro modo, *la provincia se define como hidrocarburífera en los años 1980-1990, no sólo por los volúmenes exportados de los recursos, sino también, en modo indirecto, por lo que implican en el presupuesto provincial* (Ver cuadro I, II, III, IV).

Esto le permite al partido hegemónico y al estado provincial, llevar a cabo una “política de bienestar” destinando importantes porcentajes para determinados rubros, por ejemplo, salud, educación, vivienda, etc. Es decir cierto redistribucionismo progresivo, localmente significativo, en una estructura asentada en la regalías hidrocarburíferas, con un movimiento sindical importante con demandas inmediatistas, burocratizado y orientado hacia el estado, cuyo núcleo dominante son los servicios y la generación de empleo⁵⁰ -nacional como provincial- (sin desarrollo industrial) y un empresariado dependiente del rumbo de esas políticas públicas. Por lo tanto, la significación económica de estas actividades extractivas/energéticas no son indicador de la retención provincial de los excedentes generados por la misma, ya que como se puede observar, se circunscribe a los puestos de trabajo, al impacto presupuestario⁵¹ y a la capacidad adquisitiva del conjunto de la sociedad neuquina.

Esta dinámica económica permite (1970-1990) una fuerte expansión demográfica, con tasas intercensales de crecimiento anual superior al país en su conjunto y un componente migratorio elevado (Ver cuadros V y VI). No sólo se dan razones de expulsión poblacional de determinadas áreas del litoral por la retracción que experimenta la economía desde los años setenta, sino las propias perspectivas de trabajo que se operan en Neuquén con el establecimiento de

⁴⁷ Asimismo, cuanto mayor es la regalía, mayor es el porcentaje que perciben los municipios de las localidades donde se encuentra la explotación, que en algunas casos representa el 90% del ingreso anual.

⁴⁸ Es necesario aclarar que el sistema de precios que rige el mercado petrolero tiene la siguiente característica 1) Precios del petróleo en boca de pozo: son los precios de referencia para estimar las regalías que se le otorga a la provincia productora. En la mayoría de los casos, no guardan relación con el costo operativo de YPF, ya que son fijaciones de valores políticos; 2) Los precios contractuales: son los que abona YPF a los contratistas privados por el crudo extraído. Los precios son negociados entre los grupos económicos y la Secretaría de Energía y 3) Los precios internacionales: son los que se fijan para las concesiones otorgadas con el régimen de la ley de minería, se establecen para una parte pequeña del crudo producido por las compañías privadas, en Copade, *Información de la Secretaría de Energía*, Neuquén, 1990.

⁴⁹ MONTAMAT, Daniel Gustavo *Economía y Petróleo*, Organización Editora PV, Buenos Aires, 1995, p.32.

⁵⁰ Entre el 70 y el 80 % del sector público neuquino está representado por educación, salud y policía.

⁵¹ Es necesario tener en cuenta que a partir de 1960, el gasto público global en la provincia aumenta en un 50% y en 1985 en un 125%. El gasto total de la provincia en 1965 es de 318.000 (en australes de 1988) y en 1986 es de 3.900.000 de la misma moneda. Es decir en 20 años multiplica por 10 el gasto. El gasto por habitante pasa de 2.384 a 13.067, en PILATTI, Mario *Dinámica del gasto público provincial argentino*, FCE., UNCo. Neuquén, 1990 y PILATTI, Mario et al: *Estadísticas básicas para el estudio del sector público neuquino, 1965-1988*, CFE., UNCo, Neuquén, 1990.

empresas estatales, que explotan los recursos de referencia y el complejo hidroeléctrico Chocón Cerros Colorados⁵². Así surgen puestos de trabajo, sin modificarse la estructura económica de la provincia -aunque sí el paisaje⁵³-, se agregan muy pocas actividades nuevas como cerámicos, hilanderías, etc y el desenvolvimiento de una actividad cíclica, la construcción, indicador de lo que venimos describiendo⁵⁴. También es notorio el aumento de los comercios y servicios con su consiguiente personal ocupado, en el contexto de la fuerte tercerización de la economía. En síntesis, gran parte de las inversiones en el rubro minería y en la construcción de represas genera una *economía de enclave*. La ubicación geográfica del recurso, permite que no se den relaciones intersectoriales hacia atrás ni hacia adelante y, en consecuencia, tienen pocas vinculaciones con su hinterland productivo. Por ejemplo, en 1982 estas actividades superan la mitad de producto generado por la provincia (gas y petróleo: 16,8%, construcción:22%)⁵⁵.

Las formas de “enclave” son complejos que centralizan inversiones, por ejemplo, en yacimientos, refinerías de petróleo, plantas hidroeléctricas, etc.; tienen alta concentración de capital y salarios altos. Conforman un sistema de precios, de mercado, salarial y de articulación regional con fuerte intervención estatal y una producción, en general, gobernada por la demanda nacional. El caso que nos ocupa tiene que ver con una propuesta que permite su integración al resto de la economía a través del impulso del estado en el marco de la ISI, para expandir el mercado interno y, de ser posible, concretar exportaciones. Provoca una fuerte atracción poblacional de composición inmigratoria, con sindicatos que ocupan un lugar central y conflictos sociales que, a veces, asumen alta radicalización, no sólo por razones de aislamiento geográfico sino también por la gran concentración de demandas alrededor de una empresa, que en general, está constituida por un restringido número de sujetos sociales y económicos⁵⁶.

En definitiva, en Neuquén está ausente una estrategia de desarrollo provincial más allá de la ‘conflictiva relación con el poder central’ ó dicho de otro modo, se apela al empleo público como política social con escasa presión tributaria provincial. En 1989 hay 25.994 empleados públicos que aumentan a 28.649 en 1993, la variación es del 10.21%, es decir que hay 65 empleados públicos cada 1.000 habitantes, significando el 18.5% del PEA⁵⁷. Si bien el aspecto clientelístico no desaparece, en nuestro caso, se expresa no sólo en la esfera de la legitimación sino como garante de la acumulación.

⁵² Hacia 1992, Neuquén genera 3.150 Mwh de energía eléctrica por año. Además del Chocón (1200 Mw) y Planicie Banderita del complejo Cerros Colorados (225 Mw), se construye la presa compensadora de Arroyito (120 Mw), prevista culminar el complejo Alicopa-Alicura con 1000 Mw, Collón Cura, con 700 Mw y Piedra del Aguila con 2100 Mw, en Provincia del Neuquén, Copade, *Producción de aromáticos en la provincia del Neuquén*, Neuquén, 1992.

⁵³ Tengamos en cuenta que la construcción de represas implica modificaciones en la cuenca de los ríos Limay y Neuquén, lagos artificiales, cambios en el medio ambiente y surgimiento de nuevos poblados.

⁵⁴ La construcción asciende de 5.1 % (1960), 13.8% (1970); 16.6% (1980) y 12.1% (1991), en Dirección de Estadísticas, Censos y Documentación, *Anuario Estadístico*, Neuquén, 1997.

⁵⁵ Dirección de Estadísticas, Censos y Documentación. *Anuario Estadístico*. Neuquén, 1982.

⁵⁶ SALVIA, Agustín “Crisis y reestructuración de complejos mineros: Estudio de dos sistemas regionales patagónicos”, en SALVIA, Agustín y PANAI, Marta *La Patagonia privatizada*, CEA-CBC-UBA, núm. 14, Buenos Aires, 1997, pp. 20-23.

⁵⁷ ESCANDELL, Stella “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino”, en OSZLAK, Oscar (comp.) *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*, cit., pp.126-146.

Se privatiza YPF (1991) y si bien no se modifica la legislación petrolera, la política en este sentido, el accionar del Estado nacional y en consecuencia el provincial, los intereses de los grupos económicos en el contexto de la globalización, operan dando lugar a efectos locales muy significativos. No sólo la empresa pública deja de ser la principal ejecutora de la política petrolera nacional (pasa a denominarse YPF S.A.), en momentos en que se abastece de crudo y gas natural, revirtiendo una situación anterior de país importador, sino que también, en una tendencia creciente, pasa a exportar crudo: el 13% del total de las exportaciones (el 11 % son cereales y el 10% son subproductos del complejo oleaginoso en 1997). No obstante lo expuesto, desde 1990, Neuquén aumenta la producción de petróleo (se triplica entre 1990-1996), participando con unos 45.700 m3 diarios en la producción nacional (37%), por la labor de YPF que extrae el 61 % de la producción total de la provincia⁵⁸. Recordemos que de las cinco cuencas hidrocarburíferas, la neuquina es la más importante (con aproximadamente 70 áreas localizadas la mayoría en explotación y una veintena de compañías nacionales y extranjeras operando), por la labor durante medio siglo de la compañía estatal; de modo que no es que la privatización produce un aumento de la producción porque las empresas privadas son más eficientes, sino que éstas operan sobre áreas ya descubiertas, exploradas y en muchos casos en explotación, tareas ya realizadas por la ex compañía fiscal⁵⁹.

En definitiva, en la década de 1990 el producto bruto geográfico de Neuquén es en un 30% dependiente de los hidrocarburos y gran parte de la actividad ‘industrial’ y de servicios deriva de esa actividad, representando los ingresos del estado por regalías, unos 250 millones de dólares. El modelo de estado que en estas áreas petroleras configura el territorio, las inversiones y el patrón de explotación de los recursos, concentra el poder y la sociedad, heterogénea, migrante y organizada, opta por integrarse a través de corporaciones, asociaciones y organizaciones, con capacidad para articular y representar intereses frente a los conflictos que se hacen presente en el espacio local.

Reflexiones finales

En la década de 1980, pero con efectos visibles en los noventa, es cuando se asiste a la definición de la matriz productiva en la provincia de Neuquén⁶⁰. En el transcurso de esos años, comienzan a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, a los volúmenes de producción, al incremento en las regalías y la consecuente inserción

⁵⁸ En orden de importancia, le siguen las petroleras: San Jorge, Pérez Companc, Pluspetrol y Producción S.A., Astra Capsa, Deminex Argentina y Austral. A su vez, en materia de gas, la participación de las principales empresas que operan en la cuenca neuquina es: YPF S.A (53%), Total Austral (17.31%) y Petrolera Santa Fe S.A (6.29%), en *Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles*, Neuquén, 1997.

⁵⁹ Sobre este tema, ver FAVARO, Orietta “La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias. El caso del Neuquén”, cit.

⁶⁰ Entendemos por matriz productiva a “un sistema cristalizado de relaciones sociales de producción que opera sobre un territorio con configuración política estatal actuante”, en TARANDA, Demetrio “La matriz productiva del Neuquén: constitución de sujetos”, en *Doxa y Opinión* (Publicación del PL de la provincia), Neuquén, 1992.

de la provincia en el mercado nacional como fuerte proveedora de recursos energéticos.

En este sentido, contrariamente a lo que viene planteando la historiografía vinculada al tema, no es posible afirmar que el desarrollismo impacta fuertemente en Neuquén, transformando la provincia en energética. Antes bien, *este es un proceso lento que logra definirse en los años ochenta* con el descubrimiento y la explotación intensiva de yacimientos que por su importancia no sólo conforman el perfil económico, sino que por sus volúmenes aportan a Neuquén importantes regalías hidrocarburíferas. A su vez, tengamos en cuenta que con el nuevo marco legal instaurado desde 1990, las exportaciones de petróleo crudo pasan a constituirse en el principal rubro de las exportaciones argentinas (13% del total en 1996), superando a productos que tradicionalmente constituyen la base de las ventas en el comercio exterior.

El proceso se entiende en el marco del desenvolvimiento de la producción petrolera y su integración al mercado nacional como recursos de la ISI, tanto para actores públicos como privados. Dicho de otro modo, entre 1960 a mediados de 1970 hay en Neuquén yacimientos importantes que aportan la mayor producción provincial, pero es con la puesta en marcha de Puesto Hernández (1967) y, *especialmente*, con Loma de la Lata (1977) cuando la provincia logra definirse como energética, por las variables y elementos arriba señalados. El perfil hidrocarburífero neuquino se obtiene coincidentemente con la crisis del modelo de acumulación que requiere de ese recurso, pero además, el hallazgo de yacimientos de tal magnitud permite cambiar la matriz energética argentina al hacer una reorientación hacia el consumo de gas natural, abastecido por la red de gasoductos troncales.

Hasta que no se ponen en marcha los cambios estructurales de los años 1990 en el orden nacional, caracterizados entre otras cuestiones por las privatizaciones, la economía provincial se apoya en la expansión del gasto público y las rentas provistas por las empresas del estado nacional (YPF, Gas del Estado, Hidronor). Con lo obtenido, el gobierno neuquino, en un contexto de rápido, intensivo y sostenido crecimiento poblacional, establece *una estrategia de desarrollo* que le permite consolidar un modelo de política de bienestar durante los años 1980, que no sólo oculta la crisis general sino que también permite postergar reformas y ajustes en la provincia. De todos modos, es necesario hacer notar que este tipo de crecimiento determina, por un lado, la formación de enclaves de decisión-ejecución y operación de empresas nacionales, aunque, por otro, también son una interesante fuente de provisión de altos salarios y de beneficios sociales y de seguridad social.

Tanto desde el estado provincial como desde las empresas nacionales que explotan los recursos mineros, no sólo se otorga una importante *salarización* capitalista sino también se amplían los beneficios sociales. Ello permite a la heterogénea población asentada en la provincia demandar nivel y calidad de vida que posibilita la movilidad social, generando nuevas expectativas. En este marco, el gobierno emepenista difunde la imagen del Neuquén como “isla del bienestar” hecho que en sí mismo provoca el arribo de más personas, de este modo se conforma una sociedad integrada ampliamente por sectores medios. Estos sectores

son los que, por variadas razones, tanto por su vinculación con las obras del estado nacional (muchos son jóvenes profesionales, técnicos, empleados trasladados, trabajadores calificados) como por las oportunidades que se ofrecen y las conexiones con el poder, constituyen en una década aproximadamente, los sectores medios enriquecidos. Ello da lugar, según afirma Palermo, a una cultura materialista, habida cuenta que ese segmento social se orienta sobre patrones de ascenso. Asimismo, el cambio de hábitat y el desarraigo -a veces- provoca rupturas con los partidos políticos de sus lugares, desarrollando aquí “una moral de frontera”, que pasa a engrosar la cultura política neuquina. Es decir que de una ‘sociedad simple’ con muy pocos clivajes -en un momento muy “igualitaria”- se pasa a una configuración compleja, en el que el partido del orden y de la modernidad, facilita la resolución de conflictos funcionales sin poner en juicio la estructura de la sociedad, pues es un movimiento popular que a la vez que complica, enriquece la complejidad del sistema social. No obstante ello, no se encubre la otra cara de la migración masiva, la pobreza se instala en los alrededores del centro capitalino, denominándose a ese área “el gran Neuquén”.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos “El análisis de la burguesía como actor político”, en *Realidad Económica*, núm.128, IADE, Buenos Aires, 1994.
- ARNAUD, Pascal *Estado y capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.
- ARREDONDO, Estela et al *Sociedad, política y estado*, CIDE, México, 1982.
- BILDER, Ernesto y DIAZ, Nora “Las economías regionales de la Patagonia Argentina. El caso Neuquén”, en *Revista de Economía y Negocios*, núm.4, Buenos Aires, 2000.
- BILDER, Ernesto et al “Las políticas neoliberales y la crisis en la provincia del Neuquén”, en *Realidad Económica*, núm.157, IADE, Buenos Aires, 1989.
- BOLETIN GEOGRAFICO, núm.22, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2000.
- BONEO, Horacio *Regímenes políticos y empresas públicas*, CEDES, Buenos Aires, 1980.
- BRAVO, Víctor “¿Por qué privatizar YPF?”, en *Realidad Económica*, núm. 110, IADE, Buenos Aires, 1992.
- BRUNELLA, Daniel *La administración de las empresas públicas. La experiencia de YPF*, Buenos Aires, s/e, 1970.
- BURRIS, Val y VAN PARIJS, Philippe *Las clases sociales, nuevas aproximaciones teóricas*, en *Cuadernos Flacso*, núm.62, Costa Rica, 1993.
- CALDERON, Fernando y LASERNA, Roberto *El poder de las regiones*, CERES-CLACSO, Bolivia, 1985.
- CAO, Horacio y RUBINS, Roxana “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en *Realidad Económica*, núm.128, IADE, Buenos Aires, 1994.
- COPADE “Los hidrocarburos y la economía del Neuquén”, Neuquén, 1981.
- COPADE “Diagnóstico de la situación provincial”, Neuquén, tomo I, 1977. *Análisis regional de la Patagonia*, Neuquén, tomos I y II, 1996.
- CFI (Consejo Federal de Inversiones), Informes.
- EIXARCH, Néstor y KOGAN, Ariel *Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén*, Publicación del Partido Justicialista, Neuquén, 1985.

FAVARO, Orietta (Ed.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura/Clacso, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.

GERCHUNOFF, Pablo y CANOVAS, Guillermo “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Desarrollo Económico*, núm. 136, IDES, Buenos Aires, 1995.

GORENSTEIN, Silvia “Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al modelo neuquino”, en *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm.60, IEU, P.U.C., Chile, 1994.

KILLER, Ernesto “Hidrocarburos, federalismo y legalidad”, en *Actas del V Congreso Latinoamericano de Geología*, Argentina, tomo III, 1982.

KOZULJ, Roberto y BRAVO, Víctor *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impacto*, CEAL-IDEA (Fundación Bariloche), Buenos Aires, 1993.

MARQUES, Nora y ROFMAN Alejandro *Crisis provinciales. Más allá de la eficiencia del Estado ¿Existe el federalismo?*, Fundación Ebert, Buenos Aires, 1988.

MINUJIN, Alberto y ANGUIA, Eduardo *La clase media. Seducida y abandonada*, Edhasa, Buenos Aires, 2004.

MONTAMAT, Daniel *Economía y petróleo*, Ediciones PV, Buenos Aires, 1995.

PALERMO, Vicente *Neuquén. La creación de una sociedad*, CEAL, núm.212, Buenos Aires, 1988.

PILATTI, Mario “Estadísticas básicas para el estudio del sector público”, en FEA, UNCo., Neuquén, 1990.

PILATTI, Mario et al “El régimen de coparticipación argentino”, en FEA, UNCo., Neuquén, 1997.

ROFMAN, Alejandro *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y del azúcar*, Ariel, Buenos Aires, 1999.

SALVIA, Agustín y PANAIÁ, Marta *La Patagonia privatizada*, CEA-CBC-UBA, núm. 14, Buenos Aires, 1997.

SABATO, Arturo *Petróleo, liberación o dependencia*, Edic. Macacha-Guemes, Buenos Aires, 1974.

SCHVARZER, Jorge “De nuevo sobre la burguesía nacional”, en *Realidad Económica*, núm.201, IADE, Buenos Aires, 2004.

Anexo