

## Política y estrategias de reproducción en las provincias. Neuquén y Río Negro, 1983-2003

Orietta Favaro, Graciela Luorno

Orietta Favaro y Graciela Luorno son Docentes e Investigadoras de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue, y miembros del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura de CLACSO. e mail: oriettafavaro@speedy.com.ar e mail: graiuorno@arnet.com.ar

### Resumen

El objetivo del trabajo es aportar algunas consideraciones sobre el ejercicio de la política y de las prácticas, como el clientelismo, en provincias del norte de la Patagonia argentina: Neuquén y Río Negro. El tema se enmarca entre 1983 y el 2003 con el advenimiento de la democracia en Argentina. Régimen que, al igual que en otros países de América Latina, se deteriora producto de la aplicación de políticas neoliberales, cuyas consecuencias sociales, son entre otras, la pobreza, la inequidad y la consolidación de estrategias que la resquebrajan, como son los «favores por votos». En las provincias en estudio, a pesar de las similitudes en cuanto a etapas previas a su conversión en estados provinciales, se dan fuertes diferencias en la estructura productiva y sistemas políticos regidos por partidos hegemónicos o dominantes, cuyos dirigentes utilizan estrategias aggiornadas para la reproducción de su poder.

### Summary

The aim of the present research is to contribute with some considerations regarding the exercise of politics and practices, like clientelism, in provinces located in the north of «Patagonia Argentina», viz. Neuquén and Río Negro. The advent of democracy in Argentina in the period between 1983 and 2003 provides the setting for this topic. This democratic regime deteriorates, exactly as in other Latin American countries, as a result of the application of neoliberal policies, which social consequences are, among others, poverty, inequality and the consolidation of strategies that weaken it like «favours in exchange for votes». In the provinces under study, despite the similarities related to the previous stages to their becoming local states, big differences arise in the productive structure and in the political systems governed by hegemonic or dominant parties, whose leaders use updated strategies to reproduce their power.

Poco se reflexiona a nivel nacional acerca de la producción historiográfica de las provincias argentinas. Esto tiene que ver, no sólo con el lugar donde se encuentran las principales editoriales y centros de estudios y producción académica, sino más bien por la vigencia de una interpretación de la historia nacional. Ésta se conforma con los temas, problemas, sujetos, ideas, proyectos, etc., de una parte del país: el área pampeana y el litoral argentino. Es necesario jerarquizar dentro de la comunidad académica, los aportes que se hacen fuera de esa área, en una labor que a veces es solitaria, pero no aislada.

No es fácil estudiar temas-problemas de la historia política reciente, *en su dimensión provincial*. Se trata de sujetos de una sociedad nueva, de la política, de las prácticas, del sistema partidario, del estado; en definitiva, de la política y los sujetos individuales o colectivos en la arena de resolución de los conflictos.

En este orden, nos proponemos estudiar la política y las prácticas en el sistema político de dos provincias argentinas nuevas, Neuquén y Río Negro en las últimas décadas; estudio que contribuye a aportar reflexiones sobre lo político, el poder y las estrategias de su reproducción.

#### Voces convergentes. Resultados divergentes en Neuquén y Río Negro

Recordemos que ambos espacios –Neuquén y Río Negro<sup>1</sup>– revisten como territorios nacionales entre 1884 y 1955, ello implica que los gobernadores son designados por el poder ejecutivo nacional. Los habitantes participan sólo en la esfera municipal ya que si bien tempranamente se dan las condiciones para que se constituyan las legislaturas locales (la provincia debía reunir 30.000 habitantes), las mismas no se crean. De modo tal, que los habitantes –devenidos en ciudadanos a partir de 1955– no tienen,

excepto en espacios públicos o informales, lugares para efectivizar su participación política y/o partidaria. La provincialización y con ello, lo concerniente a crear los organismos e instituciones de la nueva instancia, se retrasa con motivo del golpe de estado de 1955 que depone a Perón y a partir de 1958, tanto Neuquén como Río Negro –en el contexto de la proscripción del partido peronista–, eligen por primera vez sus autoridades, triunfando en ambas la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Neuquén es una provincia mediterránea de la Patagonia argentina que representa el 2,5% del territorio nacional, limita al este con Chile y comparte con ese país 650 km<sup>2</sup> de frontera (la Cordillera de los Andes). A su vez, Río Negro, representa el 5,39% del territorio argentino y limita con Neuquén y Chile en el oeste, con la provincia de La Pampa al norte y al sur con la provincia del Chubut y con la provincia de Buenos Aires y el océano Atlántico al este.

<sup>2</sup> Recordemos que, luego del derrocamiento de Perón, el Radicalismo se divide en dos partidos: la Unión Cívica Radical del Pueblo (Balbín) y la Unión Cívica Radical Intransigente (Frondizi); esta última más cerca de los peronistas.

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 con un rol activo –tanto privado como público– durante los años 1940, para constituir un partido que reúna a los peronistas hasta tanto se levante la proscripción, situación que en Argentina se concreta en 1973. Se trata de la creación del Movimiento Popular Neuquino (MPN), partido provincial que con las mismas banderas del justicialismo, interpela a los ciudadanos con diferentes estrategias y asume su representación, condición que lo lleva a triunfar ampliamente frente a su principal contradictor, el Frente Justicialista de Liberación (Frejuli) en 1973, definiéndose como el partido hegemónico en el sistema político neuquino hasta la actualidad. Para entender la vigencia del partido provincial, es necesario recordar que la población de Neuquén se modifica, principalmente, por la fuerte presencia del estado nacional a través de sus empresas y de las grandes obras hidroeléctricas en la región, que lo convierten en un lugar de radicación de hombres y mujeres, como también de familias; ciudadanos de distintos sectores sociales y migrantes de otros estados locales que encuentran una provincia donde quedarse y, por lo menos, acceder a la educación, a la salud y a la vivienda, a la seguridad social, ofertada por la instancia estatal en plena consolidación, que otorga 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 los años 1980, Argentina ve plasmada la crisis de su régimen de acumulación, expresado por la escasa participación de la agricultura y la industria en el PBI, el aumento del sector terciario, la disminución de la inversión productiva y de las tasas de ganancia, y con ello, el desempleo. A pesar de lo enunciado, Neuquén desarrolla una estrategia económica que se conoce como el «modelo neuquino». El estado provincial funciona básicamente por el ingreso en concepto de la renta petrolera –58% de presupuesto provincial– y por las entradas provenientes de la coparticipación nacional que alcanzan al 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 aportes 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 –canon que recibe la provincia por la explotación de sus recursos hidrocarbúrferos– no opera en Neuquén en el mismo sentido que en otras provincias: mantenimiento de las acreencias; antes bien, se colocan en salarios, obras públicas, rutas, caminos, etc. Es im-

portante destacar el significado y peso en la provincia de la masa salarial, que implica el 72% del gasto total, significando 30 millones de pesos por año. Es un estado con una estructura de recursos dependientes de las regalías, comparativamente con otras instancias petroleras, que operan con una oferta más heterogénea y una menor dependencia del canon hidrocarburo. 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 cubra la actual composición del gasto público provincial»<sup>3</sup> y, de ese modo, lograr 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.

Neuquén, provincia dependiente de la renta petrolera, no resulta afectada con la devaluación. Antes bien, la influencia combinada del alza de los precios del crudo en el mercado internacional y la dolarización parcial de las regalías, mantienen su situación de privilegio. De todos modos, es factible que aparezca un «cuello de botella» ya que Repsol S.A.<sup>4</sup>, la más importante empresa privada que explota el petróleo en la cuenca neuquina, puede llegar a su techo histórico en los pocos años que viene desarrollando la actividad desde que se privatiza YPF (1991). 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<sup>5</sup>.

Por otra parte, Neuquén, una provincia rica, tiene el mayor índice de pobreza de la Patagonia<sup>6</sup> —a pesar de haber pasado del 20.9 % de desocupación en mayo del 2002, al 13.1% en julio del 2003<sup>7</sup>—, sí que existen-

<sup>3</sup> Oscar Salazar, «El gasto público neuquino jaquea el presupuesto», en: *Río Negro*, General Roca, agosto de 2003, Suplemento Económico, pp. 2-3.

<sup>4</sup> La compañía hispano-americana produce 500 mil barriles de petróleo diarios, cuenta con reservas comprobadas superiores a los mil quinientos barriles y a 6.5% de pies cúbicos de gas natural. Sobre la base de 17.000 empleos que genera la actividad en la provincia, entre trabajadores bajo convenio, contratados y obreros de la construcción, Repsol se maneja con un equipo de planta de 720 personas y 4.200 trabajadores que pertenecen a las pequeñas y medianas empresas de servicios y emprendimientos petroleros.

<sup>5</sup> La cuenca neuquina comprende parte de Río Negro y Mendoza y la totalidad de la provincia de Neuquén. Además, la unidad de negocios, Repsol, produce el 62% de hidrocarburos en el país, de los cuales, el 22.7% de la cuenca neuquina son exportados, el 54.4% se abastece las industrias en el mercado interno y el 62.2% de las ventas globales a las distribuidoras; ya no solo estamos hablando de petróleo sino también de gas, fluido exportado por gasoductos al exterior y al interior del país.

<sup>6</sup> Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos y por zona de medición (2001).

<sup>7</sup> Las encuestas y censos, nacionales y locales, consideran a los beneficiarios de los programas de empleo como ocupados plenos.

do la pobreza y la indigencia<sup>8</sup>. Este panorama estimula los permanentes conflictos sociales, con cortes de calles y de rutas, mecanismo de protesta, a través del cual se reclama a las autoridades: trabajo, subsidios y planes de ocupación. Se produce un efectivo y continuo accionar de los «piqueteros», desocupados, sub-ocupados u ocupados que realizan reclamos<sup>9</sup> y utilizan varias estrategias, fundamentalmente el bloqueo de acceso a ciudades, constituyéndose este método en su marca registrada.

En este marco socio-económico de la provincia, el partido provincial MPN gobierna hace cuarenta años, tanto en momentos constitucionales, como en épocas no regidas por la constitución. En 1983, luego de la dictadura militar, nuevamente es elegido el MPN. La sucesión de gobernadores, desde su fundador y líder, Felipe Sapag, tiene a figuras destacadas de los orígenes de este partido-movimiento-estado<sup>10</sup>. Desde los '90, en una lenta y tortuosa lucha interna se divide el partido en

dos líneas, que operan 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 dirección del partido sino también, tanto en internas abiertas como cerradas, por la conducción de la provincia. Durante años, se ha desarrollado una lucha facciosa intra-partidaria, mientras la «oposición» asume cómoda el papel que le adjudica el hegemónico «emepenisismo»: ser una simple minoría legislativa. En la última década, 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

<sup>8</sup> Testimonios 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, los planes trabajar o los jefes o jefas de hogar; sin contar el apoyo a las familias de cajas de alimentos o directamente con el otorgamiento de la comida en los comedores comunitarios que funcionan en las comisiones barriales.

<sup>9</sup> Los piqueteros son conocidos a nivel nacional a partir de las puebladas cutralquenses (Cutral Co-Plaza Huincul, área del petróleo neuquina, que con la privatización de YPF llega a que más 5000 personas sobre una población de 50 mil, queden sin trabajo). En Neuquén, como en el resto de Argentina, no constituyen una fuerza homogénea, antes bien, se encuentran fragmentados en siete grupos que concentran miles de personas y reciben más de dos mil subsidios por mes.

<sup>10</sup> 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.

acuerdo mínimo que permita generar un proyecto alternativo. 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.

Esta elección permite al gobernador volver a «su apuesta nacional»<sup>11</sup>. Para ello retoma un proyecto pergeñado en el año 2002, por el cual intenta organizar un movimiento federal, iniciando una serie de contactos, acuerdos, visitas y presentación en medios de comunicación locales y nacionales e internacionales 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 buscar inversiones para 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»<sup>12</sup>.

Mientras esto sucede, ¿que reflexiones hace la oposición sobre su fracaso? Un referente importante del radicalismo afirma que el resultado de las elecciones para go-

bernador, 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 o la de Salta, de Santiago del Estero o la de Buenos Aires, 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»<sup>13</sup>. 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.»<sup>14</sup>. Lo que parece olvidarse la oposición es la necesidad de buscar una explicación que permita entender ¿por qué el partido provincial —aparte de ejercer el más amplio y complejo control del aparato estatal—, logra interpelar y representar, con sus enunciados, 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 repre-

<sup>11</sup> Gabriel Rafart, «El MPN y su apuesta nacional», en: *Río Negro*, octubre de 2003, p. 10. La apuesta nacional es mayor luego del triunfo local en octubre del 2005.

<sup>12</sup> *Río Negro*, 07/10/2003, p. 13.

<sup>13</sup> Ricardo Villar, «Las preferencias de los neuquinos», en: *Río Negro*, octubre 2003, p. 9.

<sup>14</sup> Raúl Radonich, «Sobisch vs. Kirchner», en: *Río Negro*, octubre de 2003, pp. 9-10.

sentación<sup>15</sup>, en las que no sólo se encuentran algunas coincidencias ideológicas (lo parroquial es más cercano y factible que lo nacional), sino la construcción material-social que logra el empenismo.

Más aún, frente al tradicional cuestionamiento de la oposición respecto de la economía de enclave de Neuquén, es el propio Jorge Sobisch, quien instala en la sociedad la idea que ya no se puede seguir viviendo de la renta petrolera y la necesidad de diversificar. 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. Viaja a México, Brasil, Chile, buscando inversiones y concretando reuniones con grupos empresarios locales. Reafirma su alianza estratégica con Repsol S.A. de hace tres años, cuando le adelanta contratos de concesión por casi veinte años sobre una de las áreas más ricas en hidrocarburos; ahora, pretende realizar operaciones similares con Petrobrás (que adquiere activos de Pérez Companc). Por ello, se traslada a Brasil, para proponer adelantar la concesión de contratos y renovar otros de conce-

sión de áreas petroleras de la provincia que tiene la empresa argentina, entre ellos, ricos yacimientos de petróleo y gas. Se acuerdan inversiones por parte de las empresas, que parecen dirigirse a integrar «la élite social estratégica del gobierno neuquino de Sobisch...». En el caso del viaje a Chile, se orienta además del clásico intercambio turístico, comercial y académico, a la construcción de un gasoducto desde Cutral Co (ciudad que vive del área petrolera cercana) que vincule Temuco (Chile) y su zona de influencia; proyecto de procesamiento de celulosa y la ratificación de la utilización de puertos chilenos. A su vez, en su visita a México se acuerda concretar el proyecto de exportar gas neuquino desde puertos trasandinos (Concepción-Talcahuano) a México y California (USA)<sup>16</sup>.

En el caso de 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, energética<sup>17</sup>. En la década del

<sup>15</sup> Marcos Novaro, «El debate contemporáneo sobre la representación política», en: *Desarrollo Económico*, N° 137, Buenos Aires, IDES, 1995, pp.145-157.

<sup>16</sup> *Río Negro*, General Roca, noviembre de 2003, p. 14.

<sup>17</sup> Se divide al territorio provincial en zonas, que más que estar señaladas por 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 de centros con altos grados

sesenta el «federalismo» no se articula en la «nueva provincia», y si de algún modo lo hace es tardíamente y ajeno al peronismo local, situación que caracteriza al «neoperonismo» neuquino del 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, iniciándose 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, aun antes de la provincialización.

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. 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 los gobiernos nombrados por el «onganiato» son jaqueados por movimientos de protesta social y política difíciles de contener, tales como las protestas populares de Cipolletti (1969), Bariloche (1970) y Gral. Roca (1972). Estas puebladas dan cuenta de conflictos que tienen un doble origen: intra-clase —clase dominante local— e intra-provincial, dado que responden a intereses «localistas». Es decir, son acciones de protesta en las que participan diferentes sectores sociales, cuyo origen se encuen-

de desconexión entre sí y caracterizadas 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.

tra en el sentido de pertenencia a una localidad. Asimismo, son antagonismos liderados por los sectores dominantes de cada localidad; prueba de la disputa por el control de la distribución de la renta rionegrina a partir del predominio de una localidad sobre otra. 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, buscando 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 de Requeijo (1969-1972)<sup>18</sup> de intentar modificar el polo de desarrollo provincial extrayendo recursos del Alto Valle para trasladarlos al aparato burocrático de la capital rionegrina<sup>19</sup>.

El radicalismo pierde la gobernación en 1973 cuando el FREJULI logra imponerse con Mario Franco (1973), sin constituir una alianza de partidos; siguiendo los lineamientos del gobierno nacional, desecha

el *Proyecto de Regional Comahue* y reivindica la identidad regional patagónica.

A partir de las elecciones de octubre de 1983, la UCR rionegrina logra construir una «hegemonía excluyente» en la política provincial<sup>20</sup>, mientras el peronismo tiene presencia en la zona andina con centro en Bariloche. En este marco, el Partido Provincial Rionegrino (PPR) expresa las aspiraciones «provincialistas» de un importante sector independiente del electorado, logrando ocupar en 1987 un tercer lugar alterando el modelo bipartidista. 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<sup>21</sup> y una buena parte de la población rural migra a los centros urbanos del Alto Valle, particularmente hacia Gral. Roca. A la migración intraprovincial debemos sumar los inmigrantes chilenos —producto de la expulsión generada por el mo-

<sup>18</sup> Requeijo centra su atención en los intereses de los sectores dominantes de la capital provincial, Viedma, llevándolo a conformar sus cuadros tecno-burocráticos con recursos de esa ciudad, para obtener una mayor representatividad entre la población del área atlántica.

<sup>19</sup> Mabel Manzanal, «Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la Provincia de Río Negro: 1958-1964», en *Revista Interamericana de Planificación*, XIV, 53, marzo 1980. Alejandro Rofman y Luis Alberto Romero, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

<sup>20</sup> Osvaldo Álvarez Guerrero, (1983-87); Horacio Massaccesi (1987-1995); Pablo Verani (1995-2003) y Miguel Saiz, recientemente electo.

<sup>21</sup> Entre ellas, Ingeniero Jacobacci, Maquinchao y Los Menucos (localidades de Río Negro).

delo 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 cuentrapropista o realizando cualquier trabajo a destajo, incrementado 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, la provincia atrae la atención nacional con el proyecto de traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma. Este proyecto se desactiva con el «menemismo» y la ley se deroga. En el terreno de la política local, el radicalismo 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 imponerse electoralmente ni aun en las recientes elecciones del 31 de agosto de 2003. El deterioro de los sistemas de salud y educativo, la desindustrialización, los bolsones de pobreza,

la desarticulación provincial no impiden que el partido radical se configure en un partido hegemónico<sup>22</sup> y su líder, tras dejar la gobernación, sea el candidato más firme para la presidencia del partido.

La economía de Río Negro desacelera su crecimiento respecto de décadas anteriores, con una tasa de crecimiento anual de 1,6%<sup>23</sup>. Asimismo se incrementan los cargos de la planta docente 84% y en la administración general en 18%<sup>24</sup>. En contraste, en los años '90, el crecimiento poblacional de la porción rionegrina del Alto Valle es prácticamente nulo, mientras que en los '80, alcanza una tasa del 2,31% anual<sup>25</sup>. 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 del alto-valle rionegrina es expulsora, la neuquina actúa como espacio de atracción poblacional<sup>26</sup>. En este marco, la zona andina de Río Negro es el área de la provin-

<sup>22</sup> La definición del partido hegemónico, se refiere a las últimas décadas, no en el contexto del sistema político, ya que en ese sentido, sería a nuestro criterio, sólo dominante.

<sup>23</sup> La tasa promedio de los periodos precedentes es del 2.6%.

<sup>24</sup> Secretaría de Programación Económica Regional Provincia de Río Negro. Informe socioeconómico social. Dirección Nacional de Programación Económica Regional, febrero de 1995, p. 32.

<sup>25</sup> Si se tiene en cuenta el crecimiento vegetativo 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.

<sup>26</sup> Guillermo Wood, «Río Negro hacia el 2000. Situación económica, social y financiera de la Provincia de Río Negro, Diagnóstico y propuesta superadora», en: *Río Negro*, General Roca, 1998.

cia 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 des-industrialización, 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.

Con esta dinámica provincial, 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 provincial<sup>27</sup>. Asimismo, la intensidad de la competencia internacional fragmenta internamente este 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 pobla-

ción nativa, los desocupados, concentrados en la periferia de los centros urbanos o dedicados a las actividades de subsistencia en las áreas rurales.

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 ellas 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 fuertes 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 (Movi-

<sup>27</sup> Las últimas acciones de protestas de fruticultores que alcanzan repercusión nacional, son encabezadas por el propio gobernador Verani.

miento de Acción Rionegrina) con Eduardo Rosso y el Frente Grande con Julio Arriaga, que forma una alianza multipartidaria. Verani, el gobernador saliente, ve su posibilidades disminuidas 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 (PJ), 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 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<sup>28</sup>.

La UCR no sólo mantiene el control del poder ejecutivo con el ajustado triunfo de Saiz, 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 vuelva a favor de Saiz por el apoyo esencial de Viedma y Bariloche, mientras que en el departamento Gral. 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 alcanzaron en conjunto un 7% de los votos.

El turismo patagónico —en franco crecimiento tras la devaluación— y la región en particular, requiere de la creación de infraestructura con un esfuerzo de inversión significativo<sup>29</sup>. Asimismo, la ciudad más importante de Río Negro, San Carlos de Bariloche, se constituye en un refugio elegido por ciudadanos de otros puntos del país en busca de trabajo. La actividad turística crece en un 50 % en los dos últimos años, provocando un boom inmobiliario con reactivación de la construcción, motor secundario de la economía local. Recordemos que el intendente de la ciudad de General Roca, representa a los intereses privados del sector empresarial y los «acuerdos claves» establecidos con el radicalismo local y provincial permiten conservar la dominancia partidaria en Río Negro.

<sup>28</sup> *Río Negro*, 17/08/2003.

<sup>29</sup> Debemos señalar que la recaudación mensual promedio de Río Negro por coparticipación federal del 2003 es de 25, 2 millones de pesos. La provincia recauda en este ejercicio por impuestos propios algo más de 186 millones que equivalen a 15,5 millones mensuales, en *Río Negro*, 25 de enero de 2004, p. 8.

Un aspecto a destacar es la obtención por parte del poder político rionegrino de créditos del programa del Banco Interamericano de Desarrollo destinado a 2.500 PyMEs locales con orientación exportadora, y sectores productivos como el frutihortícola, tecnológico y turístico. Capitales nacionales y extranjeros tienen importantes beneficios con la instalación de casinos en lugares turísticos y ciudades estratégicas de la provincia<sup>30</sup>. Además el gobernador intenta integrar un Fondo Fi-

duciario para darle sustentabilidad a las regiones postergadas de la provincia.

Durante las cinco décadas de vida política autónoma de la provincia, la empresa de medios de comunicación, diario *Río Negro*, se ha mantenido en el centro de los conflictos, decisiones y estrategias de reproducción del poder del radicalismo, operando con su poder monopólico en el escenario político, movido por sus propios intereses, con acciones ambiguas pero eficaces a la hora de la continuidad del poder provincial<sup>31</sup>.

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 argentinos, especialmente cuando la pobreza se intensifica, por los efectos de las políticas neoliberales que dejan sin trabajo a miles de personas. Asociado a la fragilidad de la democracia, no la mejora, antes bien, la deslegitima. Entendido como un intercambio personalizado de favores, bienes y

servicios por apoyo político y votos entre las clases subalternas y la burguesía<sup>32</sup>, pérdida como una institución extremadamente influyente, informal y a veces oculta<sup>33</sup>. 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, la conformación de los lazos clientelares verticales se puede considerar como lo exactamente

<sup>30</sup> La empresa española CODERE Argentina SA presentó una iniciativa privada para participar en la explotación del juego en Río Negro tras la privatización del sector en 1997.

<sup>31</sup> Horacio Massaccesi, *Haceme Senador. Cinco décadas de política y periodismo en Río Negro*, Ediciones Somuncurá, C.D. Patagones, 2003.

<sup>32</sup> En los estudios locales sobre Neuquén, la burguesía neuquina, aparece formada por un grupo de nuevos ricos, muchos de ellos funcionarios públicos que ven prosperar sus ganancias debido a su ingreso al estado local, a la afiliación al partido provincial y a instalarse en las cámaras legislativas en el orden nacional. El principal referente del partido hasta los años 90, Felipe Sapag, era un pequeño comerciante; y el actual, hoy gobernador, es un hombre que viene de dirigir una imprenta. Es decir, predomina en Neuquén un empresariado que se enriquece en la medida que se cobija en el estado local.

<sup>33</sup> Javier Auyero, *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2001, en referencia al concepto de «democracia delegativa» de Guillermo O'Donnell.

opuesto a las redes horizontales de compromiso cívico que promueven una auténtica comunidad 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 asociaciones clientelistas se caracterizan por su forma cerrada y no participativa, diferente de las organizaciones colectivas de protesta, que se valen del número de participante 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 lo elige.

Por ello, cuando un partido posee una maquinaria estatal —como es el caso de los dos entramados motivo del estudio— puede controlar el juego político y utilizar a sus clientes para preservar los intereses de los políticos del partido.

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 la 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. Ante el temor que los recursos desaparezcan y que la relación se rompa, no cambian su voto<sup>34</sup>. 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 in-

<sup>34</sup> La línea de indigencia calculada por el INDEC es de 311,90 pesos mensuales para la familia tipo y ninguno de los hogares con ese único 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 Raúl Aranda, *Qué es el clientelismo político*, trabajo presentado en la Maestría Universitaria en Educación Social y Animación Sociocultural. Universidad de Sevilla, España, policopiado.

tenta implementar una tarjeta social<sup>35</sup>, bancarizando la asistencia social; en definitiva, «se congela el mundo y los vínculos de intercambios a la relación entabla-

da entre el puntero del partido-empleado estatal y el hombre o la mujer corriente de los sectores del trabajo o indigentes...»<sup>36</sup>.

La geometría de las contiendas electorales.

Los ciudadanos como terreno de disputa

En las elecciones realizadas en Neuquén para elegir autoridades provinciales (2003 y 2005) contrariamente a lo que se presume, triunfa ampliamente el MPN. Más 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 electoral<sup>37</sup> que nombran uno o dos jefes de mesa en función de 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 pro-

vincial «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 las 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 su base de sustentación, la fábrica, que lleva a los dirigentes, con la utilización de los mismos mecanismos de décadas atrás, a la ne-

<sup>35</sup> La tarjeta se denomina «Confiable solidaria», por medio de la cual se apunta que *el cliente* retire dinero en efectivo de los bancos y le sirva para comprar comida en algunos supermercados. Además de ser un buen negocio para la entidad bancaria de la provincia y de algunos comercios grandes; cuando se trata de implementar el empadronamiento el gobierno dice que su objetivo es convertirla en «un cerrojo al clientelismo», «terminará con los punteros», «evitará los vicios», etc. El proceso continúa, más lentamente y con modificaciones, luego de la reacción de los beneficiarios-afectados y de la represión policial y sus consecuencias. Es de hacer notar, que este tipo de control sobre los subsidios, se estudia implementar también al nivel del gobierno nacional.

<sup>36</sup> Para mayor información, ver la columna de Gabriel Rafart, en *Río Negro*, 29 de septiembre de 2003.

<sup>37</sup> En el caso de Neuquén capital, lo forman los propios ministros y funcionarios de línea.

ociación con los funcionarios de turno.

Un testimonio, en una amplia nota publicada en oportunidad de una elección interna del empenismo 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 algún 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 su voto, que está dentro del sobre trucho, y se retirará rumbo a la cueva del partido. 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 prelude 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.....»<sup>38</sup>.

El puntero, *referente* político en los barrios, se convierte en un mediador. Las entrevistas realizadas en las dos provincias, tanto a punteros como a mediadores o militantes de primera línea de empenismo y del radicalismo, dan cuenta de como per-

<sup>38</sup> F.J.P., mayo de 2002.

ciben 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 vecinales<sup>39</sup>. 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 efectivo, insumos como garrafas para gas, computadoras y plantines. Por otra parte, tienen un control importante sobre el funcionamiento de los comedores donde asiste la gente del barrio, en particular, los niños. En el comedor es 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 partido<sup>40</sup>, 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.

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 trabaja y cobra beneficios por las dos líneas internas (sapagistas y sobischistas) en las que se divide el partido.

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, dicen, es el que ve las necesidades de su vecino, trata de conseguirle

<sup>39</sup> La ciudad de Neuquén tiene 202.000 habitantes y cuenta con 45 barrios constituidos por ordenanza municipal; además de 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).

<sup>40</sup> Según los testimonios orales recogidos, cobran \$ 350. Barrio Hibepa, 11 de octubre de 2001.

cosas y «cuando estamos en campaña les podés ir a pedir el voto» porque «el vecino enseguida te cataloga»<sup>41</sup>.

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-seguridad<sup>42</sup>. Cuando se le pregunta a algunos de los dirigentes de los cuadros intermedios del MPN si el partido es personalista, ya que gira alrededor de Sapag durante años, luego con Sobisch, coinciden que efectivamente es así, pero a diferencia de los otros partidos, en éste, se deja 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 municipal»<sup>43</sup>. Cuando se consulta a las mujeres, aparecen críticas a la dinámica interna del partido, al rol de las mujeres en el mismo<sup>44</sup>. 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», «per-

mite 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 oposición<sup>45</sup> y «no tienen dirigentes»<sup>46</sup>.

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 radicalismo<sup>47</sup> que se nutre de todos los sectores sociales mediante un corte vertical sobre la sociedad.

Para Rosso, candidato a gobernador por el 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,

<sup>41</sup> Testimonio oral, Barrio Hibepa, 16 de octubre de 2001.

<sup>42</sup> Humberto Njaim, «Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina», en *Nueva Sociedad*, 145, Caracas, 1996, 145, pp.139-147.

<sup>43</sup> Testimonio oral, M.Ch. Neuquén, 22 de marzo de 2002.

<sup>44</sup> Testimonio oral, M.P. Neuquén, 4 de abril de 2002.

<sup>45</sup> Testimonio oral, M.Ch. Neuquén, 22 de marzo de 2002.

<sup>46</sup> Testimonio oral, R.G. Neuquén, 2 de abril de 2002.

<sup>47</sup> 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.

bajo muchas formas, como empleos encubiertos, consultoras y sobrefacturaciones<sup>48</sup>.

Recordemos que el creciente déficit provincial durante la gestión de Massaccesi deriva en la aplicación de políticas de ajuste, una importante reducción salarial y abultado endeudamiento, estallando una crisis social de ribetes imprevisibles que se traduce en los hospitales sin servicios, las escuelas sin clases, salarios atrasados 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 10 millones 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 termina 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 ex 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 2003<sup>49</sup>. 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 político<sup>50</sup>. 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 carismática<sup>51</sup> con gestos de solidaridad y de compadrazgo. El *veranismo* (como se lo denomina), 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 radi-

<sup>48</sup> Entrevista a Eduardo Rosso, en *Río Negro*, 31 de julio de 2003, p. 16.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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. Cf. Pablo Oreja, *Lucas y sombras del XX. Relatos y reflexiones desde General Roca (1899-1999)*, General Roca, 2000.

<sup>51</sup> Max Weber, *Ciencia y política*, Buenos Aires, CEAL, 1991.

calismo se instala en los últimos 20 años, en una fuerte mayoría de la población.

En las elecciones recientes signadas por la fragmentación en los partidos mayoritarios y la emergencia de otras fuerzas políticas –movimientos vecinales–, el radicalismo provincial vuelve a ganar la apuesta. La dirigencia política de los partidos de la oposición no puede o no sabe «convertirse en banqueros de ese flujo presentado en liderazgo político de alternativa»<sup>52</sup>. El escrutinio final se vuelca a favor de Saiz por el apoyo de las ciudades de Viedma y Bariloche, perdiendo en Roca y la mayoría de las localidades del Alto Valle<sup>53</sup>.

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*»<sup>54</sup>.

Sin lugar a dudas, el protagonismo del empleado público rionegrino, dentro de la economía regional, crece en las últimas décadas<sup>55</sup>. Comparando la cantidad de trabajadores públicos entre 1960 y el año 2000, se produce un aumento de un 50 % en el marco de la apertura democrática<sup>56</sup>. En 1995, Pablo Verani gana las elecciones internas en el radicalismo y luego las generales en la provincia<sup>57</sup>; 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*

<sup>52</sup> Daniel Ayala, «El sistema Político en Río Negro», en: *Río Negro*, 26 de mayo de 2003, p. 17.

<sup>53</sup> La UCR obtuvo la mayoría en la Legislatura y conservó 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 para Encuentro, 2 para el MARA y 1 para el PPR.

<sup>54</sup> Testimonio Oral, L.S. General Roca, 20 de marzo de 2002. El destacado es nuestro.

<sup>55</sup> 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%.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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 %.

*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 sucedieron en el propio frente interno: los blancos «mendioristas» (Mendiroz) 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 ofrece diferencias en el ejercicio del poder y permite la renovación de una parte de los cuadros tecno-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 interna: el *Grupo Agenda* que se convierte en un contrapoder<sup>58</sup>. 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 antes (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, en el caso que ilustramos, 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»<sup>59</sup>; 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.

<sup>58</sup> El grupo oficial tenía dos grupos: el «veranismo» con 12 diputados y el Agenda con 10. A este último grupo se le suman en la tarea parlamentaria 3 legisladores de otros partidos.

<sup>59</sup> Concepto acuñado por Steve Levitsky (1996), citado por Javier Auyero, *La política de los pobres*, op. cit.

La compra de votos es cuestionada también por la iglesia rionegrina, que 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»<sup>60</sup>.

El testimonio de un referente clave del radicalismo de Roca señala que:

«los referentes se identifican con grupos de trabajo político. Los cabezas barriales o de sectores son los que reorganizan 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 ..... 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 sí 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.

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... »<sup>61</sup>.

Otro testimonio, un funcionario municipal, dice:

«...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»<sup>62</sup>.

El radicalismo —desde el discurso oficial y desde la narrativa de los mediadores— se asocia con la provisión de bienes a los necesitados (chapas, remedios, colchones, ladrillos, mercaderías, alimentos). Se cons-

<sup>60</sup> Semanario *La Comuna* de General Roca, 25 al 31 de agosto de 2003, p. 9.

<sup>61</sup> Testimonio oral, O.P., General Roca, 12 de septiembre de 2003.

<sup>62</sup> Testimonio oral, L.S., General Roca, 20 de marzo de 2002.

truye 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 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 coorganizan los actos partidarios<sup>63</sup>.

En síntesis, las prácticas políticas del radicalismo se manifiestan en la presencia de varios sistemas de movilización de las lealtades políticas, conservación de caciques barriales o jefes políticos que ocupan em-

pleos 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, como partido nacional, no constituye una fuerza significativa, sino un conjunto de partidos provinciales con los que el justicialismo de Kirchner busca romper los límites del partido e ir anudando alianzas ampliando la base de sustentación política de su proyecto de «transversalidad». Objetivo que a futuro se puede constituir en una aporía: ¿permitirá preservar la hegemonía del justicialismo? o ¿el resurgimiento de la centenaria fuerza política de la UCR vendrá de la mano de la dirigencia del interior?

#### Reflexiones finales

Los dos espacios analizados del norte de la Patagonia, comparten similitudes políticas y difieren en cuanto a su estructura productiva. Por un lado, son escenarios que se conforman en provincias en el mismo momento, a mediados del siglo XX, luego de setenta años de operar como territorios dependientes del poder central. Tanto en el momento territorialiano (1884-1955), como provincial (a partir de 1955) el estado nacional tiene una fuerte incidencia, tanto en la consolidación de su sistema político como en su modelo económico. Sus estructuras productivas, cambiantes, más o menos diversificadas, mues-

tran hacia los años '90 el punto de inflexión, surgen las fisuras al modelo, los sujetos sociales —nuevos y viejos— aparecen y desaparecen, ante las transformaciones provocadas por las privatizaciones de empresas públicas, la crisis fiscal, la crisis política y la consecuente protesta social que se convierte en algo cotidiano.

En rigor, en Neuquén y en Río Negro, la heterogeneidad espacial —mayor en esta última provincia— es acompañada por una homogeneidad política: empenismo o radicalismo, en un caso hegemónico en el otro predominante en el sistema partidario. Esta homogeneidad política se sostiene

<sup>63</sup> Testimonio oral, P.I., General Roca, 18 de marzo de 2002.

ne en parte, por el despliegue de formas interesantes de prácticas, llevadas a cabo por los dirigentes locales, quienes a pesar de las expectativas de parte de la sociedad que comprueba una vez más que los partidos no le resuelven sus problemas, apuestan a su continuación en la estructura de poder. Hay en cierto modo, en la devaluada ciudadanía provincial de ambos estados, el predominio de la orientación delegativa hacia los poderes ejecutivos.

En síntesis, aunque el debate actual de la política se centra entre quienes la conciben o no, 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 de una estrategia *aggiornada* de reproducción del poder, el clientelismo, dinámica 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 lo que hace a su capacidad de proteger a los ciudadanos en el funcionamiento de la democracia.

Es que si bien en los años 1980, en gran parte del América Latina, particularmente

en Argentina, se produce el derrumbe del régimen autoritario, iniciándose la transición democrática, ésta no finaliza con un nuevo ciclo de elecciones. Los regímenes políticos que se instauran en Argentina desde 1983, no logran arraigar en la ciudadanía 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 no define el camino que permita articular el 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 se aleja más de la política en la que convive la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el corporativismo, en su conjunto, permite afirmar —coincidiendo con O'Donnell— que hay «democracias delegativas» y «ciudadanos de baja intensidad»<sup>64</sup>. Nos referimos a que, por una parte, los ciudadanos disminuyen su participación, delegando parte de sus derechos y acciones al poder ejecutivo; y, por otra, el estado, cada vez expresa menos los intereses generales y se muestra descarnadamente representando a los sectores privilegiados de la sociedad. Es una instancia que no puede validar su legalidad por la

<sup>64</sup> Alicia Iriarte, María Vásquez y Claudia Bernaza, *Democracia y ciudadanía: reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina*, Barcelona, Instituto Internacional de gobernabilidad, 2000.

inequidad social que concreta a través de sus políticas y se sostiene con baja intensidad de la ciudadanía<sup>65</sup>. Por ello, quizás tenga razón Gianfranco Pasquino, cuando afirma que, si bien la democracia gana la batalla contra los autoritarismos y totalitarismos y éstos se ven forzados a homenajearla definiendo a sus propios regímenes (de-

mocracias guiadas, populares, populistas, etc.), la alternancia resulta rara, «...las victorias de la oposición ocurren por el agotamiento de las experiencias de gobierno y sobretudo, de los gobernantes y de sus propias cualidades personales»<sup>66</sup>. ¿Será este el caso de las provincias del norte patagónico, en particular, el neuquino?

### Registro bibliográfico

FAVARO, ORIETTA y IUDRNO, GRACIELA

«Política y estrategias de reproducción en las provincias. Neuquén y Río Negro, 1983-2003».

ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XVI, Nº 31, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2006 (pp. 165-189).

### Descriptor · Describers

Neuquén / Río Negro / democracia / política / clientelismo / pobreza / desigualdad social

Neuquén / Río Negro / democracy / policies / clientelism / poverty / social inequality

<sup>65</sup> Guillermo O'Donnell, «Estado, democratización y ciudadanía», en: *Nueva Sociedad*, 128, Caracas, 1993.

<sup>66</sup> Gianfranco Pasquino, «No me parece que el gobierno argentino pueda ser definido como de izquierda», en: <http://www.escenariosalternativos.org>