

**A propósito del populismo.
Estrategias de acumulación
y cultura política en un espacio periférico.
Neuquén, 1960-1990**
Orietta Favaro
Mario Arias Bucciarelli

Orietta Favaro. Es Docente e Investigadora de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue; y es Directora del CEHEPYC (Clacso).
E-mail: ofavaro@arnet.com.ar

Mario Arias Bucciarelli. Es Docente e Investigador de la Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Es miembro del CEHEPYC.
E-mail: mbucciar@arnet.com.ar

Resumen

En el artículo se asume al populismo como una categoría idónea para la interpretación de procesos que se manifiestan en una diversidad de contextos. Descartando las explicaciones que lo ligan a una determinada fase del desarrollo económico o a una base social específica, se considera que pueden articularse determinadas características que trascienden los distintos períodos históricos y los diversos espacios nacionales. El objetivo es combinar discusiones metodológicas con análisis de caso, asumiendo el carácter general y complejo en la construcción de conceptos. Para ello se opta por la propuesta de encuadramiento estructural del populismo de Carlos Vilas, sistematizando núcleos teóricos y explicaciones empíricas desde el análisis del caso neuquino. La opción epistemológica planteada y el enfoque seleccionado permite reflexionar a Neuquén en clave populista. De este modo, el análisis de una experiencia política provincial a la vez que proporciona un marco explicativo necesario para avanzar en la comprensión de un fenómeno histórico concreto, contribuye al debate sobre una categoría siempre puesta en cuestión y hoy revitalizada con las recurrentes apelaciones al «neopopulismo».

Summary

In the article populism is seen as a suitable category for the interpretation of processes that show themselves in a variety of contexts. Putting aside the explanations which link populism to a given stage of the economic development or to an specific social layer, it is considered that certain characteristics that go beyond the different historical periods and various national spaces, can be articulated. The objective here is to combine methodological discussions with case analyses, assuming a general and complex approach for the elaboration of concepts. For this purpose Carlos Vilas proposal for the structural framing of populism is adopted, systematizing theoretical background and empirical explanations from the analysis of the case of Neuquén. The epistemological option stated and the approach selected allow for a study of Neuquén from a populist point of view. Therefore, the analysis of a provincial political experience provides an explanatory framework necessary for progress in the understanding of a concrete historical phenomenon, and at the same time contributes to the debate about a category always in question and nowadays revitalized by the permanent references made to «neopopulism».

«El populismo pareciera ser un fantasma, una suerte de doble permanente, que persigue el análisis político de América Latina. La incomodidad y confusión que rodean al concepto no terminan de ser razones suficientes para desecharlo de una buena vez. Al contrario, de la manera más impertinente reaparece en el horizonte intelectual y político para provocar nuevamente debates y polémicas».¹ En este orden de consideraciones, involucrarse en la discusión requiere asumir posiciones en torno a la vigencia teórica del concepto, el nivel de generalidad y la pertinencia de su utilización para un caso provincial.

El populismo ha sido ciertamente un tema recurrente de la sociología política latinoamericana. De controvertida y equívoca trayectoria conceptual ha generado, fundamentalmente desde la segunda guerra mundial hasta mediados de los setenta, una vasta producción bibliográfica. Pese a la connotación peyorativa que lo acompaña, la ambigüedad y polisemia que lo caracteriza, «el concepto muestra una gran resistencia a ser pasado a retiro, más bien se obstina en perdurar, ronda el lenguaje cotidiano, asoma en los trabajos académicos, señalando quizá, la existencia de una zona de experiencia política y social particularmente importante...». A la vez, casi no existen experiencias políticas en los países de América Latina que no sean o hallan sido –en un determinado momento de su evolución histórica– catalogadas como populistas».²

La carga de negatividad que aún persiste en el término populismo se vincula en líneas generales, a dos razones concurrentes. Por una parte, deviene de la reducción de esta categoría a un conjunto de relaciones entre el líder y la masa; a través de una cadena de discursos, liderazgos y clases populares manipuladas para fines de control del poder. Por otra, se asienta en una visión sesgada del sentido histórico y el carácter específico del fenómeno, atribuible a una lectura eurocéntrica de la experiencia latinoamericana.³ Con diferentes matices y respondiendo a enfoques teóricos e ideológicos de diverso signo se examina el «fenómeno populista» como una desviación del proceso histórico, «en tanto vastos sectores de la población son englobados en la categoría de masas, es decir, son percibidos como objetos de la historia –en ocasiones como sus beneficiarios privilegiados– pero no como sujetos».⁴

Como dice Giovanni Pasquino, el «populismo es un fenómeno social y político de tal complejidad que no se puede formular una elaboración teórica capaz de contener todas sus facetas, porque varía según la experiencia de cada país adoptando modos, formas y tiempos diversos de desarrollo y afirmación de manera que puede ser visto

¹ Felipe Burdano de Lara, «A modo de introducción: el impertinente populismo», en: Felipe Burdano de Lara (ed.), *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, p. 9.

² María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone (comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba, 1996, Introducción, p.14.

³ Aníbal Quijano, «Populismo y fujimorismo», en Felipe Burdano de Lara (ed.), *El fantasma...*, op. cit.

⁴ Carlos Zubillaga, «El batllismo: una experiencia populista», en: Carlos Vilas (comp): *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, p. 180.

sea como ideología, movimiento, conglomerado de partidos o régimen político».⁵ La riqueza temática que engloba y su contribución a la discusión de problemáticas de notable actualidad política y teórica justifican el esfuerzo por clarificar su alcance y significación. Respecto del nivel de generalidad el debate académico revela posturas encontradas. El considerable conjunto de trabajos referidos al tema permite detectar varias líneas de abordaje que enfrentan el problema desde enfoques no sólo distintos sino excluyentes.⁶

En el presente trabajo se asume al populismo como una categoría idónea para la interpretación de procesos que se manifiestan en una diversidad de contextos. Descartando las explicaciones que lo ligan a una determinada fase del desarrollo económico o una base social específica, consideramos que pueden articularse determinadas características que trascienden los distintos períodos históricos y los diversos espacios nacionales.⁷ El presupuesto que guía las opciones seleccionadas responde a la necesidad de buscar una explicación que permita dar cuenta de la dinámica política latinoamericana, alejándose de las teorizaciones basadas en la contrastación con el modelo clásico de desarrollo capitalista europeo y avanzando en la línea que prioriza la reflexión en torno a las imbricaciones entre sociedad y estado en el marco del capitalismo dependiente. Para ello creemos imprescindible reapropiarse y dar nuevo contenido a una de las cuestiones estudiadas por las ciencias sociales de América Latina.

En este marco, el objetivo de nuestro trabajo es combinar discusiones teóricas y metodológicas con análisis de caso, asumiendo el carácter general y complejo en la construcción de conceptos, para ello optamos por la propuesta de encuadramiento estructural del populismo de Carlos Vilas,⁸ sistematizando nuestros núcleos teóricos y explicaciones empíricas desde el análisis del caso neuquino.

Si bien Vilas interpreta el populismo como una estrategia de acumulación apoyada en la ampliación del consumo personal y lo ubica, por tanto, en un determinado momento del desarrollo latinoamericano, el enfoque admite su proyección. «Aunque desde una perspectiva estructural los fenómenos populistas están estrechamente ligados a determinados niveles de desarrollo de la sociedad y la economía, es indudable que el populismo en cuanto ideología y proyecto de sociedad ha sobrevivido a las condiciones originarias y se presenta como una recurrencia política en varios

⁵ Citado por Valeria Napoli, «Reflexiones sobre el populismo en Italia. El fenómeno Lauro», en: *Entrepasados*, N° 12, Buenos Aires, 1997, p. 58.

⁶ Entre otros, Emilio de Ipola, *Ideología y discurso populista*, México, Folios, 1982; *Críticas de la economía política. Edición Latinoamericana. Los populismos*, México, El Caballito, julio-diciembre, 1981, 20/21; Norberto Bobbio, Gianfranco Pasquino et al., *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1995, pp. 1247-1258; Carlos Vilas (comp), *La democratización...*, op.cit.; María Moira Mackinnon y Alberto Petrone (comps.), *Populismo y neopopulismo...* op. cit.; Pierre André Taguieff, «Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un problema real», en: Paul Piccone et al., *Populismo Pasmoderno*, Buenos Aires, Univer-

sidad Nacional de Quilmes, 1998; Felipe Burbano de Lara (ed.), *El fantasma de...*, op. cit.

⁷ «Buena parte de la incompreensión del populismo latinoamericano y de las discusiones al respecto se origina en la propensión de los autores a reducir un fenómeno complejo a uno de sus elementos aislados: «las políticas de distribución de ingresos», «la heteronomía del movimiento obrero», «la adhesión a las masas marginales», «el discurso político», «la promoción industrial», etc. En: Carlos Vilas (comp.), *La democratización...*, op. cit., p. 38.

⁸ Carlos Vilas, «El populismo latinoamericano: un enfoque estructural», en: *Críticas de la economía política. Edición Latinoamericana. Los populismos*, 20/21, México, El caballito, julio-diciembre, 1981.

países de la región».⁹ A su vez coincidimos con Tarcus cuando afirma que «...populismo no define tanto la naturaleza de un gobierno o de un régimen político [...] sino, antes que nada, a una modalidad de acumulación de capital, a un tipo de estructura de clases y a una forma de estado (y deberíamos agregar, a una ideología y a una cultura política específica)».¹⁰

Sobre Neuquén existen trabajos vinculados a diferentes aspectos de la problemática histórica que avanzan en la caracterización del estado provincial, el sistema político, los comportamientos electorales y algunas aproximaciones parciales en torno a los diferentes actores sociales y las actividades productivas desarrolladas en el espacio.¹¹ Sin embargo, no existe una categorización general que de cuenta de la experiencia política neuquina. Ello dificulta establecer la relevancia teórica de los avances en las distintas investigaciones en curso y fundamentalmente, imposibilita determinar criterios válidos para la comparación con otras unidades de análisis.¹²

La opción epistemológica planteada y el enfoque seleccionado permite reflexionar el caso neuquino en clave populista. De este modo, el análisis de la experiencia política provincial a la vez que proporciona un marco explicativo necesario para avanzar en la comprensión de un fenómeno histórico concreto, contribuye al debate sobre una categoría siempre puesta en cuestión y hoy revitalizada con las recurrentes apelaciones al «neopopulismo».

Un espacio nuevo. Neuquén y su «inserción en el mercado nacional»

El espacio de estudio, al igual que otros, es la expresión territorial de la división social del trabajo; proceso que adquiere contornos definidos en nuestro país desde fines del siglo pasado. Precisamente a partir de esos años es cuando el estado nacional afirma su presencia en áreas hasta entonces escasamente pobladas –ocupadas en su mayoría por indígenas o extranjeros– y carentes de vinculación con la instancia de dominación central.

Luego de la conquista militar, por la legislación establecida y la expansión de organismos e instituciones nacionales, adquiere entidad geográfico política el «triángulo» ubicado en el extremo noroeste de la Patagonia. Así se configura Neuquén, territorio mediterráneo y periférico, que mantendrá hasta la segunda mitad del siglo XX una situación de subordinación política y limitada articulación con el estado y el mercado nacional.

⁹ Carlos Vilas: «Estudio preliminar. El Populismo o la democratización fundamental de América Latina», en: Carlos Vilas (comp.), *La democratización...*, op. cit., p. 14.

¹⁰ Horacio Tarcus, «La crisis del estado populista. Argentina, 1976-1990», en: *Realidad Económica*, 107, Buenos Aires, IADE, 1992.

¹¹ Orietta Favaro (ed.), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, CEHEPYC, 1999.

Susana Bandieri, «Frontera comercial, crisis ganadera y desdoblamiento rural. Una aproximación al estudio del origen de la

burguesía tradicional neuquina», en: *Desarrollo Económico*, N° 122, Buenos Aires, IDES, 1991. Enrique Masés, *El mundo del trabajo en Neuquén, 1930-1970*, Neuquén, Educo, 1998.

¹² Creemos que la apelación a la categoría «estado de bienestar» o el postulado «Neuquén-islá» y «modelo neuquino», no resuelven el problema.

Bajo la condición de territorio nacional (1884-1955) se llevan a cabo acciones que, sin estructurar un ámbito homogéneo, sientan las bases productivas y socio espaciales características de la futura provincia.¹³ Durante toda la etapa, en la zona cordillerana y precordillerana, se desenvuelve una producción ganadera de tipo extensiva. En el norte neuquino pervive una economía de subsistencia, con ovinos y caprinos, practicada en pequeña escala y en su mayoría en tierras fiscales. En el centro y sur, la mayor privatización de la tierra y las mejores condiciones naturales ofrecen la posibilidad de una organización más sistemática en la cría del lanar y el vacuno. De todas formas, las cualidades ecológicas y los patrones de comercialización fijan a la actividad límites bastantes estrechos, que se reflejan en el creciente proceso de despoblamiento rural y en su incapacidad para satisfacer las demandas del mercado local. Esta situación redundante en la escasa participación del sector ganadero en la conformación de las instancias jurídicas y políticas que se van implementando.

La actividad ganadera, en principio dirigida a satisfacer la demanda del país trasandino, a partir de la llegada del ferrocarril a Zapala (1914) comienza un lento proceso de reorientación hacia el Atlántico. Aunque esta localidad –centro del territorio y referente del interior– se expande a partir de la intermediación en los circuitos comerciales, será la explotación energética, la actividad frutícola y el desarrollo de los servicios en el área donde se establece la nueva capital, los elementos que sustentan la concentración demográfica y económica en el Departamento Confluencia.¹⁴

En los inicios, estas actividades por su propia envergadura no provocan radicación de población ni definen un perfil productivo integrado. A diferencia del Alto Valle de Río Negro, la expansión de la agricultura bajo riego no deriva en un proceso de acumulación que permita el desenvolvimiento de un complejo agroindustrial tanto productor de insumos como industrializador de productos. A su vez, la presencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en la exploración, explotación e industrialización del petróleo en Neuquén, aunque aporta en línea ascendente este recurso a Bahía Blanca y a la refinería de La Plata, no logra competir con los principales yacimientos nacionales. Sólo la presencia del estado nacional a través de su aparato político administrativo y militar permite aumentar la demanda de servicios, hecho que dinamiza relativamente la zona.

Hay que tener en cuenta que el surgimiento de este espacio se da en el ciclo de incorporación de la Argentina al mercado mundial como proveedora de materias

¹³ En esta etapa se produce el traslado de la capital de la zona norte (Chos Malal) al vértice oriental, Neuquén (1904); comienzan las obras de regadío y el desarrollo de la agricultura, tanto en las explotaciones de pequeñas parcelas producto de la subdivisión de la tierra en el caso de la Colonia Centenario sobre el río Neuquén, como de la colonia Los Canales de Plottier Hnos., sobre el río Limay. En la segunda década del siglo se descubre petróleo a 100 km de la capital, situación que da origen a dos asentamientos poblacionales:

Plaza Huincul y Cutral Co. En el resto del espacio, esencialmente ganadero, se gestan San Martín de los Andes y Junín de los Andes, núcleos urbanos surgidos sobre la base de fortines.

¹⁴ De los 16 departamentos en que se divide el territorio neuquino, Confluencia registra el mayor aumento poblacional: pasa de 3.212 habitantes en 1920, a 25.558 en 1947 y 50.849 en 1960. En: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, *Anuario Estadístico*, Neuquén. COPADE, 1997.

primas agropecuarias, desarrollando un capitalismo que permite –a partir de la obtención de la renta diferencial– beneficiar a las clases dominantes del litoral-pampa húmeda en alianza con las burguesías agroindustriales de provincias. Durante la vigencia del modelo agroexportador, Neuquén asiste al auge, deterioro y crisis de este régimen de acumulación ya que sus actividades no tienen inserción en el área dominante. Es así que se desarrolla un espacio diferenciado, expresión clara del proceso de desarrollo desigual y del alcance contradictorio que tiene la acumulación del capital en el territorio.¹⁵

La provincialización de Neuquén (1955/58) coincide a nivel nacional con el comienzo de los cambios en el modo de desarrollo, consecuencia de la crisis de 1952; se trata de un período que se extiende –con etapas y subetapas– hasta 1989 y en el que se suceden sin continuidad políticas económicas de contenido diverso.¹⁶ La regulación del estado nacional sufre los cambios coyunturales y los intentos de planificar la economía casi no se concretan debido a las interrupciones en el orden constitucional y a la heterogeneidad de un sector social que pudiera llevar adelante un proyecto con vocación hegemónica frente a la proscripción del peronismo.

El régimen de acumulación de capital pasa a ser cada vez más intensivo en las grandes empresas públicas y privadas, con introducción de innovaciones tecnológicas e importación de bienes de capital también heterogéneo según las ramas de actividad. La economía comienza a abrirse a inversiones extranjeras, el mercado de trabajo funciona de manera desequilibrada y se transforma, con deterioro de los salarios y de la distribución de ingresos.

La política desarrollista en nuestro país redefine la orientación económica y se centra, en sus inicios, en el cambio en la política petrolera. Las leyes de radicación de capitales extranjeros y la nacionalización de los recursos energéticos, generan condiciones favorables para que las compañías petroleras inviertan fuertemente en Argentina en el período 1959-63, en particular en algunas áreas de la Patagonia como Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y en la provincia de Mendoza. Por lo tanto, en lo inmediato, si bien YPF amplía su radio de acción, no es Neuquén una área prioritaria, aunque se continúa con la exploración que permite avanzar hacia el centro y noroeste de la cuenca neuquina,¹⁷ localizándose yacimientos gasíferos.

Esta política se intensifica durante la «Revolución Argentina» y se amplía con el aprovechamiento de los recursos hidroenergéticos. La instalación de Hidronor (1967), el inicio de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados y los estudios de factibilidad de otras obras hidroeléctricas operan como polo de radicación de la población y crecimiento de empresas, que se expanden a través de las compras en forma directa

¹⁵ Héctor Capraro, «Consideraciones sobre la región y el Estado», en: Héctor Capraro y Roberto Esteso (comp.), *Estado, región y descentralización*, Buenos Aires, ILPAS, 1987, p. 64.

¹⁶ Julio César Neffa, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina, 1880-1996*, Buenos Aires, Eudeba, 1998,

pp. 257-261.

¹⁷ La cuenca neuquina, comprende el sudeste de La Pampa, sur de Mendoza, noroeste de Río Negro y prácticamente toda la superficie de la provincia de Neuquén.

y los contratos con organismos públicos. El impacto de estas inversiones contribuye al desarrollo de la industria de la construcción y a la ampliación de los servicios, sobre todo en el área de la capital.

En la década de 1970, pero con efectos visibles en los '80, es cuando se asiste a la definición de la matriz productiva en la provincia de Neuquén.¹⁸ En el transcurso de estos años¹⁹ 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 de la provincia en el mercado nacional como fuerte proveedora de recursos energéticos.²⁰

Tengamos en cuenta que a partir del golpe de estado de 1976 se produce una profunda crisis que altera definitivamente los patrones de industrialización sustitutiva y a través de transformaciones regresivas en la distribución del ingreso, favorece la reformulación y consolidación de grupos económicos. El proceso de privatización periférica por el que se ceden áreas petroleras y los regímenes de promoción industrial,²¹ entre otros mecanismos, reflejan la orientación que define una nueva fase del estado, conocida como «Estado contratista y subsidiador»,²² que tendrá fuerte incidencia en la definición del perfil productivo neuquino y las características que adquiere la regulación estatal en este espacio.

La política petrolera aplicada por el proceso militar vuelve a tener como protagonistas a las empresas privadas; las multinacionales Esso y Shell se concentran en la plataforma continental y las privadas nacionales (Pérez Companc, Astra, Bidas, Plus Petrol) en áreas terrestres. El advenimiento de la democracia en 1983, profundiza este proceso con el lanzamiento de los planes Houston (1985) y Olivos (1987) que ofrecen áreas para la exploración y explotación. Neuquén, en este orden, ingresa a través de YPF con el 23 % de la producción y el 42% de las reservas, las más elevadas dentro del territorio nacional. A ello se suma la modificación en el régimen regulatorio que se aplica para la liquidación de las regalías, ya que a partir de 1981 se asocia el valor de los hidrocarburos con el precio internacional del crudo.²³ Esta política se mantiene durante la gestión radical (1983-1989) y gravita significativamente en los ingresos provinciales, llegando a representar en 1988 más del 50 % de los recursos presupuestarios.

¹⁸ Entendemos por matriz productiva a «un sistema cristalizado de relaciones sociales de producción que opera sobre un territorio con configuración política estatal actuante». En: Demetrio Taranda: «La matriz productiva del Neuquén: constitución de sujetos», *Doxa y Opinión* (Publicación del PL de la provincia), Neuquén, 1992.

¹⁹ Recordemos que el gobierno de 1973 no practicó modificaciones sustanciales en este orden; sólo se nacionalizaron las bocas de expendio y las refinadoras privadas pasaron a operar para YPF.

²⁰ Ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, «La conformación de una provincia exportadora de energía, Neuquén 1950-1980». En: O. Favaro (ed.), *Neuquén. La construcción...*, op. cit.

²¹ Los regímenes nacionales (Ley 21608/77 y ley 22876/83)

sumado a los incentivos provinciales, facilitan la radicación de establecimientos industriales, entre los que se destacan: Cerámica Zanón, Revestimientos Neuquén, Ferro Argentina y Cementera Patagónica.

²² Recordemos que el rasgo «desindustrializador» del Proceso fue selectivo, ya que se desarrollaron ramas de la industria intensiva en capital y orientadas hacia el mercado externo o a las compras del Estado.

²³ Decretos 2227/80 y 637/87 por los que la liquidación por regalías se eleva considerablemente. Por ejemplo, respecto al gas, del 12% aplicado hasta 1981 se pasa, al 37% en 1982 y al 54% en 1983.

En este sentido, contrariamente a lo que viene planteando la historiografía vinculada al tema, no es posible afirmar que el desarrollismo haya impactado 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 conformarán el perfil económico, sino que por sus volúmenes aportarán a la misma importantes regalías hidrocarburíferas.²⁴

Hasta que no se ponen en marcha los cambios estructurales de los '90 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 populista de desarrollo que le permite consolidar un modelo de política de «bienestar» durante los años 1980, que no sólo ocultó la crisis general sino que también permitió postergar reformas y ajustes en la provincia. De todos modos, es necesario hacer notar que este tipo de crecimiento determinó, 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.

La dinámica económica y política de un espacio de «frontera»

Durante las primeras décadas del siglo, la marcada desarticulación territorial, el aislamiento relativo, la marginación electoral respecto del nivel nacional son una constante en la conformación y maduración de la sociedad neuquina. En los escasos núcleos urbanos, el comercio y la intermediación, comienzan a trazar distancias materiales entre los diferentes sectores sociales, posibilitando a grupos locales asumir un papel destacado en la construcción del espacio público de cada localidad. No son sujetos que puedan provocar por sí mismos una transformación de la base productiva de Neuquén dado que no cumplen funciones esenciales en ese proceso; no obstante su accionar tiene que ver e incide en la formación de la estructura de poder del territorio.

En un contexto general de débil diferenciación interna, en primer término comerciantes y prestadores de servicios y en segundo lugar ganaderos y representantes del poder central, asumen un papel significativo en la configuración del perfil político de cada localidad. Bajo la condición de territorio nacional, participan en la constitución de asociaciones intermedias y se manifiestan en los diferentes partidos vecinales;

²⁴ La regalía es la apropiación de la renta hidrocarburíferos por parte de la provincia poseedora del recurso y hasta la desregulación petrolera, el actor único que las liquidaba era YPF.

luego de la provincialización se expresan en las opciones partidarias que interactúan en la formación del sistema político provincial.²⁵

El escaso desarrollo de las actividades productivas y la fuerte dependencia del poder central, van conformando una dinámica de funcionamiento que ya desde la etapa territorialiana –por el elevado número de funcionarios y empleados públicos y el desarrollo de un sector mercantil que crece para satisfacer esa demanda– prefigura un «proceso acumulativo» que estructura la economía neuquina en base a la expansión de los servicios. Por lo tanto, es posible afirmar que Neuquén desde sus orígenes como provincia basa su desenvolvimiento económico, principalmente, en la expansión del sector público²⁶ y que la base de acumulación de sus sectores dominantes está centrada en la esfera de la circulación, primero vinculado a los entes públicos nacionales y luego ampliada en relación a los beneficios obtenidos por el «control» del estado provincial.

Como se adelantó, hasta la provincialización no es posible afirmar que exista un patrón de desarrollo. El mismo comienza a delimitarse a partir de texto constitucional (1957) que determina el dominio exclusivo de la provincia sobre los yacimientos mineros, las fuentes de energía hidrocarburífica e hidráulica, los recursos forestales y otorga al estado el papel de agente de desarrollo. De este modo se proyectan instituciones destinadas a promover la planificación global de la economía, asegurar la provisión de bienes públicos e intervenir en la reproducción y garantía de los derechos sociales. En momentos donde la fracción liberal, que vuelve a tener fuerte incidencia en el control del estado nacional cuestiona este presupuesto, en la nueva provincia se traza un modelo de estado, con características claramente interventoras.

La concreción de estas aspiraciones comienza a materializarse durante la década del sesenta cuando el espacio adquiere la autonomía institucional e inicia la construcción de su aparato burocrático.²⁷ Sin embargo, la existencia de tres parques nacionales en la jurisdicción provincial y la federalización de los hidrocarburos en 1958, condicionan fuertemente su capacidad de decisión. A la vez, fracasan las propuestas de diversificación productiva planteadas desde el COPADE,²⁸ secretaria de estado dependiente del poder ejecutivo provincial.

Los proyectos de radicación industrial elaborados, en estrecha colaboración con el CFI y la CGE, durante las décadas del '60 y del '70 no logran concretarse, limitando

²⁵ Sobre este proceso ver: Mario Arias Bucciarelli, Alicia González y María Carolina Scuri, «Radicales y peronistas en la conformación del sistema político neuquino provincial», en: *Revista de Historia*, N° 7, Neuquén, UNComahue, 1999.

²⁶ Para los años de referencia, la participación del sector público oscila entre el 43% y el 60%. Dada la estructura productiva, el aporte proviene en su mayoría del sector público nacional (entre el 39% y el 59% del PBG). COPADE, *Actividad Económica Provincial*, Neuquén, 1983.

²⁷ En un marco de inestabilidad institucional, se suceden 2 gobiernos

constitucionales: UCRI (1958/62) y Movimiento Popular Neuquino (1963/66). El partido provincial MPN surge en 1961 en el contexto de la proscripción del peronismo.

²⁸ Proyectado en la Constitución, el Consejo de Planificación, se concreta y reglamenta en 1964, adquiriendo su fisonomía actual durante la «Revolución Argentina». La ley 605 de 1969 crea el COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo), organismo vinculado al CFI y en el que se mantienen - más allá de los regímenes constitucionales o de facto - los principales cuadros políticos del partido provincial.

el crecimiento económico «autónomo».²⁹ Por una parte, el estado nacional que era la instancia que financiaría los proyectos, privilegia la realización de grandes obras en otras localizaciones. Por otra, los actores privados, tanto por los riesgos de inversión como por los costos de la fuerza de trabajo, optan por el área pampeana y/u otras regiones de la Patagonia. A ello se agrega, la ausencia de un empresariado local, con vocación industrial, cuya orientación estuvo signada desde sus orígenes;³⁰ sumado a las prioridades políticas y de legitimación de los gobiernos emepenistas, contribuyeron a convertir a Neuquén en un exportador de recursos hidroenergéticos.

Con respecto de nuestro objeto de estudio, es necesario recordar que hacia los años 1950 el producto por habitante generado por el aún territorio nacional era del 66% del promedio nacional –equivalente a la mitad del de Río Negro– manteniendo todavía en 1966 su producto bruto geográfico per capita inferior al promedio nacional.³¹ En ambas décadas, todos los indicadores revelan la pobreza general de este espacio patagónico y las serias deficiencias en infraestructura básica y social.

Por estos años, la instalación de la petroquímica INDUPA S.A. (en la localidad de Cinco Saltos) y el auge de la fruticultura en Río Negro, motorizan la generación de riquezas en la región. El dinamismo de la vecina provincia induce la radicación de establecimientos dedicados a la transformación de la producción primaria proveniente del valle del Río Negro y la expansión de los servicios en el área de la capital neuquina. No obstante, el crecimiento poblacional «explosivo» y la transformación del espacio se observan a partir de la ejecución de los grandes emprendimientos hidroeléctricos.

En efecto, a fines de los años 1960 se pone en marcha la ejecución del «Complejo Chocón Cerros Colorados», sobre los ríos Limay y Neuquén respectivamente, con objetivos que en principio, proporcionarían importantes beneficios para la región. En poco tiempo no sólo se creó la Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (Hidronor) sino que también la construcción de la obra se orientó a otros objetivos que tenían más que ver con la cobertura de energía para las áreas centrales del país. Así, la construcción de esta represa y la proyección de otras, no sólo fue modificando el paisaje en Neuquén sino también fue radicando migrantes de los países limítrofes y de las provincias argentinas atraídos por las posibilidades ocupacionales, concentrándose en algunos departamentos, fundamentalmente en Confluencia, mientras en el interior provincial se reproducía el patrón de desarrollo característico de toda la región patagónica.

²⁹ Sobre el tema, ver Graciela Iuorno y Alicia González: «Una interpretación global de las políticas económicas neuquinas. El intento de desarrollo industrial 1958-1976». En Orietta Favaro (editora): *Neuquén. La construcción...op cit.*

³⁰ Nos referimos al estereotipo de empresariado con vocación industrial al que consideramos debe ser un agente activo de la industrialización. Ahora bien, la acumulación en Neuquén desde su etapa territorialiana se define en la esfera de la circulación. Es

decir, que de algún modo, reproduciendo la lógica de la burguesía argentina, los sectores mercantiles de este espacio, establecieron una estructura, motivaciones, aspiraciones similares a su par nacional.

³¹ Ernesto Bilder, et al: «Las políticas neoliberales y la crisis de la provincia del Neuquén». En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1998,157,p.135.

Estas obras hidroeléctricas cuya construcción finalizó en 1972, obligó de algún modo, al gobierno neuquino a mejorar la calidad de vida de la población centrando sus esfuerzos en los pivotes de toda la gestión emepenista: salud,³² educación y vivienda. Precisamente en esta última área se opera un fuerte crecimiento como consecuencia de la demanda poblacional lo que activa fuertemente el sector construcción que pasa de un 5.1% de población ocupada en 1960 al 13.8% en 1970.

Es necesario tener en cuenta que entre 1960 y 1970 trece departamentos pierden población por emigración de sus habitantes, básicamente, a Confluencia que registraba un incremento medio anual del 60 por mil. Este departamento mantiene su elevada tasa de crecimiento medio anual desde el censo de 1947; en 1970 reunía el 58% de la población provincial que se elevó al 68% en 1991.³³ La situación que se viene describiendo, fue restando población en el resto de los departamentos del interior neuquino; asimismo, parte se orientó hacia Zapala «...Neuquén tiene una población de 196.000 habitantes, tiene la menor superficie de la región Comahue, 18% con una densidad de población similar a La Pampa y Río Negro, cuya superficie es superior [...] la situación se agrava si se considera que el 69% de la población en 1970 se concentra en dos departamentos: Neuquén y Zapala que representan el 13 % de la superficie total de la provincia [...] El departamento Confluencia recibe población por inmigración externa e interna mientras que el de Zapala lo hace predominantemente por inmigración interna».³⁴

Resulta evidente que este proceso guarda relación con la transformación operada en el sistema urbano a nivel nacional, que se traduce en cambios sustantivos en aglomeraciones de tamaño intermedio, hecho que se acentúa a partir de 1970. En síntesis, resulta impactante el registro de población de la provincia de Neuquén que en términos de incremento porcentual fue del 254% entre 1960 y 1991.

El crecimiento demográfico explosivo y la rápida urbanización se explican básicamente por las expectativas generadas a partir de la conformación de la matriz productiva. La construcción de las grandes obras hidroeléctricas³⁵ y la explotación intensiva del petróleo y el gas contribuyen a explicar, no sólo el incremento poblacional en la ciudad capital,³⁶ sino también la transformación del espacio, con el surgimiento de nuevos centros urbanos o la ampliación de otros cuyos recursos resultan funcionales para la concreción de estos emprendimientos.³⁷ La demanda de mano de

³² En salud, se pone en marcha el Plan de Salud Provincial, experiencia de notable éxito local y reconocimiento externo. Cfr. José Villarruel (dir.), *Estado, sociedad, salud. Neuquén, 1944-1972*. Neuquén, UNCo-Ministerio de Salud Pública, 1990.

³³ Elba Kloster, «Dinámica espacial y tendencias en la redistribución de la población en la provincia del Neuquén», en: C. Ferrer y I. Guillén (eds.), *Población y dinámica espacial urbano rural*, 5, Venezuela, 1993.

³⁴ COPADE, *Diagnóstico de la situación provincial*, Neuquén, 1977, t. I, pp. 30-32.

³⁵ Además del Chocón-Cerros Colorados, se inicia el complejo Alicopá (comprende Alicurá, Collón Cura y Piedra del Aguila) sobre el Limay. En la década del '80 se aprueba la construcción del denominado complejo Limay Medio (incluye las obras de Pichi Picún Leufú, Machihuao y Pantanitos).

³⁶ La ciudad de Neuquén evoluciona de 16.738 habitantes en 1960 a 43.070 en 1970. Es de destacar que duplica su población en 5 años (1965-70).

obra se amplía con la instalación de plantas de tratamiento del gas, la construcción de oleoductos y gasoductos,³⁸ la apertura de caminos y el establecimiento de villas temporarias en zonas de escasa o nula urbanización. Estas rápidas modificaciones, a su vez generan necesidades de tipo tecnológico y de servicios que se traducen en la presencia de gran número de empresas, entre las que se destacan aquellas dedicadas a la exploración y explotación como a las de perforación, terminación y reparación, transporte de personal, provisión de herramientas, repuestos y equipos y de actividades derivadas de la demanda poblacional y urbana.

El importante aporte migratorio, acelerado a mediados de la década del '60, impacta sobre un espacio que en su primera década de vida autónoma, aún no había resuelto las graves deficiencias en salud, educación, vivienda e infraestructura básica, contribuyendo a un desarrollo urbano «incontrolado» que supera la capacidad de respuesta del gobierno provincial. En las Actas de Concertación del Plan Trienal (1974) se describe: «La situación social se caracteriza por notorios déficit en los servicios esenciales de educación, salud y vivienda, siendo realmente crítica la situación en las zonas rurales y por la marginalidad de los sectores de la población que provocan la aceleración del proceso de urbanización».³⁹

Ahora bien, las regiones poseedoras de recursos energéticos denotan una considerable influencia en el inicio de las actividades de explotación de los mismos, recibiendo grandes contingentes humanos, materiales, tecnológicos, financieros, que se traducen en un notable crecimiento de la actividad económica general, como consecuencia del escaso nivel de desarrollo en que se encontraban. Pero transcurrida esta etapa y puesta en operación la fuente de producción, la actividad tiende a estabilizarse o decrecer, constituyéndose los grandes desequilibrios económico sociales entre las distintas regiones.

Luego de la definición del sistema político neuquino por parte del Movimiento Popular Neuquino (MPN) que triunfara sobre el Frejuli en 1973 (única provincia argentina donde ocurre este fenómeno), se concretan medidas orientadas a dar solución a los problemas derivados de las escasas comunicaciones y de salud en el espacio provincial. Se inicia un vasto plan de obras públicas⁴⁰ y además se crea CORMINE (1975) y CORFONE (1974).⁴¹ Con estas empresas, la instancia provincial interviene en la

³⁷ Por ejemplo Senillosa –estación de descarga de materiales para el Chocón– pasa de 390 habitantes en 1960, a 2100 en 1980 y 4890 en 1990; o Rincón de los Sauces –localización de un importante yacimiento– inexistente en 1960, registra más de 10.000 habitantes en la década del '90.

³⁸ En la actualidad, los yacimientos neuquinos son cabecera de cuatro oleoductos, dos de los cuales fueron inaugurados entre las décadas del '60 y '70, para transportar crudo a Bahía Blanca y La Plata.

³⁹ Ministerio de Economía, *Actas de concertación del Plan Trienal para la reconstrucción y liberación nacional con la provincia del Neuquén*, Buenos Aires, marzo, 1974, p. 59.

⁴⁰ Entre las principales obras de la provincia, podemos citar la provisión de agua potable y electrificación de distintas localidades, construcción de escuelas primarias, destacamentos policiales, puestos sanitarios y la construcción/adequación de una intensa obra vial: caminos, balsas, puentes sobre ríos y arroyos, rutas que permitieron mejorar el sistema de comunicación en Neuquén. A ello se debe agregar, la construcción de los aeropuertos de Neuquén en la ciudad capital y en varias localidades del interior, asimismo, viviendas, bañaderos de ovinas y mejoramiento del sistema de riego. En: Alicia Moscardi y Graciela Blanco, *Biografía de Silvia Antonio Tosello*, Neuquén, COPADE, 1998, p. 65.

producción minera y maderera, avanzando y controlando los recursos provinciales.

Con el inicio de la dictadura de 1976 y luego del fracaso de la primera intervención, asume en 1978 el general Domingo Trimarco, con el que se continúa la estrategia de desarrollo que se venía dando por la permanencia de las figuras del sapagismo en el órgano de planificación.

De esta forma se materializa una instancia burocrática que como forma de organización «emplea» actores sociales y se convierte en funcional al estado provincial en el sentido de generar una estrategia institucionalizada para conseguir objetivos administrativos mediante el esfuerzo concentrado de funcionarios quienes se dedican a planificar.⁴² Hacer planes desde el Copade significa, para estos técnicos con un fuerte compromiso político, ampliar la acción del estado y su injerencia en toda la vida económica y social de la provincia.

Es indudable que el crecimiento en salud, vivienda y educación, sumado a la ampliación del aparato estatal, el auge de la construcción⁴³ y la expansión de los servicios permiten mantener una baja tasa de desocupación y absorber las crecientes demandas de trabajo, contribuyendo a la vez a generar las condiciones favorables para la aparición y afianzamiento de contratistas del estado que expanden estrategias empresariales a partir de la articulación con los intereses burocráticos y su interpenetración con las esferas del poder político. Por un lado tengamos en cuenta que la tasa de desocupación en Neuquén es del 2.2% y del 2.1 de subocupación, frente a un 3.1% y 4.1% respectivamente en el país (1980). Por otro, en su mayoría, parte de las ganancias y de anticipos de inversión de las empresas que se ocupan de la obra pública, retornan a sus lugares de origen; quedando en la provincia básicamente los salarios, lo cual estaría afectando la reproducción capitalista que se sostiene en la ganancia «si ésta se traslada, muy poco se puede hacer con los salarios».⁴⁴

Estrategia populista de desarrollo

El desenvolvimiento de la economía en este espacio configura una estructura productiva caracterizada por la no industrialización de los recursos en el lugar de origen y la consolidación de un perfil energético-exportador, cuya dinámica reproductiva se

⁴¹ Corporación minera neuquina y Corporación forestal neuquina.

⁴² Alain Touraine, *Sociología de la Acción*, p. 107. Citado por Manuel Román, *Burocracia y cambio social*, España, Edic. Porrúa, 1976.

⁴³ «La construcción representó el 26% del PBG en 1970, donde el 76% correspondía a la construcción pública, lo que demuestra la importancia de los emprendimientos hidroeléctricos primero y luego los planes oficiales de vivienda en la formación del producto provincial. La construcción fue aumentando en términos absolutos

y en forma continuada entre 1970 y 1976, disminuyendo algo entre 1977 y 1979 debido a las restricciones de la política económica nacional, pero se recuperó en 1980 para llegar a su máximo histórico dos años después». Humberto Zambón, «La economía de la Patagonia Norte», en *Boletín Economía y Sociedad*, Año 2, 8, Neuquén, Fundación Confluencia, 1998, p.32.

⁴⁴ Demetrio Taranda, «La matriz productiva...», op. cit.

sostiene en la demanda y las inversiones del estado nacional y los entes de carácter empresario; la expansión del gasto público provincial⁴⁵ y la ampliación consecuente de los servicios.⁴⁶

Con el advenimiento de la democracia en 1983 la sociedad neuquina muestra su complejidad, consolidándose algunos sectores con importante capacidad de movilización y reclamo que demandan a la instancia provincial, respuestas a una multiplicidad de problemas. En este sentido, el fuerte crecimiento poblacional que se venía verificando desde hacía más de una década, unido al hecho de la nueva situación política plantea fuertes y variadas expectativas en los habitantes, quienes adoptan una actitud que adquiere contornos abiertamente contestatarios.⁴⁷ Este comportamiento no sólo se verifica a nivel individual sino también en las características que reviste la iglesia neuquina, la fortaleza del movimiento por los Derechos Humanos, el dinamismo de las juntas vecinales y la creciente autonomía del sindicalismo local.⁴⁸

En este contexto, la fracción dominante de la burguesía que controla el estado provincial, dotado de fuertes ingresos en concepto de regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas y que lleva a cabo escasa presión tributaria interna, «impone a la sociedad la dinámica de acumulación populista».⁴⁹ En ausencia de otra fracción con un proyecto de desarrollo alternativo, adopta una estrategia que atribuye a la ampliación del consumo personal y la activa presencia del estado en la regulación económica y social⁵⁰, las bases esenciales para aumentar la acumulación y obtener el consenso necesario para asegurar su permanencia en la direccionalidad del sistema político.

La modalidad regulativa de la administración provincial adquiere una incidencia substancial en el crecimiento económico y el desarrollo social, dado que las actividades más dinámicas –explotación de petróleo y gas, generación de electricidad, construcción, comercio mayorista y minorista–, están directa o indirectamente aso-

⁴⁵ Para los años de referencia, la participación del sector público oscila entre el 43% y el 60%. Dada la estructura productiva, el aporte proviene en su mayoría del sector público nacional (entre el 39% y el 59% del PBG). COPADE, *Actividad Económica Provincial*, Neuquén, 1983.

⁴⁶ El producto bruto provincial desagregado por sectores, revela un incremento sustancial del sector terciario con 45.5% en 1960; el 41.5% en 1970 y 61.6% en 1980. Según el censo de 1980, el 70% de los empresarios se ubican en «comercio y servicios», al igual que el 80.2% de los profesionales y el 87.9% de los «productores autónomos». En: Demetrio Taranda y Mónica Ocaña, «El Estado de la provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación». En: Orietta Favaro et al. (comps.), *Estado, capital y régimen político*, Neuquén, El Espejo, 1993.

⁴⁷ Un ejemplo de ello, lo constituyen las masivas movilizaciones contra las leyes de «Obediencia Debida» y «Punto Final» y las manifestaciones en defensa de la legalidad constitucional ante los sucesivos levantamientos militares. Por estas acciones, Neuquén

pasa a ser considerada, por la prensa regional y nacional, como «La capital de los Derechos Humanos».

⁴⁸ Entre los gremios más combativos, se destaca la UOCRA, que registra dos conflictos prolongados y duramente reprimidos en 1984 y 1986 respectivamente y ATEN (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén), creada en 1982 logra una activa participación de los afiliados, revelando un alto poder de convocatoria y capacidad de protesta. Por otra parte, SUTEN (Sindicato Único de Trabajadores Estatales de Neuquén), adherido a ATE, adquiere desde el inicio una clara actitud confrontativa con el gobierno provincial.

⁴⁹ Carlos Vilas, «El populismo latinoamericano: un enfoque estructural», en: *Desarrollo Económico*, N° 111, Buenos Aires, IDES, 1988, p. 337.

⁵⁰ Se advierte una fuerte expansión del gasto público, representado por el ítem «trabajos públicos», el mayor porcentaje de las erogaciones de capital. En el período 1970-1990, su participación ha oscilado entre el 80% y el 95%. En: Mario Pilatti, *Estadísticas básicas para el estudio del sector público*, Neuquén, UNCo, 1990.

ciadas a la capacidad estatal de reproducir en el ámbito provincial la estructura de acumulación. De este modo, las posibilidades de absorción de la demanda laboral y realización de los distintos intereses sociales resultan vulnerables a la acción estatal, ya que en gran parte se originan y retroalimentan en la obra pública, en las empresas estatales ó en la provisión de bienes y servicios o abastecimiento del consumo de los empleados públicos que realiza el sector privado.⁵¹

Hay que tener en cuenta que los dirigentes del MPN provienen de grupos intermedios de la sociedad y estuvieron estrechamente vinculados a los aparatos de estado. Se trata, en su mayoría, de figuras provenientes de cuadros medios y populares, dedicados al comercio en la esfera de la circulación que se relacionan con algunos ganaderos del sur neuquino y con representantes de las empresas nacionales establecidas en este espacio desde la época territoriana, articulados con cuerpos técnicos y profesionales nucleados en el organismo de planificación.⁵²

Es importante reconocer a esta fracción burguesa no sólo por sus determinantes estructurales, sino por sus prácticas políticas. Precisamente es aquí donde se observa la puesta en marcha de una dominación con vocación hegemónica que no sólo alude a esa práctica sino también a una ideología que expresa una conducción y voluntad de control del estado provincial. Asimismo, la fuerte presencia de la fracción comercial de la burguesía en los diferentes niveles del entramado institucional, contribuye a explicar la implementación de políticas destinadas a consolidar el mercado interno.

La propuesta no presenta contradicciones para el resto de las fracciones burguesas, cuya posibilidad de acumulación siempre estuvo orientada a satisfacer las necesidades del consumo personal y a la provisión de bienes y servicios. La ampliación de la cobertura de los servicios sociales (salud, vivienda, educación, comunicaciones, esparcimiento) –clara política orientada a la reproducción colectiva– entre otras cuestiones, concurren a avalar esta modalidad de intervención. Por otra parte, las políticas ejecutadas, generan condiciones favorables para la aparición y afianzamiento de los contratistas del estado que crecen a partir de su articulación con los intereses burocráticos e interpenetración con las esferas del poder político.⁵³

⁵¹ Al respecto, ver: Mario Arias Bucciarelli, «El estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención», en Orietta Favaro (ed.), *Neuquén. La construcción...*, op. cit.

⁵² Para el caso neuquino, nos parece válida la afirmación en torno al populismo de Helena H, «Es la debilidad del grado de acumulación de capital y la debilidad consecuente de las clases fundamentales de la sociedad cuyas relaciones de fuerza son más o menos equilibradas, lo que permite el auge de los regímenes populistas y lo que permite, por otro lado, a estos regímenes *negar o minimizar* la existencia

de las clases sociales y la lucha entre estas clases. En: Carlos Vilas (comp.), *La democratización...*, op. cit.

⁵³ Entre 1964 y 1983 se construyeron 7.078 viviendas y entre 1984 y 1990 un total de 20.631. La concreción de estos planes oficiales, gestionada a través del Instituto Provincial de la Vivienda y urbanismo, favoreció a 15 empresas –viejas y nuevas–, 6 de las cuales construyeron el 67% de las viviendas de la capital neuquino. En: COPADE, *Anuarios Estadísticos*, Neuquén, 1979-1990.

La instancia neuquina alcanza una activa presencia en el mercado de trabajo, actuando de manera directa como empleador e indirectamente a través de la contratación de empresas que ejecutarán la obra pública. Es posible afirmar que a partir de los años 1980, anexa a su tradicional carácter «interventor-planificador-distribucionista»,⁵⁴ la de empleador. Un dato demostrativo de lo que venimos enunciando es que más del 70 % de la PEA se ubica en la categoría ocupacional «empleados u obreros».⁵⁵

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 de el Neuquén como «isla del bienestar» hecho que en sí mismo provoca el arribo de más personas,⁵⁶ de este modo se conforma una sociedad integrada ampliamente por sectores medios. ¿Se reproduce en Neuquén tardíamente la situación argentina de los '60? Estos sectores medios 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 daría lugar, según afirma Palermo,⁵⁷ 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– provocó rupturas con los partidos políticos de sus lugares, desarrollando aquí «una moral de frontera», que pasa a engrosar la cultura política neuquina.⁵⁸ 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, mayoritariamente de chilenos, pauperizados, que se instala en los alrededores del centro capitalino, denominándose a ese área «el gran Neuquén».

⁵⁴ Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y María Carolina Scuri, «El Neuquén. Límites estructurales de una estrategia de distribución, 1958-1980», en: *Realidad Económica*, 118, Buenos Aires, IADE, 1993.

⁵⁵ La tasa de empleo en Neuquén, para el período de referencia, es similar a la de los núcleos urbanos más importantes, manteniendo dos puntos sobre el promedio nacional. Respecto del empleo público se observa –según los informes del Copade– un fuerte crecimiento. Pasa de 5.422 empleados en 1978, a 12.360 en 1982, y a 29.802 en 1991.

⁵⁶ El incremento de la población total de Neuquén entre 1985-90 fue del 36.3%.

⁵⁷ Vicente Palermo, *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, CEAL, 1988, 212.

⁵⁸ Pensamos la cultura política como un proceso social, construido desde la cotidianidad, en tanto es un lugar privilegiado donde se entretienen diversos niveles de significación de la acción simbólica. En: César Cisneros et al., *Cultura política*, Cuadernos de Ciencias Sociales, 75, Costa Rica, Flacso, 1994, p.11.

Una de las razones que explican la fuerza del populismo neuquino, reposa en el éxito para interpelar a las familias nuevas radicadas en Neuquén a partir de los años 1970,⁵⁹ dándole cuerpo a sentimientos y necesidades a una población que salía de sus lugares de origen en el contexto del proceso de urbanización nacional y de los problemas sociales y económicas que sobrevenían en sus propias provincias. La estrategia política de unidad implementada por el MPN con el objeto de homogeneizar la sociedad, define claramente un enemigo externo al espacio provincial, para este caso, es el estado nacional y la bandera que se levanta es el federalismo. El «partido-estado» logra trasladar el conflicto a la instancia nacional, mostrar un grado de autonomía respecto de las fracciones que lo controlan y expresar sus intereses en términos de interés general.

La «unidad sin diferencia» a partir de la cual se erige el MPN, le permite al partido provincial ir construyendo la identidad neuquina, con clivajes ideológicos definidos –«la lucha contra el poder central»– y propuestas programáticas –«negociación ventajosa con los gobiernos nacionales de turno»– que en su conjunto, coadyuvan a esclarecer el particular comportamiento electoral neuquino desde 1963 a la actualidad. A ello se suma no sólo la capacidad del entramado partidario y de sus figuras de validar sus intereses y los del estado como intereses generales, sino también, las serias dificultades del resto de los partidos «para institucionalizar su estructura y convocar el consenso de la ciudadanía».⁶⁰

El populismo neuquino como ordenador de las prácticas sociales y productor de las representaciones simbólicas, internaliza en la sociedad provincial la certeza en torno a que es una función del estado procesar y traducir los intereses y las reivindicaciones de las clases en políticas públicas.⁶¹ Al ser el estado el encargado de garantizar la vigencia de estas relaciones y de asegurar su reproducción, creándose la imagen de un estado separado, al margen, encima, del bloque de fuerzas en el poder y de las contradicciones que nutren la dinámica de la sociedad. La posibilidad de emergencia del dirigente populista, con su amplio margen de acción personal entronca también en este ensanchamiento de la autonomía relativa del estado capitalista periférico.

La interpelación inclusiva de la retórica populista se traduce en una configuración ideológica cuyos aspectos elementales permiten particularizarla como, sensible, orientada al interior, reformista, pragmática y global;⁶² rasgos que en nuestro caso se

⁵⁹ Neuquén registra un crecimiento vegetativo entre 1960-1970 del 33.615 personas y 11.061 migrantes procedentes de otras provincias, especialmente del litoral-pampa húmeda. A su vez, el crecimiento vegetativo entre 1970-1980 es de 61.479 personas y las migraciones netas de 25.855. En: Alejandro Rofman y Nora Marqués, *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*, Buenos Aires, CEUR, 1988, 22, p. 26.

⁶⁰ Para un análisis más detallado en torno a la configuración del sistema político provincial, ver: Orietta Favaro y Mario Arias

Bucciarelli, «El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y lucha faccional en el partido gobernante», en: Orietta Favaro (ed.), *Neuquén...*, op. cit., pp. 253-275.

⁶¹ Carlos Vilas, «Estudio preliminar. El populismo o la democratización fundamental de América Latina», en: Carlos Vilas (comp.), *La democratización...*, op. cit.

⁶² Ver Carlos Zubillaga, «El batllismo: una experiencia populista», en: Carlos Vilas (comp): *La democratización...*, op. cit.

articulan en base al aparente carácter externo de las contradicciones (la puja estado provincial vs. estado nacional). Ello permite enunciar un discurso que se asienta en torno a la defensa de los derechos esenciales de «la provincia», pone énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas de los «neuquinos» y potencia la sensación de cambios rápidos en las condiciones materiales y sociales; recreando en el imaginario colectivo la idea del equilibrio entre todos los sectores y la viabilidad de su participación y progreso dentro de los límites provinciales. Por la dinámica del sistema político y la fuerte tendencia a la personalización del liderazgo, los dirigentes del MPN conservan una relativa autonomía que posibilita reformular posiciones según las circunstancias, sin que ello implique pérdida de legitimidad electoral.

En síntesis, el estado neuquino se plasma como articulador de las relaciones sociales, planteándose su relación con la sociedad en los diferentes planos. Ello significa que se da una necesaria relación entre la instancia local y los grupos locales predominantes para que éstos puedan expresarse en el estado. Como dice Oszlak, el rol del estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión politico-ideológica de una agenda vigente. Es decir, sería «una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional, orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar».⁶³

Desde sus orígenes no fue un actor pasivo o neutral, simultáneamente a la ampliación y consolidación de la sociedad asumió aquellas tareas que no iban a ser cubiertas por el capital. Por ello, fue creando infraestructura, dotando de equipamiento de bienes y servicios varios, creando las precondiciones para el ordenamiento jurídico, las condiciones de la reproducción del trabajo, de la salud, de la educación y de seguridad social; es decir, sentando las bases de la organización material de la sociedad.

Una modalidad esencial en el ejercicio del poder político del MPN lo constituye el clientelismo. Atendiendo a las características socioespaciales de la provincia, se trata de una práctica con dimensiones tanto urbanas como rurales que aplicada con estrategias diferentes «no excluye a priori a nadie del mercado de prebendas».⁶⁴ Resulta claro que, tanto a nivel provincial como municipal, la relación está vigorosamente institucionalizada por la estructura burocrática provincial (los ministerios y secretarías) y las organizaciones y expresiones barriales (sedes vecinalistas) propias del partido que mediatizan la relación colectiva de los ciudadanos con las esferas del poder político. Sin embargo, no puede negarse el rol fundamental que juega el liderazgo carismático de Felipe Sapag y sus «recorridos por el interior neuquino», que en una dimensión simbólica, concurren a reforzar compromisos, lealtades y sentimientos.

⁶³ Oscar Oszlak, «Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego», en: Oscar Oszlak (comp.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, CEA-CBC, 1997, vol. 1.

⁶⁴ Luigi Graziano, «Clientelismo», en Tullia Falletti et al. (comp.), *Cientes y clientelismo en América Latina*, Buenos Aires, UBA, 1997, p. 22.

De todos modos, admitiendo la importancia del contacto fluido, individual y cotidiano que pueda establecerse con los pobladores del interior y los sectores marginales urbanos, en esta provincia donde el partido aparece como la única institución sólida del estado, es obvio que «el carisma se traduce en obras». Coincidimos con la afirmación de Vilas respecto que «es mayor la adhesión a lo que el líder representa que a la persona del líder».

En síntesis, el triunfo del MPN hace ya más de treinta años, constituye como objeto de estudio, un fenómeno complejo. Dentro de él nos limitamos a reflexionar sobre aquellos rasgos que vinculan esta experiencia como una versión del populismo en la periferia capitalista. En 1963 había ya componentes distinguibles en forma permanente y que no era poca cosa, hombres con vocación de liderazgo, un núcleo mayoritario de peronistas con un accionar heterodoxo «impugnador» a la conducción nacional y un proyecto claro: llegar al poder. Con ello, el propósito de establecer una sociedad pacífica y ordenada que estuviera convencida que aquí no se daban relaciones de poder asimétricas y los conflictos eran funcionales y no estructurales, superables en su modificación.

La conquista del poder, exigió disponer de una base de apoyo que el populismo empenista fue armando y que le permitió afrontar la lucha política en todos los terrenos y cada vez con menores dificultades, en el campo electoral. Para ello, convocó a «todos los neuquinos» o los que se «sientieran neuquinos». El resto de partidos políticos nacionales con expresión local, no pudieron inclinar el aparato partidario a su favor, ni siquiera a los disconformes y marginados. Es que este partido-movimiento-estado, estuvo siempre sujeto a fuertes tensiones, simultáneamente, de tradición y de cambio, por ello, la competencia partidaria está en el interior del partido, quien creó su propia oposición.

La fracción burguesa que controla el estado y ejecuta esta forma de populismo, encuentra su soporte principal en las excelentes condiciones que otorgó, la economía de enclave, sin necesidad de diversificación de la economía y utilizando a la instancia como fuente de oportunidades de ganancias. Se desenvuelven de este modo, tanto acciones formalizadas, previstas y regladas en normas, como otras más informales, en las que no es posible desconocer los mecanismos de corrupción.

Resulta claro en Neuquén, como lo fue a nivel nacional para el 80, que no es dable disociar el desarrollo del estado de la construcción del proyecto político de una clase que expande negocios y adquiere cohesión interna en gran medida dentro del aparato estatal. Se fueron diseñando, a partir de 1963 los puntos básicos de partida para dar estabilidad y continuidad a la construcción del estado neuquino, el que fue adquiriendo condiciones para arbitrar entre las fracciones del bloque de poder, en una sociedad que se iba complejizando a medida que avanzaban las «ventajas comparativas» neuquinas y la ayuda central para las explotaciones de recursos rentables.

Por lo tanto, siguiendo la idea de Nun,⁶⁵ es posible pensar que en Neuquén hacia los años 1980, coincide la definición de la matriz productiva de la provincia con el «régimen populista». La permanencia del empenismo (1963-1999 ?) se dio sin alterar la forma de estado, porque los actores locales: sectores comerciantes, técnicos/burócratas resolvieron situaciones de gobierno sin conflictos sociales estructurales, logrando la modernización capitalista del estado neuquino. En un contexto histórico (1970/1980 a 1990), la centralidad de la que gozó el populismo fue acompañada de la debilidad del modelo de desarrollo provincial.

La estrategia aplicada en su modalidad populista, se preocupó más por captar la mayor parte del excedente del nivel exportador para reproducir la estructura de acumulación asentada en la ampliación del consumo personal, que por crear condiciones para afianzar un sector productivo menos dependiente de la renta agotable de los recursos naturales. Como toda estrategia populista fue cortoplacista, no sólo por estar fundada en los beneficios derivados de la explotación de recursos no renovables sino por la dependencia de decisiones extrarregionales, a la vez condicionadas por un mercado con alta volatilidad de precios. Los cambios en las orientaciones internacionales y la consecuencia reestructuración del capitalismo argentino a partir de los '90, desnudan la vulnerabilidad de esta estrategia populista de desarrollo.

Con la privatización de la escena pública, se continuó manteniendo solidaridad en la población producto de la dinámica política que había adquirido la sociedad neuquina en los «años de bienestar». A pesar de que la globalización determina el estallido del modelo económico neuquino en su versión «populista» y que los sectores dirigentes del partido en el gobierno, buscan nuevas alternativas en la reconversión económica de la provincia, desde los distintos sectores sociales se continúa operando con una lógica demandante sin asumir que Neuquén dejó de ser «la isla de bienestar» para convertirse en «un archipiélago del conflicto social».

⁶⁵ José Nun hace referencia que en determinados momentos históricos, pueden coincidir regímenes políticos de gobierno con regímenes sociales de acumulación. José Nun, «Populismo, representación y menemismo», en: Felipe Burbano de Lara (ed.), *El fantasma...*, op. cit.

Registro bibliográfico

ORIETTA FAVARO, MARIO ARIAS BUCCIARELLI

«A propósito del populismo. Estrategias de acumulación y cultura política en un espacio periférico. Neuquén, 1960-1990», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, año XI, Nº 21, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre 2001, (pp. 129-149)

Descriptor

experiencia populista / Neuquén / espacio periférico / estrategias de acumulación / cultura política / matriz productiva / partido provincial