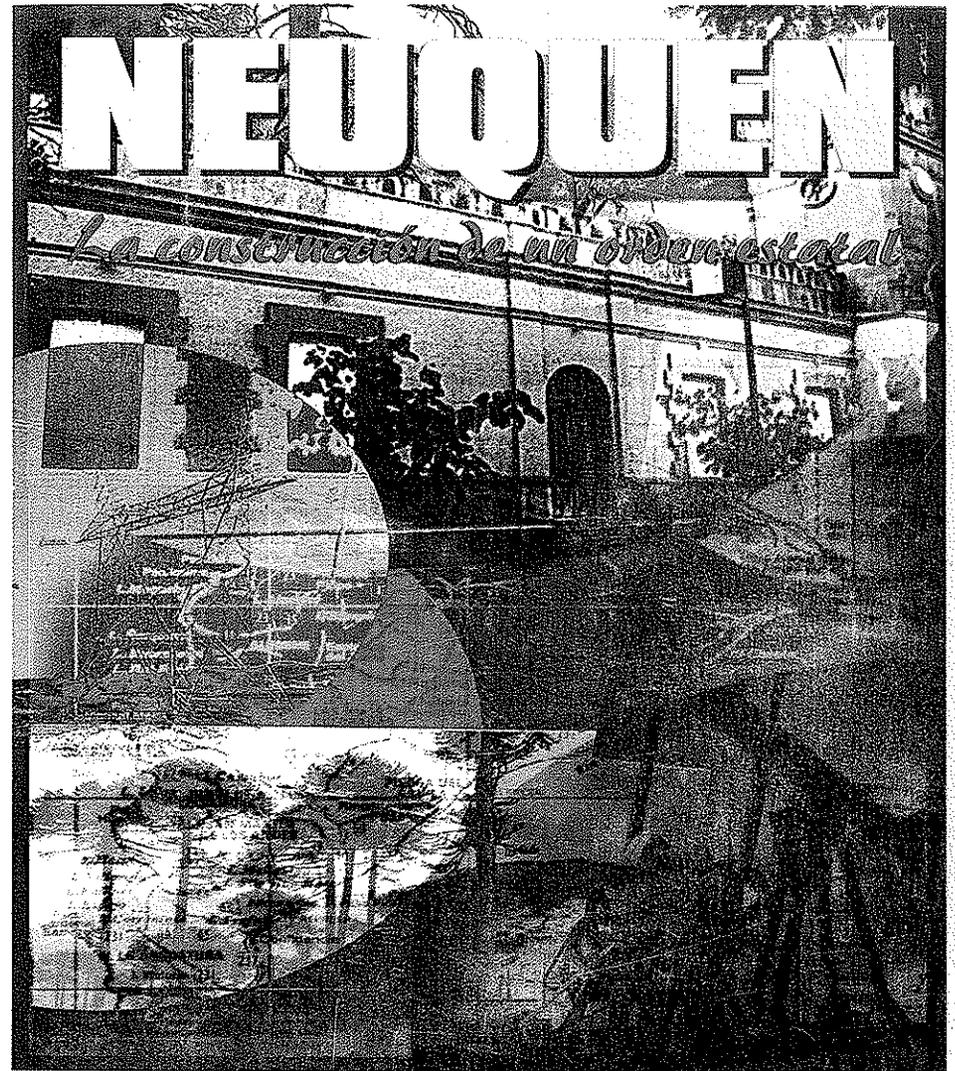


ORietta Favaro
EDITORA

M. Arias Bucciarelli, N. Garcia, A. González,
G. Iuorno, S. Palacios, M. C. Scuri.



CEHEPyc

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE ESTADO, POLÍTICA Y CULTURA

NEUQUÉN

La construcción de un orden estatal

ORIETTA FAVARO
EDITORA

M. Arias Bucciarelli, N. Garcia, A. González,
G. Iuorno, S. Palacios, M. C. Scuri.

CEHEPUC

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE ESTADO, POLÍTICA Y CULTURA

Año 1999

EDITORA

ORietta FAVARO

EQUIPO DE TRABAJO

Orietta Favaro

Mario Arias Bucciarelli

Norma Beatriz García

Alicia Esther González

Graciela Elvira Luorno

María Susana Palacios

María Carolina Scuri

© 1999, por Universidad Nacional del Comahue.
Buenos Aires 1400
8300. Neuquén, República Argentina
Edición a cargo de Orietta Favaro.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
I.S.B.N. Nº 950 - 9859 - 48 - 6
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

ÍNDICE

Presentación <i>Orietta Favaro</i>	9
Prólogo <i>Atilio Boron</i>	11
La reconciliación de la historia con la política. Aportes teóricos y metodológicos en la historia política neuquina. <i>Orietta Favaro</i>	13
El estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención. <i>Mario Arias Bucciarelli</i>	27
Entre territorio y provincia. Libaneses y sirios, comercio y política en el Neuquén. <i>Orietta Favaro y Graciela Iuorno</i>	55
Partidos nacionales en un espacio provincial. Neuquén, 1957-1966. <i>Alicia González y María Carolina Scuri</i>	81
Continuidades y rupturas en la política neuquina. Los contradictores y su lucha en la definición del sistema político, 1970-1973. <i>Orietta Favaro, Graciela Iuorno y María Susana Palacios</i>	107
El Movimiento Popular Neuquino, 1961-1973 ¿Una experiencia neoperonista exitosa? <i>Orietta Favaro</i>	135

Aproximación a la historia del pensamiento político neuquino. Un momento de definición partidaria: el "Sur Argentino" y el Movimiento Popular Neuquino, 1970-1973. <i>Norma B. García</i>	167
Una interpretación global de las políticas económicas neuquinas. El intento de desarrollo industrial, 1958-1976. <i>Graciela Iuorno y Alicia González</i>	193
La conformación de una provincia exportadora de energía. Neuquén, 1950-1980. <i>Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli</i>	225
El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante. <i>Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli</i>	253
Políticas de ajuste, protestas y resistencias. Las puebladas cutralquenses. <i>Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno</i>	277
Referencias de los autores y del editor.	293

PRESENTACIÓN

El volumen que presentamos es el producto de las investigaciones finalizadas y otras en curso, desarrolladas en el contexto de la política de investigación de la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional del Comahue.

Se presenta un estudio que tiene un denominador común: el origen y desenvolvimiento del estado neuquino, las características que reviste la política y lo político en este espacio y la estructuración del poder en la instancia territorial-provincial. Los trabajos están a cargo de historiadores de la Facultad de Humanidades, integrantes de un grupo constituido al comenzar los años 1990, artículos que no sólo han sido analizados por los especialistas de la temática sino que también se han discutido en reuniones científicas de la disciplina.

En el contexto que la Historia Política vuelve a ocupar un lugar central en la historiografía contemporánea, como afirman algunos colegas (Melón Pirro y Pastoriza, 1995) se reconsidera tanto la narratividad como instrumento de explicación como la especificidad de los estudios políticos de las nuevas provincias, tal es el caso de Neuquén. Por una parte, son temas centrales el estudio del sistema político neuquino con el análisis de la incidencia de los partidos nacionales en el espacio provincial y la hegemonía del Movimiento Popular Neuquino en el sistema de partidos, concretada en la inflexión de 1973, situación que permite a la fuerza convertirse en una de las experiencias neoperonistas más exitosa en el país.

Por otra parte, teniendo en cuenta la crisis del régimen de acumulación nacional y la posterior 'quiebra del modelo económico neuquino', se acercan algunas explicaciones con el objeto de mostrar la coincidencia entre la ruptura del modelo económico y la lucha faccional en el partido dominante; línea interna que pasa a desempeñar el rol de oposición dentro del sistema político en la provincia.

A su vez, la crisis subterránea que se venía desarrollando en Neuquén, estalla con toda su fuerza y se plasma en un conflicto aún irresuelto, *las puebladas cutralquenses*. Se complementa el texto con reflexiones desde la historia de las ideas, sobre el pensamiento político de la principal fuerza partidaria neuquina, a partir del estudio de un diario: El Sur Argentino, empresa cuyos dueños fueron los Sapag.

Por último, se analizan los intentos de desarrollo industrial que se plantean desde el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), en el marco de la necesidad de transformar la estructura productiva de Neuquén a partir del crecimiento de la industria ligada al desarrollo nacional. Las restricciones tanto locales como nacionales condicionaron estas políticas y orientaron la matriz productiva de la provincia hacia la exportación de energía. En este sentido, la definición del estado neuquino como hidrocarburífero se logra avanzados los años 1980, coincidiendo a nivel nacional, con la crisis del régimen de acumulación que se 'alimentaba' con esos recursos.

Dicho en otras palabras, la obra que presentamos recorre una variedad de problemas de la Historia del Neuquén desde su provincialización (1955) hasta los años 1990 y se sostiene en un eje central -presupuesto que enmarca los estudios-, la relación estado-sociedad. Esta propuesta amplia y complejiza análisis realizados y pretende aportar elementos para la comprensión de la conformación del estado, de las prácticas políticas y de la estructuración del poder en Neuquén.

Por ello, el conjunto de trabajos tiene un hilo conductor de construcción teórica y validación empírica, intenta salir de las interpretaciones simplistas o de los trabajos realizados por periodistas, aficionados a la historia local y dirigentes políticos teñidos de connotaciones partidarias. Asimismo, pretende cubrir un vacío dentro de los estudios de Neuquén, que en su mayoría están destinados a la etapa territorial y apunta a pensar este texto tanto para los docentes de la Universidad, del medio y estudiantes, como para todos aquellos interesados en ver a Neuquén como parte de ese nuevo país que induce el modelo agroexportador hacia fines del siglo pasado, que luego por sus especificidades, manifiesta una dinámica territorial relativamente independiente.

Orietta Favaro

Neuquén, octubre de 1998

PRÓLOGO

El libro que tenemos el honor de prologar reúne un conjunto de trabajos realizados por el equipo de investigación dirigido por la Lic. Orietta Favaro en el marco del Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC) de la Universidad Nacional del Comahue y recientemente afiliado a la red de centros que integran el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). **NEUQUÉN. La construcción de un orden estatal** es un trabajo pionero y solitario que trata de llenar el inmenso vacío que en lo relativo a los estudios sobre las realidades regionales y, muy particularmente, la política a nivel de los estados provinciales existe en las ciencias sociales de la Argentina. En las páginas que siguen el lector tendrá la oportunidad de recorrer, de la mano de sus autores, la singular trayectoria de la vida política neuquina que, sin duda, constituye un caso de singular importancia en nuestro país. Por esto mismo, su sorprendente desatención por parte de los científicos sociales constituye una torpeza injustificable.

En el libro se examinan los más diversos aspectos de uno de los más interesantes procesos de construcción de un orden estatal en el plano provincial. Podría arguirse, sin incurrir en excesiva exageración, que el caso del Neuquén configura una suerte de laboratorio social, económico y político en donde las estructuras y procesos que lo caracterizan se perciben con incomparable nitidez, al menos si se lo considera con las demás provincias argentinas. Como no podía ser de otra manera, una experiencia de este tipo combina logros y fracasos, pero los claroscuros y contradicciones de este proceso no pasan desapercibidos para la incisiva mirada de nuestros autores. Así, el libro se aboca a la tarea de estudiar los avatares del MPN y la gestación, desarrollo, consolidación y crisis de un modelo de organización del poder económico y político a nivel provincial sin parangón en la Argentina moderna. No escapa a la consideración del equipo dirigido por la Lic. Favaro el papel crucial desempeñado por la renta petrolera al establecer una plataforma económica a partir de la cual se pudo ensayar, con buenas perspectivas de éxito, la puesta en marcha de un conjunto de políticas que, pese a sus limitaciones estructurales, tenían ciertas reminiscencias con las orientaciones keynesianas imperantes en la Europa de posguerra. Al igual que en el Viejo Continente, el resultado de dicha estrategia fue la constitución, en el plano provincial, de un modelo de hegemonía política y de acumulación de capital que habría de perdurar hasta la llegada del "fundamentalismo de mercado" del gobierno de Menem y, muy especialmente, la privatización de YPF.

Una pieza clave de este dispositivo fue la construcción de un orden estatal provincial capaz de intervenir con grados variados de eficacia en la vida económica, política y social del Neuquén. Con razón se señala el carácter fuertemente "estadocéntrico" del desenvolvimiento neuquino: tanto su política como su economía reconocen la mediación imprescindible de un estado provincial que, en un proceso vertiginoso, adquirió sorprendentes capacidades de intervención. Allí donde la mayoría de las provincias argentinas se debatían —en muchos casos todavía lo siguen haciendo— en medio de proto-estados que apenas si alcanzaban a disimular los rasgos más primitivos de las tradicionales estructuras de dominación clientelar, en el Neuquén la alianza dominante consolidada desde los tempranos sesentas se las ingenió para poner en marcha un ambicioso experimento político basado en la centralidad de un estado planificador, inversor y redistribuidor. Si bien esta iniciativa sirvió para modernizar y racionalizar la relación clientelar, su propio éxito contribuyó a socavar dialécticamente los fundamentos mismos de su existencia, desatando fuerzas sociales y procesos estructurales que más pronto que tarde escaparían a su control.

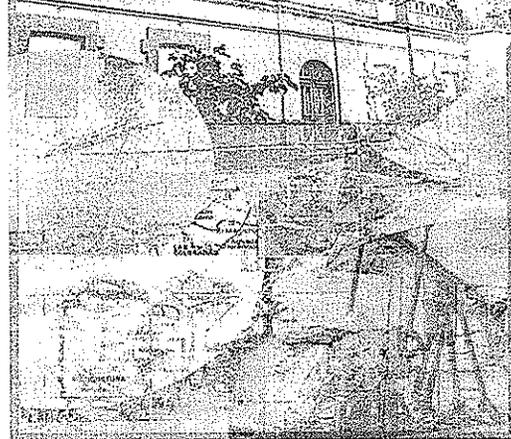
Cutral Co significa, de modo paradigmático, una divisoria de aguas que marca un antes y un después en el proceso histórico neuquino. Las viejas fórmulas han sido pulverizadas por la fuerza destructiva del capitalismo neoliberal, mucho mejor preparado para destruir que para crear. El modelo político asentado sobre la renta petrolera exige profundas rectificaciones, puesto que ésta se encuentra más y más alejada del alcance de los poderes provinciales y menos susceptible de ceder ante las presiones y manipulaciones de antaño. El cuadro nacional también se ha modificado, y las exitosas estrategias que el MPN pudo practicar en el pasado son inviables en la coyuntura actual. La impostergable reconversión económica de la provincia y el cambiante escenario económico y político nacional representan, por todo ésto, renovados desafíos para un modelo y un estilo de gestión política que la furia de los mercados contempla como una molesta reliquia. Un futuro laborioso se abre ante los neuquinos. Este libro puede ayudarlos a comprender su pasado reciente y a relevar el terreno por donde habrá de pasar el conflictivo y tumultuoso torrente de la historia futura.

Atilio A. Boron

Buenos Aires, 28 de Noviembre de 1998.

NEUQUÉN

La construcción de un orden estatal



LA RECONCILIACIÓN DE LA HISTORIA CON LA POLÍTICA.

Aportes teóricos y metodológicos en la historia política neuquina.

Orietta Favaro

LA RECONCILIACIÓN DE LA HISTORIA CON LA POLÍTICA. Aportes teóricos y metodológicos en la historia política neuquina.

Orietta Favaro

La *Historia Política*, en general, tuvo poca fuerza entre los historiadores ya que fue 'condenada' por varios de los más importantes de la disciplina, como Bloch y Febvre. Se la veía conservando el 'perfume de Seignobos', con lo cual alejaba a los historiadores más innovadores¹ al mantenerse *acontecimental*, "...ha languidecido víctima de las malas compañías. Pero no ha desaparecido".

No obstante, las cosas han cambiado. Hay un retorno a lo político que no es sólo consecuencia de un aumento de su rol en las sociedades modernas, sino que tiene que ver con su contacto con la ciencia política, disciplina "joven y vacilante", pero en plena expansión y que el historiador no puede desconocer. Así, el campo quedó abierto para nuevos estudios, fundados en variados aspectos, lo comparativo dio a la "historia política un respiro más amplio, más profundo, en lugar del jadeo acontecimental al que poco ha parecía consagrada". Ahora bien, con estos avances, tenemos más problemas de los que se resuelven, pero "...no hay historia contemporánea que no sea *política*, a saber, que plantee problemas de decisión. La ilusión de una historia sin política se basa en materiales muertos y faltos de interés"².

Recordemos que durante años, la razón de ser de la política fue objeto de controversia, era la forma 'natural' del conflicto social acerca del desarrollo de la sociedad y tenía un ámbito institucional definido. Estudiar 'lo político' se refería, en general, al gobierno, al poder legislativo, a los partidos y al Estado. Sólo en momentos de crisis, se veía desbordada la frontera institucional de la política y se introducía en la sociedad. En este sentido, como afirma Lechner³, el proceso de despolitización impulsado por los gobiernos militares de América del Sur y el neoliberalismo en tanto proyecto político-ideológico, además de programa económico, plantea una lucha entre los límites de lo político y lo no político. "La definición social de lo que es *política* forma actualmente un terreno privilegiado de la lucha de poder..."⁴.

¹ Jacques Julliard: "La política". En: Jacques Le Goff, Pierre Nora: *Hacer la Historia. Nuevos Enfoques*. Barcelona, Laia, 1974, p.237.

² *Ibid*, p. 246.

³ Norberto Lechner: "Especificando la política". En: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid, Siglo XXI, 1986.

⁴ *Ibid*, p. 16.

Tanto lógica como históricamente, la cuestión estatal parece resumir y sintetizar el centro de gravedad de las más acaloradas discusiones de lo político. Pero esta problemática es la que justamente, resulta en principio problemática. En rigor, nos podríamos preguntar "¿la realidad de la dimensión esencial en lo político en el ser humano no sobrepasa, acaso, los límites (siempre histórico concretos) que la entidad Estado establece y marca?"⁵.

Por ello, analizar lo político es introducirse en el estudio de la sociedad, habida cuenta de la necesidad de re pensar la tradición neoliberal que la concibe dotada de un orden natural. Ésta es una visión que implica una determinada concepción de la realidad; tomada como materialidad preexistente a su formación social. Se identifica 'real' y 'natural' de modo que la realidad social estaría estructurada por leyes de causalidad, inteligibles de manera análoga a las ciencias naturales; por lo cual, sería controlable.

Desde nuestra perspectiva, contrariamente a como la visualizan los liberales, la política no sólo es una forma de conflicto sobre la distribución de los medios de producción y de la fuerza de trabajo en el capitalismo, sino es lo que permite constituir al hombre como sujeto de la historia. La Historia Política, como la pensamos, supone un sujeto previamente constituido que actúa sobre la relaciones sociales, ya que la política sería la acción de ese sujeto⁶.

Aún se piensa -por suerte cada vez en menos ámbitos- que la historia debe ser historia social y/o económica y que, por lo tanto, la historia política, -como se la consideraba en el siglo pasado-, es historia de las instituciones. Pero, ¿qué es la historia social o económica? ¿No será que pretendemos hacer HISTORIA, sólo que nos posicionamos y privilegiamos un aspecto de esa historia con mayúsculas, en el 'intento' de construir una historia total? Unos desde los sujetos sociales; otros desde las actividades productivas y en nuestro caso, intentando explicar la historia del poder y su reparto y, de este modo, introducirnos en su naturaleza social.

Recordemos que a comienzos de este siglo se lanzó un nuevo ataque contra la historia de los acontecimientos. El rechazo de lo que se denominó con carácter peyorativo 'historia de los acontecimientos' por contraposición a la historia de las estructuras, fue un importante componente de la plataforma de la denominada *Escuela de los Annales*, desde Lucien Febvre hasta Fernand Braudel, la que era considerada como la

⁵ Martha Singer Sochet: "Notas para una caracterización de lo político". En: Estela Arredondo et al: *Sociedad, política y estado*. México, Cide, 1982.

⁶ *Ibid.*, p. 27.

superficie del océano de la historia, importante si permitía mostrar las corrientes más profundas. De todos modos, resulta claro que se produjo un regreso al relato histórico en un sentido muy estricto y, evidentemente, la narración histórica es materia de debates. Pero no es cuestión de atrincherarse en posiciones que pasan de las estructuras de los acontecimientos a contar una historia⁷.

Por una parte, los historiadores estructurales mostraron que el relato tradicional pasa por alto aspectos importantes del pasado que no los puede aportar el marco económico y social. En el caso de una narración de acontecimientos políticos, es difícil evitar los hechos, las decisiones, los dirigentes, el por qué y el cómo de cada definición. La larga guerra entre historiadores narrativos y estructurales, le permite a Burke afirmar con acierto, que llegó el momento de investigar la posibilidad de una vía para escapar de este enfrentamiento y "podría ser útil emplear los términos acontecimientos y estructura para referirnos a los dos extremos de una gama total de posibilidades, pero no deberíamos olvidar la existencia de la parte central de dicha gama"⁸.

Que el horizonte de la reconstrucción histórica sea siempre el de la historia total, no tiene como correlato metodológico el que todos los fenómenos presentes hayan de ser escritos. La historia total es algo bien distinto a la suma de historias parciales y si la historia -dice Aróstegui- es el conjunto de los acontecimientos, de todos los cambios de esa realidad que no puede ser presentada nunca. Ninguna ciencia es capaz de hacerse cargo de *toda* la realidad empírica que estudia⁹.

Vayamos al nudo del problema. La producción historiográfica sobre Neuquén, está vinculada -fundamentalmente- al momento en que revisió como territorio nacional (1884-1955). La riqueza de estos aportes los convierte en un referente obligado de todo estudio que intente abordar cualquiera de las problemáticas regionales. Son investigaciones pioneras los primeros trabajos de historiadores agregados en un equipo constituido a fines de los años 1970, cuyos resultados se volcaron en dos obras ampliamente difundidas entre los docentes de educación media¹⁰.

La riqueza y complejidad de la Historia del Neuquén lleva a ampliar las perspectivas de análisis sobre la región. Se encaran nuevos estudios sobre nuevas proble-

⁷ Peter Burke: "Historia de los acontecimientos y renacimiento de la narración". En: Peter Burke (editor): *Formas de hacer Historia*. Madrid, Alianza, 1994, pp. 287-290.

⁸ *Ibid.*, p. 293.

⁹ Julio Aróstegui: *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona, Crítica, 1995, pp. 187-188.

¹⁰ AA.VV: *Un siglo de Historia*. Neuquén, CALF, 1981 y Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli: *Historia de Neuquén*. Bs.As., Plus Ultra, 1993, 16.

máticas, parte de ellos pueden leerse en una obra reciente que apunta, a través de interesantes enfoques, a repensar la cuestión regional ¹¹.

No obstante, resulta escasa la producción investigativa sobre Neuquén en el proceso que se abre con su provincialización y cierra con la crisis de una forma de Estado. Falta una interpretación totalizante de la Historia Provincial, debido a que por un lado, existen pocos escritos y por otro, gran parte de los que se presentan son realizados por periodistas, políticos y aficionados a la historia local y aparecen teñidos de connotaciones político-partidarias sobre el origen del estado provincial, su desarrollo 'distribucionista' y el predominio de un partido político. Dicha interpretación se basa en la concepción generalizada de que el 'milagro neuquino' se debe a la visión y acción de un grupo de dirigentes que supieron captar las necesidades de este espacio postergado por el Estado nacional. De este modo, se habría desarrollado un federalismo auténticamente representativo de la población neuquina que le permitió al estado provincial convertirse en una 'isla' en un contexto nacional signado por la inestabilidad política y los cambios económicos.

Una lectura crítica del material bibliográfico y documental nos indujo a replantear los supuestos sobre los que se asientan estas interpretaciones y proponer problemas a estudiar; objetivos a desarrollar e hipótesis a verificar en el curso de la investigación, cuyos resultados proponemos en el presente texto. *De lo que se trata es de resituar la problemática de lo político, para mirar desde allí* el proceso de configuración del estado provincial, la forma interventora planificadora benefactora que adquiere, la conformación de un sistema político caracterizado por la hegemonía de un partido y las estrategias utilizadas a efectos de su legitimación. La escena pública entre 1958 y 1990 se desenvuelve en un marco imposible de simplificar, habida cuenta de que, lo político y la política neuquina, están atravesados por las alianzas y conflictos que se tejen y entrecruzan a nivel nacional.

Lo político es un concepto referido a la distribución del poder tanto en el seno de la sociedad, como en las instituciones reguladoras de las pautas de comportamiento cuya presencia implica, o de los procesos mediante los cuales tales configuraciones se modifican. En unas ocasiones evoca la *continuidad* y en otras *el cambio*. Nuestra propuesta apunta a estudiar los encuentros y los desencuentros de ambas referentes ¹².

¹¹ Susana Bandieri, Orietta Favaro, Marta Morinelli: *Historia de Neuquén*, op. cit.

¹² Jorge Benedicto y Fernando Reinares (eds): *Las transformaciones de lo político*. Madrid, Alianza, 1992.

La frontera temporal que se propone remite, por una parte, al inicio de Neuquén como provincia (1958) y por otra, a los años 1990, momento en que el Estado nacional se encuentra quebrado en términos de administración de finanzas, y su legitimidad se deteriora al no poder dar respuestas a las demandas societales. Esto impacta en provincias que, como Neuquén, están insertas en el régimen de acumulación nacional que sostuvo el denominado 'Estado Benefactor'.

Los tiempos señalados tienen que ver con la concepción que sustenta nuestro estudio; la historia es objetivamente una realidad total, pero no existe ningún discurso histórico de la totalidad de la historia. No obstante, si bien -como ya dijimos- la historia total no es la sumatoria de historias parciales, sí la historia que se presenta, debe ser -como un buen mapa- "*la mejor imagen de esa historia total*" ¹³.

En este sentido, nos interesó repensar el origen y la puesta en marcha del estado provincial, la definición de un proyecto propuesto por los sectores dominantes locales, conformados por fracciones de la burguesía local no oligárquica ¹⁴, cuyo origen no se dio en formaciones productivas. La direccionalidad de la política neuquina es asumida por un partido -el Movimiento Popular Neuquino- que se convierte en hegemónico en el sistema político de la provincia en la inflexión de 1973, momento en el cual logra cristalizar la unión de los electores-ciudadanos más allá de los clivajes estructurales. Entendemos al *sistema político* como un sistema de partidos, es decir, como un conjunto de interacciones normadas en la competencia, reglas y regularidades, en el *cómo* compiten los partidos.

Los partidos políticos nacionales deben hacer frente al edificio teórico del MPN que no sólo se apropió del diseño institucional, sino que logró armar una cultura política agregando una diversidad amplia de sectores sociales entre 1960 y 1970, mayoritariamente sectores populares y medios, reconociendo sus demandas y construyendo su identidad. Las fuerzas políticas no logran encontrar *su lugar* como pieza clave del funcionamiento de la vida política. Les resulta dificultoso crear un espacio propio, es decir, construir la ecuación estado-sociedad, tener arraigo en la sociedad y fuerza en el estado; dicho con mayor precisión, no logran conformarse en entramados colectivos que definan y redefinan en términos políticos el conflicto social ¹⁵. Por ello,

¹³ Julio Aróstegui: *La investigación histórica: Teoría y método*. Madrid, Crítica, 1995, p.188.

¹⁴ Tengamos en cuenta que las fracciones burguesas que luego se canalizan en el control del poder provincial, tienen un origen 'plebeyo', es decir, no se da un modo de dominación político de un grupo minoritario perteneciente a clases sociales que detentan el poder económico y social. Sobre este tema, cfr: Waldo Ansaldi: "Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda". En: Patricia Funes (Comp): *Planteos, Problemas, Preguntas*. Bs.As., Manuel Suárez editor, 1992, pp. 13-20.

¹⁵ Liliana De Riz: "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay". En: *Desarrollo Económico*. Bs.As., IDES, 1986, 100.

la ausencia de contendientes políticos de envergadura favorece la gravitación de la lucha facciosa en el partido dominante. En otras palabras, la existencia de un partido hegemónico, si bien permite que actúen otros partidos, conduce a pensar en una afirmación de Sartori, ¿“no será que son de segunda clase, una suerte de partidos sin licencia”?

Se pretende salir de la visión generalizadora dentro de la historia argentina, que, en general, se sostiene a partir de presupuestos que no contemplan demasiado la dinámica propia de los espacios provinciales, es decir, la tendencia que se basa en una interpretación del proceso histórico argentino en términos de un centro dinámico metropolitano ya que conlleva el riesgo de concretar un ejercicio simplificador que engloba una realidad mucho más compleja, que no contribuye a dar claridad a la historia nacional.

Intentamos salir de “la tradición o influencia francesa que encontró en la crítica a la vieja ‘historia historizante’ su razón de ser, que hizo de dicha crítica lo más importante de un bagaje metodológico definido más por sus oposiciones que por sus proposiciones (y que) está dando notables muestras de fatiga”¹⁶. Pero además, si acordamos que la Historia es lo que ocurre y caracteriza a una sociedad concreta, para hablar de historia es imprescindible hablar de la sociedad, por lo cual es necesario analizar la *dimensión histórica de lo social*. Toda sociedad tiene historia y esto es lo que produce una relación indisoluble entre ambas. En rigor, explicar la Historia del Neuquén ¿no es acaso también explicar -a través de la dimensión política- la dinámica y heterogénea sociedad neuquina en su permanente proceso de estructuración?

Construcción y deconstrucción de los presupuestos sustantivos del estudio

A partir de investigaciones cuyos resultados han sido dados a conocer¹⁷ y de otras en curso, hemos podido avanzar en el estudio de presupuestos teóricos sobre el Estado y su intervención. Al respecto nos han resultado sugerentes los aportes de algunas de las líneas de la Escuela Alemana (Frankfurt), elección que se refuerza en la idea de que, al recolocar la cuestión del Estado y establecer el horizonte de ‘lo político’ en el análisis del capitalismo, se explica y potencia la interacción entre economía y política. Es decir, se puede separar lo económico de la esfera de lo político sólo a los fines analíticos, dado que la sociedad es un objeto único compuesto por obje-

tividad y subjetividad. Las consideraciones anteriores nos permiten conceptualizar al *estado como una relación social*, es decir, una instancia que actúa como garante de las relaciones sociales y no de los sujetos sociales que mediante ellas se constituyen; respalda en este sentido a la relación, no al capitalista.

De este modo, el Estado se convierte en el ‘protector del sistema’, aunque aparezca como expresión de los intereses generales. Sus decisiones no son neutrales, ya que las políticas que genera responden al bloque social que está configurado en esa instancia y que resuelve favorablemente, en cada momento histórico, sus disputas con el resto de la sociedad¹⁸.

Ahora bien, los estados provinciales -como el caso que nos ocupa- son organizaciones parciales del sistema de dominación. Éstas se encuentran dentro del Estado nacional -realidad ideal abstracta- que como materialización político administrativa se concreta en diversas instancias: nacional y provincial. En otras palabras, el estado provincial es una instancia de dominación que reproduce el orden social en el ámbito regional. Desde el punto de vista económico, es un submercado territorialmente determinado dentro del mercado nacional “con recortes territoriales de clases”; es decir, una subinstancia social¹⁹.

El planteo teórico expuesto comporta (re) pensar en los atributos y formas de agregación en Neuquén, en tanto parecen indicar que nuestro objeto de estudio es complejo. Se trata de un espacio territorialiano, dependencia política y jurisdiccional del Estado nacional que asumió casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación en función de un modelo impuesto por aquél. Sobre estas áreas la instancia nacional debía ejercer una función de homogeneización social y económica, para llegar cuando estuvieran dadas las bases materiales y sociales, a la provincialización según lo establecido por ley 1532 de creación de los territorios nacionales (1884). Recordemos que no obstante el territorio nacional se encontraba ‘unificado’ por la moneda, una forma peculiar de circulación de capital y de realización de las mercancías, y por el Estado²⁰, existían regiones o porciones territoriales con escasa homogeneidad, más allá de las divisiones político administrativas. Vale decir, se desnuda con nitidez el inconcluso proceso de formación de la Nación²¹.

¹⁶ Fernando Devoto: *Entre Taine y Braudel. Itinerarios de la historiografía contemporánea*. Bs.As. Biblos, 1992, p. 71.

¹⁷ Orietta Favaro y Marta Morinelli: *Petróleo, estado y nación*. Bs.As., CEAL, 1991, 315 y “La cuestión regional en la política argentina. Conflictos y alianzas, 1880-1930”. En: Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (Edit.): *Argentina en la paz de las dos guerras*. Bs.As., Biblos, 1993.

¹⁸ Oscar Madoery: *Estado y grupos económicos*. Bs.As., CEAL, 1990, p. 17.

¹⁹ Pedro Pérez: *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Bs.As., CEAL, 1986, 165.

²⁰ Héctor Capraro: “Consideraciones sobre la región y el Estado”. En: Héctor Capraro y Roberto Esteso (Comp): *Estado, región y descentralización*. Bs.As., ILPAS, 1987, pp. 45-68.

²¹ Sobre este tema, cfr: Orietta Favaro: “Reflexiones en torno a realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”. En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1997, 144.

Neuquén es un espacio dentro de una región ²², con peculiaridades propias en términos de su definición y de su inserción en la economía nacional. Se trata de un territorio con una posición mediterránea, con particularidades geográficas y demográficas; que viene desarrollando desde comienzos de siglo petróleo y gas, recursos que fueron importantes, aunque no determinantes, para insertarse en el modelo de acumulación nacional, por lo menos hasta los tramos finales del ISI. En realidad, resultan más significativos los aportes nacionales de todo tipo, en particular, la coparticipación hasta los años 1980, momento en que Neuquén se define como provincia exportadora de energía por la producción de yacimientos hidrocarburíferos hallados en la anterior década. La definición económica de la provincia, luego de varios intentos de proyectar industrias, se da en coincidencia con el quiebre del régimen de acumulación nacional (1970/80), en el cual los recursos energéticos tuvieron significación para el desenvolvimiento tanto de industrias estatales como privadas.

A partir de ese momento, comienza a darse una fuerte tensión en el conjunto de las relaciones interestatales, tensiones que dan cuenta de fenómenos más estructurales, vinculados a la crisis del régimen de acumulación nacional.

En efecto, los recursos naturales, con ventajas tanto absolutas como comparativas, como así también los aportes tanto coparticipables como no reintegrables del Estado, en su conjunto, fueron sin duda, elementos importantes y factores positivos que estimularon el crecimiento del estado provincial. Simultáneamente se desarrolló una sociedad compleja, con una burguesía cuyos sectores dominantes (económica y políticamente) operan con capacidad para ser *continente* del resto de las clases y para concentrarse detrás de su concepción del desenvolvimiento de la región. Los sectores populares son heterogéneos, móviles y porosos; su abordaje es complejo dadas las dificultades para establecer fronteras entre las clases, sin clivajes determinantes, ya que sus cortes son más verticales que horizontales.

En otros términos, el Estado nacional construyó socialmente la región, es decir, desarrolló la identificación territorial y potenció su capacidad de transformación en sujeto de su propio desarrollo ²³. Desde esta perspectiva, una región es sujeto cuando se pone de manifiesto la cuasi conformación de su sociedad merced a la existencia de un reconocimiento entre contenedores y contenidos.

²² La región, como supuesto teórico de nuestro paradigma, alude a un proceso histórico con sujetos sociales concretos. Es la conjunción de factores sociales, naturales, históricos e institucionales, de voluntades y automatismos, de supuestos y resultados. Es decir, son espacios diferenciados, expresión clara del proceso de desarrollo desigual y del alcance contradictorio que tiene la acumulación de capital en el territorio.

²³ Sergio Boiser: "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos". En: Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (Comp): *Descentralización del estado*. Bs.As., Ebert-Ceur, 1989.

En este marco, el estado provincial se desenvuelve con fuerte carácter interventor, planificador y benefactor, en una ecuación política que fue articulando a la sociedad, durante décadas. Entendemos la intervención en el sentido de las múltiples formas que adopta la interpenetración del Estado y la sociedad ²⁴. Para cumplir su papel 'económico' el estado debe controlar y estabilizar la sociedad y, para ello, debe expandirse, tecnificarse y burocratizarse; en este sentido, se explica la creación en Neuquén -a mediados de los años 1960-, del COPADE (Consejo de Planificación para el Desarrollo Económico), organismo dependiente del poder ejecutivo que elabora y desarrolla proyectos tendientes a la diversificación económica. En rigor, la planificación se constituyó en una estrategia declarada de cambio social en los años 1960 y fue pensada en torno a dos cuestiones difíciles de compatibilizar: expansión del capitalismo y surgimiento de procesos de desarrollo regional relativamente autónomos y socialmente inclusivos.

Recordemos que su aplicación en nuestro país se referenció en la teoría del desarrollo y la planificación regional cepalina, la que a partir de los '60 revisa sus enfoques e integra la cuestión territorial a los mismos. Se sustenta, entre otras cuestiones, la idea de polos de desarrollo, la necesidad de lograr un equilibrio entre lo urbano y lo rural y la creación de oficinas de planificación nacional-regional²⁵. Esta cuestión se liga a la lucha contra el centralismo que sirvió, por lo menos en el caso que nos ocupa, para legitimar al gobierno y contribuyó a dotar de respaldo social a los esfuerzos de integración del espacio extrapampeano.

En este orden, el discurso del federalismo que tiene como destinatario al habitante de Neuquén (y de la Patagonia) es una exhortación por la defensa de los intereses regionales, en una formulación de un 'nosotros inclusivo' para homogeneizar a todos los pobladores de la provincia frente al "centralismo irreverente (que) nunca ha permitido ni siquiera oír sus opiniones" [...] "Un olímpico desinterés por colaborar o escuchar a mandatarios, ya sea gobernadores o intendentes es la norma casi general" ²⁶. Con este discurso de federalismo hace una bandera y se identifica el partido hegemónico.

²⁴ Oscar Oszlak: "Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?". En: AA.VV.: *Gobiernos y Empresas Públicas en América Latina*. Bs.As., CLAD-SIAP, 1987, p. 47.

²⁵ Francisco Sabattini: "Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales". Chile, Universidad Católica, 1988.

²⁶ *Diario Sur Argentino*. Noviembre de 1970. Citado por Mirta Kircher y Silvia Zanini: "Contribución a los estudios regionales desde el análisis del discurso político". En: Susana Bandieri, Orietta Favaro et al: *Historia de Neuquén*. Bs.As., Plus Ultra, 1993, pp. 390-410.

La cuestión federal, que engloba las relaciones entre el Estado nacional y las provincias, operó con normalidad y equilibrio mientras la instancia nacional pudo armonizar, a través del 'manejo' de los recursos, las tensiones sobre las que se asentaba el sistema. Durante casi un siglo, en Argentina se sentaron las bases que posibilitaron el desarrollo de la actividad económica por medio de la ampliación de la infraestructura, la creación de servicios, la promoción de actividades y la regulación básica de las relaciones sociales: simultáneamente se dio la transferencia de recursos que 'satisfizo' los reclamos de los estados provinciales²⁷.

La excepcional situación permitió a los sectores dirigentes locales, fundamentalmente a los principales exponentes del Movimiento Popular Neuquino, partido que gobierna la provincia desde 1963, profundizar el discurso del federalismo como instrumento para ampliar los espacios de negociación con la Nación. Si bien ello, por un lado, fortalecía a la sociedad; por otro, en la medida que se operaba el agotamiento del régimen de acumulación nacional, la crisis del patrón subsidiador en lo social y territorial actuó negativamente, ya que intervenía transfiriendo potencialidades de los aparatos estatales provinciales hacia afuera de estas instancias. Cuando se desestructuran las economías regionales, el federalismo sobrevive sólo en el plano institucional; por ello, hoy la cuestión federal ha dejado de existir por la crisis fiscal y la política de privatizaciones que deja sin 'banderas' a provincias, que como Neuquén, hicieron de ello el motor de sus reivindicaciones durante años. En síntesis, la profundización del discurso federalista se dio en tanto el proceso decisional estuvo permeado por el origen de los recursos, abriéndose instancias de negociación ventajosas con la Nación, que simultáneamente fortalecieron y otorgaron un paradigma de identificación a la dinámica societal de la provincia.

Así se articularon los rasgos básicos de la llamada 'mística neuquina', asegurando las legitimaciones regulativas de la organización social de este espacio. En este contexto se opera en Neuquén un intento de conformar un 'modelo de acumulación' diferente del que legitimó la instancia local hasta los años 1980, imposible por otra parte de reeditar, en cuyo marco no sólo continúan desarrollándose las redes parentales características de la fuerza política, sino que también, se asiste a la lucha facciosa en el interior de la misma que se traslada a la sociedad 'partidizándola' y 'particionándola', en un momento en que se plasma la descomposición de la forma interventora distribucionista planificadora del estado neuquino.

²⁷ Roberto Esteso y Héctor Capraro: "La cuestión federal en la Argentina". En: Roberto Esteso y Héctor Capraro: *La cuestión federal en la Argentina. Características de la relación Nación-provincias y rasgos de la localización productiva*. Bs.As., Fundación Arturo Illia, 1989, pp. 9-43.

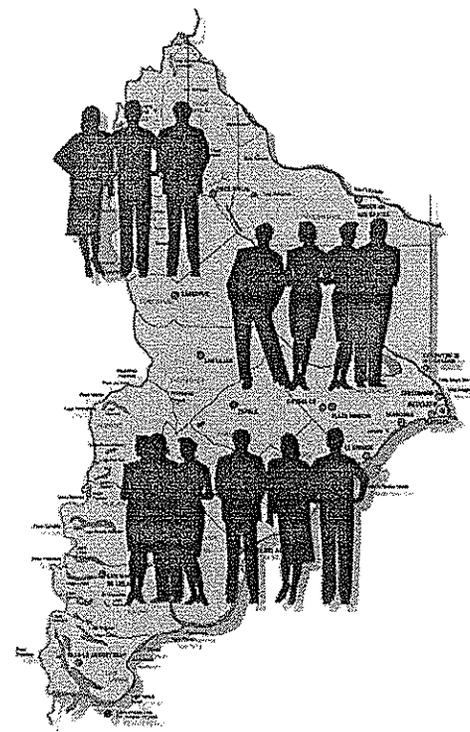
Los 'sectores burgueses' neuquinos, en tanto sujetos colectivos, logran armar un *proyecto* que se basa en un conjunto de creencias compartidas respecto de la estructura y del funcionamiento de la sociedad, fuertemente estatizada. Sostienen una ideología dominante que se traduce en la sustancialización del Estado, lugar como se sabe, donde la burguesía se unifica como clase neutralizándose la contradicción que éste conlleva: los intereses particulares vs. los intereses generales. Ello permite que desde comienzos de los años 1970 se configure un sistema político 'competitivo', caracterizado por la existencia de un partido hegemónico -direccionalidad de la sociedad que se define en el momento electoral de 1973- con una oposición que actúa desalentada y cada vez más se diluye como alternativa en el gobierno por su actitud inofensiva en las instancias de poder. El entramado provincial cuenta con poder de negociación, vía senado en épocas constitucionales y a través de acuerdos políticos en momentos donde no impera la Constitución; durante años su fuerza es importante y por lo tanto, también lo es su capacidad para defender los intereses regionales. Esto explica porqué la mayoría de la sociedad neuquina se referenció desde 1963 en el MPN, partido que a la vez que se consolida -para lo cual necesitó disponer del manejo del estado provincial y de su presupuesto- se aleja de los compromisos partidarios que le dieron origen. En la medida en que ampliaba las bases sociales adquiriría mayor autonomía relativa, sin subordinarse a la lógica partidaria central que conllevó el reingreso de todos los denominados neoperonismos al partido justicialista.

En síntesis, en estos espacios locales, se pueden hallar claves significativas para releer el proceso nacional y enriquecerlo a partir de los aportes de la complejidad que el problema de la política y el poder adquiere en Neuquén. La interpelación de sus actores y la resignificación de los componentes desagregados de sus identidades llevan a los gobiernos empenistas a un particular estilo para acumular poder político, generar consenso y enfrentar conflictos. De este modo, se visualiza en Neuquén, entre los años 1950 y 1980, un estado en acción, descongelado como estructura global, dinamizando un proceso social.

Creemos que este intento histórico es una manera de responder al desafío que supone abordar una reconstrucción de corta duración. Hemos optado por ir combinando la reflexión teórica con la investigación empírica, salir de las abstracciones sobre sociedades ajenas y hacer nuestra propia reconstrucción, aunque esté cargada de momentos formativos, con 'impurezas' y ambigüedades²⁸.

²⁸ Guillermo Beato: "Problemas, métodos y resultados de las investigaciones sobre grupos sociales dominantes en formación", policopiado.

En definitiva, si en algún momento los historiadores sienten desconfianza frente a una disciplina que, con una errónea concepción de la historia política, piensan acontecimiento, “no está condenada a serlo”. Como dice Jacques Julliard, “la cuestión no estriba ya en saber si la historia política puede ser inteligible, sino más bien saber si en adelante puede existir una inteligibilidad en la historia fuera de la referencia al universo político”. Pretender hacer una historia global no es un collage de las diferentes partes presentadas; en rigor, continúa Julliard: “...benos, pues en el umbral de una historia que se esfuerza por establecer relación entre fragmentos sueltos de explicación en el seno de una interpretación totalizante”.



EL ESTADO NEUQUINO.
Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención

Mario Arias Bucciarelli

EL ESTADO NEUQUINO.
Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención

Mario Arias Bucciarelli

La dialéctica constituyente del Estado nacional en Argentina, a diferencia de los países centrales, se revela en un proceso por el cual la sociedad crea al Estado y el Estado crea a la sociedad. De allí que el afianzamiento de un poder central en las últimas décadas del siglo XIX exprese más al proyecto de una sociedad futura que el producto de una sociedad existente, aquél no podía definirse sin contar con bases sociales y materiales a las que a su vez apuntaba a modificar ¹.

Como es ampliamente conocido, la estructuración del modelo agroexportador -aprovechando las ventajas comparativas de la llanura pampeana y la rápida y considerable acumulación de excedentes originados en la renta diferencial de la tierra a escala internacional- potencia la consolidación del capitalismo en nuestro país, instituyendo una relación fundada sobre la dinámica de articulación de un centro de acumulación y su periferia. La reproducción lleva a la necesidad de ampliar las fronteras en el supuesto de que resulta más provechoso incorporar nuevas áreas que aumentar la productividad por unidad de superficie. De este modo, solucionada la articulación de una porción del territorio al mercado internacional y con el objeto de eliminar fronteras interiores y fijar las exteriores, la instancia federal delimita nuevos espacios sobre los que reclama soberanía.

En este contexto comienza a configurarse *NEUQUÉN*, ámbito peculiarizado por su posición mediterránea, sus condiciones geográficas y su estructura demográfica ². En un área sin bases económicas y sociales estructuradas, con zonas bien diferenciadas e incomunicadas, es fácil advertir el papel fundante que adquiere el Estado nacional; el cual desde la etapa territorialiana -1884/1955- prefigura los resortes esenciales que sustentarán la economía de la futura provincia. La valorización de estos recursos -petróleo, gas e hidroelectricidad- permitirá a Neuquén insertarse en

¹ Jorge Sabato: *La clase dominante en la Argentina Moderna*, Bs.As, Cisea- Gel, 1988.

² El territorio de Neuquén presenta al momento de la conquista, zonas bien diferenciadas. La región oeste (cordillera y precordillera) con una población mayoritariamente de origen chileno, móvil y dispersa, practicaba la ganadería extensiva. En tanto el este, la zona de la meseta y el área enmarcada por los ríos Limay y Neuquén (departamento Confluencia) en la medida en que estaba alejada de los centros dinámicos chilenos se mantenía prácticamente despoblada sin ningún tipo de actividad económica relevante. En Susana Bandieri: *Condicionantes históricos del asentamiento humano en Neuquén: consecuencias socioeconómicas*. Neuquén, Informe Final, Conicet, 1988, policopiado.

el modelo de acumulación nacional, el que a partir de la crisis de 1929/30 se complementa con la industrialización por sustitución de importaciones. La readecuación del modelo ³, con fuerte regulación a través de los clásicos mecanismos keynesianos, aunque sufre los condicionamientos propios de la puja distributiva y de las restricciones del sector externo, se convierte en un elemento dinámico de la economía nacional hasta su crisis a fines de la década del '70. Para el momento de la provincialización de Neuquén y la materialización y consolidación de su estado, se trata de la fase de industrialización no liviana y concentrada ⁴.

Sin embargo, el Estado intervencionista y "benefactor" -apoyado en elevados excedentes, promoción del crédito, subsidios y desarrollo de infraestructura, protector de los menos favorecidos en los que se asentó este régimen de acumulación entre las décadas del '40 y '70- ingresa en los años '70 en una crisis estructural en los países de capitalismo avanzado. La reconversión global puesta en marcha no sólo redefine social y territorialmente la producción y reproducción de los intereses generales del sistema, sino que afecta fuertemente a las provincias, realidades históricamente débiles que reciben el impacto de la crisis, la irrupción posterior del modelo de valorización financiera y la progresiva afirmación de la salida exportadora ⁵. Los años 1990 muestran la creciente mundialización del capital que, bajo los supuestos ideológicos neoliberales, reformula espacios productivos y centros de poder, acelera la revolución científico tecnológica y altera profundamente tanto los mecanismos de acumulación como las formas de dominación.

De esta transformación no escapan las provincias, aún las que fueron prósperas al integrarse en el modelo anterior como proveedoras de recursos básicos y a las que el auge del federalismo hizo posible negociar ampliamente fondos nacionales. En el caso que nos ocupa, las mismas fueron reinvertidas en un proceso de legitimación que mantuvo al partido provincial -Movimiento Popular Neuquino- en el gobierno durante más de 30 años. Hoy, al privatizarse los recursos productivos y por tanto quitar base de sustentación material y simbólica a la estrategia que aseguró

³ Jorge Schvarzer : *Un modelo sin retorno*, Bs.As, CISEA, 1990.

⁴ Recordemos que agotado el proceso de sustitución fácil, la intención de desarrollar una industria de base en el contexto de un rápido proceso de transnacionalización de la economía se traduce desde finales de los '50, en reformulaciones dentro del mismo modelo. En este sentido, se exige al Estado la provisión de obras de infraestructura y se plantea la necesidad de dotar de mayor energía al conglomerado bonaerense. Con el inicio de las grandes obras hidroeléctricas y la intensificación de la explotación petrolífera y gasífera cobran importancia las ciudades de la región norpatagónica, particularmente Neuquén, que junto a Córdoba y Rosario se convierten en polos de atracción poblacional.

⁵ Roberto Feletti y Claudio Lozano: *Las crisis provinciales*, Bs.As, IDEP, 1992.

una relación ventajosa con el Estado nacional, la ciudadanía provincial asiste simultáneamente al quiebre de una modalidad de intervención y al desarrollo de la lucha facciosa en el interior del partido gobernante ⁶. En este contexto, el intento por armar un modelo de acumulación distinto al que sostuvo las condiciones generales de funcionamiento del estado provincial hasta los '90, abre una etapa donde la búsqueda de nuevas formas provoca la ruptura en el partido, el que no logra presentar una propuesta social contenedora, ni definir una alternativa para hacer frente a la conflictividad emergente de la descomposición de la forma de Estado que durante décadas había caracterizado su accionar.

Los gobiernos surgidos a partir de la recuperación de la democracia, frente a la crisis ya visible y al achicamiento del mercado interno como consecuencia de la política aplicada por la dictadura militar, lejos de utilizar los márgenes de maniobra que proporcionaba la nueva instancia constitucional para impulsar actividades productivas continuaron con las tradicionales, aplicando recursos para subsidiar sectores y permitiendo la expansión de estrategias empresariales ajenas -en muchos casos- al interés provincial. En última instancia, al transferir fondos públicos a los sectores dominantes, la provincia reprodujo, en su jurisdicción, la síntesis de la política del Estado nacional; ello se observa tanto en los financiamientos que realizó como en el destino de los fondos ⁷.

En perspectiva histórica, el presente trabajo recorre una variedad de problemas que procuran exponer las particularidades del estado neuquino, el que desde sus orígenes se plasmara como interventor-distribucionista-planificador; situación a la que contribuye la conformación de un sistema político singularizado por la hegemonía de un partido provincial y la funcionalidad de sus recursos naturales para el modelo de acumulación central. Contrariamente a las interpretaciones tradicionales, asentadas más sobre el sentido común circulante que sobre la reflexión crítica, el avance de nuestra investigación nos permite afirmar que Neuquén no es "una isla" en el espacio nacional, reproduce la lógica del capital en esta área; la diferencia está dada en los momentos, se trata de una modalidad interventora-distribucionista-planificadora tardía, condicionada por decisiones, estrategias y aportes financieros provenientes del Estado nacional.

⁶ Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: «Elecciones y crisis en un espacio provincial. El Movimiento Popular Neuquino: ¿ruptura o continuidad de una forma de hacer política?». En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1995, 135.

⁷ Feletti y Lozano, op cit..

La configuración de la sociedad, la economía y la política

En base al planteo anterior, puede pensarse a Neuquén como una creación del Estado nacional, el que a través de su intervención va conformando las bases materiales y sociales de su propia reproducción, circunstancia que determina una dependencia estructural de este espacio. En efecto, la incorporación efectiva de las tierras a través de su "conquista", la organización político-administrativa, la extensión del ferrocarril al vértice de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, las obras de irrigación, el traslado de la capitalidad y, fundamentalmente, la explotación del petróleo y la hidroelectricidad, estuvieron directamente vinculadas con el accionar del Estado, ya sea en la elaboración de los proyectos como en el financiamiento y ejecución de las obras.

La ocupación del espacio patagónico y su integración paulatina al territorio nacional resulta una consecuencia directa de la "conquista del desierto". El avance de la frontera sur, justificado en la necesidad de expandir la economía pampeana, genera la adopción de una actitud tendiente a la apropiación especulativa de las nuevas tierras y la difusión de modalidades de asentamiento singulares. De este modo, a partir del ejército y la legislación, el Estado asume casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso inicial de la burguesía del litoral-pampa húmeda que, al margen de contribuir al financiamiento de la campaña, no acompaña el proyecto de dominación efectiva⁸.

En tierras "arrebataadas" al indio y en función de una idea de Nación impuesta desde el Estado, se crean los territorios nacionales, entidades jurídicas que, a diferencia de las provincias, constituyen meras circunscripciones administrativas sobre las que el gobierno central debía ejercer una función de homogeneización económica y social para llegar, cuando reunieran un determinado número de habitantes, a la provincialización⁹.

Respecto a la ley 1532, que establece el gobierno y la administración de los territorios y determina en base al incremento de la población la gradual formalización

⁸ Orietta Favaro: «Territorio y petróleo. La intervención estatal en la industria petrolera, 1884-1955». En *Revista de Historia*, Neuquén, UNC, 1992, 3.

⁹ En un espacio de cuasi vacío demográfico, un acto legislativo -ley 1532 de 1884- crea nueve divisiones administrativas fuera de los límites atribuidos a las provincias y establece que cuando alguna tuviera 30.000 habitantes constituiría su propia legislatura y cuando alcanzara 60.000 habitantes podría ser declarada provincia. Las poblaciones de más de 1.000 habitantes tendrían concejo municipal y juez de paz electivo, el resto, comisiones de fomento designadas por el gobernador, representante y delegado nombrado por el poder ejecutivo nacional.

de instituciones locales autónomas, cabe destacar que su aplicación no materializa, en términos generales, los propósitos y fines con que fue sancionada. Su incumplimiento provoca una serie de conflictos entre el Estado nacional y los territorios y da origen a un sentimiento de marginación política y oposición al centralismo en estos últimos, dado que alcanzada la cifra requerida, la provincialización es constantemente retrasada. Neuquén adquiere la condición de estado autónomo recién en 1955 cuando el régimen peronista, en el contexto de una expansión sustantiva en la dimensión social de la ciudadanía y su estrategia de ampliación del mercado interno con la intensificación de la sustitución de importaciones, toma la decisión política de incorporar los territorios al sistema federal argentino¹⁰.

A su vez, la extensión del ferrocarril desde Bahía Blanca a Covanuco está vinculada a la necesidad de contar con un medio de transporte rápido para llevar tropas a la frontera en el marco del potencial conflicto con Chile a fines de siglo y condicionada por las pautas que fija la concesión a la empresa británica del Ferrocarril del Sud, que define el trazado, reparto de tierras, exención de impuestos por 30 años, etc¹¹. La línea férrea llega a comienzos de siglo a la Confluencia y avanza en la segunda década hacia el centro del territorio, permaneciendo hasta la actualidad la punta de rieles en Zapala¹².

En este marco adquieren importante valorización las tierras de la Confluencia, cuyos propietarios, ausentes del territorio e íntimamente vinculados al aparato estatal nacional, gestionan el traslado de la capitalidad -establecida desde 1887 en Chos Malal- al nuevo asentamiento denominado Neuquén¹³. En zonas circundantes a la sede política y como consecuencia de la "ley de fomento de territorios nacionales"

¹⁰ Mario Arias Bucciarelli: «Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial». En *Revista de Historia*, Neuquén, UNC, 1996, 6.

¹¹ Orietta Favaro: «La llegada del ferrocarril». En: AA.VV. *Neuquén, un siglo de historia*. Neuquén, CALF, 1983.

¹² Se tardaron sólo 39 meses para realizar el tendido de 525 Km. de línea férrea (Bahía Blanca-Neuquén, 1902) y 12 años para prolongarla a Zapala (1914); a partir de ese momento se registran varios proyectos y estudios para extenderla a Chile. Cabe destacar que desde Zapala al límite internacional existen 135 Km. y que el país trasandino tiene sus vías a 80 Km. de la frontera.

¹³ Los asentamientos originales, futuros centros urbanos, no surgen vinculados a actividades económicas sino en función de objetivos militares (San Martín de los Andes, Junín de los Andes, Las Lajas y Covanuco) o políticos. En este sentido, razones estratégicas fueron las que llevaron al coronel Manuel Olascoaga -primer gobernador del territorio del Neuquén- a elegir la región noroeste como lugar para el establecimiento de la sede político administrativa de la Gobernación en la localidad de Chos Malal. Sobre este tema, ver Orietta Favaro: "La gestión del gobernador Carlos Bouquet Roldán y el traslado de la capitalidad del territorio". En: *Boletín del Departamento de Historia*. Neuquén, UNC, 1985, 6.

comienzan a desarrollarse, en principio con escasa significación, actividades productivas. El Estado no sólo privatiza tierras en el este, sino que mediante la colonización y la ejecución de importantes obras de regadío, genera las condiciones requeridas para el desarrollo de la frutihorticultura; lo cual deriva en el establecimiento de las primeras colonias agrícolas, entre las que se destaca la explotación frutícola en Centenario ¹⁴.

Por otra parte en la zona centro y sur, la acción de la instancia nacional se refleja en la privatización de tierras, la que va a promover la práctica de la ganadería ¹⁵. Luego de la ocupación militar, ya sea por donación o venta a bajo costo, se transfieren extensas porciones territoriales a sectores dominantes porteños o simples especuladores, quienes "por servicios prestados a la Nación" o relaciones políticas y económicas con miembros de la estructura de poder nacional, logran acaparar concesiones o títulos de propiedad sobre las mejores tierras neuquinas. A principio de siglo, sucesivas ventas, divisiones y subdivisiones configuran la base territorial de las futuras estancias que, bajo la propiedad de grandes compañías ganaderas -nacionales o extranjeras- inician la explotación sistemática a través de la producción directa o por administración ¹⁶.

Asimismo durante todo el período, la afirmación de la soberanía estatal se concreta con la instalación de guarniciones militares en diversos puntos del territorio. Estos asentamientos no sólo movilizan recursos e incrementan la población sino que contribuyen a la integración y a la vez vinculan a estos representantes del poder central con los sectores de la población territorialiana, fundamentalmente comerciantes y ganaderos locales, entre los que comienzan a desarrollarse vínculos económi-

¹⁴ La colonia Centenario, producto de la subdivisión y entrega de las tierras a los obreros que decidieron quedarse en la región al finalizar la construcción del dique Contralmirante Cordero sobre el río Neuquén, se convierte en la principal zona frutícola. La otra superficie cultivada sobre el río Limay, conocida durante mucho tiempo como «Chacras Neuquén», se dedica además de frutales al cultivo de alfalfa, viña, cereales y hortalizas. De todas formas la producción nunca será significativa si la comparamos con la del Alto Valle de Río Negro.

¹⁵ La ganadería reconoce antecedentes en el área cordillerana. Al respecto «Desde el siglo XVIII puede rastrearse la existencia de un circuito económico basado en la ganadería y el comercio que nacía en la pampa -principal centro generador de ganado- y culminaba en Chile -mercado consumidor del mismo-. Las poblaciones indígenas, orientadas inicialmente a la intermediación, hacia fines del siglo XIX ya practicaban la cría y engorde de animales, actividad compartida, en algunos casos con hacendados chilenos. Este circuito se desestructura con la conquista militar». Gladys Varela y Ana María Bisset: «Entre guerras, alianzas, arcos y caravanas». En Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli: *Historia de Neuquén*. Bs.As, Plus Ultra, 1992, 16.

¹⁶ En la conformación del sector ganadero es dable destacar tanto la estrecha relación con el Estado nacional, como las redes familiares logradas a partir de alianzas matrimoniales entre los distintos estancieros, estrategias que permiten expandir y consolidar su posición en el área a la vez que diversificar actividades -ganaderas, mercantiles, industriales- en los distintos departamentos. Sonia Fernández: «La apropiación de la tierra». En: *Huiliches. Análisis espacial*, Neuquén, UNC, 1995.

cos. Ya para la década del '40 el accionar de las fuerzas armadas, junto a la prensa, la Iglesia y la escuela, contribuyen a difundir -desde perspectivas complementarias- un conjunto de valores y representaciones que procuran homogeneizar a partir de un discurso con claros componentes nacionalistas.

Por último, las sistemáticas tareas de exploración que venía desplegando el Estado nacional, simultáneamente en territorios y provincias, se concretan con el descubrimiento de petróleo en Neuquén en 1918. El yacimiento da lugar a un asentamiento poblacional: Plaza Huincul y en la década del '30 a Cutral Co. La acción estatal, a través de la explotación del recurso, potencia -atraídas por la posibilidad de acaparar cateos en torno al octógono fiscal- el establecimiento de compañías privadas. La labor de estas últimas, pero en mayor medida de YPF, que a partir de Mosconi intensifica la tarea de ampliación del radio de exploración, reservas y explotación, estimula la afluencia de mano de obra y dinamiza el área ¹⁷. De esta manera se conforma otro asentamiento poblacional que permite el desarrollo de actividades vinculadas a satisfacer los requerimientos de sus habitantes.

En este contexto, la necesidad de abastecer a la población, de dar salida a los productos y de intervincular al territorio con los mercados más próximos, explica la centralidad que van adquiriendo el comercio y la intermediación tanto en la composición de la economía neuquina como en el origen de sus sectores dominantes. Es necesario destacar que la acumulación generada en los rubros relativamente más importantes de la producción: hidrocarburos y ganadería, se realiza fuera del territorio. De este modo, la obtención de ganancias por parte de grupos locales se produce en actividades secundarias, principalmente en el comercio; "por esta razón los sectores dominantes neuquinos emergen a partir de la actividad mercantil" ¹⁸, la que se va estructurando en los dos núcleos urbanos más importantes: Neuquén (vértice oriental de la Confluencia) y Zapala (centro del territorio). La zona norte -donde se encuentra la antigua capital- aunque recibe un impulso transitorio en la década del '40 por sus recursos mineros, queda prácticamente marginada. La ubicación geográfica y la situación económica y política otorgan características distintivas a la actividad comercial.

En Neuquén -sede de la capitalidad- predomina el comercio de tipo minorista, que no sólo opera en su área de influencia sino que se extiende a la zona aledaña del vecino territorio de Río Negro; mientras que en Zapala -nudo de las comunicaciones y referen-

¹⁷ Orietta Favaro: «Territorio y petróleo...op.cit.

¹⁸ Alicia E. González y María Carolina Scuri: «La desigual integración de la economía neuquina al mercado nacional, 1884-1950». En: *Revista de Historia*. Neuquén, UNC, 1996, 6.

te del todo el interior- la preeminencia corresponde al sector mayorista, tanto para el abastecimiento como para la salida de la producción pecuaria, minera y maderera del noroeste, centro y sur. En este sentido, puede detectarse la estructuración de diferentes redes mercantiles en ambas localidades que tendrán su expresión política en los partidos vecinales durante la etapa territorialiana y que luego de la provincialización se manifestarán en las opciones partidarias que interactúan en la conformación del sistema político provincial. A la vez, la instalación de dependencias oficiales, instituciones crediticias, empresas de transporte y prestación de servicios -tanto públicos como privados- favorece el crecimiento y la modernización de estos núcleos urbanos; diversificando actividades generadoras de ganancia y dinamizando el proceso social.

Ahora bien, en su carácter de territorio, la política gira alrededor de la figura del gobernador, nombrado -al igual que los jueces letrados, policías y demás empleados administrativos- por el gobierno central, y por tanto percibido como una autoridad ajena a las inquietudes e intereses locales. Según la legislación vigente estos representantes del ejecutivo nacional carecen de las más elementales facultades para el eficaz cumplimiento de su cometido, debiendo tomar decisiones sobre una realidad no demasiado conocida y compartiendo el poder con las dependencias de los distintos ministerios, situación que obstaculiza la concreción de acciones coordinadas y provoca permanentes conflictos jurisdiccionales ¹⁹.

La subordinación política, que el status territorialiano impone sólo posibilita a los habitantes el ejercicio de funciones relacionadas con la integración de comisiones de fomento -que en forma discontinua avanzan en las primeras décadas del siglo XX- y la participación en municipios, instancias que van recreando espacios de experimentación y permiten la emergencia de referentes locales. En la década de los años '40, Neuquén y Zapala; en la de los '50, Chos Malal, Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Centenario y Cutral Co ²⁰, aparecen como ámbitos locales en donde se ensayan, definen e incorporan opciones políticas más acordes con los requerimientos regionales ²¹.

¹⁹ Mario Arias Bucciarelli et al: «Relaciones entre el Estado Nacional y el Territorio de Neuquén. Una aproximación sobre el origen de los conflictos». En *Boletín del Departamento de Historia*. Neuquén, UNC, 1988,10.

²⁰ Es importante redimensionar la situación política en estos municipios atendiendo a los datos de población. Según el censo de 1947 la ciudad de Neuquén registraba 7.408 habitantes; siendo seguida por Cutral Co con 3.790; Zapala con 3.387 y San Martín de los Andes con 2.366. El resto de las localidades apenas superaba el mínimo requerido: Centenario, 1.076; Junín de los Andes, 1.445 y Chos Malal, 1.658 habitantes.

²¹ Mario Arias Bucciarelli, Alicia González, María C. Scuri: «La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino (1955-1970)». En Susana Bandieri, Orietta Favaro, et al: *Historia de...* op.cit.

En estos centros los servicios ocupan un lugar importante dentro de la estructura urbana y comienzan a perfilarse distancias materiales entre los diferentes sectores sociales, aunque en un contexto general de débil diferenciación interna. El aislamiento, consecuencia de mercados con estrechas dimensiones y una infraestructura extremadamente deficiente, caracteriza la marcada desarticulación territorial y grandes desigualdades regionales, las que van pautando una tendencia a la fuerte concentración demográfica en el este, fundamentalmente en la ciudad capital.

Así planteado, en primer término comerciantes y prestadores de servicios -interactuando con el resto de la sociedad- y en segundo lugar, profesionales, ganaderos y representantes del poder central, asumen un papel significativo en la configuración del perfil político de las localidades. Hay que tener en cuenta que la condición de territorio nacional dificulta la posibilidad de articulación de intereses en instancias colectivas, esto explica en parte el desarrollo de fuertes sentimientos localistas expresados en la existencia de partidos comunales.

Los comerciantes más activos de Neuquén y Zapala y con posterioridad los de Cutral Co, adquieren desde el principio una presencia destacada en el espacio público a través de su participación en la constitución de asociaciones intermedias, la integración de variadas comisiones y el accionar político comunal. 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 ²².

Respecto a los ganaderos de grandes unidades productivas se encuentran ligados al poder central a través de organizaciones político corporativas como la Sociedad Rural Argentina y la vinculación directa con la gobernación del territorio. Esto último facilita su nombramiento en las comisiones de fomento, que no alcanzan el mínimo exigido de 1.000 habitantes para constituirse en municipios. Es de notar que dentro de este sector los que mayor participación evidencian en el espacio público local son los ganaderos que han diversificado su actividad en el comercio y la producción maderera ²³.

²² Alicia González, et al: «Actividad comercial y sujetos sociales en un espacio territorialiano. Neuquén, 1930-1950». Inédito, policopiado.

²³ Orietta Favaro (Dir) y equipo de investigación. *Estado Provincial y Sistema Político. El caso Neuquén, 1955-1980*. Neuquén. Informe Final. Secretaría de Investigación, UNC, 1996, policopiado.

Este heterogéneo tejido social, conformado alrededor de la producción y comercialización del territorio, explica la intervención de los sujetos mencionados en el espacio público y sus actividades políticas, traducidas en la expresión de necesidades e intereses inmediatos en torno a los cuales se va articulando la trama de la sociedad. En estos ámbitos, la participación espontánea y el carácter comunitario van consolidando una experiencia organizativa que permite a estos grupos establecer relaciones con los distintos sectores de la población, ejercitar su capacidad de acción y lograr identificarse como voceros ante los organismos estatales.

El proceso de provincialización²⁴ -iniciado durante los '50- implica un nudo importante en el disímil desarrollo alcanzado en la conformación y maduración de la sociedad neuquina, dado que coincide con el advenimiento del peronismo, régimen que amplía y consolida la presencia de la instancia federal en los territorios. Al respecto es posible afirmar que desde 1943 y, fundamentalmente a partir del '46, desde el Estado se van delineando una serie de políticas orientadas a crear condiciones que aseguren la fusión de los intereses locales y eviten los principios de división, de manera de subordinar el interés regional al nacional y lograr así la homogeneización de la futura sociedad provincial. En este intento, el peronismo estructura y a la vez desestructura el espacio, configurando una realidad que bien puede caracterizarse como homogénea por lo bajo y heterogénea por arriba²⁵.

La tarea de mediación entre sociedad civil y Estado, que comienza a desarrollar el partido peronista en todo el país, revela en el territorio mayores dificultades para su concreción. La expansión de una estructura partidaria de alcance nacional en jurisdicciones que por su peculiar situación institucional no habían experimentado modalidades de articulación a escala territorial será un problema que se expresa en las dificultades para establecer una dirigencia que acepte una conducción demasiado centralizada.

Es necesario recordar que durante sesenta años, con mayor o menor tradición de partidos nacionales, las instancias comunales y los otros ámbitos de participación habían facilitado la emergencia de referentes locales, quienes al establecer sus inte-

²⁴ La variación progresiva en la situación de marginación electoral queda establecida en la orientación de la constitución nacional reformada, que en 1949 había establecido la participación de los territorianos en la elección de la fórmula presidencial. La transformación se completa con el otorgamiento de la representación parlamentaria para todos los territorios y la reforma de la ley electoral, que además del voto femenino institucionaliza la participación política de estos espacios. El proceso culmina con la ley 14.408 -ley de provincialización- en junio de 1955. Sin embargo, la interrupción del orden constitucional complejiza su instrumentación y retarda el cambio en la condición institucional hasta febrero de 1958.

²⁵ Orietta Favaro (Dir) y equipo de investigación...op.cit.

reses particulares no hallan una rápida y menos fácil integración a un entramado partidario nacional que por definición mediatiza intereses de orden global²⁶. La heterogeneidad en el origen, intereses y vinculación con los distintos sectores de la población, que evidencia la dirigencia política del peronismo neuquino, se traduce en reiteradas disputas e intervenciones establecidas por la conducción nacional que en un intento por unificar y disciplinar los cuadros, produce periódicas reorganizaciones de la estructura partidaria²⁷.

Sin embargo, los novedosos mecanismos de mediación, la ayuda concreta y efectiva, el fenómeno de la agremiación, la redefinición de la función estatal y la consolidación de la orientación distributiva del gobierno a nivel general; sumado a los logros político institucionales que culminan con la inclusión definitiva de un espacio no provincializado al cuerpo político de la Nación y por ende, el reconocimiento de la ciudadanía plena a sus habitantes, instaura en importantes sectores de la sociedad provincial una fuerte tendencia a la identificación con el movimiento nacional justicialista.

La instancia provincial

La "Revolución Libertadora", aunque complejiza el proceso, comienza a tomar una serie de medidas tendientes a formalizar la autonomía institucional de la nueva entidad jurídica. En el marco de la proscripción al peronismo, convoca a la convención reformadora nacional y paralelamente dicta el decreto 4347/57 de convocatoria a las convenciones constituyentes de los territorios recientemente provincializados. Referenciada por las reglas de proscripción y exclusión impuestas y con la representación de varios partidos políticos -entre los que adquieren un rol relevante las dos fracciones del radicalismo (UCRI y UCRP)- sesiona la convención neuquina²⁸.

Su labor se plasma en la constitución del estado provincial (1957) que en líneas generales puede enmarcarse en las doctrinas del constitucionalismo social propio de

²⁶ Mario Arias Bucciarelli: «Tendencias en el proceso...op.cit.

²⁷ Es de notar que entre los interventores designados para la organización partidaria, los municipios o las comisiones de fomento, aparecen sujetos vinculados a las actividades económicas o sociales más relevantes. En este sentido pueden mencionarse, entre otros, comerciantes o profesionales en Zapala, Neuquén o Chos Malal; ganaderos en Las Lajas, Piedra del Águila, Junín de los Andes y Las Coloradas; propietarios de aserraderos en San Martín de los Andes y Aluminé. Un caso particular lo constituye Cutral Co donde en el inicio se nombra a un sindicalista.

²⁸ Están representados siete partidos que abarcan una amplio espectro político e ideológico -UCRI, UCRP, PDP, PS, PC, PD, PDC- no obstante los votos en blanco (20%) ponen en evidencia que una parte significativa de la población no está representada.

los ordenamientos jurídicos posteriores a la segunda guerra mundial. Tanto en el preámbulo como en la parte dogmática se explícita la adopción de la forma republicana y democrática de gobierno -estableciendo que el federalismo es la manera en que Neuquén se incorpora como estado autónomo a la Nación- y se ratifican una serie de derechos fundamentales no considerados absolutos sino condicionados por el bien común y la función social que desempeñan. De la reglamentación y organización de los poderes públicos y la estructura del aparato gubernamental, se desprende el propósito de construir un tipo de estado que asuma la defensa de las riquezas esenciales de la provincia, impulse su desarrollo global e intervenga en la creación de infraestructura social en salud, vivienda y educación; esto coincidiendo, en gran medida, con lo postulado por el desarrollismo ²⁹.

El análisis de los debates muestra en el comportamiento de los exponentes políticos neuquinos una temprana vocación federalista, visualizada particularmente en el rechazo al centralismo y el cuestionamiento a la presencia del Estado nacional en el control de los recursos conceptuados base de la economía provincial ³⁰. El modelo constitucional, al delimitar funciones públicas y establecer instituciones para su cumplimiento, configura un tipo de estado que, desde sus orígenes, adquiere las características propias del estado interventor. Tal concepción se vincula con la idea de planificación, sintetizada en la creación del consejo de planificación y del consejo provincial de sanidad ³¹, ambos dependientes del poder ejecutivo y fundamentados en la necesidad de evitar la improvisación y asegurar, más allá de los regímenes políticos, la continuidad de los programas y planes de gobierno.

A partir del primer gobierno constitucional (UCRI, 1958/62) comienzan a establecerse las bases ideológicas y materiales del estado provincial, que va

²⁹ Mario Arias Bucciarelli, et al: «La provincia y ...» En: Susana Bandieri, Orietta Favaro, et al: *Historia de...op.cit.*

³⁰ En este sentido, se determina que los yacimientos mineros, las fuentes de energía hidrocarburíferas e hidráulicas y los recursos forestales son de exclusivo dominio de la provincia. A la vez, se aprueban una serie de artículos referidos al control de los servicios públicos y a la creación de infraestructura básica. La cuestión de la tierra fiscal no presenta mayores conflictos, ya que su propiedad estaba asegurada por el decreto de provincialización, aunque la existencia de tres parques nacionales en el territorio representan un control importante del Estado nacional en el ámbito de la jurisdicción provincial.

³¹ El primero tiene la función de recabar toda la información necesaria para la implementación de proyectos que faciliten el desarrollo integral de la economía local. El segundo debe planificar, coordinar y establecer las formas de aplicación de la asistencia sanitaria, médico-social preventiva y curativa tendientes a asegurar la salud de la población. CONSTITUCION PROVINCIAL, arts. 249 y 290.

estructurando la economía, la sociedad y la política hasta alcanzar -en coincidencia con el afianzamiento del MPN ³²- su consolidación. En efecto, es durante el segundo gobierno constitucional (MPN, 1963-66) y la permanencia de las figuras más destacadas del partido provincial durante los gobiernos de facto ³³ que le suceden, cuando se afirman los rasgos característicos del estado neuquino. En este sentido, en el transcurso de las décadas del '70 y '80 se acentúan las tendencias hacia la centralización política e intervención económica que se habían iniciado en la primer etapa; y en el marco del impulso a la región patagónica -con el desarrollo de grandes obras de infraestructura y la consiguiente "explosión demográfica"- se sistematizan y profundizan políticas sociales que al extender el bienestar a mayor número de habitantes permiten al entramado partidario convertirse en fuerza predominante del escenario político local.

Mientras la escena nacional muestra las contradicciones entre la lucha por tratar de mantener proscripto al peronismo y el no poder institucionalizar la vida política sin él, en la nueva provincia esta problemática parece no afectar cierta línea de continuidad, ni en la materialización y consolidación del nuevo estado, ni en la definición y puesta en práctica de sus estrategias de desarrollo. Puede afirmarse que a mediados de los '60, más allá de las constantes pujas en torno a la representación del "peronismo auténtico", en Neuquén la escena política se estabiliza con el triunfo del MPN. Esta fuerza local -que sin negar la esencia justicialista, rechaza la verticalidad del movimiento- incorpora a gran parte de su electorado y a través de la figura de Felipe Sapag, de las alianzas establecidas y las acciones desarrolladas, logra neutralizar en este espacio la influencia del líder exiliado.

La instancia electoral de 1973 posibilita al MPN definir su predominio frente a la incapacidad del peronismo local de ofrecer políticas alternativas superadoras y de resolver sus conflictos internos. En este sentido, la inmovilidad política y la pérdida gradual de los espacios de poder conquistados por otras fuerzas nacionales,

³² El partido provincial surge en 1961 en el marco de la proscripción del peronismo con figuras que habían ocupado cargos políticos en el ex-territorio, fundamentalmente del interior provincial y entre los que se destaca la familia Sapag. Cabe consignar que a la asamblea realizada en Zapala que da origen al MPN no asisten los dirigentes más importantes del peronismo capitalino. La nueva expresión política triunfa en las elecciones de 1962 -Juego anuladas- y a partir de 1963 convalida su representatividad en todas las instancias electorales.

³³ Las quiebras del orden institucional, si bien desplazan del gobierno al partido provincial este no se desarticula y sus figuras más destacadas se mantienen en los organismos de planificación y próximas al poder, a tal punto que en 1970 Onganía nombra a Felipe Sapag como Comisionado Federal. Igual situación se evidencia con el Proceso de Reorganización Nacional, durante la gestión del Gral. Domingo M. Trimarco (1978-1983).

contribuyen a la afirmación del partido provincial. El control del aparato estatal -en instancias constitucionales o no- le permite afianzar un estilo político que combina el manejo clientelístico de la estructura del estado con la organización y expansión de un aparato burocrático³⁴, a la vez que recrea un imaginario de "resistencia tanto a las conducciones demasiadas centralizadas, como más en general, a la orientación ideológica centralista"³⁵. De este modo la defensa de las riquezas provinciales, articulada en un discurso de confrontación con el poder central, otorga un paradigma de identificación a la dinámica societal de la provincia que tempranamente define su alter en el Estado nacional.

La peculiar interacción partido-estado que caracteriza al sistema político neuquino y el hecho de que sus habitantes se reconozcan ante todo como sujetos provinciales -la ciudadanía se constituyó "provincialmente"³⁶- facilita a los dirigentes locales expresar sus intereses particulares en términos de consensualidad interna frente al poder central. Apelando a la regionalización y no sectorialización del conflicto social, el partido provincial, con un perfil sumamente pragmático, no sólo define y obtiene la hegemonía en el ámbito local sino que adquiere una identidad específica en el sistema político nacional.

Las bases materiales y la estrategia de acumulación

Es un lugar común en los análisis regionales plantear la debilidad estructural del crecimiento neuquino, basado esencialmente en los beneficios derivados de la explotación nacional de sus recursos naturales y la expansión concomitante de actividades locales -construcción y servicios en general- vinculadas a ello³⁷. Una descripción global de las principales actividades económicas demuestra la clara dependencia de la economía provincial de decisiones tomadas por las grandes empresas nacionales y la alta incidencia de los mercados extraregionales en el impulso al proceso productivo.

La ganadería, actividad desarrollada en la zona cordillerana, donde se suceden valles y montañas con extensas mesetas, estuvo vinculada íntimamente al comercio trasandino hasta los años cuarenta³⁸. En el norte del territorio se trataba y trata de una modalidad extensiva y trashumante, con ovinos y caprinos, practicada en pequeña escala, con trabajo familiar y en su mayoría en tierras fiscales. En las estancias del sur, el proceso de apropiación privada de la tierra y la mayor productividad del suelo posibilitan una organización más sistemática en la cría del vacuno y un mayor grado de adecuación a las exigencias del mercado. De todas formas, las condiciones ecológicas y pautas de comercialización fijan a la actividad ganadera límites bastante estrechos, que se reflejan en el creciente proceso de despoblamiento rural y en su incapacidad para satisfacer las demandas del mercado local³⁹.

En cuanto a la agricultura, ligada a las obras de regadío, se caracteriza por la dispersión general y por la intensidad con que se practica en el área Confluencia. La reducida extensión de tierras dedicadas a la fruticultura⁴⁰ y la competencia con el Alto Valle de Río Negro explican la menor incidencia de este rubro en la estructura económica neuquina. Además la crisis de fines de los '70 -que obliga a la reconversión del sector- afecta gravemente las pequeñas unidades productivas sobre las que se desarrollaba la actividad. La inversión de capitales y los sistemas integrados de producción y comercialización favorecen la instalación de industrias frigoríficas, galpones de empaque, aserraderos, plantas de jugos concentrados y bodegas, pero derivan en una fuerte concentración. De este modo, el importante nivel tecnológico incorporado y la inserción en el mercado internacional no se traducen en mayores beneficios para la región ya que "el excedente económico está siendo apropiado mayoritariamente por las empresas integradas y por multinacionales y no necesariamente acumulado en el Valle, tiene el camino que le determina la lógica del sistema en cada empresa"⁴¹. En general, tanto la ganadería como la agricultura reflejan escasa y descendente participación en la composición del PBG, decreciendo en importancia a lo largo de la etapa⁴².

³⁴ Aunque se proyecta en la Constitución, el Consejo de Planificación se estructura 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), redefine su estructura y determina funciones. Entre ellas pueden destacarse: «fijar los objetivos políticos y estrategias para el desarrollo científico y técnico de la provincia en función de las pautas nacionales [...] Impartir las directivas a las que debe ajustarse el sector público y orientar las actividades del sector privado [...] Formular los planes y programas provinciales de corto, mediano y largo plazo [...] compatibilizarlos con los de la nación y de la región y coordinar su ejecución, evaluarlos y controlarlos...».

³⁵ AA.VV.: *Los partidos provinciales*. Bs.As., Ed Redacción, 1983.

³⁶ Vicente Palermo: *Neuquén: la creación de una sociedad*. Bs.As., CEAL, 1983, p.16.

³⁷ Al respecto cfr. AA.VV.: «Apuntes acerca de la realidad neuquina». En *Doxa y Episteme/1*, Neuquén, Honorable Legislatura Provincial (HLP), 1992.

³⁸ Susana Bandieri: «Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural». En *Desarrollo Económico*, Bs.As., IDES, 1991, 122.

³⁹ «El inconveniente que se plantea es el déficit invernal del forraje natural o implantado [...] Por esto el ternero de destete es trasladado a la pampa húmeda, más de 1000 Km. para su engorde y terminación, los que reingresan luego en forma de carne deshuesada para el abastecimiento provincial, generando valor agregado fuera de la región». En COPADE: *Neuquén, su problemática y su desarrollo*. Neuquén, 1983, p.10. Cabe aclarar que el establecimiento de la barrera sanitaria sobre el río Colorado impide la entrada de ganado en pie a la zona lo que retroalimenta este procedimiento.

⁴⁰ Significan 15.000 has. destinadas a la fruticultura sobre 94.000 de superficie de la provincia.

⁴¹ Ernesto Bilder: «El Valle de Río Negro y Neuquén. Realidad y Teoría Económica». En *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1992, 105.

⁴² 17,1% en 1953; 5,6% en 1970; 3,8% en 1985. En Consejo Federal de Inversiones (CFI): *PBG Neuquén, 1970-1985*, Bs.As., 1988.

La minería -excepto el petróleo- que comprende la extracción de oro y rocas de aplicación utilizados para la construcción y la actividad petrolera (piedra caliza, baritina, asfaltita, arcillas, yeso, etc.) tuvo y tiene un escaso nivel de desarrollo, oscilando su participación en el ámbito nacional en un 1 % a 2 %. Respecto del oro -relativamente importante en las primeras décadas del siglo en el noroeste del territorio- su explotación revela altibajos paralizándose prácticamente la producción hasta 1975 cuando se crea CORMINE. S.E.P.⁴³. El ente provincial plantea la reactivación de los distritos auríferos y realiza trabajos de exploración y reconocimiento pero aunque moviliza recursos alcanza mínimos resultados. Sin embargo, desde la etapa territoriana a la actualidad, la potencialidad de las riquezas mineras aparece como una cuestión recurrente en todos los análisis sobre las posibilidades de expansión de la economía neuquina⁴⁴. Lo mismo ocurre respecto a los recursos forestales, en un 75% bajo jurisdicción de Parques Nacionales, cuya explotación se desenvuelve en una escala que dista de ser proporcional a su extensión⁴⁵.

Esta breve caracterización de las actividades productivas, que en los últimos años incluye con importancia creciente el desarrollo del turismo⁴⁶, revela que la principal fuente de ingreso la constituyen los fondos nacionales, ya que los gravámenes propios derivados del poder de imposición que acuerdan las leyes a los estados autónomos no reflejan en la composición del presupuesto provincial un peso significativo⁴⁷. En este sentido, regalías aportadas en concepto de explotación de hidrocarburos e hidroelectricidad, coparticipación federal de impuestos u otros mecanismos de transferencia financiera, cobran centralidad en el análisis.

⁴³ La Corporación Minera Neuquina es un organismo con carácter empresario minero estatal que abarca aspectos científicos, técnicos, industriales y financieros, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo minero provincial. COPADE: *El desarrollo provincial*, Neuquén, 1990.

⁴⁴ En este sentido, pueden cotejarse las Memorias de los Gobernadores (1884-1955) y los informes del CFI y COPADE. Es de destacar que recién en los años '70, en el marco de la expansión de la industria de la construcción y atraídas por la «promoción industrial» se radican importantes fábricas de cemento y cerámica en Zapala y Neuquén.

⁴⁵ El estado provincial trata de impulsar la generación de bosques artificiales y la explotación del bosque nativo en acuerdo con Parques Nacionales a través de CORFONE SA -Corporación Forestal Neuquina, creada en 1974 e integrada en casi un 90% por capitales provinciales- y el desarrollo de bosques comunales; alcanzando relativo éxito en la forestación de la zona cordillerana y en el establecimiento de viveros y programas de reforestación comunales.

⁴⁶ Pese a contar con abundantes recursos paisajísticos y posibilidades termales y los numerosos programas elaborados, las posibilidades de expansión se ven limitadas. Un informe oficial describe «... la aún escasa capacidad hotelera y la falta de integración total de la red vial, conspiran para que el turismo alcance el nivel de una industria desarrollada». En COPADE: *Estrategias para el desarrollo*. Neuquén, 1989.

⁴⁷ En general del análisis de los presupuestos considerados se observa que el nivel de ingresos por tributación provincial no supera el 10%.

Como se adelantó, en las primeras décadas del siglo, el descubrimiento, la explotación y posterior comercialización del petróleo y el gas dependió del accionar de la instancia federal que al asumir un papel empresario se convierte en productor y beneficiario de lo obtenido, aportando a la provincia regalías hidrocarburíferas que resultan del derecho de explotación de sus recursos. Las regalías hidroeléctricas son también consecuencia de proyectos, decisiones e inversiones del Estado nacional quien en el marco de la planificación de los años '60 otorga un impulso considerable al área norpatagónica, definiendo estrategias de desarrollo para la denominada "Región Comahue"⁴⁸. La construcción de grandes obras hidroeléctricas a través de la empresa Hidronor resulta de suma importancia ya que no sólo genera otra fuente de ingresos sino que estimula el proceso social y contribuye a otorgar características distintivas al funcionamiento del estado neuquino.

Más allá de las regalías y la coparticipación federal -definidas por leyes generales- resulta interesante puntualizar una serie de recursos financieros que de manera "informal" equilibran y acrecientan el presupuesto provincial. Al respecto pueden mencionarse aportes no reintegrables, créditos para obras públicas, apoyos técnicos, tarifas preferenciales y partidas especiales que, con alto nivel de "discrecionalidad" y "arbitrariedad", distribuye el poder central en las jurisdicciones provinciales⁴⁹. A esto se suman los convenios o acuerdos con los diferentes niveles del entramado institucional de la Nación -organismos de planificación, entes reguladores, empresas públicas, banca oficial- que posibilitan acceder a recursos provenientes del financiamiento internacional o ingresar a planes y programas de salud, educación o vivienda; más allá de los subsidios directos que pueden negociarse por vía ministerial o parlamentaria.

La preocupación por las riquezas naturales y su valoración estratégica para el futuro desarrollo es una cuestión que puede rastrearse desde la convención constituyente provincial. Se advierte en los referentes de los partidos en ella representados la importancia otorgada a los hidrocarburos, por esta razón el mayor debate gira en torno a la determinación de la propiedad de las fuentes mineras y energéticas. Si bien todos los partidos -excepto el PC- coinciden en asegurar a la provincia la propiedad sobre los recursos naturales, la mayor parte de la fundamentación se centra

⁴⁸ La región comienza a proyectarse a fines de los '50 y cobra importancia como discurso durante los '60 en el marco de la teoría de los polos de desarrollo. Las acciones llevadas a cabo concretan importantes obras de infraestructura aunque no se plasman en ninguna forma institucional que materialice una escala intermedia entre Nación y provincia.

⁴⁹ Horacio Coa y Roxana Rubins: «Economías regionales y crisis económica». En *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1996, 141.

en la cuestión petrolera⁵⁰. Aceptada la provincialización, la discusión se focaliza en las características que adquirirá el convenio a suscribirse.

Tomando como base la "regalía" que había fijado YPF y el cálculo del presupuesto provincial se llega a la conclusión de que la misma es totalmente insuficiente; de no existir importantes modificaciones en el acuerdo, la provincia no podría subsistir y su autonomía tan firmemente proclamada se vería reducida a una mera formalidad, según expresan los convencionales. Aunque no se define claramente la vinculación con el Estado, se acuerda que la exploración, explotación y comercialización del petróleo se otorgaría a un ente autárquico nacional. En este orden, es necesario señalar que se consagra como principio constitucional la obligación de reinvertir las utilidades producto de las regalías en obras productivas para beneficio de todos los habitantes y regiones de la provincia⁵¹.

Sin embargo, la encendida defensa de los recursos provinciales no se traduce en una acción política que conceda a la provincia una activa presencia en la toma de decisiones. Respecto a la política petrolera a nivel nacional, sabido es que Frondizi a poco de hacerse cargo del gobierno anuncia su estrategia de autoabastecimiento a través de la negociación directa de contratos con compañías extranjeras. Su firma que implicaba la "nacionalización" del petróleo no genera -paradójicamente- cuestionamientos de fondo; la legislatura neuquina simplemente solicita un pedido de informes. Hay que tener en cuenta que en todos los casos el petróleo extraído por las compañías extranjeras debía entregarse a YPF y que como consecuencia del aumento en la producción se daría un aumento en las regalías. Por otro lado, la anulación de los contratos petroleros durante la presidencia de Illia tampoco plantea en el debate político local un tratamiento acorde con su envergadura, aunque se decide nombrar una comisión provincial para fiscalizar la política energética, no se pone en cuestión la propiedad del recurso⁵².

⁵⁰ El tratamiento de ese problema se enmarca en una serie de condicionamientos externos que están dados por la definición que adoptará la convención reformadora nacional en torno a la propiedad del subsuelo; los intentos de ciertas reparticiones oficiales y entes autárquicos por firmar convenios con el interventor federal y las ideas de Frondizi que sostiene la nacionalización del petróleo.

⁵¹ «Las utilidades provenientes de la explotación de petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales». CONSTITUCION PROVINCIAL, art. 232. El destacado es nuestro.

⁵² Ante un proyecto de ley presentado por la minoría en el que se solicita derogar la nacionalización del petróleo y reafirmar la propiedad provincial del recurso, el MPN aduce que hay temas locales más urgentes a tratar y que la situación ha sido ya resuelta por el gobierno nacional. Honorable Legislatura Provincial (HLP): *Diarios de Sesiones*, 5ta sesión de prórroga, 1963 y Reunión N°12, 1964.

Mayores controversias genera el retraso en la concreción de las obras del Chocón-Cerros Colorados⁵³, la prioridad otorgada a la construcción de la represa de Salto Grande y la decisión del gobierno nacional de incluir catorce partidos del sur bonaerense en el proyecto de región Comahue. Estos cambios en la propuesta original provocan una fuerte reacción en Neuquén y Río Negro donde surge el "movimiento de reafirmación de la región Comahue" que logra adhesión de diferentes sectores de la comunidad y deriva en la constitución del Ente Patagónico⁵⁴, organismo interprovincial que pretende programar un desarrollo integral de la región.

Durante la década de los '80 -cuando funcionan a pleno las centrales hidroeléctricas, se intensifica la producción de petróleo y se asiste a un incremento sostenido en la producción gasífera- el gobierno provincial plantea mayores presiones sobre el poder central reivindicando la propiedad neuquina del subsuelo y la necesidad de diversificar su economía a partir del desarrollo industrial⁵⁵. En 1989 se constituye HIDENESA (Hidrocarburos del Neuquén S.A.), primera empresa provincial de hidrocarburos del país con jurisdicción sobre área petrolífera y gasífera marginales, subexplotadas o abandonadas cedidas a la provincia. El ente licita contratos al capital privado para explorar, desarrollar y explotar sus recursos.

Finalmente, ya en el contexto de los '90, diputados y senadores del MPN acuerdan con las privatizaciones propuestas por el gobierno nacional apoyando la venta de YPF, Gas del Estado e Hidronor, empresas estatales encargadas de la explotación de los principales recursos. La desregulación de la actividad y la estrategia que prioriza la "salida exportadora" en la dinámica de explotación y comercialización vigentes, aunque triplica la producción de petróleo y duplica la de gas⁵⁶, no redundan en mayores beneficios para la provincia, dado que -entre otras cuestiones- se deja de lado la nunca bien concretada industrialización en origen de los recursos naturales.

⁵³ El complejo Chocón Cerros Colorados se localiza a 80 y 60 Km de la capital neuquina, sobre los ríos Neuquén y Limay respectivamente. La obras incluyen represas, centrales hidroeléctricas y canales de derivación, que interconectadas al sistema nacional abastecen de energía al Litoral-Gran Buenos Aires. La construcción del Chocón comienza en 1968 y finaliza en 1972.

⁵⁴ A solicitud del Consejo de Planificación, se organiza en 1965 y está integrado por Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, La Pampa y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Constituye una instancia regional que tiende a coordinar acciones en función de los intereses patagónicos. Tiene el aval del CFI y logra concretar convenios con organismos nacionales para realizar en conjunto diagnósticos, estudios económicos y financieros, buscar líneas de créditos y planificar el desarrollo.

⁵⁵ Por ejemplo, la ley 23114 -sostenida por senadores neuquinos- de 1984 que proyecta la elevación de la regalías hidroeléctricas del 5 al 12%; o la ley provincial 1611 de 1985 que reafirma la propiedad de los yacimientos, reclama participación en las empresas del Estado e insiste en la «industrialización en origen». COPADE: *Los hidrocarburos y la economía del Neuquén*. Neuquén, 1988.

⁵⁶ COPADE: *Anuario Estadístico 1997*, Neuquén, 1998.

La repercusión en el espacio provincial de la crisis y reestructuración del capitalismo se traduce también en mayores condicionamientos dado que desarticula los otros mecanismos de transferencia financiera. La conversión de la deuda en bonos negociables, la desaparición de la tarifa Comahue y el régimen de promoción industrial, la paralización de las negociaciones para la radicación de un polo petroquímico, las nuevas modalidades de implementación de las regalías y los pactos fiscales perjudiciales redefinen las principales fuentes de ingreso y vacían de contenido al federalismo.

Una evaluación global de la expansión económica neuquina demuestra que contrariamente a lo establecido por la constitución -art.232- la estrategia económica aplicada no deriva en una orientación de los recursos hacia la diversificación productiva, sino al desarrollo de una economía de servicios que condiciona la estructuración de una base económica mínimamente autosustentada. El producto bruto provincial desagregado por sectores, revela un incremento sustancial del sector terciario con 45,5% en 1960, 41,5% en 1970 y 61,6% en 1980⁵⁷, que se verifica también en el nivel de empleo y en el de inversión. En este marco, las posibilidades de acumulación de los sectores dominantes dependen de la articulación con los objetivos y financiamientos del estado provincial que en su modalidad de intervención no logra privilegiar inversiones productivas. Según el censo de 1980, el 70% de los empresarios se ubica en "comercio y servicios"; al igual que el 80,2% de los profesionales y el 87,9% de los "productores autónomos"⁵⁸.

Sintetizando, desde la provincialización la estructura del ingreso neuquino se constituye mayoritariamente por aportes nacionales. Tal situación deriva en constantes reclamos ante los organismos centrales, ya que las pautas aplicadas por las empresas estatales no son consideradas satisfactorias debido al retraso en el envío de las remesas y los porcentajes fijados para la liquidación de las mismas. Es de notar que la continuidad de los gobiernos emepenistas logra afianzar el discurso 'federalista' en la sociedad provincial, transformándose en ideología de los sectores sociales que lo sustentan.

⁵⁷ COPADE: *Anuarios Estadísticos*.

⁵⁸ Como muestra de lo que se viene expresando, el 69,7% de los «Profesionales Asalariados» están en «Comercio y Servicios» y en el sector público el 78,6% de éstos [...] se concentraban en la misma rama. Lo mismo que 69,7% de los «Cuadros Técnicos», aumentando el porcentaje al 83,6% en el sector público, en la rama mencionada de «Comercio y Servicios». Por último el 68% de los «Obreros Calificados» estaban ubicados en las ramas «Construcción» y «Comercio y Servicios», tanto del sector público como del privado...». 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. pp.32-33.

Las bases sociales y los mecanismos de legitimación

La posibilidad de que la clase dominante local⁵⁹ pueda ejercer un dominio hegemónico depende, en última instancia, de la capacidad de hacer avanzar la sociedad hacia adelante, dando respuestas a las demandas e incorporando a todos los sectores al desarrollo económico y social. Para la reproducción del sistema, el estado capitalista no sólo debe garantizar la acumulación sino también desplegar una serie de funciones dirigidas a obtener el consenso social y la legitimidad política. La forma más común que el Estado y sus clases dominantes utilizan para ello es priorizar el gasto social, que en el caso neuquino se concreta a través de la redistribución de los fondos nacionales.

La evolución de la población es el primer dato a tener en cuenta. En efecto, el aumento registrado es altamente significativo: de 14.457 habitantes según el censo de 1895 a 388.980 en 1991; el 70 % se concentra en dos de los dieciséis departamentos en que se divide la provincia: Confluencia -donde se encuentra la capital⁶⁰- y Zapala. Ambos, a su vez, sólo representan el 13 % de la superficie del estado provincial, concentrando el primero más del 80% de la actividad económica.

Entre las décadas del '50 al '80 se registra una expansión poblacional superior a los 100.000 habitantes, detectándose una aceleración del proceso en el período 1960-70, en especial a partir de 1967⁶¹. La explosión demográfica se debe, más que

⁵⁹ Como se desprende de lo expuesto en el artículo, la formación de la clase dominante local -de origen no tradicional- reconoce antecedentes en la etapa territorialiana y está vinculada al accionar del Estado nacional que moviliza recursos, asienta población y crea condiciones para la acumulación. Centrada principal, aunque no exclusivamente, en las actividades comerciales y de servicios, se articula en un expresión política provincial que a través de su modalidad de intervención genera y reproduce nuevas posibilidades de acumulación.

⁶⁰ La población de la ciudad de Neuquén aumentó en el período de 20 años el 437,9%, a expensas principalmente del movimiento migratorio. Este aumento se traduce en el peso poblacional del departamento Confluencia sobre el total provincial, representando en 1960 el 46,3%; en 1970, el 58,2% y en 1980 el 64%. La variación porcentual señala que el proceso de atracción fue más notable en la década 60-70 (25,7%) que en la década 70-80 (10%). En: Alicia García Bates y Néstor Perrone: *Mortalidad Infantil en la provincia del Neuquén. Estudio de su evolución en dos décadas 1960-1970-1980*. Neuquén, 1983.

⁶¹ Hay que tener en cuenta el inicio de las obras del Chocón que significó la incorporación de 3200 obreros para construir la represa, el establecimiento de la villa temporaria y los efectos multiplicadores en las ciudades y departamentos cuyos recursos resultaban atractivos para las obras. Por tratarse de tareas que implicaban períodos de tiempo prolongado y dadas las condiciones de un crecimiento sostenido y dinámico, gran parte de los operarios y personal en general al finalizar las tareas se relocalizó en zonas urbanas con sus familiares. La construcción de otros emprendimientos hidroeléctricos y la intensificación en la explotación del petróleo y gas reprodujeron durante los '70 y los '80 estos mecanismos de asentamiento poblacional. Graciela Luomo et al: «El movimiento poblacional de la provincia de Neuquén: del territorio nacional a la fase actual del capitalismo». En: Milton Santos (Comp): *Novo mapa do mundo*. Brasil, Universidad de San Pablo, 1996, tomo IV.

al crecimiento vegetativo, a un constante proceso migratorio de origen básicamente extraprovincial⁶². En él merece destacarse un importante componente de sectores medios provenientes de provincias limítrofes y del litoral-pampa húmeda, trabajadores de distintos puntos de interior del país y de Chile y un significativo número de familias jóvenes que en su conjunto impactan y presionan sobre la demanda de empleo y creación de infraestructura social, contribuyendo al mismo tiempo a un fenómeno de urbanización acelerada⁶³. Se registra en la evolución de la estructura poblacional por edad y sexo, una predominio de varones de entre 20 y 24 años, con una pirámide ancha en su base y angosta en su extremo; mientras que hacia los '80 se iguala la cantidad de varones y mujeres y el segmento más ancho de la pirámide se registra en edades que oscilan entre 0 y 4 años⁶⁴.

En un proceso dialéctico en el cual el estado necesita legitimarse y la población demanda infraestructura y servicios se producen en el espacio neuquino grandes inversiones no sólo en salud, educación, vivienda y servicios básicos urbanos, sino también en transporte y comunicaciones.

El análisis del presupuesto destinado a salud, permite observar un aumento considerable que pasa de 743.000 en 1960 a 7.193.900 en 1970, destinando en 1980 una inversión de 69.598.324⁶⁵. El sector público encara una serie de acciones tendientes a diagnosticar y sistematizar la prevención y erradicación de enfermedades endémicas, atacar las condiciones de desnutrición materno infantil y mejorar los servicios asistenciales y cobertura médico-hospitalaria en todo el territorio, con especial presencia en el interior rural⁶⁶. El presupuesto desagregado por ítems indica un mayor destino de fondos tanto en personal como en infraestructura, sobre todo en los años ochenta. Los datos consignados reflejan cómo la salud adquiere un carácter prioritario para los gobiernos provinciales, quienes en un trabajo conjunto con programas nacionales concretan en 1971 el Plan de Salud Provincial, experiencia con elocuente éxito local y reconocimiento nacional e internacional⁶⁷.

⁶² Comparando lo sucedido a nivel nacional, los censos permiten observar que Neuquén duplica el ritmo de crecimiento en el período 1960-70 y lo triplica entre 1980-90.

⁶³ «Entre 1969 y 1989 la población se triplicó. Entre 1970 y 1980 se produce la llamada 'transición demográfica', o sea un crecimiento sustancial debido a la disminución de la mortalidad infantil en presencia de una alta tasa de natalidad. Simultáneamente se dan tasas de crecimiento por migración. Los migrantes son en su mayoría familias jóvenes de otras provincias argentinas, es decir población en edad activa [...] En 1980 el 50% de la población tenía menos de 20 años». En COPADE: *El desarrollo...* op. cit.

⁶⁴ COPADE: *Información básica de la provincia del Neuquén*, Neuquén, 1984.

⁶⁵ Alicia Batters, et al: *Mortalidad...* op. cit.

⁶⁶ La tasa de mortalidad infantil, con valores en los sesenta superiores al 100 por mil, se redujo al 41 por mil en 1975 y al 22 por mil en 1987; mientras que la esperanza de vida que en 1960 no superaba 47 años, subió a 62 años en 1975, alcanzando en los '80 niveles similares al resto del país. *Ibid.*

⁶⁷ José C. Villarruel (Dir): *Estado, sociedad, salud: Neuquén (1944-1972)*. Neuquén. UNC-Ministerio de Salud Pública, 1990.

La vivienda, fundamental para acompañar el crecimiento demográfico, el asentamiento y la estabilidad social de los habitantes, opera un incremento de 21.889 unidades habitacionales en 1960, a 34.466 en 1970 y 59.180 en 1980. La variación porcentual en la industria de la construcción durante el decenio 1960-1980 es del 170,4%⁶⁸, lo que actúa como factor trascendente en la generación y distribución de ingresos por la posibilidad que tiene esta actividad de incorporar mano de obra. Es de destacar que los complejos habitacionales crecen a un ritmo superior al de la población resultando ejemplificador puntualizar la incidencia de los planes oficiales en la solución de los problemas habitacionales, entre 1964-1983 se construyen 7.018 viviendas y entre 1984-1990, 20.631⁶⁹.

En cuanto a la creación y mejora del servicio educativo -deficitario al igual que salud y vivienda a fines de los sesenta⁷⁰- la política implementada está dirigida no sólo a satisfacer la fuerte demanda, sino fundamentada en una estrategia que posibilite el "despegue provincial". El presupuesto -que entre 1966 y 1970 se triplica- destina el 8,17% al gasto educativo, del cual el 2,13% corresponde al financiamiento de la entonces Universidad Provincial, creada en 1964. A partir de la transferencia de establecimientos nacionales a la provincia -1978- el presupuesto aumenta a un 19% y la construcción de escuelas cubre el ámbito territorial, reduciendo significativamente la tasa de analfabetismo que en 1970 representaba un 14,6% (32,1% rural y 8,8% urbano). La ampliación cuantitativa del sistema educativo no sólo reduce el número de analfabetos sino que también permite una mayor escolarización de la población en general y canaliza la demanda laboral de buena parte de los grupos migrantes⁷¹.

En otros aspectos del accionar estatal, se crean empresas públicas y entes autárquicos provinciales, se proyecta y concreta la expansión de infraestructura física destinada al sistema de comunicaciones, al fomento del turismo y al desenvolvimiento de las poblaciones del interior con el propósito de contribuir a una mayor integración socioespacial. Pese a las considerables inversiones y la elaboración de numerosos planes, no se logran superar los desequilibrios regionales, ni modificar el patrón de asentamiento que favorece la concentración productiva y poblacional en el área Confluencia.

⁶⁸ Alicia García Bates, et al: *Mortalidad...* op. cit.

⁶⁹ COPADE: *El Desarrollo...* op. cit.

⁷⁰ CONSEJO DE PLANIFICACION: *Diagnóstico preliminar de la provincia de Neuquén y fundamentación del Plan de trabajos Públicos*. Neuquén, 1968, tomos I y II.

⁷¹ En 1960 la tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más representaba el 19,1%, reduciéndose a un 9,7% en 1980. En 1963 funcionaban 153 establecimientos educacionales de los cuales 141 eran nacionales; en 1988 los establecimientos se habían incrementado a 820, siendo provinciales 774.

Es indudable que el crecimiento en salud, vivienda y educación, sumado a la ampliación del aparato estatal, el auge de la construcción⁷² 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 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.

La modalidad regulativa de la administración provincial adquiere una incidencia fundamental en el crecimiento económico y la expansión social registrados, dado que las actividades más dinámicas -explotación de petróleo y gas, generación de hidroeléctricidad, construcción y comercio minorista y mayorista- están directa o indirectamente asociadas a la capacidad estatal de reproducir en el ámbito provincial la estructura de acumulación. La participación del sector público en este proceso adquiere un papel relevante, oscilando entre el 43% y el 60%⁷³.

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 o en la provisión de bienes y servicios o abastecimiento del consumo de los empleados públicos que realiza el sector privado. Todo ello contribuye al mantenimiento de un fuerte consenso por parte de la mayoría de la sociedad neuquina hacia el partido provincial⁷⁴.

La información cuantitativa y cualitativa hasta aquí expuesta, apunta a demostrar cuáles fueron las bases materiales que sustentaron la legitimación del estado provincial y sus sectores dominantes, a partir de su consolidación. Puede pensarse que la decisión de invertir la mayor parte del ingreso provincial en obra pública y gasto social tuvo que ver con una opción política que por casi 30 años fue exitosa; esto en el marco de la fase expansiva del capitalismo y del impulso otorgado a la región patagónica. En el caso neuquino, estamos en presencia de un estado que, a

⁷² Entre 1968-69 la construcción se incrementó el 287,6%. Inicialmente vinculada a la construcción de las grandes obras hidroeléctricas, su expansión se articula con el desarrollo de la vivienda, la política vial y el dinamismo que van adquiriendo los centros urbanos.

⁷³ Dada la estructura productiva el aporte proviene, en gran medida, del sector público nacional (entre el 39% al 59% del PBG). COPADE: *Actividad Económica Provincial*, Neuquén, 1983.

⁷⁴ «Los sectores dominantes logran así fácilmente, articular sus intereses en términos del interés general mediante el desarrollo de la estructura empresarial del grupo y sus ramificaciones, al compás de la concreción de obras que benefician a la provincia, a todos sus sectores realimentando la percepción federalista». En Vicente Palermo: *Neuquén...* op. cit., p. 22.

través de su modalidad interventora, planificó la distribución de ingresos, expandiendo e incorporando una sociedad en permanente cambio y acelerada transformación que encuentra a través de un partido provincial la forma de articular sus intereses.

A modo de cierre, recordemos que el proceso de privatización de empresas públicas y el ajuste ortodoxo aplicado en la Argentina desde 1991, condicionan el desenvolvimiento económico y social de provincias como Neuquén cuyo presupuesto está constituido mayoritariamente por aportes nacionales y estrechamente vinculado a un ciclo expansivo del mercado interno y a las condiciones fijadas por la regulación estatal. En este espacio, la crisis, que aparece por el estado, pone en discusión su tradicional modalidad interventora-distribucionista-planificadora, situación que tensiona al régimen político y al propio partido hasta hoy hegemónico.

Como quedó demostrado, desde la provincialización Neuquén comienza a 'insertarse' en el modelo de acumulación central como proveedor de recursos energéticos; reproduciendo una modalidad de intervención que se mantiene más allá de la etapa expansiva a nivel global, sobrelleva las tensiones de los '60, el agotamiento de la fase en los '70 y sus consecuencias hasta entrados los años 90.

Durante toda la etapa, el estado provincial se constituye en un fuerte articulador de las relaciones sociales, mediando entre la sociedad neuquina y el Estado nacional a partir de la interacción de un entramado partidario que, tanto en instancias constitucionales como en regímenes de facto, mantiene el control del aparato estatal. De este modo la clase dominante local se inserta y coloca a la instancia provincial en el mercado interno, manteniendo en forma permanente el insumo como elemento de presión. En este sentido dirime situaciones políticas a nivel institucional mientras los hidrocarburos y la hidroelectricidad son factores de negociación. Sin embargo esta relación determina una estructural dependencia que acrecienta la pérdida de autonomía de la provincia en la medida en que el proceso decisional tiende a ser permeado por la propiedad de los recursos y sus modalidades de gestión.

Tal situación profundiza el discurso federalista como instrumento para ampliar los espacios de acuerdo con el Estado nacional y legitimarse en el ámbito local. En última instancia, el 'localismo' no es utilizado como forma de superar los desequilibrios, esconde detrás de un estado interventor-distribucionista-planificador la debilidad de su economía que evoluciona sin contar con condiciones de reproducción genuina y al permanente amparo de la Nación.

La crisis condiciona las tradicionales respuestas de la provincia; con la desaparición del modelo sustitutivo de importaciones y la consecuente "crisis fiscal", la

apelación al federalismo pierde vigencia. El agotamiento de la fuente de recursos que alimentara el patrón subsidiador deja sentir su impacto no sólo en la relación Estado-acumulación de capital, sino también en la forma distributiva de la relación Estado nacional-provincia. Ello origina situaciones favorables para el reordenamiento social y productivo y para la racionalización de los aparatos estatales.

Esta restricción de recursos tiene un doble efecto, por un lado impacta más decididamente sobre la instancia federal que es la que se hace cargo de las limitaciones derivadas de la deuda y de las que le impone la crisis previsional y tributaria; y por otro, crea el imperativo para las administraciones provinciales que frente a la escasez deben iniciar la vía de la "racionalización", abandonando las concepciones demandistas hacia el poder central y las políticas distribucionistas de corte populista en lo local ⁷⁵.

Hoy la provincia no escapa a la situación descrita, no sólo porque no desarrolló un patrón de acumulación propio -cabe preguntarse si hubiera podido hacerlo- sino, y fundamentalmente, porque privilegió el gasto público y social durante tres décadas con resultados -a corto plazo- positivos, sin realizar reinversión -a largo plazo- de los ingresos provenientes del Estado nacional.

El escenario de los '90 configura conflictivas relaciones internacionales y otorga un nuevo dinamismo a la regiones, convertidas en unidad de conexión al espacio dentro del cual se resuelve la acumulación capitalista. Neuquén, debe definir su perfil productivo y afrontar el desafío. La agudización de las tensiones sociales y políticas en este espacio pone en evidencia la necesidad de un proyecto que redefina las bases materiales sobre las que se sustentará el estado provincial. Resulta imperativo decidir qué producir, dónde vender y cómo insertarse en el nuevo orden mundial. Propuesta que, en última instancia, intente avanzar en la búsqueda de una modalidad de intervención que redefiniendo contenidos y articulando estrategias productivas permita contener y conducir a toda la sociedad.

⁷⁵ Roberto Esteso y Héctor Capraro: *La cuestión federal en la Argentina. Características de la relación Nación-Provincias y rasgos de la localización productiva*. Bs.As, Fundación Arturo Illia, 1989.



**ENTRE TERRITORIO Y PROVINCIA. LIBANESES Y SIRIOS.
COMERCIO Y POLÍTICA EN EL NEUQUÉN**

Orietta Favaro y Graciela Iuorno

ENTRE TERRITORIO Y PROVINCIA. LIBANESES Y SIRIOS. COMERCIO Y POLITICA EN EL NEUQUÉN ¹

Orietta Favaro
Graciela Iuorno

El Estado argentino en un proceso de lento avance de la frontera, por la ausencia de una idea fuerza, consecuencia de la falta de presión poblacional, inicia la ocupación de los nuevos espacios ganados al 'indio', tanto en el norte como en el sur del país. La instancia nacional, el ejército y la legislación son los que asumen la tarea de crear las condiciones de ocupación de un ámbito nominalmente integrado a la Nación, debido fundamentalmente a la falta de impulso de los sectores dominantes de la pampa húmeda-litoral, región central del modelo agroexportador. Se trata de los *territorios nacionales*, áreas dependientes de la influencia del Estado, sobre las que esta instancia debía ejercer una función de homogeneización económica y social hasta llegar, cuando estuvieran dadas las condiciones, a la conversión en nuevas provincias argentinas.

En los territorios, durante un lapso de setenta años, se van desarrollando -por el accionar del Estado y la propia dinámica interna- las bases sociales y materiales sobre las que emergen las nuevas provincias en 1955. Tal es la situación de Neuquén, territorio que surge en 1884 reuniendo particulares características derivadas de su posición mediterránea, sus condiciones geográficas, su estructura demográfica y sus recursos económicos.

En el período territoriano se desarrollan núcleos urbanos, sobre los que accionan sujetos sociales, estableciéndose una importante trama de vinculación entre el Estado nacional, el espacio público local y las redes familiares. A partir de la migración interna y el flujo ultramarino, los migrantes de origen árabe concretan una inserción económica diversificada. Esta situación permite la constitución de áreas y actividades productivas diferenciales por zonas: norte, centro y sur neuquino. En un área en particular, Zapala -centro del territorio- se define con claridad un sector de comerciantes que en un consistente proceso de participación en el espacio público, se convierte en actor político y desplaza a la otra fracción mercantil que venía actuando en la capital neuquina.

¹ Una versión modificada del presente trabajo se encuentra para su publicación en *Entrepasados*, Revista de Historia, Bs.As., 1999.

En este marco, nos interesa acercar algunas reflexiones en torno al accionar del sector comercial zapalino, constituido a partir de estructuras familiares y relaciones de parentesco, que posibilitan la formación de grupos de poder económico y político. Sus vinculaciones mercantiles de carácter mayorista, políticas y étnicas (libaneses y sirios), le permiten generar bases de acumulación en la etapa territorialiana y preparar un 'proyecto político', concretado y ampliado en el contexto de la proscripción del peronismo con la creación del Movimiento Popular Neuquino (MPN, 1961).

Este sector de origen árabe consolidado en Cutral Co, durante los primeros años del Neuquén provincia, desplaza del espacio público capitalino al sector mercantil dedicado -desde comienzos del siglo- a la actividad comercial minorista, que no logra articular un 'proyecto político' con continuidad en la instancia provincial.

El Neuquén territorialiano : diferencias espaciales, étnicas y económicas

En el norte la ganadería y la agricultura de subsistencia, practicadas en pequeña escala en tierras fiscales y con trabajo familiar, se orientan hacia el mercado chileno. En el sur, también la ganadería es la actividad central, se desenvuelve con carácter extensivo y con incorporación de tecnología capitalista, orientada -en este caso- hacia el Atlántico. La situación se ve favorecida, tanto por la cercanía de la Gobernación de Río Negro como por las posibilidades de trasladar el ganado desde y hacia la pampa húmeda, a través del ferrocarril que llega a Zapala en 1913².

En el resto de la Gobernación, predominan la cría de ganado ovino y caprino, la agricultura de subsistencia y la explotación aurífera, desarrolladas por crianceros y pirquineros³, generando escasos excedentes. Sus particulares características, sumado al hecho que no demandan en general servicios, explica la razón por la cual existen pocos núcleos poblacionales en el territorio hasta las primeras décadas del presente siglo.

² Para mayor información, ver Orietta Favaro (Dir.): Mario Arias Bucciarelli, Alicia González, María Carolina Scuri y Susana Palacios: *Estado Provincial y Sistema Político. El caso Neuquén*. Informe Final. Secretaría de Investigación, UNC. Policopiado, 1996.

³ El *criancero* es un pequeño productor ganadero, en general, de ganado caprino, con tenencia precaria de la tierra y trabajo familiar. Se trata de actores que obtienen poca productividad y tienen escasa capacidad de acumulación, dedicados a comercializar los 'frutos del país' con Chile. Susana Bandieri: "Actividades económicas y modalidades de asentamiento". En Susana Bandieri, Orietta Favaro, et al: *Historia de Neuquén*. Bs.As., Plus Ultra, 1993, 16. A su vez, el *pirquinero* es el trabajador de las minas de oro del norte neuquino, casi siempre, de origen chileno y escasa capacidad para obtener beneficios a partir del laboreo independiente en la explotación aurífera, ya que no se logra más de 50 gramos de mineral a través de la utilización de vasijas, platos de madera y zarandeo del mineral.

Sin embargo, el traslado de la capitalidad y sede de las autoridades político administrativas desde el norte (Chos Malal) a la zona enmarcada por los ríos Neuquén y Limay ("la Confluencia"), permite obtener contornos más definidos a un asentamiento poblacional allí existente: Neuquén. La llegada de la línea férrea y su prolongación al centro geográfico de la Gobernación (Zapala), la instalación de organismos e instituciones nacionales en el contexto del avance del Estado, tanto en la capital como en el resto territorialiano, estimulan la llegada de funcionarios de Buenos Aires y, por lo tanto, aumentan las demandas para cubrir las necesidades de estas reparticiones federales.

A su vez, la explotación del petróleo a cargo de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales, contribuye a la definición económica del departamento Confluencia y de sus principales núcleos poblacionales: Neuquén y Plaza Huincul - Cutral Co, localidades que hegemonizan el proceso del Este. En efecto, Zapala amplía la actividad ganadera con el establecimiento de estancias y se vincula con ganaderos de zonas aledañas; esta particular situación se ve beneficiada con la llegada de la línea férrea, hechos que en su conjunto la convierten hacia la década de 1920 en el nudo de comunicaciones del territorio. Este desenvolvimiento resulta determinante para el asentamiento poblacional, y su actividad comercial lleva a esa localidad no sólo a convertirse en cabecera del departamento homónimo sino también a que se decida, por su importancia creciente, la instalación de sedes crediticias como una sucursal del Banco de la Nación Argentina (1918). La entidad ya venía actuando en Neuquén capital desde comienzos de siglo, la instalación de registros para la inscripción de prendas, el asentamiento de la dirección nacional de escuelas -que regula las tareas de los establecimientos neuquinos- y en 1941 la construcción de un hospital de envergadura, que junto con el de la capital, atienden las necesidades de toda la gobernación.

Ahora bien, la crisis del régimen de acumulación capitalista de 1929-30, como se sabe, lleva a los sectores dominantes argentinos a propiciar el ISI subordinado a la actividad que continúa siendo fundamental en la pampa húmeda y litoral argentino: la agropecuaria. En el espacio de estudio, debido a las medidas proteccionistas que toman algunos países como Chile, se produce la reorientación del comercio neuquino hacia el Atlántico, luego de que el país trasandino fuera el principal mercado de los productos. Tengamos en cuenta que las estancias capitalistas del sur territorialiano -de significativa importancia demostrada en el hecho de que tienen hasta su propia Sociedad Rural que las representa- envían a invernar a la pampa húmeda sus ganados, transportados en camiones hasta Zapala, localidad que a su vez recibe de la zona pampeana, vacunos con destino al mercado chileno. Es decir, se produce un flujo y reflujo de ganado hacia y desde el litoral y, la estación zapalina y su área de influencia, se ven beneficiadas como núcleo intermediador de la actividad comercial.

Ello permite la emergencia de casas de acopios y 'frutos del país'⁴, servicios derivados de la actividad de playa del ferrocarril, de embarque y 'empresas' transportistas. En efecto, más del 40% de las casas comerciales son almacenes, ramos generales y acopio de frutos, mayoritariamente vinculadas a la compra y venta de lana y de hacienda del sur (bovinos y en menor escala, ovinos), que se canalizan por la estación mencionada. Zapala abastece a una vasta zona del territorio, de artículos provenientes de Bahía Blanca (punta de rieles hasta 1899) y de Buenos Aires, como así también coloca productos elaborados en el mismo núcleo urbano, instalándose 'fábricas' e 'industrias', -que ocupan escasa mano de obra- y 'empresas familiares' con características domésticas como panificación y las que se dedican al arreglo de carros y transporte automotor⁵.

Los frutos del país, en especial, el ganado, los cueros y las lanas, continúan dirigiéndose hacia el Pacífico, ya que ni las medidas tomadas por Chile, ni la frontera natural, impiden el desarrollo del comercio y del contrabando. La cordillera, por su innumerable número de boquetes y pasos habilitados durante todo el año, no constituyó una barrera entre Argentina y el país trasandino.

Las actividades mencionadas en Zapala dan lugar a un intenso comercio mayorista que hasta las personas relacionadas con la función pública o privada incursionan, con éxito, en ese rubro y en la prestación de servicios. Por ejemplo, la tradicional familia Zingoni, dedicada al ganado y a las labores mercantiles y que, como consecuencia de esa expansión, instala en Buenos Aires una sucursal de su casa⁶. También diversifican, realizando 'inversiones' en transporte, materiales de construcción y se convierten -por ejemplo Zingoni y Rambeaud- en comisionistas y consignatarios de hacienda, agentes de seguros y poseedores de aserraderos.

Entre los sectores comerciantes más importantes, cabe señalar los de origen libanés; es el caso de *los Sapag*. En 1908 llega a Buenos Aires Habid Mansur Sapag acompañado de su hijo Elías y su yerno Antonio Roca Jalil, se conectan en forma inmediata con Moisés y Salomón Busader, planteándose como desti-

no San Martín de los Andes, en el territorio neuquino. Los inconvenientes del viaje por los medios de transportes de la época, los obliga a detenerse en Picún Leufú donde se encuentran con un compatriota, Simón Jalil, que los orienta 'sobre las bondades' de radicarse en este espacio. Es así que Antonio Roca Jalil continúa su viaje a San Martín de los Andes, mientras que Habid y Elías Sapag regresan a la capital de Neuquén -en poco tiempo- instalan un comercio ligado a otro negocio de ramos generales de fundamental importancia desde comienzos de siglo, conocido como Linares Hnos.

Cuando se inician los trabajos para la extensión de la línea férrea a Zapala, -arriba en 1913 a ese asentamiento poblacional-, Juan H. Sapag se relaciona con los subcontratistas de la obra. Al respecto narra:

*"Orientado en Buenos Aires por connacionales [mi padre] vino a Neuquén que en ese momento el ferrocarril había llegado a Cipolletti y se estaba concluyendo en Neuquén el puente sobre el río, el puente ferroviario. Mi abuelo se instaló con un negocio de ventas de ramos generales en Neuquén, muy ligado a la empresa Linares, pero al poco tiempo con otro hijo, el menor, que vino del Líbano, acompañaron como mercachifles en la construcción del ferrocarril Neuquén-Zapala, atendiendo a los trabajadores, vendiéndoles de acuerdo de sus necesidades y así transcurrieron algunos años"*⁷.

A su vez, pocos años después, con el viaje inaugural de la extensión de la línea, llegan a ese poblado Severino Afione y su esposa Máxima, con sus dos hijos, Máximo y Jorge.

Este último relata:

*"En el año 1913, mi padre instaló un comercio de ramos generales. Posteriormente trajo a su familia, mi padre, mi hermano Máximo y yo, que entonces residíamos en Neuquén. El viaje lo realizamos el 2 de enero de 1914. Fue el viaje inaugural del ferrocarril con su punta en Zapala"*⁸.

Severino Afione provenía de Kafrum (Siria), se había dedicado -desde fines de siglo- a la actividad comercial durante casi diez años en Diamante (Entre Ríos). Luego de un tiempo en su país, regresa a Argentina hacia 1910, ahora con su esposa, instalándose definitivamente en Neuquén. Primero con un comercio en la denominada "zona del bajo" (Sarmiento y Láinez) y, luego en 1913, pasa a Zapala donde además del comercio, es representante del diario *La Nación*.

⁴ En sus Memorias, los gobernadores territorianos denominan 'frutos del país' a los cueros, lanas, pelos, etc., propios de esta región.

⁵ La información registrada en las Memorias de los Gobernadores, mencionan entre otros, a 'los centros de acopios de frutos del país, agencias de cargas, almacén y ramos generales, comisiones y consignaciones, compra y venta de hacienda, establecimientos agrícolas ganaderos' y otros servicios. En: *Memorias de los Gobernadores*, 1924

⁶ *Despertar*, periódico zapalino, 1941. En: Orietta Favaro (Dir) Mario Arias Bucciarelli, et al, op. cit.

⁷ Testimonio Oral. Felipe Sapag, mayo 1997.

⁸ Testimonio oral de Jorge Afione. Tengamos en cuenta que el tren cubría el trayecto desde Bahía Blanca hasta Zapala, pero el servicio desde Neuquén capital a esta localidad, duraba 6 horas en un coche precario junto a la máquina.

En Zapala, Juan Sapag conoce a Trannak⁹ propietario de gran parte de las tierras sobre las que se asentó un establecimiento ganadero denominado precisamente 'Zapala', que en esta coyuntura además proveía de carne a las cuadrillas ferroviarias. Posteriormente, Juan se traslada a Covunco donde instala un comercio; allí llegan poco después, Habid y Elías Sapag.

El padre del actual gobernador de Neuquén, Canaán Sapag, proveniente del Líbano con su esposa Nacira Jalil y sus hijos Elías y Habid (que luego muere) ingresan a nuestro país y se radican en tierras ubicadas al norte y sur de la punta de rieles, instalando un comercio de ramos generales en Covunco, recibiendo en consignación todo tipo de elementos y mercaderías necesarias para abastecer a Junín y San Martín de Los Andes, al sur y Chos Malal, al norte.

Felipe Sapag relata al respecto:

*"Cuando el ferrocarril llegó a Zapala se instalaron en Covunco, Mariano Moreno, cerca de donde está el cuartel. Mi padre vino en ese momento, lo trajo mi abuelo. Ya estaba casado con dos hijos, Elías el que fue senador nacional y otro hermano que falleció en Zapala por sarampión...no había médicos"*¹⁰.

En este contexto patagónico, libaneses y sirios tienen un rol fundamental en la ocupación del espacio y en la definición de actividades comerciales y organizaciones intermedias. Por una parte, Afione -de origen sirio- funda el comité Zapala del partido radical y es su primer presidente (1917), 'integra la brigada local de la Liga Patriótica' (1924), es miembro activo del Tiro Federal y uno de los fundadores de la sociedad sirio-libanesa¹¹. Integra asociaciones intermedias, como la biblioteca local Eduardo Elordi y por la representatividad adquirida, forma parte de la comitiva que gestiona en Buenos Aires ante el presidente Hipólito Yrigoyen, la instalación de la sucursal del Banco de la Nación.

A mediados de la década de 1920, amplía su actividad comercial en el paraje Santo Tomás (departamento Collón Curá, a 20 km aproximadamente de Piedra del Águila), con la instalación de una sucursal de ramos generales. Recordemos que

⁹ Ricardo Hosking Trannack compra en Londres 27.000 has denominado *Campo Zapala* perteneciente a Roberts. Parte alrededor del año 1880 de Inglaterra y luego de viajar por Santa Fe y Córdoba recorriendo campos, con el objetivo que sus hijos aprendieran el manejo de esas tareas y adquiriendo animales, llega al recientemente creado territorio de Neuquén. Según atestiguan sus descendientes, cuando llegan a las tierras no había nada, hubo que hacer los mojones, ampliar los terrenos porque no cubrían el número de vacunos y proceder a vender carne al ejército -comprador obligado- que se encontraba en Las Lajas. En: Bea Colcemiani: "Una ciudad llamada Zapala". En *Los pioneros*. Revista *Zapala*, 1994, números 1,2 y 3.

¹⁰ Testimonio Oral. Felipe Sapag, mayo 1997.

¹¹ Dado que a comienzos de siglo en nuestro país no había embajadas que representaran a inmigrantes sirios y libaneses, las organizaciones que los contenía eran una combinación de mutuales y clubes bajo la denominación de "siriolibanesa", como si fueran provenientes de un mismo país.

Afione originalmente había colocado su comercio en la capital neuquina y se orienta hacia Zapala con motivo de la prolongación de la punta de rieles. No obstante, el traslado no sólo se motiva por la necesidad de extender el área de su actividad, sino, fundamentalmente, por la lógica de comportamiento étnico de evitar la superposición con otros connacionales¹². Es en Neuquén donde se relaciona con otros comerciantes como Monti, Borrini, Carro y Mehana; quienes amplían sus comercios instalando sedes en Zapala; los primeros con una panificadora y José Carro con un almacén de ramos generales. Simultáneamente también se ubica en esa localidad, Iason y Cía., Marlet y Cía y Martín Etcheluz quien es el primer jefe de correos y telégrafos.

Ya se encontraban establecidos, entre otros, José Guglielmi¹³, Finochietti Hnos¹⁴, Zanotti¹⁵, Torresini¹⁶, Mercuri Hnos¹⁷, Zambrano¹⁸, Carmona¹⁹. También se encontraban, Moisés Cravchik, Carlos Chechik, Moisés Slabusky, Mogueillansky Hnos, Mauricio y Benjamín Averbuj²⁰, León Crupnik, etc.²¹. Tengamos en cuenta que nos referimos a una localidad, que según el censo territorialiano de 1920, tiene 1817 habitantes de los cuales 1113 son argentinos, 435 chilenos, 79 españoles, 48 italianos, 19 sirios, 32 libaneses y 8 turcos. Por lo tanto, la incidencia de los pueblos de origen árabe supera a los migrantes de origen español.

Llegados a este punto, es necesario explicar brevemente por qué, los libaneses y los sirios eligen fundamentalmente las actividades mercantiles. El comercio es el elemento que aglutina a los árabes; dado que cuando se produce su emigración del Impe-

¹² Liliana A. Bertoni: "De Turquía a Buenos Aires. Una colectividad nueva a fines del siglo XIX". En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Bs.As., 1994, 26.

¹³ Instala una fonda y alojamiento.

¹⁴ Instala primero una fonda y luego anexa una imprenta.

¹⁵ Lechería.

¹⁶ Torería.

¹⁷ Vinería.

¹⁸ Transportista.

¹⁹ Ferrería.

²⁰ Parte de la familia Averbuj instalada inicialmente en Zapala, se traslada y coloca un comercio en Cutral Co.

²¹ Dedicados al acopio de frutos del país y ramos generales propiedad de libaneses y sirios en Zapala, se encontraban: Adem Hnos, Salomón, Sapag e Hijos, Severino Afione, Jesús Mehana, Sarquis Hnos, Mauricio Averbuj y Hnos, Medhi Hnos y Jorge Sever. A su vez, con almacenes: León Gajnaj, Miguel Majluf, Juan Nadur, Sapag e Hijos, Jalil Mallid, Marun y Antonio Seede, Miguel Nadur y Elías Daud, Mansur, Fermín Temi, Constantino Medahuar, Carlos Nayar y F. Sarquis. Asimismo, con despacho de bebidas encontramos: Vicente Mehana, A. Nadur y Jalil Mallid; con carnicería: Miguel Majluf; carros y carruajes: Emilio Kreiter; cervecería: Severino Afione; comisiones y consignaciones: Sapag e Hijos; compra y venta de hacienda: Adem Hnos, Miguel Majluf, Severino Afione, Sapag Hnos, Carlos Nayar; depósito de forrajes y carbón: Adem Hnos, Aniceto Nadur y Salas & Serer.

rio Turco²², éste se encuentra en una etapa de expansión, vinculando productos europeos con Asia a partir de las ciudades puertos de Siria y Líbano. [...] “Desde mediados del siglo pasado, creció (la migración) debido a los efectos de la penetración comercial de occidente, que acentuó y dio nuevas dimensiones a las rivalidades entre cristianos y musulmanes”²³.

En rigor se puede pensar en un modelo y, a la vez, circulación y enlace para la radicación en la Argentina de migrantes del mismo origen a partir de las cadenas de llamadas que se articulan para el espacio de estudio, entre principios de siglo y los años 1940.

La radicación de la familia Sapag: entre Zapala y Cutral Co

En principio, cabe preguntarse las razones por las que la familia Sapag elige nuestra región. Se trata de un grupo migrante que proviene de una zona montañosa similar a la actual San Martín de los Andes.

En una entrevista, Elías Sapag señala:

“El Líbano es una montaña, es muy parecida a la zona de San Martín de los Andes, en cambio, Zapala y Covunco, es más desértica”²⁴.

Se establecen en el área de Zapala a instancias de Juan H. Sapag, -tío abuelo del gobernador- quien había estado anteriormente en Picún Leufú y plasma la idea de la instalación de un comercio que sirviera para abastecer a los obreros de la construcción del ferrocarril. Otra razón por la cual se instalan en ese lugar, es la posibilidad del establecimiento de una guarnición militar en Las Lajas. En este contexto, Juan Sapag invita al coronel Pilotto, - luego gobernador neuquino - para que recorra la zona de Covunco en compañía de Marcelino Pavía y Martín Etcheluz y comenta:

“Ese día fuimos por la orilla del río, mirando lugares y al mediodía almorzamos en lo de Pavía. Estábamos todos muy contentos y de ahí en adelante, nació una gran amistad entre nosotros y el coronel. Por otra parte, tentamos en común, él y yo, el idioma francés, que él dominaba por haber estado en Francia y que yo había aprendido en el Líbano. Así se fue creando una estrecha amistad entre este militar y nuestra familia”²⁵.

²² Es necesario señalar que la denominación de Imperio Turco corresponde hasta la finalización de la administración otomana, momento en el cual Siria y el Líbano quedan bajo el protectorado francés (1918 - 1943). En ese último año, bajo la influencia del modelo de Estado-Nación occidental, se crea la República del Líbano. La presencia de misiones norteamericanas y francesas, fundando colegios y la universidad del Líbano, confirió a éstos, un sentimiento de superioridad y de mayor status en relación a los sirios. Recordemos que Siria desde 1958 a 1961 forma parte -junto a Egipto- de la República Árabe Unida.

²³ Liliana A. Bertoni: “De Turquía...”, op. cit., pp. 86 -87.

²⁴ Entrevista de Héctor Castillo (periodista zapalino) a Elías Sapag, a la sazón senador nacional y hermano de Felipe Sapag, actual gobernador. Marzo de 1988.

²⁵ Archivo Histórico Provincial. Carpeta Zapala. El subrayado es nuestro.

El hecho de que Juan Sapag se refiera a *nuestra familia*, nos lleva a plantear las cuestiones relacionadas con la estructura familiar. “Una red se articula en torno de un linaje, esto es un apellido. La familia nuclear del pariente mayor -cabeza de familia- de dicho apellido, es la célula básica a la cual se agregan los parientes consanguíneos y políticos, sean de la misma rama, o ramas del mismo tronco, o bien de otras familias”²⁶.

La familia actúa como grupo, es una entidad colectiva, pero también una entidad privada. Coincidimos con Balmori, Voss y Wortman cuando dicen “la familia es una unidad social basada en lazos de sangre y de matrimonio. La familia se extiende verticalmente en el tiempo por lazos sanguíneos (padres e hijos) y lateralmente por lazos sanguíneos y matrimoniales (esposa, hermanas, hermanos, primos, primas, cuñados, cuñadas)”²⁷.

En el Líbano, la existencia de un individuo fuera de la familia es algo casi inconcebible, tradicionalmente se aprende desde el seno de aquella, a sustentar la honra, el orgullo, la reciprocidad y la lealtad. El núcleo duro de los valores y de la propia esencia del ser, enfatiza en los patrones de comportamientos que protegen la “unidad familiar”. Era común que el liderazgo en una comunidad (aldea o ciudad) tomara la forma de consejo, el que normalmente reunía a los jefes de las familias más importantes, reconocidas por la riqueza o por la nobleza. Como contraparte, se daba el soporte de los liderazgos, esto es, cada jefe se comprometía a proteger y atender los intereses económicos sociales y políticos de sus adeptos²⁸.

En este sentido dice Elías Sapag:

“Junto a mi abuelo y sus tres hijos [mi padre, Canaán, uno de ellos] constituyeron una familia grande, que se los llamaba el clan Sapag. La forma de la familia árabe, está conformada con el respecto del mayor al menor. Existe esa disciplina del mayor que tiene autoridad sobre el menor y que va creando una familia unida y responsable en conjunto y eso se mantiene todavía hasta la fecha”²⁹.

A su vez, Juan (uno de los tres hijos de Habib Manzur) comenta:

“...fui tesorero de la primera comisión de la iglesia (en Zapala), a la cual el cura venía una vez por semana desde Neuquén y oficiaba misa en la sociedad sirio libanesa que yo me encargaba de prestar, ya que también era socio fundador”³⁰.

²⁶ Waldo Ansaldi: Prólogo. En: Tullia Falleti y Fabián Sislían: *Dominación política, redes familiares y clientelismo*. Bs.As., G.E.U. (Grupo Editor Universitario), 1997, p. 12.

²⁷ Diana Balmori, Stuart F. Voss y Miles Wortman: *Las alianzas de familia y la formación del país en América Latina*. México, F.C.E., 1990, p. 14.

²⁸ Oswaldo Truzzi: “Etnicidad e diferenciacao entre inmigrantes siriolibaneses em Sao Paulo”. En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, op. cit., pp. 9 -10.

²⁹ Entrevista a Elías Sapag, op. cit.

³⁰ Carpeta Zapala, op. cit.

Desde la perspectiva que venimos desarrollando, el ejército se convierte en un factor dinamizador de Zapala y estos sectores comerciantes, importantes proveedores del mismo. En la década de 1930 se asiste a una transformación de la localidad con la construcción de los cuarteles de Covunco Centro ³¹, proceso que no sólo cristaliza cambios en la ciudad sino que también permite el asentamiento de personas vinculadas a tal situación, entre los que cabe mencionar, militares, profesionales y empleados de dependencias nacionales. La nueva situación obliga a las casas de ramos generales a concretar una mayor especialización, acorde con las necesidades de la población.

A partir de la inserción de nuestro país como proveedor de materias primas e importador de productos elaborados, son los árabes quienes colocan elementos y productos de uso cotidiano en el interior del país. Se constituyen en intermediarios entre los que producen y los que consumen, desarrollando una economía informal basada en el cuentapropismo y articulando una red entre parientes o paisanos mayoristas a los cuales el 'mercachifle' trasladaba el producto al comprador con facilidades de pagos -pero con elevados precios-, situación que le permitió la iniciación de importantes ganancias.

Las actividades comerciales de los libaneses y sirios en el área de estudio indican una preferencia hacia las *tiendas, almacén o ramos generales*, comercios altamente diversificados -por las necesidades de una sociedad aún no cristalizada-, que se instalan en centros urbanos de menor jerarquía. La afirmación pone en discusión la tradicional idea vinculada a que los comerciantes de referencia son mayoritariamente 'mercachifles'. La información con la que contamos, nos muestra, por una parte, que entre los comercios radicados, encontramos una *diversidad étnica* ³² y, por otra, que no todos responden a la categoría de 'vendedor ambulante', es decir, no sólo cuentan con cierto capital inicial, sino que también establecen nuevos comercios en otros espacios en los momentos de conformación de los asentamientos.

Un factor importante para tener en cuenta en este análisis, es el hecho de que los libaneses sean de religión católica, situación que les permite integrarse a la sociedad en formación con menores dificultades que, en todo caso, los que practican la

³¹ Allí se instala el Regimiento X de Infantería de Montaña en campos adquiridos a la familia Trannack. El Estado nacional construye en la década de 1930, la Guarnición Ejército Zapala, instalándose el Regimiento de Caballería.

³² Entendemos por *grupo étnico*, a las subculturas que conservan ciertos comportamientos característicos que, en alguna medida, los diferencia de los modales y culturas de la mayor parte de la sociedad. Además, comparte algo en común apoyado en el sentimiento de un "nosotros". En M.N. Marger: *Race and ethnic Relations*. Woods wort Publishing Company, 1985.

religión musulmana. A pesar que existe a nivel nacional una clara discriminación hacia estos grupos, éstos no lo manifiestan, antes bien, enuncian su 'fácil inserción' a la nueva cultura. Resulta llamativo que nieguen la discriminación, teniendo en cuenta que en general, desembarcan en Montevideo, sin las 'ventajas' de los inmigrantes europeos y su idioma queda restringido al ámbito familiar. Por ello, la religión católica actuaría como un elemento a favor de la asimilación en la sociedad argentina; asimismo, optan por establecerse en áreas lejanas a los centros urbanos -noroeste y patagonia- donde deben medirse sólo con otros más desposeídos que ellos. Dentro de su 'imaginario' y expectativas, acompañan la extensión de la línea férrea como el símbolo del 'progreso', practicando el comercio cara a cara, hasta que el desenvolvimiento de las ciudades conduce al surgimiento de las tiendas y este tipo de vendedor ambulante va desapareciendo.

En el marco de la crisis de 1930 y de los desafíos que impone la actividad comercial, los hijos de Canaán Sapag, hacia 1933 se instalan en Cutral Co, donde constituyen la Sociedad Sapag Hnos.

Felipe Sapag refiere:

"Mi abuelo regresa a su patria en 1924 con un hermano...En esa nostalgia...y en esa trayectoria terminé la escuela primaria en Zapala. Estoy hablando del año 1930, no había escuelas secundarias en Neuquén ni en Río Negro, ni en la Patagonia, así que fui a estudiar a Bahía Blanca como interno...En 1932 tuve que dejar porque mi padre con la crisis del '30 se fundió y no pudo pagar las cuotas...entonces con mi hermano mayor Elías nos vinimos a Plaza Huincul." ³³

La crisis no sólo obliga a redefinir la situación comercial de la familia Sapag, sino también a cambiar y ampliar el rubro, ya que la actividad mercantil -que de manera intensa se desenvolvía hacia el país trasandino por el corredor Lonquimay y Temuco- se ve afectada. Los Sapag se establecen en la localidad petrolera de Cutral Co -cercana a Zapala ³⁴- donde también se radican comerciantes de esta última ciudad, como el caso de los hermanos Averbuj. Ello supuso que otras familias de origen árabe, se ubiquen en el núcleo petrolero en la última etapa territorial; Abraham, Abdala, Adem, Jalil, Temi, Jaime, Saade, Jadul, Kemel, Saaffe, Serer.

Hay que tener en cuenta que a 100 km de la capital neuquina, la labor del Estado nacional en la búsqueda de petróleo permite -luego de una positiva exploración desde comienzos de siglo- que la repartición encargada del mismo, la Direc-

³³ Entrevista a Felipe Sapag. *Diálogos de Felipe con los jóvenes entrepreneur*. Copade, Neuquén, septiembre 1997.

³⁴ De todos modos, permanecen en Zapala ya que unos años más tarde (1945), forman la Sociedad Comercial Colectiva con ese domicilio legal, destinada a abastecer a las guarniciones militares tanto de Zapala, como de Covunco y Las Lajas.

ción de Minas, descubra el recurso en 1918. La administración de la explotación nacional del hidrocarburo, a cargo de YPF desde su creación en 1922, faculta el surgimiento de un núcleo urbano: *Plaza Huincul*, directamente vinculado a los trabajadores y técnicos que desarrollan tareas en la explotación. La acción de la empresa se extiende al octógono fiscal con la consecuente demanda laboral; junto a esa reserva estatal, se instalan los trabajadores precarios de las compañías privadas, derivando en el surgimiento de una población marginal, heterogénea, argentina y extranjera, con y sin especialización que -por presión de la petrolera nacional- se asienta a pocos kilómetros de su lugar de trabajo, dando origen a un nuevo pueblo conocido inicialmente como *Barrio Peligroso*, luego oficialmente denominado *Cutral Co* en 1933.

Desde Plaza Huincul se despacha combustible refinado en la destilería del lugar, tanto al interior territorial como hacia el litoral argentino, la empresa estatal avanza en la explotación del recurso y, hacia los años 1940, incorpora el gas³⁵. La explotación hidrocarbúfera por parte del Estado nacional, si bien se convierte en la actividad más rentable para la instancia central y para los sectores sociales involucrados, no genera dentro del territorio márgenes de ganancias significativas; recordemos que las regalías, establecidas por ley de 1935, sólo se pagan a las provincias. No obstante, el aumento de la producción petrolera, en particular luego de los años 1930 y la complejidad de las actividades que ella conlleva, permite el aumento poblacional en *Cutral Co*, localidad que cada vez más, se convierte en un centro comercial que presta servicio a esta área. Por obra del gobierno nacional a través de la compañía estatal y por la acción del gobierno territorial, se la proveerá de los servicios urbanos necesarios, de viviendas, asistencia hospitalaria y escolar; a lo que es necesario agregar que en Plaza Huincul la misma compañía estatal construye viviendas, escuelas y proveedurías para sus trabajadores.

Con relación a YPF comenta Felipe Sapag:

[...]“En YPF empezaba la época de Mosconi...el jornal normal era de un peso por día...entonces era un imán, un imán de gente que venía a Plaza Huincul, a raíz de eso se formó *Cutral Co*, por la cantidad de gente, venían los trenes cargados de ‘linyeras’. Nos instalamos en *Cutral Co* antes que se instalara el pueblo oficialmente...nunca ingresé a YPF ya que pusimos una carnicería y luego un comercio de materiales de construcción en los que comenzó a irnos bien”³⁶.

³⁵ El petróleo es el recurso más importante que se produce en Neuquén, ya que si bien la zona norte tiene yacimientos mineros, las precarias condiciones tecnológicas de su explotación, los irregulares laboreos de las minas (auríferas, de baritina, de asfaltita, etc) sólo inciden en determinadas coyunturas como la crisis energética nacional consecuencia de la 2ª GM. Habida cuenta de que no generan beneficios significativos, emergen actores políticos con un papel poco relevante en las respectivas áreas de influencia.

³⁶ Entrevista a Felipe Sapag. *Diálogos...* op.cit.

Es preciso apuntar, que los libaneses y los sirios sólo se encuentran instalados con actividades comerciales en determinados espacios territoriales; además del área de estudio, -los departamentos Zapala y Confluencia-; en la región cordillerana en San Martín y Junín de los Andes. Apellidos como Asmar, Azzem, Medhi, Majluf, Creide, Roca Jalil, Saad, Cid, Abraham, Adad, etc, resultan comunes y permiten reafirmar la vinculación entre comercio, etnicidad y participación en el espacio público neuquino.

Mientras tanto, en el departamento Confluencia -como se explicita más arriba- emergen dos núcleos urbanos de importancia. Por un lado, el traslado de la sede de la capitalidad del territorio al vértice de los ríos Limay y Neuquén lleva a las autoridades de la gobernación a fundar *Neuquén* (1904), tomando como base un asentamiento allí existente. A ello se debe sumar, que el poblado era la punta de rieles, convocando personas y actividades; los elementos mencionados actúan en la valorización de las tierras de esa zona. En su área ‘rural’, sobre el río Limay se desarrolla agricultura, horticultura y cultivo de vid, con carácter de subsistencia y para el abastecimiento local, tanto como resultado de la acción pública (colocación del área bajo riego) como de la privada, tal es la situación de la colonia Los Canales de Plottier Hnos. Por otro lado, sobre el río Neuquén, como consecuencia de las obras de regadío encaradas por la instancia nacional, surge la colonia Centenario, cuyos primeros pobladores son, entre otros, los obreros de la obra que, junto a sus familias, deciden asentarse en esa zona.

Las demandas de estas actividades más las derivadas de la instalación del aparato estatal nacional en ese núcleo territorial, hacen que el comercio y los servicios, también sean centrales. En este orden, los empleados públicos nacionales y territoriales -en número creciente- operan en función de la reproducción de los aparatos burocráticos. Si bien la población es mayoritariamente argentina, hay una fuerte presencia de italianos y españoles, vinculados a la cobertura de las necesidades del centro capitalino. Estos migrantes fueron consolidando una experiencia organizativa que les permite establecer relaciones con los distintos sectores de la comunidad, ejercitar su capacidad de acción y lograr identificarse como voceros de la comunidad ante los organismos estatales.

En el orden de las ideas que venimos exponiendo, un importante número de los libaneses mencionados constituyen la denominada *primera generación*. La estructura generacional permite verlos en el transcurso del tiempo; no se están planteando generaciones históricas, antes bien, generaciones directas o genealógicas que abarcan el transcurso de dos de ellas. Los miembros de la primera generación son inmigrantes libaneses y sirios, a su vez, la segunda generación está conformada, en general, por las familias de la primera. En tal sentido, la primera red de familias se articula a partir de alianzas matrimoniales y comienza a desarrollar la actividad que será dominante: el comercio en Zapala. La *segunda generación*, intensifica las actividades ya establecidas que complementan o se constituyen en el ‘soporte’ económico, a la vez, ocupan cargos electivos en diferentes niveles públicos territoriales. Es decir que como entidad colectiva,

la familia influye en los asuntos públicos: "modos de organización, relaciones sociales, tipos de inversión y participación política"³⁷.

Para el caso de estudio, dentro de la familia Sapag, Juan Habib y Canaán Sapag operan como la primera generación ya que son los sujetos sociales que concretan la base de acumulación originaria en el territorio de Neuquén. Las actividades económicas desarrolladas, especialmente el comercio, conforman la principal ocupación de los varones. Con el objeto de afianzar su inserción, integran comisiones directivas e instituciones culturales (biblioteca popular), la sociedad sirio libanesa y participan activamente en las primeras instancias políticas (son concejales en el municipio).

Estas familias del área zapalina y capitalina, dominan el comercio y el crédito³⁸, actividades de fuerte rentabilidad y se enmarca en la lógica de reproducción del capital. No son originalmente sectores *productivos*, pero modifican su métodos de operar, es decir "sus mecanismos de acumulación y reproducción ampliada"³⁹ cuando estén dadas las condiciones para lanzarse a la producción en escala, unas décadas después, ya convertido el territorio en provincia.

En otros términos, *la actividad comercial*, originada en los almacenes de ramos generales que se dispersaron en el área central y este del territorio neuquino, se convierte en el primer vínculo importante para una población escasa y alejada como la que se manifiesta en este ámbito. Asimismo, las vinculaciones matrimoniales⁴⁰ y asociación de capitales facilitan el incremento de los beneficios de estos sectores, sumado a ello la localización de organismos del Estado nacional, su aparato burocrático y las guarniciones militares, en su conjunto, dan cuenta de que la *economía* territorialiana, definitivamente, gira alrededor de dos estaciones ferroviarias, Neuquén y Zapala⁴¹.

³⁷ Tullia Falletti y Fabián Sislián: *Dominación política...*, op.cit., p.32

³⁸ El movimiento bancario de Zapala es significativo, ya que sobre un monto de negocios generales del territorio de pesos m/n 208 millones, esa localidad reúne una suma superior a pesos m/n 52 millones. En: Francisco S. Torres: *Frontera neuquina*. Bs.As., Biblioteca Suelo Argentino, 1942, p.119.

³⁹ Mario Cerutti y Menno Vellinga (Comp): *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*. España, Alianza, 1989, p.14.

⁴⁰ A título ilustrativo, comentamos el caso del matrimonio de Zuraya Sarquis con Juan H. Sapag. La instancia civil y religiosa es un momento de rearticulación de las relaciones sociales ya que convoca a connacionales radicados en el país; en este caso, -entre otros- a Adem, Averbuj, Josid, Seede, Azar, Roca Jalil, Julián, etc.; todos ellos, nombres representativos de su comunidad con permanencia hasta el presente.

⁴¹ Silvia Gorenstein: "Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al 'modelo neuquino'". En *Eure*, Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales. Bs.As., 1994, 60, p.44.

Estos comerciantes actúan como agentes de acumulación y tienen una posición estratégica y privilegiada en el desarrollo 'productivo' neuquino. Los dos sectores, el zapalino y el capitalino, mantienen relaciones intraterritorianas, quedando el segundo en un papel subordinado. Hacia afuera, el sector predominante se amplía al implicarse cada vez más con el aparato estatal nacional - territorialiano y establecer fuertes alianzas en la esfera de la política. Los negociantes en su mayoría de origen árabe⁴², libaneses y sirios, si bien no son numéricamente importantes según se desprende de los censos nacionales y territorianos, se constituyen, desde el ámbito de la economía y de la política, en el sector inmigratorio más significativo por su incidencia en el escenario político provincial.

De cualquier modo, es preciso apuntar que no se trata de un grupo homogéneo. En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que el sector zapalino de origen sirio -vinculado al radicalismo- no logra articular conjuntamente con otros sujetos sociales las acciones políticas que le permitiera implicarse en el nuevo espacio y corre una suerte similar al de la capital neuquina, aunque esta última contiene a grupos de otro origen étnico⁴³. Dicho con mayor precisión, la fracción más homogénea es la libanesa que la constituye *una familia* y que en el caso que nos ocupa está expresada por *los Sapag*, -vinculada al peronismo desde sus orígenes- quienes hace treinta años son gobierno en Neuquén.

Los comerciantes y su presencia en el espacio público neuquino

Recordemos que los *territorios*, por ley 1532 de 1884 que les da origen, podían constituir legislaturas cuando reunieran 30.000 habitantes y con 60.000 podían ser declarados provincias. Las poblaciones con más de 1000 habitantes tendrían concejo municipal electivo, el resto, sólo comisiones de fomento designadas por el gobernador, al que a su vez, nombraba el poder ejecutivo nacional.

Los territorialianos quedan legalmente privados de sus derechos políticos, ya que la ley Sáenz Peña permite la construcción de la ciudadanía en las catorce provincias

⁴² Recordemos que para 1914 los denominados 'turcos', ocupan los primeros lugares entre los grupos de extranjeros en nuestro país. En la provincia de La Rioja su número es mayor que el de los españoles y en Catamarca, Santiago del Estero, Córdoba, Tucumán y San Luis, tienen el tercer lugar; a su vez, Neuquén registra un cuarto puesto. La denominación de turcos u otomanos, dificulta la desagregación de sirios y libaneses en los diferentes momentos de su llegada a Argentina; la primera guerra mundial frena -en parte- el ingreso de inmigrantes de este origen, no obstante los saldos migratorios son ampliamente favorables. Más de 250 mil migrantes proceden de los países de lengua árabe, especialmente de Siria y del Líbano y llegaron a la Argentina entre 1890 y 1950.

⁴³ No abundaremos en el análisis de italianos y españoles en Neuquén capital, temática ampliamente estudiada por Sonia Fernández y Carla Manara cuyos resultados se publicaron -entre otras- en la Revista de Historia 3 y 4 de la Universidad Nacional del Comahue.

y capital federal. No obstante la legislación y cumplidas las exigencias en las Gobernaciones, el establecimiento de instituciones locales plantea serias dificultades. No sólo resulta compleja la creación de comisiones de fomento sino que también, en reiteradas oportunidades, están envueltas en irregularidades; como se observa de las denuncias que desde distintos planos, llegan al ministerio del interior, órgano de donde dependen los territorios nacionales.

Los comerciantes de Zapala, Cutral Co y Neuquén capital, participan activamente en el espacio público a través de la creación de asociaciones intermedias e integrando distintas comisiones. Es decir, los espacios políticos y de poder se reparten entre unos pocos; sus nombres se repiten en cuanto organismo, institución o comisión local se constituye, desde la biblioteca, el tiro federal y los clubes y, varios de ellos, son corresponsales de los principales diarios nacionales. Por ejemplo, Luis Monti de *La patria degli italiani*, Martín Etcheluz y Pedro Ortega de *La Nación*, Félix Martínez de *El diario español*, José Ricardes de *La Prensa* y Juan Sapag de *La Razón*⁴⁴.

Por una parte, los zapalinos adquieren significativa importancia y se convierten en *los referentes* del interior neuquino, toda vez que surge una problemática que afecta ese núcleo y su esfera de influencia. Cabe citar el caso del intento de trasladar, hacia los años 1920, la capitalidad del territorio a esa localidad, hecho que logra la adhesión de muchas firmas de Neuquén y la visita del Ministro de Agricultura de la Nación, Tomás Le Breton. En otras oportunidades, logran la colaboración de la Sociedad Rural del sur ganadero y de comisiones de fomento de una vasta región con vistas a modificar el emplazamiento de vías de comunicación, que al parecer, afectaba esa vinculación comercial.

Desde su creación en 1927, el municipio de Zapala⁴⁵ reúne posiciones enfrentadas que se traducen en dos grupos políticos de carácter local; el 'partido' *Democrático comunal* y el 'partido' *Unión comercial y obrera*. En las listas del primero figuran como concejales comerciantes del área, como Martín Etcheluz -presidiendo-, Juan Sapag, Moisés Cravchik y Francisco La Valle. El segundo, lo preside Severino Afione y lo integran Máximo Besoki, José Carro y José Ugarte⁴⁶. Ambos 'partidos' están vinculados a tendencias nacionales, el primero -si bien se define como apolítico- hace

⁴⁴ Archivo Histórico Provincial. Memorias de los gobernadores, 1924.

⁴⁵ Recordemos que en 1918 se había creado la primera comisión de fomento, integrada por Etcheluz, Elías Sapag y Felipe Luccione.

⁴⁶ Orietta Favaro (Dir.) Mario Arias Bucciarelli, et al: *Estado Provincial y sistema político...*, op. cit. Llama la atención, que por la minoría debía ingresar Severino Afione, sin embargo, lo hace Máximo Besoki, de origen judío.

votos para que en las elecciones de 1928 gane la fórmula Gallo-Melo; el segundo desaparece en algunos años y surge una agrupación a la que se la considera su heredera, *Concentración Popular*, que postula como candidato a Osvaldo Pesqueira (médico) acompañado por Miguel Zingoni (estanciero); mientras que el partido *Democrático* postula a Etcheluz⁴⁷ -propietario de una empresa de transporte y director del periódico *La Voz del Territorio*- (además de corresponsal de *La Nación*) -acompañado por el comerciante Juan Sapag⁴⁸. La constante presencia de libaneses en la gestión del gobierno comunal se puede interpretar como una acción estratégica de política local, a la vez, permite observar la interconexión de familias, como es el caso de los Sarquis-Sapag.

En este contexto, la pugna entre los dos grupos políticos que no constituyen partidos modernos puede pensarse como un mecanismo que une personas e implica competición ¿de objetivos?, ¿de políticas?, ¿de ideas?. No cabe duda de que *si de poder, posición y recompensas*, especialmente si tenemos en cuenta que se trata del voto de sólo 559 habitantes. A la larga, los miembros de cada fracción perfilan una tendencia que, en el marco de la ampliación de grupos y alianzas, permite definir a los partidos políticos que expresan las líneas nacionales y, fundamentalmente, la conformación de las escisiones de éstas.

En el municipio zapalino se producen luchas electorales que son en realidad luchas facciosas con ribetes y momentos de violencia, provocando, por ejemplo, el asesinato en 1942 del intendente electo, Martín Etcheluz. Estos hechos más los sucesos del orden nacional, -caída de Castillo y el inicio del proceso del 4 de junio de 1943- lleva a que el municipio sea intervenido. Además de la intervención general consecuencia del 'golpe del '30', no funciona con sus autoridades electivas entre 1942 a 1952, prácticamente hasta los prolegómenos de la provincialización de Neuquén y contemporáneamente al desarrollo del peronismo.

Hacia 1952, cuando se normaliza el concejo municipal, las adhesiones se expresan alrededor de dos partidos nacionales: el peronista y el radical. El primero cuenta con órganos de difusión como el periódico *Alerta*, cuyos propietarios son Luis Ricci y Emiliano Such, está integrado mayoritariamente por comerciantes y a su frente se encuentra Amado Sapag⁴⁹. Zapala había sido el lugar elegido por Amado Sapag, al que acompaña durante

⁴⁷ Martín Etcheluz era amigo personal del Dr Leopoldo Melo que en reiteradas oportunidades viaja a la zona con el objetivo de trasladarse a las termas de Copahue. En: Testimonio de Jorge Afione.

⁴⁸ En 1932, Juan Sapag forma parte del municipio, junto a José Carro, Juan Elías Adem y Carlos Chichik; siendo presidente del concejo Carlos Ortega. Este último es reelegido en 1935 e inicia su gestión con la colaboración de Alberto Zingoni, Guglielmi, Fraud Sarquis y Juan Adem.

⁴⁹ En estos años, amplían su actividad económica hacia la industria minera con *Empresa Minera Aluminé* e instalan una fábrica de cal hidratada (hoy *Los Catutos*), extendiéndose poco tiempo después a la industria forestal.

un tiempo, su hermano Elías al trasladarse a ese lugar. De este modo, se constituye un eje de actividad mercantil, de servicios y provisión a las empresas (YPF) y Ejército, *de la familia*, que partiendo de Convunco, pasa por Zapala y Cutral Co - Plaza Huincul.

Cutral Co -estrechamente ligada a Plaza Huincul-, tanto por su proximidad geográfica como por la provisión de artículos, alimentos y elementos generales a la población del campamento petrolero, tiene desde sus orígenes comisiones de fomento: "*amigos del pueblo*" y "*pro escuela pueblo nuevo*", están integradas tanto por obreros de la empresa petrolera como por comerciantes de la localidad cutralquense. También aquí, en un marco dominante de inestabilidad y lucha facciosa, se constituyen y disuelven comisiones, observándose como constante la presencia de Elías Sapag. Cuando oficialmente se permite el establecimiento de la primera Comisión de Fomento en 1936, el gobierno territorialiano a cargo de Pilotto, designa entre otros, a Gerardo Jérez, Julio Vendramini, Roberto Robles Bentham, Ernesto Geimonat y *Elías y Felipe Sapag*. Estos nombramientos adquieren significación ya que permite ir articulando la ecuación política que luego tendrá acceso al control del estado provincial. En efecto, la presencia de estos comerciantes en las instancias que se constituyen, implica por lo menos para algunos, una sustantiva capitalización política, base para acceder al poder. Cuando los habitantes cuatralquenses tienen la primera oportunidad de elegir sus autoridades municipales en 1951, el gobierno comunal está conformado por tres comerciantes: *Felipe Sapag*, Félix Rosell Per y Polidoro Hernández y dos obreros de YPF: Gilberto Pérez y Andrés Alvarez⁵⁰. Las dificultades para integrarse y la 'discriminación de la que eran objeto los libaneses', los lleva a utilizar *la estrategia de la política* como medio para el reconocimiento social⁵¹. Afirma una escritora al referirse a este grupo inmigratorio: "*Ganaron con la política el lugar social que la tradición hispana les negaba*"⁵².

Es importante recordar que las comisiones de esas localidades encaraban obras atendiendo a las necesidades de la población, hecho que permite a Elías y luego a Felipe Sapag, reproducir sus cargos e ir ganando -con el tiempo- presencia y 'consenso'. Así encontramos en 1936 a Elías Sapag y en 1942 a Benjamín Averbuj al frente de las comisiones municipales. En la medida que se expande el núcleo urbano, se amplían los negocios de ramos generales y los servicios y la empresa petrolera

⁵⁰ Orietta Favaro (Dir), Mario Arias Bucciarelli et al: *Estado provincial y sistema político*, op. cit.

⁵¹ Por ejemplo, el periódico *El Territorio*, en 1934, refiriéndose a una propuesta de Elías Sapag de designar con el nombre de Elordi al futuro Cutral Co, comenta que desconoce la "autoridad del mercachifite llamado Sapag". En: Susana Palacios: "Entre el territorio y la provincia. Prácticas formales e informales de los futuros dirigentes emepenistas". En prensa. El resaltado es nuestro.

⁵² Norma Morandini: *El Harem. Menem-Zulema-Seinfeldin*. Bs.As., Sudamericana, 1998, p.52.

estatal es un factor dinamizador de Cutral Co. Otros libaneses asentados en esta localidad, también provenientes de Zapala y dedicados al comercio, son la familia de Miguel Majluf y María Nader. Entre sus hijos, cabe mencionar por su accionar público, a Amado Majluf, quien integra comisiones de entidades sociales, culturales y deportivas. Cercano al radicalismo, en 1959 forma parte del directorio del Banco de la Provincia del Neuquén durante el gobierno de la UCRI, presidido por Edelman-Asmar⁵³.

Por otra parte, recordemos que en la capital del territorio se daba una fuerte presencia de italianos y españoles, también comerciantes y prestadores de servicios y referentes en el ámbito público. En este sentido, el municipio neuquino que surge en 1906, manifiesta serias dificultades para imponer su jurisdicción y aceptación por parte de los vecinos; aunque son las autoridades enviadas por el poder central, gobernador y policía, quienes primero desconocen, en reiteradas oportunidades, las ordenanzas del cuerpo. La situación planteada provoca un grado de conflictividad, agravado con la llegada del radicalismo a nivel nacional; disputas resueltas de variadas formas: intervenciones, anulación de ordenanzas, etc. Se practican denuncias a la prensa local⁵⁴ de los hechos del municipio, se impugnan comicios, renuncian concejales, en definitiva, el órgano de gobierno local, más de una vez, queda acéfalo.

Los 'partidos locales' en las primeras décadas son *Unión Comunal*, con Aurelio Bassi, Vicente Chrestía, Javier Salvadó, Andrés Alcaraz y Ricardo Zaragoza, *Unión Vecinal*, con Miguel Mango, José Fava, Otto Max Neuman, Armando Vidal, José Masciovechio, etc. Con el advenimiento del radicalismo, éste pugna con el socialismo y sus referentes son Ángel Edelman, Francisco Benedetti y Carlos Acosta para el primero y, Cesáreo Fernández, Felipe Santamaría, José Enríquez y Amaranto Suárez⁵⁵, para el segundo.

⁵³ Los libaneses y sirios radicados en Cutral Co realizan intensas actividades en asociaciones intermedias, como el Centro Cultural Deportivo, que contaba entre sus principales socios y desempeñando funciones directivas, además de Saade, a Felipe Sapag. Con ello van adquiriendo el reconocimiento de *hacedores* que los respaldará para su posterior accionar político. Un testimonio elocuente es el del docente Saade, quien con motivo de la presencia de una delegación de fútbol integrada por un equipo de Santa Rosa (La Pampa) y presidida por el Dr Ismael Emir, dice: "*Por feliz coincidencia los integrantes de la delegación visitante eran nativos de un territorio unido al nuestro por fuertes lazos afectivos...*" [...] "*El centro cultural sumó prestigio al ya obtenido en su corta e intensa campaña de defensa del deporte y de la cultura, finalidades esenciales perseguidas desde el instante mismo de su fundación*". En Alesio Miguel Saade: *Cutral Co. Tiempos de viento, arena y sed*. Bs.As., 1986, p. 202.

⁵⁴ Entre los más importantes periódicos podemos mencionar: *Neuquén* (1908) de Abel Cháneton, figura política importante de una comisión vecinal y asesinado en 1917. También *Confluencia* y *Nueva Era* (1913 y 1917, respectivamente), ambos dirigidos por españoles e italianos partidarios de la Unión Popular.

⁵⁵ Orietta Favaro (Dir), Mario Arias Bucciarelli, et al: *Estado provincial y sistema político...*, op. cit.

El cuestionamiento a lo político en el marco de los años 1930 opera en las fuerzas locales en el sentido de pretender aparecer como *apolíticas* teniendo como órgano de expresión a *El Territorio* bajo la dirección de Neuman. De todas formas, el socialismo -en el contexto de la proscripción del radicalismo hasta 1935-, obtiene un significativo aumento de representaciones y está presente en entidades de todo tipo, tanto culturales, como benéficas o de servicios públicos como CALF, cooperativa eléctrica creada en 1933. En estos años, se registra una activa participación de la comuna capitalina a través de sus delegados en congresos de municipios y de comisiones de fomento que se realizan en Buenos Aires. En estos encuentros se analiza el problema de los derechos políticos de los habitantes de los territorios nacionales, observándose tendencias contrapuestas en función de los intereses en juego, de la ideología predominante en los participantes y, fundamentalmente, de las diferentes realidades espaciales⁵⁶. Dicho de otro modo, no son las mismas, las necesidades y dinámica económico social de los territorios del norte que las del sur del río Colorado⁵⁷.

Desde los inicios de la revolución del 4 de junio, en la Gobernación están presentes las tareas de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En esta década, con el asentamiento de las guarniciones militares en distintas partes del territorio, no sólo se movilizan recursos e incrementa población sino que se contribuye a la 'integración' del mismo y se vinculan cada vez más, los representantes del poder central con los comerciantes⁵⁸ y ganaderos. Con el peronismo se asiste a un fenómeno de agremiación incentivado por el Estado que se traduce en la aparición de nuevas organizaciones sindicales que intentan desplazar al PS y PC del control de los gremios tradicionales: petroleros, ferroviarios y de la construcción. Precisamente, los dos primeros, a partir de los conflictos del 1958 y 1961 respectivamente, anudarán sus lazos con los Sapag, al implicarse éstos en el sostenimiento de las familias cuyos jefes estaban en huelga⁵⁹.

En 1955 se sanciona la ley que permite otorgarle el carácter de provincias a gran parte de los ex territorios nacionales, entre ellos, Neuquén. Desde el ascenso del justicialismo a nivel nacional, se generan políticas orientadas a estructurar estos es-

⁵⁶ Para mayor información sobre tema ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política; una clivaje en los años '30". En: *Entrepasados*. Revista de Historia, Bs.As., 1994, 9.

⁵⁷ Para mayor información sobre el tema ver Orietta Favaro: "Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los territorios nacionales, 1884-1955". En *Realidad Económica*, Bs. As., IADE, 1996, 144, pp. 79- 96.

⁵⁸ Como también son permanentes los viajes de los Sapag a efectos de reunirse con las respectivas autoridades territorianas.

⁵⁹ Por ejemplo, en la huelga petrolera que llevó a la ocupación del área por parte del Ejército, los obreros eran escondidos y sus familias protegidas y provistas de alimentos. En: Susana Palacios: "Entre el territorio y la provincia...", op.cit.

pacios, aunque a veces, la implementación de las mismas actúa con un efecto inverso, resultado de la compleja realidad social. Es necesario tener en cuenta que en 1946 se había realizado una asamblea en Zapala que derivó en la creación de un partido laborista neuquino, cuya comisión ejecutiva -presidida por Elías Sapag- incluía representaciones en las principales localidades del interior. Recién en 1947 se conforma localmente el partido peronista, cuyo presidente es Arturo Krause y vice Pedro San Martín.

Los gobernadores peronistas, Emilio Belenguer, Pedro Julio San Martín y Pedro Luis Quarta⁶⁰, no logran hacer frente a los problemas derivados del cuestionamiento local por ser, en general, figuras no representativas de los *intereses neuquinos*. Cada área y núcleo poblacional tiene sujetos sociales que los expresan; por ejemplo, Emilio Belenguer no surge como una figura que garantice la articulación entre los intereses ganaderos y comerciales y el poder local; por esta razón, San Martín, que es una figura con amplia trayectoria en el territorio, al igual que Quarta, logra mayores acuerdos. Esto no implica que sean aceptados por todos los referentes locales, tal es la situación cuando San Martín pretende imponer como sucesor a su secretario, Pedro Mendaña, objetado desde la capital neuquina por una parte del peronismo que presenta la candidatura de Quarta. No resulta extraño en este marco, que Belenguer cubra la escasa confianza depositada en su gobierno, con una intensa relación con *los Sapag*⁶¹, que se traduce en comunicación postal y en reuniones entre ambos. Elías Sapag, de este modo, -representante en Cutral Co del partido laborista-, logra cierto reconocimiento del peronismo local que lo instala como interlocutor entre el gobernador y los cutralquenses.

Durante el peronismo, en el marco de la "ampliación sustantiva en la dimensión social de la ciudadanía y su estrategia de expansión del mercado interno con la ISI [el peronismo] toma la decisión política de incorporar los territorios al sistema federal argentino..." [...] "ante la posibilidad concreta de elegir representantes tanto en el ámbito nacional como local, se asiste en Neuquén, a una intensa campaña de afiliación y a la proliferación de cursos de adoctrinamiento partidario y difusión de los beneficios y alcances de la nueva situación. A la vez, se levanta la intervención a los entes comunales y se reconoce rango municipal a las comisiones de fomento de

⁶⁰ Belenguer (1946 - 49), es de extracción sindical y proviene de Bahía Blanca, San Martín (1949 - 52), estanciero del sur neuquino y Quarta, abogado radicado en Neuquén desde 1946, se desempeña como gobernador territorialiano y como comisionado nacional con la aplicación de la normativa que convierte a los territorios en nuevas provincias. Para mayor información sobre el tema ver Orietta Favaro (Dir): *Estado provincial y sistema político...* op cit.

⁶¹ Telegramas de Elías Sapag al gobernador Emilio Belenguer, 1946.

Chos Malal, Junín de los Andes, San Martín de los Andes y Cutral Co, las que sumadas a las ya existentes -Neuquén y Zapala-, aumentan considerablemente las posibilidades de participación de los neuquinos en instancias políticas de carácter formal”⁶².

Para entender esta situación hay que tener en cuenta, no sólo las lógicas expectativas originadas frente a la redefinición de la función estatal y la consolidación de la orientación distributiva del gobierno a nivel general, sino también las dificultades existentes en el territorio para la organización y participación de fuerzas políticas opositoras.

A la inexistencia, previa al peronismo, de condiciones institucionales que viabilicen la organización de una estructura partidaria a escala territorial, se suman, por una parte, la implantación de mecanismos de mediación inéditos que cubren con éxito todo el espacio y, por otra, obstáculos a la acción proselitista de las expresiones políticas tradicionales. El PS -que durante los años 1930 había controlado el municipio capitalino- sufre un proceso de desestructuración que lo inhabilita para las contiendas electorales. En esta coyuntura sólo la UCR, con mayor arraigo y representación en las localidades más importantes, se convierte en la fuerza que nuclea a la oposición y logra integrar, con carácter de minoría, los distintos concejos municipales.

Una situación similar se reitera en abril de 1954 -renovación del delegado territorial y concejos municipales y elección del vicepresidente de la república- donde el partido peronista obtiene la mayoría en todos los cargos; sin embargo su presencia implica una diversificación en el espectro partidario territorialiano.

Convertido Neuquén en provincia y ya con autoridades constituidas -aunque en el marco de la proscripción del peronismo a nivel nacional- es importante subrayar que la familia Sapag, consolidado su poder político y económico y en el contexto de alianzas con otros libaneses del sur neuquino, comienza a articular las relaciones que -en el contexto de la necesidad de crear un partido con base peronista hasta el levantamiento de la proscripción de éste- lleva a la creación del Movimiento Popular Neuquino en 1961 en reuniones que tienen como área de concreción, precisamente, Zapala y Cutral Co. Es posible que, tal como siempre afirma en las entrevistas Felipe Sapag el detonante es la ‘orden de Perón de votar a Frondizi’; no obstante, llama la atención y forma parte de la necesidad de continuar investigando sobre el nivel que permita intervenir comercio, política, etnicidad, clientelismo, entre 1958 y 1961, años de clivaje en la consolidación de la relación.

⁶² Orietta Favaro (Dir), Mario Arias Bucciarelli et al: *Estado provincial y sistema político...* op.cit.

Cabe recordar, en el orden que venimos desarrollando, que *Felipe Sapag*, no sólo tiene un permanente accionar municipal durante toda la etapa peronista, sino también realiza cuestionamientos a la empresa estatal respecto de las diferencias en las condiciones de vida de los obreros establecidos en Cutral Co y los radicados en el Campamento de YPF en Plaza Huincul. A su vez, durante la denominada “Revolución Libertadora”, a pesar de la proscripción del justicialismo, continúa manteniendo estrecha relación con hombres del partido y “discreta vinculación con la comuna a través de su colaboración material o bien dando su opinión sobre las obras a concretar”⁶³.

En definitiva, la acumulación de capital de libaneses y sirios que arriban al territorio neuquino al comenzar este siglo, con algunos elementos personales y con la aspiración de concretar *los sueños de hacer fortuna en otras tierras*, es definitorio para su posterior inserción. En este sentido, accionan en la creación de las asociaciones intermedias en las que participan activamente, presidiendo las comisiones; se constituyen así en un factor nucleador y legitimador de su rol en los espacios políticos.

La lógica capitalista de estos sectores mercantiles, los lleva a radicarse en áreas cercanas, donde la presencia del Estado nacional a través de la empresa pública YPF y la labor de las compañías privadas ofrecen un ‘mercado’ potencial de significativa importancia para ser cubierto por comercios especializados, como es el caso de Cutral Co. El asentamiento en esta localidad petrolera no implica desvincularse de Zapala, en reiteradas oportunidades las sedes se mantienen allí; no obstante, las probabilidades de mayores beneficios económicos lleva a sirios, pero, en particular a los libaneses, de los cuales volvemos a subrayar *la familia Sapag*, a ampliar sus bases de acumulación económicas y políticas; situación que en definitiva le permite a la *segunda generación* (Felipe, Elías y Amado Sapag), acceder al poder provincial.

Esa llegada se produce luego de la creación del MPN en 1961 y para las elecciones de 1962 deben confrontar con radicales también libaneses, como es el caso de la fórmula Majluf-Benedetti (éste último médico de Neuquén capital) y permite definir en el contexto de la proscripción del justicialismo, la estrategia de creación de un *partido provincial* de base peronista, con una serie de mecanismos novedosos para los años 1962⁶⁴, en

⁶³ Susana Palacios: “Entre el territorio y la provincia...”, op. cit. No obstante, no sucede lo mismo con Amado Sapag, a quien la “Revolución Libertadora” le inicia un proceso judicial en 1956.

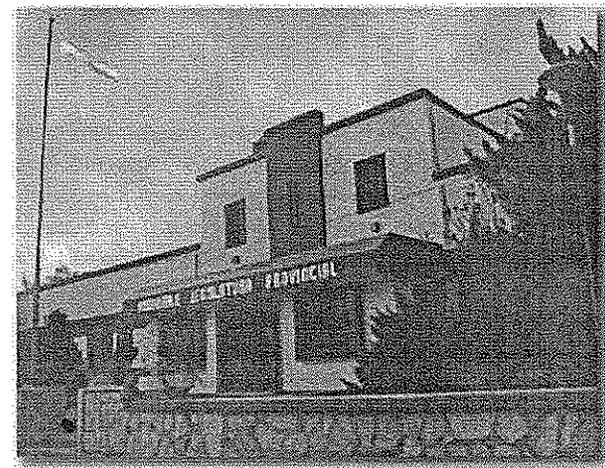
⁶⁴ El cierre de campaña resulta novedoso, por un lado, el MPN se presenta por primera vez a elecciones en la provincia, apela a todo tipo de estrategias: un acto central masivo, los discursos ‘federalistas’, el paternalismo, el conjunto folklórico Los chalchaleros, etc. Mientras que el radicalismo, con escaso apoyo nacional, figuras de bajo perfil y apelando a cuestiones que poco tenían que ver con el sentido y sentimiento del ‘neuquino’, resulta perdedor en la contienda electoral de 1962 luego de haber gobernado la provincia y ser el autor material e ideológico de la construcción del estado provincial. Testimonio oral del Dr. Víctor Peláez, abril de 1997.

el marco de las divisiones del radicalismo nacional y el perfil carismático de sus candidatos; en su conjunto, elementos que operan para el triunfo del partido de Sapag.

Los Sapag articulan y enriquecen las alianzas comerciales, étnicas, matrimoniales, familiares y clientelares, tejidas durante la etapa territorialista -¿*ampliadas entre 1958 y 1961?*- para lanzarse a la 'conquista de la capital neuquina', desplazando al otro sector de comerciantes de la sede capitalina que no logra consensuar ni conformar una expresión local de los partidos nacionales, como alternativa válida para 1962.

Asimismo, se construye -durante muchos años- en el imaginario colectivo, la importancia para gobernar de las cualidades personales de varias individualidades de estos sectores comerciantes, tanto por su accionar en las instancias de gobierno local, como por su carácter de exitosos en los negocios. Se apela tanto a la reivindicación de la marginación política de los espacios territorianos durante 70 años, como también, se aborda el problema de 'todos los territorios unidos al nuestro por fuertes lazos afectivos'⁶⁵ que aúna intereses y hace más fuerte la posibilidad de viabilizar a nivel discursivo el enfrentamiento estado provincial-Estado nacional, enarbolando la bandera del *federalismo*.

⁶⁵ Es importante señalar las constantes reuniones, detrás de motivos deportivos y culturales, entre algunas figuras representativas de los comerciantes neuquinos, con otros de los territorios de Río Negro y de La Pampa. Esto conforma la *idea de problemas comunes* a los que se apela en forma permanente. En: Alesio Miguel Saade: *Central Co. Tiempos de viento, arena y sed*, Bs.As., 1986.



PARTIDOS NACIONALES EN UN ESPACIO PROVINCIAL.
Neuquén, 1957-1966

Alicia Esther González y María Carolina Scuri

PARTIDOS NACIONALES EN UN ESPACIO PROVINCIAL.
Neuquén, 1957-1966

Alicia Esther González
María Carolina Scuri

El presente trabajo plantea algunas consideraciones en torno a la conformación del sistema político neuquino, a partir del análisis del accionar de los partidos políticos nacionales en el período 1957-1966. Dado que el espacio de referencia durante siete décadas es territorio nacional, resulta necesario caracterizar esta etapa y dar cuenta de los condicionamientos estructurales en la constitución del espacio público.

Producida la provincialización, se hace imperativa la articulación de la sociedad con las instituciones creadas por la Constitución; en este sentido, se observa la dificultad de los principales partidos nacionales -radicalismo y peronismo- para convertirse en referentes de la ciudadanía. Éstos se estructuran en un sistema político, condicionado por las reglas de juego impuestas desde la Nación, que acentúa las diferencias en la dirigencia local derivando en fracturas permanentes y falta de continuidad en las propuestas globales.

Experiencias políticas territorianas

Durante setenta años, Neuquén reviste la condición de territorio, lo que dificulta la estructuración de partidos nacionales y limita considerablemente las posibilidades de participación política de sus habitantes que sólo se reducen al ámbito municipal en aquellas localidades con un mínimo de mil habitantes. En este sentido, la práctica política se organiza en torno a los partidos comunales.

En la década de 1940, en Neuquén y Zapala, y en la de 1950, en Chos Malal, en Junín de los Andes, en Centenario, en San Martín de los Andes y en Cutral Có, se recrean espacios de experimentación política que permiten la emergencia de referentes locales. Desde las primeras décadas del siglo pueden identificarse adherentes socialistas y radicales, si bien en general se presentan a las contiendas como partidos vecinales¹ donde las fidelidades personales y las alianzas coyunturales priman sobre las posiciones políticas. Mientras que el socialismo participa en las instancias

¹ En Zapala "Democrático Comunal" y "Unión Comercial y obrera" (1927), "Concentración popular" (1940), en Neuquén capital "Unión comunal" y "Unión vecinal".

municipales de la capital con su denominación partidaria, el radicalismo² sólo en algunas coyunturas electorales entre 1916 y 1930, utiliza denominaciones que permiten identificarlo³. En Zapala, desde que se constituye el municipio figuras claramente identificadas con el radicalismo participan en las contiendas con expresiones tales como partido Democrático Comunal⁴ y partido Concentración Popular⁵.

Debe tenerse en cuenta que, paralelamente, se produce la integración de la economía neuquina al mercado nacional, en un proceso en el que se van diferenciando las regiones de acuerdo con el grado de adecuación de las actividades económicas desarrolladas en cada una; y donde emergen núcleos urbanos singularizados por su función y el lugar que ocupan en las redes mercantiles. El Este (Neuquén, Cutral-Co y Centenario) con el petróleo y la fruticultura, el Centro (Zapala) con la intermediación y la minería, y el Sur (Junín de los Andes y San Martín de los Andes) con la ganadería, se insertan en mejores condiciones, lo que explica su mayor dinamismo⁶. Mientras que el norte (Chos Malal), aunque recibe un impulso transitorio durante la década de 1940 por sus recursos mineros, no logra transformar estructuralmente sus actividades productivas y queda prácticamente marginado.

En las redes mercantiles que se van conformando, Zapala es el núcleo que adquiere más importancia en el interior del territorio. Allí se concentran las operaciones comerciales de la franja fronteriza, desde Chos Malal al Norte hasta San Martín de los Andes al Sur y, hacia el Este, con la zona petrolera de Cutral-Co. A su vez, Neuquén, ciudad capital, forma parte de otra red que abarca su área de influencia, y se extiende al territorio de Río Negro. Es decir, el territorio constituye un espacio heterogéneo en el que pueden identificarse diferentes regiones con poca articulación entre sí, en las que tiene una fuerte incidencia el escaso desarrollo de las comunicaciones.

La experiencia territorial va configurando un modo de hacer política que, circunscripto a un ámbito particular, provoca la emergencia de fuertes sentimientos localistas. Las relaciones directas que establecen representantes de los diferentes centros urbanos con organismos e instituciones nacionales acentúan esta tendencia;

² "El partido existe desde 1904, acá había radicales... que ya figuraban como radicales..." Testimonio oral. Guillermo Osés, junio 1997.

³ Por ejemplo, Liga Radical en 1916; Leandro N. Alem, 1919; Comité Hipólito Yrigoyen en 1919. En: Carla Manara: "Neuquén. A principio del siglo veinte. Un nuevo espacio para la actividad política". *Revista de Historia*. Neuquén, UNC, 1996, 6.

⁴ Postula a Martín C. Etcheluz, amigo personal de Leopoldo Melo.

⁵ Postula a Osvaldo Pesquiera, candidato a gobernador por la UCRP en 1958.

⁶ Alicia Esther González y María Carolina Scuri: "La desigual integración de la economía neuquina al mercado nacional, 1884-1950". En: *Revista de Historia*, Neuquén, UNC, 1996, 6.

la cual es reforzada por la estructural incomunicación del territorio y las limitaciones y conflictos resultantes del aparato burocrático establecido⁷. Es el caso de San Martín de los Andes con la Sociedad Rural, de Zapala con las guarniciones militares, de Cutral Co con la administración de YPF y de Neuquén capital con los gobernadores de turno.

Tal orientación queda claramente reflejada en la pugna por la ubicación de la capital, problema que atraviesa todo el período y se resuelve, de hecho, en la primer etapa constitucional. Originalmente la sede gubernativa se había establecido en Chos Malal y por una decisión política, a principios de siglo, es trasladada al vértice de la Confluencia⁸, lo que inicia el antagonismo entre ambas localidades. Dos décadas después la cuestión se reabre cuando Zapala, basándose en su posición estratégica y su desarrollo económico, solicita un nuevo traslado y logra movilizar en su favor a toda el área de influencia, planteando un nuevo conflicto de intereses con Neuquén.

Por otra parte, las contiendas electorales circunscriptas al municipio, si bien refuerzan la actitud localista, no logran fortalecer una "dirigencia" que contribuya a institucionalizar la autonomía municipal. En general, frente a cada elección se suscitan conflictos entre las agrupaciones que se presentan. El desconocimiento del resultado electoral, los pedidos de anulación cuando el resultado no es favorable, la denuncia de fraude, entre otros motivos, provocan constantes intervenciones que alcanzan, en algunos momentos, altos niveles de violencia. El asesinato de Abel Chaneton en la capital (1918); de Emilio Pessino en Chos Malal (1930) y del intendente Martín Cirilo Etcheluz en Zapala (1942)⁹ ponen en evidencia la complejidad del accionar político territorial.

Al proyectar esta realidad en la instancia posterior a la provincialización, quienes aspiren al control del Estado deberán no sólo captar la mayoría del electorado, sino estructurar una dirigencia que articule esas diferencias en función de intereses comunes. En esta situación los sectores mercantiles zapalinos se encuentran en una posición ventajosa con respecto a los de la capital, puesto que, a través de su actividad comercial y de intermediación, han establecido vínculos con todo el interior y pueden reflejar

⁷ "Este vasto y bien montado muro de reparticiones públicas nacionales que actúan en el Territorio, dependiente de los diversos ministerios se desempeñan por su cuenta exclusiva, sin conexión entre ellas, sin noticias del departamento del interior y por consiguiente sin la del propio gobernador". En Francisco Torres: *Frontera Neuquina*. Bs. As., Suelo Argentino, 1942.

⁸ Orietta Favaro: "La llegada del ferrocarril". EN: AAVV: *Neuquén. Un siglo de Historia*. Neuquén, CALF, 1983.

⁹ Abel Chaneton, identificado con el radicalismo, director del diario *Neuquén*, desde 1908 había sido intendente en varias oportunidades, en 1917 era concejal. Emilio Pessino era socialista, colaborador de un diario local y *La Vanguardia*. Martín Etcheluz, director del diario *La voz del Territorio*, radical, participa activamente en las contiendas electorales desde 1927, en 1942 era intendente.

con mayor claridad los intereses territorianos. En el caso de Neuquén, al orientar sus relaciones económicas hacia afuera -Río Negro y la pampa húmeda- los sectores dominantes capitalinos tiene más limitadas sus posibilidades de influir sobre la población del resto del territorio en las elecciones.

Durante la primera mitad de este siglo la actuación de los partidos nacionales se ve condicionada por diversos factores. Por una parte, Neuquén no tiene valor como distrito electoral ya que no participa en ninguna contienda general, en consecuencia, el intento de organización de los partidos surge de la acción espontánea de militantes originarios de provincias ya politizadas¹⁰. Por otra, los avatares de la política argentina obstaculizan la continuidad de aquellas experiencias partidarias que intentan configurarse. Por ejemplo, luego del golpe de 1930, se proscribió al radicalismo dando mayor posibilidad al partido socialista¹¹ el que será perseguido, a su vez, en los años '40.

Un cambio sustancial se advierte a partir de 1943 y fundamentalmente desde 1946, cuando el Estado va generando una serie de políticas orientadas a crear condiciones que aseguren la fusión de los intereses locales y eviten los principios de división. De esta manera se intenta subordinar el interés regional al nacional y lograr así la homogeneización de la futura sociedad provincial.

En este proceso, se delimita más claramente el interés nacional por fortalecer su presencia en las áreas no provincializadas. Las estrategias políticas que el peronismo aplica a las provincias comienzan a extenderse también a los territorios. Al respecto estructura y a la vez desestructura el espacio neuquino, perfilando una realidad que bien puede caracterizarse como homogénea por lo bajo y heterogénea por arriba.

Con el advenimiento del peronismo se amplía y consolida la presencia del Estado en los territorios, la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) -que ya venía operando- intensifica su labor y la rápida estructuración de la fundación de ayuda social da respuesta inmediata a múltiples necesidades largamente postergadas¹². La política a seguir queda plasmada en el plan quinquenal donde se define la posición del nuevo gobierno «llegar paulatinamente a la autonomía de aquellas porciones de suelo argentino que deben formar parte del ejercicio pleno de nuestro sistema constitucio-

nal» y se anuncian un conjunto de «medidas de superación» que hagan al «bienestar económico» -obras públicas, enseñanza, sanidad- y al «mejoramiento jurídico-político» de las gobernaciones, para alcanzar, por sucesivas etapas, el objetivo final de la provincialización¹³.

En el espacio neuquino, a partir de la revolución del 4 de junio, la gobernación asume la representación de la STyP y en 1944 designa como delegado regional al asesor letrado de gendarmería nacional¹⁴. Es necesario recordar que este organismo, además de su función específica como fuerza de seguridad, cumple tareas relacionadas con la atención médico-sanitaria, escolar, edilicia y vial en lugares donde era prácticamente nula la presencia del gobierno territorialiano, dado que ésta se limitaba a los centros urbanos más importantes.

En general, durante la década del '40, la instalación de guarniciones militares en distintos puntos del territorio, fortalece la presencia del ejército que se vincula con los distintos sectores de la sociedad territorialiana, fundamentalmente ganaderos y comerciantes del interior. Es de notar que en estos años, el accionar de las fuerzas armadas, la iglesia y la prensa -desde perspectivas complementarias- articulan la difusión de un conjunto de valores y representaciones que procuran homogeneizar.

La acción estatal, con respecto a los centros urbanos, se evidencia en la aprobación de partidas especiales para la provisión de servicios comunales -alumbrado, agua potable, pavimentación, etc.- y en la inclusión en los planes quinquenales de fondos para la construcción y ampliación de edificios escolares, salas de primeros auxilios, viviendas y reparticiones oficiales. A la vez, en el ámbito rural, también se advierte la preocupación y acción de las autoridades locales¹⁵. A ello se suma la generalización de subvenciones a entidades intermedias y la ayuda social directa que, por diversos mecanismos, canaliza las demandas existentes y otorga condiciones necesarias para garantizar la materialización de los derechos sociales establecidos.

Paralelamente en Neuquén, se va organizando la estructura partidaria nacional. Por un lado, se crean unidades básicas en todas las localidades -muchas de ellas funcionando en entidades públicas, generalmente en estafetas postales- para nuclear

¹⁰ El territorio del Neuquén recepcionó durante mucho tiempo a perseguidos políticos, fundamentalmente de la pampa húmeda, radicales, socialistas y comunistas. Testimonio oral Guillermo Osés, junio 1997.

¹¹ Durante toda la década del '30, entidades de carácter deportivo, cultural, benéfico, gremial o de servicios públicos como la cooperativa eléctrica CALF, reflejan una activa participación del socialismo.

¹² *Memorias de Gobernadores (1943-48) y Conferencia de Gobernadores con el Poder Ejecutivo* (julio 1949, junio 1950).

¹³ Mario Arias Bucciarelli: "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias". En: *Revista de Historia*, Neuquén, UNC, 1996, 6.

¹⁴ A partir de 1941 funcionan escuadrones militares en Chos Malal, Las Lajas, Junín de los Andes y Aluminé.

¹⁵ Frente a los habituales temporales de nieve que afectan la ganadería y la agricultura del territorio, el gobierno gestiona ante el Banco Nación préstamos para los pequeños productores y complementa su ayuda con el envío de ropa, víveres, semillas y plántulas de animales a los damnificados. En: *AHN, MG*, 1945.

y afiliar a la población. Por otro, se establece la rama femenina del partido peronista con la designación de delegadas censistas quienes tienen a su cargo, además de difundir la «doctrina nacional», canalizar demandas puntuales e instrumentar la distribución¹⁶.

La utilización de los medios de comunicación para hacer conocer la obra de gobierno y los mensajes presidenciales, se constituye en un herramienta privilegiada en el intento por homogeneizar políticamente al territorio¹⁷ e integrado a la problemática nacional. En este sentido la creación de LU5 Radio Neuquén en la ciudad capital contribuye a llevar el discurso político a toda el área de su alcance. Además, en las poblaciones donde existe salas de cine se proyecta semanalmente el noticiero «Sucesos Argentinos». También llegan publicaciones partidarias y material de propaganda que, distribuidos por la gobernación, algunos gremios y las unidades básicas, cubren las distintas zonas del territorio. A la vez, en los núcleos urbanos más dinámicos, aparecen numerosos diarios locales¹⁸ claramente identificados con la doctrina oficial.

Ahora bien, la tarea de mediación entre sociedad civil y Estado que comienza a desarrollar el partido peronista en todo el país, revela en los territorios mayores dificultades para su configuración. El mantenimiento de la intervención en todas las instancias comunales¹⁹, trátese de municipios o comisiones de fomento, y las marchas y contramarchas en el proceso de conversión del territorio a provincia, estarían indicando obstáculos en el intento de uniformar las bases sociales y materiales y, fundamentalmente, dificultades para establecer una dirigencia que acepte una conducción centralizada.

Por otra parte, con el triunfo del peronismo en el orden nacional, se asiste en Neuquén a un fenómeno de agremiación que, incentivado desde el Estado, se traduce en la aparición de nuevas organizaciones sindicales, las que se suman a las

¹⁶ «Se enviaba por ferrocarril al correo y la delegada censista, que tenía una lista, repartía colchones, frazadas, ropa de abrigo y a algunas les mandaban máquinas de coser» [...] Salían vagones de pan dulce y sidra, eso lo entregaban en la comisaría a cada padre de familia» Testimonio oral Juan Carlos Raberta, diciembre 1995.

¹⁷ «Se escuchaba la radio, cada inauguración que se hacía se hablaba mucho, aquí se pensaba ¡si nosotros tuviéramos esto...! Además en los trenes venía, en todos los vagones, el lema 'Perón cumple, Evita dignifica'. Testimonio oral Héctor Cichero, diciembre 1995.

¹⁸ En la capital de *El Neuquino*. «Vocero peronista al servicio de la causa del pueblo» -director Marcos Maccira- y *Opinión Pública* -director Diego M. Flores Giménez- en 1948, al que se suma *El Territorio* -segunda etapa-, con la dirección de Norberto Pintos. Respecto al interior, en 1952 se edita *Alerta* -director Emiliano Such- en Zapala; y *El Paladín*-1953- y *El Tábano* -1954- ambos dirigidos por Manuel Vidal y Antonio Creide en San Martín de los Andes.

¹⁹ Si bien las comunas están intervenidas -a cargo de un comisionado designado por el gobernador- existe elección para la conformación de los concejos. En ellas aparecen, además del partido oficial, candidatos del radicalismo y del comunismo.

existentes²⁰. Se produce una generalizada afiliación y los sindicatos cubren los rubros más importantes de las actividades económicas, tanto en el ámbito urbano como en el rural; especialmente los vinculados a las reparticiones públicas, donde el cumplimiento de la «obligatoriedad» tiene mayor control. Es de notar que estas nuevas estructuras revisten un carácter netamente oficialista e intentan desplazar a socialistas y a comunistas de la conducción de los gremios tradicionales: ferroviarios²¹, petroleros, y de la construcción.

El año 1951 constituye un punto de inflexión en la paulatina integración a la vida política nacional, ya que por primera vez sus habitantes participan en la elección del presidente de la Nación y del delegado parlamentario del territorio; por ende Neuquén se convierte en distrito electoral, lo que le otorga creciente importancia, en términos relativos, para los partidos nacionales.

Ante la posibilidad concreta de elegir representantes, tanto en el ámbito nacional como local, se asiste, desde el oficialismo, a una intensa campaña de afiliación y a la proliferación de cursos de adoctrinamiento partidario y difusión de los beneficios y alcances de la nueva situación. A la vez, se reconoce rango municipal a las comisiones de fomento de Chos Malal, Junín de los Andes, San Martín de los Andes y Cutral Co, las que sumadas a las existentes -Neuquén y Zapala- aumentan considerablemente las posibilidades de participación de los neuquinos en instancias políticas de carácter formal.

El proceso de movilización ciudadana es capitalizado por el justicialismo tal como se comprueba en el escrutinio definitivo de la elecciones efectuadas en noviembre de 1951. El mismo refleja un amplio triunfo de la fórmula presidencial Perón- Quijano, la elección de Pedro Julio San Martín²² como delegado territorial y la mayoría peronista en la constitución de los seis gobiernos municipales que participan en dicho acto. Aunque esta elec-

²⁰ Previo al peronismo, se registran en el territorio: Unión Ferroviaria y La Fraternidad, Unión de Trabajadores Unidos, Sindicato Obrero de la Construcción de Zapala, Unión Petrolera de Plaza Huincul, Empleados de Comercio de Zapala, Asociación del Magisterio de Río Negro y Neuquén, Correos y telégrafos.

²¹ Los ferroviarios constituyen el gremio más fuerte en este período. En La Fraternidad había fuerte presencia de dirigentes radicales, como Héctor Cichero y Enrique Ventureira, aunque la conducción la mantiene el PS. La Unión Ferroviaria es rápidamente controlada por los peronistas.

²² Pedro Julio San Martín junto a su hermano Félix se estableció a principios de siglo en el territorio, dedicándose a las actividades ganaderas en Huiliches y Aluminé. Félix San Martín además de hacendado y escritor, fue secretario de la gobernación y gobernador interino en los años '30; propietario de la estancia «Patria», era visitado por Perón. Pedro J. San Martín, antes de ser gobernador, integró diferentes instituciones locales y fue presidente de la comisión de fomento de Junín de los Andes. En la decisión del PEN gravitó el hecho de ser, además, hermano del brigadier Juan Ignacio San Martín, gobernador peronista de Córdoba y ministro de aeronáutica. Testimonio oral Marcelo Pessino, mayo 1996.

ción podría considerarse una coyuntura especial²³, la opción del 79,73 % de los votantes está marcando el inicio de una tendencia a la peronización de Neuquén, definida en las contiendas posteriores.

Para explicar estos resultados hay que tener en cuenta, no sólo las expectativas originadas frente al nuevo modo de accionar estatal y la orientación distributiva del gobierno a nivel general, sino también las dificultades existentes en el territorio para la organización y participación de fuerzas políticas opositoras. A la inexistencia, previa al peronismo, de condiciones institucionales que viabilicen la organización de una estructura partidaria a escala territorial, se suman, por una parte, la implantación de mecanismos de mediación inéditos que cubren con éxito todo el espacio y, por otra, obstáculos a la acción proselitista de las expresiones políticas tradicionales. El PS -que durante los años '30 había controlado el municipio capitalino- sufre un proceso de desestructuración que lo inhabilita para las contiendas electorales.

Respecto al radicalismo, en esta instancia donde se hace necesaria la organización integral del partido, su accionar se ve entorpecido por los efectos de la forma de hacer política que caracteriza al oficialismo. El monopolio sobre los medios de comunicación, la dificultad en la circulación de propaganda política, la persecución a algunos dirigentes²⁴ y el perjuicio económico y laboral a quienes se identifica como partidarios, restringen las posibilidades de la oposición al provocar temor en los adherentes que retraen su participación. No obstante, la Unión Cívica Radical (UCR), con mayor arraigo y representación en las localidades más importantes, se convierte en la fuerza que nuclea a los disconformes y logra integrar, con carácter de minoría, los distintos concejos municipales.

El triunfo del partido Justicialista se reitera en abril de 1954 -renovación del delegado territorial y de los concejeros municipales y elección del vicepresidente de la república- donde obtiene la mayoría en todos los cargos. Para esta elección se incorpora un nuevo municipio a la estructura comunal neuquina: Centenario, y una

²³ Sobre un padrón de 35.649 electores habilitados, para la fórmula presidencial el partido peronista obtiene 22.943 votos y el radicalismo 5.219. Similares resultados se observan en los demás cargos electivos. En: Poder Judicial de la Nación (PJM), *Secretaría Electoral Neuquén (SEN)*, Neuquén, 1951.

²⁴ "Durante la época de Perón era durísimo concurrir a los actos, porque te sacaban fotos, te espiaban y después generalmente había alguna persecuta [...] Había mucho temor hacia el peronismo... si bien en Neuquén hubo la suerte de que estuvo el Dr. Quarta como gobernador y Robiglio... ellos frenaron muchísimas cosas sobretodo en los últimos años donde había mucha denuncia, mucha delación, por el sólo hecho de no ser peronistas ya tenías una carga macanuda, si llegabas a ser un poquito zurdo y decían ese es comunista, borrate de todo no tenías acceso a nada..." Testimonio oral Guillermo Osés, op. cit.

nueva fuerza política, el partido comunista, quien, a pesar de ser el principal blanco de la persecución, se presenta a los cargos nacionales y municipales de la capital y Cutral Co, obteniendo escaso número de votos²⁵.

En síntesis, en los prolegómenos de la provincialización, pueden advertirse los rasgos que caracterizarán el accionar de los partidos nacionales mayoritarios en el sistema político neuquino. El radicalismo, con antecedentes desde las primeras décadas del siglo, no aparece frente al electorado como alternativa al régimen. En la coyuntura, donde se hace necesaria la articulación de las bases y la conformación de una dirigencia que lo represente en las contiendas generales, encuentra una serie de obstáculos entre los que merecen destacarse la falta de recursos materiales y la ausencia de una estructura partidaria consolidada con anterioridad.

El peronismo -desde el gobierno- es el primer régimen que intenta articular la sociedad con políticas distributivas y una doctrina organicista que uniforme verticalmente a los futuros ciudadanos. Sin embargo, la fuerte identificación de las bases con la propuesta -reflejada en casi el 80% de los votos- no está en consonancia con la estructuración de la dirigencia. Mientras los referentes del peronismo capitalino tienen una estrecha vinculación con las autoridades partidarias y con el gobernador, designados por el poder ejecutivo nacional; las figuras del interior, fundamentalmente de Zapala, con mayor independencia respecto al control central y mejores conexiones entre los distintos puntos del territorio, están mejor posicionadas para desarrollar sus propias estrategias. Esta situación está evidenciando el condicionamiento que ejercen las tradicionales relaciones, anteriormente descriptas, en la configuración de los cuadros partidarios.

El radicalismo en el gobierno

A nivel nacional, en el contexto de la crisis y caída del régimen peronista, el Congreso sanciona la ley de provincialización²⁶. Sin embargo, las nuevas entidades jurídicas, por la interrupción del orden constitucional en setiembre de 1955, verán retrasada y complejizada la formalización de su autonomía institucional.

Sabido es que la "Revolución Libertadora" se propuso desperonizar a la sociedad a través de la disolución del partido justicialista, la intervención a la Confedera-

²⁵ A modo de ejemplo, para el cargo de vicepresidente, sobre un total de 30.633 votantes, el peronismo obtiene 24.409 votos, el radicalismo 5.322, el comunismo 431; 461 en blanco y 10 anulados. En: PJM, *SEN*, Neuquén, 1954.

²⁶ Ley N° 14408 del 15 de junio de 1955.

ción General del Trabajo y la destitución e inhabilitación política de todos los dirigentes que habían ocupado cargos durante el régimen peronista. Al igual que a nivel nacional, en Neuquén las renunciaciones y relevos se extienden a cargos no políticos²⁷. Con respecto al encarcelamiento de los principales militantes, llama la atención que no se afecte a figuras de destacada actuación en el interior sino que se oriente principalmente a los exponentes de la capital²⁸.

Al mismo tiempo, los funcionarios locales²⁹ son reemplazados por nuevas autoridades nombradas por la intervención federal. Los concejos municipales, las comisiones de fomento y las comisiones investigadoras se cubren mayoritariamente con figuras que con posterioridad conforman las listas del radicalismo³⁰. Por esta vinculación con "La Libertadora", los radicales en general, son identificados como antiperonistas.

Por otra parte, la "Revolución" para desarticular las bases peronistas, permite la formación de nuevos partidos e incentiva la reorganización y unificación de otras expresiones políticas. Así se explica el resurgimiento, en Neuquén, de los partidos Comunista y Socialista y el origen de expresiones locales del partido Demócrata Cristiano, partido Demócrata y partido Demócrata Progresista. Éstas, en líneas generales no siempre logran cubrir con sus organismos partidarios todo el ámbito de la provincia, ni conformar listas completas de candidatos para todos los cargos en las elecciones en las que participan. Debido a su carácter de agrupaciones minoritarias las posibilidades de ocupar espacios en las instancias de poder local se ven favorecidas en las coyunturas electorales regidas por el sistema de representación proporcional. Esto se advierte en la convención constituyente y la segunda legislatura provincial³¹.

²⁷ Cesantean, entre otros, a los docentes: María Pérez de Cortéz Rearte (rama femenina), Eduardo A. Cortéz Rearte y Benedicto Ocampos.

²⁸ Benedicto Ocampos, Pedro Quarta y Alfredo de Martín son ejemplos de esta práctica.

²⁹ Renuncia Amado Sapag como comisionado en Zapala, Carlos Agustín Ríos en Las Lajas; Felipe Sapag en Cutral C6, José Elías en El Huecú; Juan Olivero en Chos Malal; Eduardo Cortéz Rearte en la capital; Rodolfo Colalongo en Centenario. En AHP: *Libros Copiadores*. 23 y 28 de setiembre 1955.

³⁰ Miembros de la UCRI: Alberto Cháneton, comisionado municipal en Neuquén (diputado provincial en 1960); Fidel Mendaña comisionado en Junín de los Andes (candidato a convencional en 1957 y concejal 1958); Clemente Ordoñez comisionado en Chos Malal (intendente 1958 y ministro de economía en 1960); Juan Pablo Fittipaldi, comisionado en Centenario (concejal en 1958); Leopoldo Rodríguez comisionado en San Martín de los Andes (candidato a diputado provincial en 1962); Carlos Acosta comisionado en Cutral Co y José Jaritonsky integrante de la comisión investigadora en Zapala, (convencional en 1957), UCRP Osvaldo Pesqueira comisionado municipal de Zapala (candidato a gobernador en 1958), Carlos Alfredo Vidal secretario de economía (candidato a diputado provincial en 1962), Antonio Giambelluca integrante comisión asesora (diputado provincial 1958), entre otros. En: Archivo Histórico Provincial. (A.H.P.) *Libros Copiadores*, 23 y 28 setiembre 1955 y P.J.N., *SEN*, "Listas de candidatos oficializados" 1957, 1958, 1962 y 1963.

³¹ Convención Constituyente Provincial están representados siete partidos: 10 convencionales de la UCRI; 5 de la UCRP; 3 del PD; 2 del PDC; 2 del PS; 1 del PDC; 1 del PC. En la segunda Legislatura, cuatro partidos: 16 diputados del MPN; 4 de la UCRI; 2 de la UCRP; 2 de la UP y 1 del PDP.

En el orden nacional, a fines de 1956, se inician contactos con las consideradas «fuerzas políticas democráticas» y se anuncian elecciones generales con el compromiso de mantener la proscripción. La medida, que aseguraba a la UCRI el triunfo en las próximas elecciones, profundiza sus divisiones internas, planteándose la escisión. De este modo quedan conformadas la unión cívica radical del pueblo (URCP, Balbín) más proclive a los objetivos de la «Revolución Libertadora» y la unión cívica radical intransigente (UCRI, Frondizi) que asume una actitud más crítica respecto de la misma.

En Neuquén, también el radicalismo se perfila como la única fuerza capaz de acceder al poder provincial. Con ese objetivo inicia la reorganización y articulación partidaria en el ámbito territorial. A las dificultades afrontadas por esta fuerza política durante los últimos años, se le suma la división nacional. Los principales referentes radicales³², en su mayoría, se identifican con la UCRI que, liderada por Angel Edelman³³, alcanza más adherentes entre el electorado neuquino. No obstante, a lo largo del proceso es posible advertir que, como estructura partidaria, no logra homogeneizarse y se va debilitando en virtud de permanentes disputas internas y sucesivos desprendimientos, que culminan con la creación del MID en 1965.

Los representantes del radicalismo -en ambas fracciones- provienen del sector servicios, donde comerciantes y profesionales constituyen la mayoría. Los ganaderos del sur, aunque en minoría, están representados con algunos diputados en la convención y en la legislatura, como así también en los municipios de esa zona³⁴. Esta fuerza logra abarcar todo el ámbito de la provincia con listas de candidatos para cubrir todos los cargos electivos en las distintas contiendas.

A partir de 1957, Neuquén adquiere mayor relevancia como distrito electoral al estar en las mismas condiciones que el resto de las provincias. El interés que despierta para los partidos nacionales se evidencia, por ejemplo, en la visita de los candidatos Arturo Frondizi y Ricardo Balbín en la campaña presidencial. A su vez, los militantes neuquinos participan en la convenciones nacionales que organizan los partidos demócrata, socialista y comunista.

³² Figuras que son designadas como comisionados municipales por el interventor.

³³ Referente tradicional del radicalismo neuquino, ex presidente del Comité Central del Territorio y reconocido periodista (en 1931 funda *La Cordillera* que dirige hasta 1948). Actúa como juez de paz en Chos Malal -1918/20-; comisario inspector -1921/30-; concejal en la municipalidad de Neuquén -1952/55 y en 1957 preside la convención constituyente provincial. Por otra parte, fue vicepresidente de la cooperativa eléctrica -1946/58-; fundador y presidente de la cámara de comercio 1945-50 y vicepresidente de la filial cultural de la casa del PDP.

³⁴ UCRI: Fidel Mendaña, Luis A. Buamscha, Darcy Mc Keón, Corina Arce; UCRP: Gabriel Zingoni, Jorge Rambeaud, Andrés Guevara, Osvaldo Ascheri.

Concretadas las elecciones, ambas fracciones del radicalismo adquieren un rol relevante, tanto en la convención constituyente como en la conformación del primer gobierno constitucional. En éste, la UCRI obtiene el control del ejecutivo y la legislatura provincial y triunfa en todos los municipios que participan del acto eleccionario. La UCRP³⁵ aparece como segunda fuerza asumiendo, desde un principio, una actitud caracterizada por la fuerte oposición.

Se debe tener en cuenta que en estas contiendas el peronismo está proscripto y su electorado se expresa a través del voto en blanco³⁶. En Neuquén contrariamente a la orden de Perón de votar a Frondizi, el voto en blanco asciende. Esto podría explicarse por la desarticulación del partido, la dificultad de transmitir la información y, principalmente, la desorientación del electorado. A lo que se suma, la identificación de los candidatos de la UCRI con la etapa más represiva de la "Libertadora", por haber sido, junto a la UCRP, funcionarios y colaboradores del régimen de facto.

Con las elecciones provinciales se hace necesario articular propuestas y seleccionar personalidades representativas de todo el territorio. Esta situación plantea a los partidos mayoritarios, serias dificultades en la definición de las candidaturas para cubrir cargos públicos y de conducción partidaria. La falta de acuerdos en torno a figuras que habían tenido presencia en las distintas comunas, responde a las tradicionales pujas entre localidades y en ocasiones se agudiza por la escasez de recursos para sostener las campañas³⁷. Por ejemplo, en el marco de las elecciones de 1963, un periódico local, a propósito de la fórmula de la UCRP, comenta «...es una de la fórmulas más completas pero también menos populares». Sobre el candidato a gobernador dice «su posición económica amplía lo sindical como hombre de tipo conservador», respecto al vicegobernador, expone «...es un viejo maestro que goza de simpatías en toda la provincia, pero está catalogado como un ciudadano anticlerical que resulta resistido por los católicos»³⁸.

Por otra parte, las permanentes intervenciones a la UCRI y la UCRP, más allá de las internas nacionales estarían demostrando los antagonismos de la dirigencia local. Respecto a la UCRI, en la renovación de autoridades partidarias y selección de candidatos para las elecciones generales se manifiesta este mecanismo recurrente. En efec-

to, en 1962, después de un largo proceso -según la prensa partidaria- «...las posturas rebeldes no fundadas en concepciones doctrinarias, sino en ambición personal...» provocan la intervención de su estructura³⁹. La postulación de varios candidatos por los distintos grupos y la falta de acuerdos, a pesar de la intervención, derivan en la participación del comité nacional, árbitro a quien fueron sometidas las discrepancias. Después de múltiples reuniones en la capital federal se resuelve laudarse en favor de una de las líneas internas proclamando a Amado Majluf⁴⁰ para el primer término de la fórmula y al Dr. Enrique Benedetti⁴¹ para vice gobernador. A la vez se postula como diputado nacional al ex-ministro de economía provincial Clemente Ordoñez⁴².

La destitución de Frondizi obliga a una nueva reorganización partidaria, en este caso se intenta utilizar como metodología la designación de delegados acordados en cada distrito electoral. La asamblea de la UCRI neuquina, presidida por Oscar Alende, no logra consensuar una figura representativa, por esta razón la junta nacional nombra al ex gobernador de Mendoza Ultschi como interventor⁴³.

No obstante, en el proceso de normalización se presentan conflictos en los que convergen una multiplicidad de factores. La proclamación de una lista única de representantes provinciales y nacionales para la conformación de los organismos partidarios, reinicia las disputas y provoca una serie de renuncias. El Movimiento Nacional Combatiente, fracción excluida de los acuerdos, manifiesta públicamente su oposición «...a todo desconocimiento del afiliado, en abierto desafío a disipaciones, colaboracionismo o componendas»; y denuncia a las autoridades a las que califica como «... una minoría de dirigentes cegados por ambiciones personales o falta de autocrítica, cuando no concupiscentes de poder que se valen de arribistas crónicos, improvisados flagrantes o serviles comodines de jerarquías...»⁴⁴. La imposición de las autoridades, ignorando las denuncias, no logra consolidar la estructura partidaria local. Ante declaraciones del ex-gobernador Asmar, reaparecen las disidencias entre los miembros del comité provincial que culminan en la renuncia de su presidente e integrantes de la mesa directiva⁴⁵.

³⁹ *La Cordillera*, Neuquén, 27 de enero 1962.

⁴⁰ Comerciante zapalino, fue director del Banco Provincia del Neuquén y senador nacional.

⁴¹ Conocido médico de la ciudad capital, fue intendente por el peronismo durante la etapa territorialiana.

⁴² Fuerte comerciante de la zona norte, integra la firma «Clemente Ordoñez y Cia.» Ramos generales, almacén, tienda y agencia YPF en Chos Malal.

⁴³ *Río Negro*, 8 de noviembre 1962.

⁴⁴ En Neuquén, responden a la línea interna fundada por Alfredo Vitolo y presidida por Adolfo Scilingo a nivel nacional, entre otros, Jorge Giambruno y Juan M. Narambuena. En *Río Negro*, 14 de marzo de 1963.

⁴⁵ Miguel Mujica; Caro Eriberto Martínez y Pedro E. Soria. *Río Negro*, 27 de abril 1963.

³⁵ La constitución provincial establece el sistema de mayoría y minoría para la conformación de la Legislatura.

³⁶ El voto en blanco representa en 1957 el 20% y en 1958 el 26%.

³⁷ El grueso de la campaña era sostenido por los candidatos y en menor medida a través de colectas y donaciones por parte de los afiliados. Testimonio oral Guillermo Osés y Catalina de Ventureira, junio 1997.

³⁸ Roberto Vitale-Alfredo Godoy Díaz. En *Ecos Cordilleranos*, Zapala, 25 de junio 1963.

La UCRP, a pesar de ser minoritaria, tampoco logra homogeneizar la dirigencia ni ampliar su militancia, debido, en parte, a la prolongada intervención al comité provincial por parte del balbinismo que obstaculiza la incorporación de nuevos cuadros y la renovación doctrinaria⁴⁶. Tal situación se exterioriza en diferentes momentos en los que la presencia de intereses nacionales prima y complejiza las divergencias locales. Por ejemplo, frente a la elección del presidente del comité nacional a principios de 1963, se establece el mecanismo de elecciones internas. En ellas aparecen dos listas, la blanca que postula la reelección de Ricardo Balbín y la verde que sostiene la candidatura de Illía. En el orden local la blanca nuclea a los sectores tradicionales, mientras que la verde reúne a los sectores juveniles, los problemas suscitados hacen que la convocatoria sea impugnada por la lista verde, resolviéndose la cuestión con una nueva intervención.

La llegada de Illía a la presidencia y los logros del radicalismo del pueblo en distintas provincias imponen otra reestructuración partidaria en el distrito Neuquén. Al efecto las autoridades del comité nacional designan una junta reorganizadora⁴⁷, sobre la base de una nueva afiliación. En este marco el comité local da a conocer un comunicado donde describe la situación «El radicalismo del pueblo, triunfante en todo el país no puede seguir desorganizado y débil en la provincia. Fuimos localmente vencidos repetidas veces pero tenemos fe en que a corto plazo el triunfo nos acompañará[...]. Vamos a levantar al partido en Neuquén, le vamos a dar coherencia para que exista aquí también confianza en el radicalismo desdibujado en sus principios reivindicadores por la sensualidad de gobiernos demagógicos». Aquí hace referencia a la gestión del partido provincial, frente al cual se posiciona «... Un gobierno estructurado así, sin raigambre en el quehacer nacional, perplejo de inoperancia, no conviene a la conducción política de una provincia como Neuquén que por su significación presente y futura en el desarrollo nacional ha de ser clave. Es preciso que así lo entienda la ciudadanía...»⁴⁸.

Para la UCRI, que tiene la responsabilidad de gobernar y de materializar las instituciones en la nueva provincia, la situación se presenta más compleja. Por un lado, asume en un contexto de ilegitimidad ante la proscripción del peronismo. Por otro, una parte del caudal electoral que lo lleva al poder no le es propio. Además al ser un partido nacional con una débil dirigencia local se ve afectado por decisiones del nivel central que perjudican los intereses de su electorado, por ejemplo la represión frente a la huelga ferroviaria (1958) y la petrolera (1959). En consecuencia la estrategia de integración fracasa y la intransigencia no puede legitimarse⁴⁹.

⁴⁶ Testimonio oral Guillermo Osés y Catalina de Ventureira, op. cit.

⁴⁷ La integran figuras tradicionales del radicalismo neuquino: Andrés Linares, Carlos A. Vidal; Carlos Guevara; Mauricio Jaritonsky; Carlos Maisonave y Mauricio Yanovsky. Asesores: Dr. Osvaldo Pesqueira y Armando Vidal. *Río Negro*, 5 y 10 de abril 1964.

⁴⁸ Comunicado del radicalismo del pueblo. En *Río Negro*, 11 de abril 1964.

⁴⁹ La UCRI a lo largo del proceso ve disminuido su caudal electoral. En 1958: 14.539 sufragios; en 1960: 7.523; en 1962: 11.063; en 1963: 6.209; en 1965: 2.817 y el MID: 2.963.

La trayectoria política en el ejercicio del gobierno provincial define nuevas líneas internas en función de las estrategias de algunas figuras destacadas. Esto se advierte en el proceso de selección de candidatos para la elecciones generales de 1963 donde se profundiza la crisis partidaria con la dimisión de la casi totalidad de la mesa directiva del partido, dificultando la constitución de la junta electoral, en la que se suceden las renunciaciones⁵⁰. En este marco, se intenta llevar a cabo elecciones internas, oficializándose dos listas⁵¹: la «azul» -propiciada por el grupo de Asmar- y la «roja» -auspiciada por los sectores que responden al ex-ministro Clemente Ordoñez-. A sólo tres días del comicio la impugnación a candidatos de la segunda frustra la iniciativa. La difusión inesperada de una lista única -encabezada por Soria⁵²- provoca mayores descontentos, exteriorizados en nuevas denuncias y desafilaciones, que se fundamentan en «la falta de consideración hacia los afiliados», «la elección de candidatos totalmente digitada», «cuestionados por razones éticas» y «que han comprometido al partido»⁵³. De este modo la UCRI llega a la elecciones sin resolver los graves enfrentamientos entre los referentes locales, agudizados por el confuso panorama que la misma presenta a nivel nacional en torno a la definición de la fórmula presidencial.

El juego político de la primera legislatura se complejiza por la fractura en el interior del oficialismo y la aparición de dos grupos de similar fuerza: uno que apoya la orientación del vicegobernador y otro que le es adverso. Este último, en determinadas circunstancias, llega a votar con la oposición; tal es el caso del pedido de juicio político por parte del colegio de abogados al defensor del Superior Tribunal de Justicia de Neuquén⁵⁴. En este conflictivo proceso, que afecta al poder judicial, se avanza en la constitución de las salas acusadora y juzgadora en la legislatura, lo que significa el primer juicio político en la novel provincia. Si embargo, el fuerte ataque de la oposición y la repercusión que adquiere la cuestión en la prensa regional, hacen que la UCRI supere sus desavenencias internas y privilegie la solidaridad política al imperativo legal, impidiendo la concreción del juicio.

En el marco de la situación anteriormente descripta, el gobierno radical, al asumir la primera gestión provincial, debe hacer frente a una serie de cuestiones: crear y organizar las instituciones, definir el sistema impositivo, articular con Nación los términos en que se hará efectiva la coparticipación y las regalías, implementar

⁵⁰ *Río Negro*, 6 de mayo 1963.

⁵¹ Candidatos a nivel provincial, por la «azul»: Enrique Benedetti-Américo Verdini y por la «roja»: Pedro E. Soria-José R. Coppi.

⁵² Pedro Soria -médico-, referente del radicalismo zapalino, fue intendente y director del hospital. Integra el «grupo cercano al vicegobernador Asmar».

⁵³ *Río Negro*, 7 de junio 1963.

⁵⁴ El acusado, Dr. Díaz Vera, actuó en las elecciones internas de la UCRI de 1960.

el régimen económico y desarrollar la función social que la constitución le atribuye al estado. En general, a lo largo de los cuatro años de gobierno se van sancionando las leyes de referencia, aunque en muchos casos encuentran serios obstáculos para su concreción, el caso más problemático se evidencia en la dificultad para conformar el poder judicial.

La intervención militar, consecuencia del golpe de 1962, influye negativamente en la posición en que ha quedado la UCRI -fracción radical más fuerte en la provincia- ya que ésta es desacreditada por las investigaciones del gobierno de facto y la denuncia pública al exgobernador Asmar a quien se lo acusa de haber intentado negociar la proscripción del Movimiento Popular Neuquino (MPN) por considerarlo peronista ⁵⁵.

En síntesis, cuando la primer experiencia constitucional concluye, el radicalismo no ha logrado consolidarse, ya que las divergencias internas debilitan la imagen que la ciudadanía tiene del gobierno, acentuada por la continuidad de la proscripción al peronismo y en el caso de la UCRI, por la decepción con las promesas incumplidas del desarrollismo, en tanto, la UCRP se mantiene bajo el control de la línea más conservadora y no logra aparecer como alternativa.

El poder del peronismo

Superada la etapa de destitución e inhabilitación de funcionarios y persecución de adherentes al peronismo en la provincia, el primer gobierno constitucional, aunque no levanta la proscripción, adopta una actitud conducente a distender la situación relacionada con las medidas represivas, otorgando un mayor margen de maniobra para la acción de afiliados y dirigentes vinculados al régimen depuesto. A la vez, la reiteración de los votos en blanco en las tres compulsas electorales realizadas y su propensión al aumento -20% en 1957; 26% en 1958%; 30% en 1960-, claramente indican que una parte considerable de la ciudadanía neuquina se mantiene excluida de las experiencias políticas que la nueva condición institucional posibilita. En distintos puntos de la provincia, al igual que en el resto del país, algunos ex funcionarios de la última etapa territorial (1946-1955) y los militantes más combativos del justicialismo local comienzan a contactarse y a discutir estrategias que les permitan volver a actuar en la escena política transformando el voto negativo en positivo.

⁵⁵ *Ecos Cordilleranos*, Zapala, 10 de marzo, 1962.

En este sentido, intentan mantener las redes solidarias fundamentalmente con los gremios más importantes de Neuquén, petroleros y ferroviarios, utilizando la situación de huelga como una forma de generar lealtades ⁵⁶. A la vez se va construyendo y fortaleciendo la comunicación entre algunos dirigentes de las localidades del interior; quienes desarrollan una intensa actividad para atraer a referentes del justicialismo capitalino.

A partir de 1960, en la prensa local comienzan a aparecer comentarios en torno a la existencia de «agrupaciones neoperonistas en la provincia» y vinculaciones de algunos dirigentes locales con los miembros del Consejo Coordinador y Supervisor (CCS) ⁵⁷ o de la Unión Popular (UP). Por otra parte, reaparece el laborismo ⁵⁸ neuquino, autodefiniéndose como una expresión que representa «más que un partido, un movimiento democrático y ejecutivo», aunque evidencia una serie de dificultades en cuanto a su organización y al reconocimiento de su personería jurídica.

A mediados de 1961, el grupo de dirigentes justicialistas del interior neuquino que había venido trabajando en los últimos años, convoca la denominada *asamblea provincial peronista* con la finalidad de mantener unidos a los adherentes y crear una expresión partidaria que legalice su participación en las próximas elecciones. A ésta no concurren los exponentes más importantes de Neuquén capital, entre ellos el ex gobernador Pedro L. Quarta, Benedicto Ocampos y Alfredo de Martín, quienes continúan acatando las órdenes de Perón y posteriormente formarán parte de expresiones claramente identificadas con las «directivas» e «instrucciones» del líder en el exilio.

En esta convocatoria comienza a estructurarse el Movimiento Popular Neuquino, organización que a partir de 1962 disputa con el peronismo ortodoxo la representación partidaria. Según consta en el acta 'secreta', refrendada por más de setenta militantes, se decide crear una expresión política con otra sigla, comprometiéndose a

⁵⁶ Durante la prolongada huelga ferroviaria, los trabajadores podían acceder a una "ayuda" de los hermanos Sapag, que consistía en provisiones entregadas en el comercio TYA, de Neuquén capital. Similar estrategia se utilizó en la huelga del SUPE, en Cutral C6, donde los obreros podían "comprar con libreta" en la carnicería de Sapag. Testimonios orales: Domingo Pires, José Cossia, Héctor Cichero y Guillermo Osés.

⁵⁷ A principios de octubre de 1958, Perón designa un consejo coordinador y supervisor del movimiento (CCS) que junto a la 62 organizaciones intenta reafirmar el verticalismo y la «línea dura» en las filas justicialistas.

⁵⁸ Algunos dirigentes como Norberto Pintos, Alfredo Rozado y otros, intentan organizar el partido en el territorio a principios del gobierno peronista, pero no llegan a presentarse en ninguna elección al ser subsumidos por el partido justicialista. A nivel nacional, el Partido Laborista se reestructura en 1956 con su tradicional dirigente Cipriano Reyes. Participa en las elecciones del '57, desafiando la orden de Perón -votar en blanco- y coloca un representante en la convención que reforma la constitución del '49.

retornar a las filas partidarias del justicialismo una vez levantada la proscripción⁵⁹. La información a la comunidad sobre la creación del nuevo partido se realiza a través de una solicitada difundida en distintos medios de prensa regionales, en donde se da a conocer la «Declaración de Principios del Movimiento Popular Neuquino»⁶⁰. El texto destaca una reafirmación del «sentido democrático y pluralista» en la política, el compromiso a exigir el cumplimiento de la constitución provincial, y la intención de asegurar el progreso material e «implantar la justicia social». El partido se asume enmarcado «en una concepción humanista y cristiana»; aspira a convertirse, en principio, en el canal por el que se exprese la ciudadanía provincial en su conjunto, sin descartar la posibilidad de proyectarse en una fuerza política de alcance nacional⁶¹.

Paralelamente, el juez electoral de Neuquén otorga la correspondiente personería para actuar en condiciones legales al PJ, dando respuesta a un pedido efectuado a principios de 1959. En este contexto, la agrupación convoca a una convención provincial para reorganizar su estructura, aprobar un programa de acción política y plataforma electoral, seleccionar candidatos y redactar un manifiesto de «Alerta a todos los peronistas de la provincia para que no se presten al juego de los confusionistas»⁶². La organización de agrupaciones que operan independientemente e inician la búsqueda del reconocimiento legal, disputándose la base electoral peronista, pone en evidencia la fractura en la dirigencia local.

⁵⁹ «...los Congresistas abajo firmantes[...] habiendo consultado la masa popular de la provincia[...] sin abandonar la línea y la Doctrina Peronista y dispuestos a continuar la marcha interrumpida en la faz comicial, acordamos sustituir como medio efectivo la denominación de Partido Peronista o Justicialista por el de MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO [...] Comprometemos nuestra palabra de honor de que para el caso que a nuestro partido le fuera levantada la proscripción al comicio y volviera a la lucha con cualquiera de sus nombres tradicionales el partido que surge de este Congreso caducará... para plegarse unánime al movimiento madre que obedece y reconoce como único jefe al general Juan Domingo Perón, haciendo todos los hombres y mujeres directivos expresa renuncia de los cargos partidarios para los cuales hubieran sido elegidos por los afiliados». Entre los firmantes se destacan por su actuación posterior: Elías, Felipe, Amado y Miguel Sapag; Rodolfo Irizar; Héctor Pérez Calvo; Julio López Osornio; Rodolfo Carrizo Bagnagatti; Julio Soberón; Marcelo Pessino; Nélica Álvarez de del Pin; Gilberto Pérez; Julio López; Alfonso Creide; Angel Puglisi y Buenaventura Justo Vai. Acta constitutiva del MPN. En: Marcelo Pessino: «Cómo y por qué nació el Movimiento Popular Neuquino». Inédito.

⁶⁰ *Ecos Cordilleranos*, Zapala, 10 de junio 1961; *Río Negro*, General Roca, 16 de julio 1961. Firman la solicitada los integrantes de la junta promotora, entre otros: Elías Sapag; Carlos Sobisch; Alfonso Creide; Miguel Ganem; Rodolfo Acuña y Alejandro Benigar.

⁶¹ «Su ámbito de actuación estará circunscripto por ahora a los límites de la misma [provincia de Neuquén], pero lo anima el anhelo de conformar una fuerza política nacional apta para realizar la unión de todos los argentinos...». *Declaración de principios del MPN*.

⁶² *Río Negro*, 25 de enero 1962. Entre los dirigentes que participan pueden mencionarse: Pedro L. Quarta, Alfredo de Martín; Armando Luzuriaga Vivot; Antonio Vidart; Donato Ruíz; Julio López; Amalia Alonso y Angel Llambi.

Mientras el MPN gestiona y obtiene la personería jurídica el 10 de febrero de 1962, la otra fracción ve limitada su posibilidad de acceder a la legalidad debido a los impedimentos que le presenta, desde el inicio, la justicia nacional. Si bien el justicialismo local oficializa listas⁶³ -avaladas por el CCS y ratificadas por la junta electoral de la provincia- sobre la fecha de las elecciones el panorama no aparece claro para los afiliados. La falta de confirmación de la cámara electoral nacional y el inicio de conversaciones entre «figuras de renombre y peso dentro de las filas peronistas» con dirigentes del MPN, descartan la posibilidad de concurrir con candidatos propios⁶⁴. De este modo, para la coyuntura electoral de 1962 el MPN obtiene el apoyo del llamado «sector disidente del justicialismo» y de una parte considerable del laborismo neuquino⁶⁵ por lo que triunfa ampliamente. Es de notar que para estas elecciones, posteriormente anuladas, ni el PJ ni el PL están habilitados para participar y el voto en blanco alcanza sólo el 3%.

Bajo el interregno cívico-militar de Guido, los intentos de constitución de un frente electoral «nacional y popular», en el que la UP tendría un papel destacado, nuevamente movilizan a los referentes ortodoxos del peronismo neuquino y ponen en cuestión los débiles acuerdos alcanzados con el MPN.

Una delegación del CCS, compuesta por representantes de las ramas femenina y masculina del movimiento nacional y de las 62 organizaciones, en conjunción con dirigentes locales, básicamente de Neuquén capital, organizan en la provincia la UP, «nueva entidad que forma parte de la del mismo nombre en el orden nacional»⁶⁶. Aprobada la carta orgánica y designada la junta promotora, el nuevo organismo convoca -conforme expresas directivas del CCS- «...al presidente o representante autorizado del MPN» a una reunión para discutir mecanismos que viabilicen la integración del partido al movimiento justicialista provincial. Invitación que es rechazada en un escueto telegrama en el que se aclara «...previo a toda reunión es necesario informar personalmente a este organismo motivo de vuestra misión en la provincia»⁶⁷.

Ya en el marco de la campaña electoral, el enfrentamiento entre la ortodoxia, ahora nucleada en la UP, y el MPN cobra estado público. Una declaración de la UP neuquina, en mayo de 1963, expresa: «...advertimos a las autoridades del MPN que

⁶³ El PJ presenta candidatos a gobernador y vice, diputados provinciales y a las comunas de Neuquén, Centenario y San Martín de los Andes.

⁶⁴ *Ecos Cordilleranos*, Zapala, 17 de febrero 1962.

⁶⁵ A excepción del grupo liderado por Norberto Pintos -que no se pliega a la resolución partidaria- el resto de los dirigentes y simpatizantes del PL deciden apoyar a los candidatos del MPN.

⁶⁶ *Río Negro*, 7 de abril de 1963.

⁶⁷ *Ibid*, 9 de abril 1963.

seremos respetuosos de su decisión de hacer un nuevo partido pero no permitiremos de ninguna manera que provoque confusión dentro de nuestras bases diciendo que son justicialistas porque han dejado de pertenecer a nuestro movimiento como lo señala el hecho cierto que el CCS avala a la UP a quién hay que apoyar [...] se engaña a quién quiere dejarse engañar porque la masa está muy politizada y nunca responderá a la orden que imparte un aspirante a caudillo provincial que lo único que posee es mucho dinero y nada más...»⁶⁸.

El resultado de las elecciones de 1963⁶⁹, en las cuales se presentan el MPN y la UP demuestra que la cuestión de la representación peronista es un problema entre los dirigentes, del interior y de la capital, que no se proyecta al electorado, quien apoya al Movimiento con la mayoría de los votos. Para estas elecciones, tanto el PL como la UP se presentan con candidatos propios y en el marco del decreto que proscribió su participación en cargos ejecutivos -nacionales y provinciales- propician el voto en blanco. De todos modos, por la aplicación del régimen proporcional, la UP logra colocar dos diputados en la legislatura provincial incorporando diputados del peronismo ortodoxo en el cuerpo deliberativo.

La fracción emepenista nuevamente se ve privilegiada por las estrategias del gobierno nacional. En este caso no se aplica el decreto aludido, posibilitando presentar candidatos para cargos ejecutivos aunque hayan sido funcionarios peronistas. Esta circunstancia lo ubica en una situación ventajosa con respecto a las otras fracciones del justicialismo local.

A partir de 1961 el MPN establece una serie de alianzas con diferentes sectores de poder provincial. El grupo originario, predominantemente mercantil, localizado en el área Zapala-Cutral Co, desarrolla acciones tendientes a captar a los dirigentes de uno de los gremios estatales más fuertes: SUPE. En el marco de la campaña electoral logra organizar una agrupación ferroviaria del MPN y asegura a los empleados públicos la conservación de sus puestos de trabajo⁷⁰. La vinculación con los otros sectores se traduce en la incorporación a la fórmula del ejecutivo de un ganadero: Pedro Mendaña, como vicegobernador y en los acuerdos con la iglesia y las fuerzas armadas, para quienes el partido aparece como «la salvación definitiva ante el avance del comunismo»⁷¹.

⁶⁸ Ibid., 6 de mayo 1963.

⁶⁹ Los resultados de las elecciones para gobernador y vice, MPN: 20.972; voto en blanco: 5.230; para diputados provinciales MPN 20.801; en blanco 2.743; UP: 2.686; PL: 752.

⁷⁰ *Manifiesto de la agrupación ferroviaria del MPN*. Respecto a los empleados públicos la *plataforma electoral* «asegura la estabilidad de todos los empleados, desterrando la política partidista de la administración pública». El resto de la organización sindical es débil ya que buena parte de la fuerza de trabajo la provee la emigración anual chilena.

⁷¹ *Ecos Cordilleranos*, Zapala, 10 de marzo 1962.

Las estrategias desarrolladas por el MPN no sólo tienden a captar las “unidades básicas” existentes sino que crean otras nuevas en las localidades donde no estaban organizadas. Hay que tener en cuenta que el peronismo había llegado a todos los puntos del territorio mediante el aparato estatal, pero la organización partidaria no tuvo el mismo alcance. La fracción peronista nucleada en el MPN, a partir de la articulación de referentes del interior, logra incorporar a la rama femenina, a algunos ex funcionarios y a activos militantes de la capital⁷². Esto se refleja en la presentación de candidatos del partido en todos los puntos del territorio neuquino. Aunque en la lista de diputados la representación mayor corresponde al eje Zapala, Cutral Co, Neuquén, el resto de las localidades cuenta con un diputado. En síntesis, el Movimiento conquista las bases peronistas e intenta estructurar una dirigencia que le permita consolidarse.

A partir del triunfo del MPN en las elecciones de 1963, de las acciones desarrolladas por Elías Sapag como presidente del bloque de movimientos provinciales en el Congreso y de sus vinculaciones con otros referentes del neoperonismo a nivel nacional⁷³, queda claramente definida la posición del partido respecto al complejo escenario político de la argentina posperonista.

Sin embargo, en el ámbito partidario y a través de la prensa, el justicialismo neuquino, que en el período '63-65, intercambia candidatos y unifica estrategias entre UP y parte del PL, ejerce una fuerte crítica a las posiciones del MPN y denuncia su «traición» a las filas del movimiento. Reorganizado a pocos días de las elecciones⁷⁴, reabre sus registros de afiliación y convoca a un cabildo abierto provincial invitando a «todos los justicialistas de Neuquén a sumarse y trabajar como soldados de una misma causa» sin poder modificar su posición minoritaria.

Los reiterados ataques del justicialismo ortodoxo a las acciones del MPN son respondidos por una serie de declaraciones y solicitadas «a afiliados y a la ciudadanía

⁷² Néliida Álvarez de Del Pin, fundadora de la rama femenina; Eduardo Cortéz Rearte ex-intendente en gestión de gobierno de Quarta, José Carol “puntero” del actual “Villa María” entre otros.

⁷³ Elías Sapag se convierte en uno de los principales gestores de la estrategia neoperonista que durante el gobierno de Illia se consolida en el país. Participa en la reunión de San Nicolás de los Arroyos -1964- y su continuación en Córdoba -1965-, negociando la creación de una «confederación de movimientos populares justicialistas». En estos encuentros aparece como el más firme aliado de Alberto Serú García (Movimiento Popular Mendocino) y Oscar Albreu (Partido de la Justicia Social). Este último es designado representante por la provincia de Neuquén ante el directorio de YPF durante la primera gestión del MPN (1963-1966).

⁷⁴ De acuerdo con instrucciones recibidas por el CCS, se forma una comisión provisoria integrada entre otros por: Pedro L. Quarta; Donato Ruíz; Ángel Llambí; Alfredo de Martín; Amalia Alonso; Celestino Sagaceta; Enrique Rocca; Benedicto Ocampos. En *Río Negro*, 31 de julio 1963.

en generab», a partir de las cuales va fijando su posición doctrinaria en el plano local. En este sentido, expresa: «Los movimientos populares provinciales sostienen la doctrina justicialista y sus principios. No concuerdan con el sistema ni con la conducción personalista. Practican la autonomía provincial en lo político para que el pueblo en forma democrática y republicana elija sus autoridades partidarias y sus representantes» [...] «el fundador de la doctrina justicialista, goza y gozará siempre del cariño y respeto de la masa...pero... sólo hay una determinación para salvar el prestigio histórico de Perón, no aceptar la decisión del CCS que se convirtió en la herramienta de destrucción del justicialismo y aplastamiento del pueblo con su acción contradictoria»⁷⁵. Las acciones desarrolladas por el MPN y un discurso legitimador en el cual los intereses de la dirigencia se colocan por sobre cualquier autoridad nacional, permiten inferir que se está constituyendo una fuerza política de corte netamente provincial

Paralelamente, las elecciones de 1965 ponen en evidencia que en el espacio neuquino los partidos nacionales tienen dificultades para convertirse en referentes de la ciudadanía⁷⁶. Con respecto al radicalismo se produce un nuevo desprendimiento como consecuencia de la pugna entre Alende y Frondizi por el control de la UCRI a nivel nacional. El sector liderado por el segundo se nuclea en el movimiento de intransigencia y desarrollo (MID), que en Neuquén obtiene una importante adhesión. El partido, recientemente creado, supera a la UCRI en número de votos y comienza a organizarse en la provincia con conocidos dirigentes de la intransigencia. En esta coyuntura la UCRP aparece como el referente radical del electorado neuquino

Las expresiones nacionales del peronismo, UP y PL, ven otra vez imposibilitada su participación debido a la inhabilitación decretada por la junta electoral. Sobre el PJ local, aquella sostiene: «procedió a proclamar candidatos mediante autoridades cuyo conocimiento previo no obraba en el juzgado...» y sobre la UP neuquina, considera: «...en ella existe identidad vital y dependencia sociológica con el ex partido o movimiento peronista a nivel nacional...». Frente al impedimento para participar en los comicios, luego de largas deliberaciones, la junta ejecutiva del justicialismo ortodoxo acuerda propiciar el voto en blanco y el PL anuncia la decisión de dejar en libertad de acción a afiliados y participantes⁷⁷.

En tanto, el MPN oficializa rápidamente sus candidatos y en el ámbito de la campaña manifiesta: «El MPN nació a la vida política nacional como una necesidad de un determinado momento de la vida institucional de la república [...] Nuestro

⁷⁵ *Río Negro*, 4 de setiembre de 1963.

⁷⁶ MPN: 21022; UCRP: 9384; PDP: 3808; MID: 2963; UCRI: 2817; Blancos: 1323. En: PJN, *SEV*, 1965.

⁷⁷ En: *Río Negro*, varios ejemplares, 16 de enero al 14 de marzo 1965.

movimiento sostiene que sólo logrando un auténtico respeto al derecho a la vida digna, a la educación, a la salud y a la vejez habremos logrado la anhelada pacificación nacional [...] Nuestros hombres de gobierno lograron alejarse de la polémica, conducirse en armónica relación con el individuo, el pueblo, el estado nacional y las instituciones públicas»⁷⁸. En este comunicado se reitera su posición autónoma, equidistante de la dicotomía peronismo-antiperonismo, aceptando las reglas de juego vigentes, siempre que se le permita el acceso al poder provincial. Siguiendo la tendencia inaugurada en 1962, el Movimiento vuelve a ganar la elecciones con más del 50 % de los votos.

En síntesis, la situación territorial condiciona la integración del espacio neuquino, tanto en lo económico como en lo político. Las distintas áreas se definen por la desigual incorporación al mercado nacional, dando origen a núcleos urbanos con intereses diversos. Con las experiencias de participación política -reducidas al ámbito municipal- van surgiendo figuras locales y partidos vecinales. Esta realidad refleja la falta de articulación entre los distintos emergentes y, por ende, la ausencia de mecanismos capaces de canalizar las demandas de la sociedad como un todo.

En este contexto, los partidos nacionales aparecen desdibujados. Por una parte, tienen pocas posibilidades institucionales de desarrollar estructuras orgánicas en el ámbito local, debido a la inexistencia de instancias de representación global y a las continuas medidas proscriptivas y de represión que sufren. Por otra, las conducciones partidarias centrales no se interesaban en los territorios, ya que sus habitantes no pueden participar en las instancias políticas generales.

El régimen peronista que inicia el proceso de provincialización, si bien posibilita la existencia de partidos que representen todo el ámbito espacial, lleva a cabo una política de homogeneización social que entorpece el desarrollo de otras expresiones nacionales. Sin embargo, no consigue unificar una dirigencia que mantenga el partido después de su caída.

Reconocidos los plenos derechos de la ciudadanía neuquina, los decretos proscriptivos nacionales imposibilitan el establecimiento de un sistema político consensuado, poniendo en tela de juicio la legitimidad de las fuerzas políticas que operan en la escena pública provincial.

El radicalismo, con antecedentes desde principios de siglo, asume el primer gobierno constitucional y aunque actúa en la legalidad, tiene serios problemas para lograr

⁷⁸ *Ecos cordilleranos*, Zapala 4 de marzo 1965

legitimarse. La identificación como expresión antiperonista en una sociedad que se había peronizado se refleja en el porcentaje de votos en blanco que aumenta durante su gestión. Simultáneamente, la ruptura en dos fracciones, los desprendimientos posteriores y los conflictos internos en la dirigencia local, muestran la debilidad de la estructura partidaria y la ausencia de liderazgos para direccionar el proceso político neuquino.

El peronismo, atravesado por la proscripción durante todo el período, mantiene una fuerte legitimidad de base pero con profundas diferencias entre los *referentes de la capital y el interior* lo que provoca un quiebre en la dirigencia, definiendo dos fracciones: la justicialista, que intenta nuclear a los «auténticos peronistas» siguiendo las directivas del partido, y que se ve relegada a una posición minoritaria; y la emepenista que en interacción con las estrategias nacionales, articula una conducción local y capta la mayor parte del electorado, consolidando una fuerza política provincial que, desde su constitución en 1961, triunfa en todas las instancias electorales.



CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA POLÍTICA NEUQUINA.

Los contradictores y su lucha en la definición
del sistema político, 1970 -1973

Orietta Favaro, Graciela Iuorno y Susana Palacios

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA POLÍTICA NEUQUINA.
Los contradictores y su lucha en la definición del
sistema político, 1970-1973

Orietta Favaro
Graciela Iuorno
Susana Palacios

Como ya se expuso en otro lugar, luego de setenta años de territorialidad, Neuquén pasa a convertirse en una nueva provincia argentina. El momento coincide con la denominada 'Revolución Libertadora' y la proscripción del peronismo; de este modo, en el nuevo espacio opera un proceso de transición hasta que se dan las condiciones institucionales y políticas, para poner en marcha al estado neuquino. Luego de los dos primeros gobiernos constitucionales, el de la UCRI (1958 -1962) y el del MPN (1963 -1966), se asiste al golpe de 1966, iniciándose un proceso con profundos cambios en las provincias.

La 'democracia restringida' y el gobierno del radicalismo del pueblo con el presidente Illía son derrocados, las "opciones se definieron y los conflictos de la sociedad, hasta entonces disimulados, pudieron desplegarse plenamente"¹. La maquinaria del golpe se había puesto en marcha hacía ya varios meses y el hecho en sí no es patrimonio de los militares; los ciudadanos, las corporaciones, la prensa, incitan a la rebelión y el gobierno no reacciona. Sin embargo, a fines del mes de junio todo parece anudarse: el golpe se produce y la 'revolución' se instala en la escena pública. "El incruento golpe de estado respondía a las expectativas de la opinión pública que había sido preparada desde hacía tiempo acerca de las cualidades cívicas de los salvadores de uniforme"².

Neuquén no escapa a ello y el gobernador Felipe Sapag es derrocado, debiendo dejar paso al ingeniero Rosauer, quien gobierna la provincia entre 1966 y 1970. Durante estos años, más allá del congelamiento que imprime la revolución a la política, los sujetos sociales que accionan en este espacio provocan tensiones, entrelazan intereses y desarrollan conflictos que atraviesan la escena pública. En ese período, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el peronismo y sus variantes, el radicalismo y otras fuerzas políticas con menor incidencia, por su relación entre sí y con

¹ Luis A. Romero: *Breve Historia Contemporánea Argentina*. Bs.As., F.C.E., 1994, p. 229.

² Alain Rouquie: *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943-1973*. Bs.As., Emecé, 1982, tomo II, p. 253.

el gobierno, dinamizan el momento y hacen necesario resignificarlo, se constituye en una prolífica transición hacia el segundo gobierno de Sapag, abriendo el camino a la definición hegemónica de la fuerza provincial.

En este marco, nos interesa acercarnos algunas reflexiones que, en el contexto de deterioro del Onganía, conllevan a significativos cambios a nivel nacional y provincial. En Neuquén, Sapag regresa a la escena política en 1970 asistiendo en el momento que se extiende entre 1970 a 1973, al enfrentamiento entre los principales contradictores interesados en controlar el estado o permanecer en él; se trata del MPN (gobierno), el peronismo y, en menor grado, el radicalismo. Aunque con distintas características e intensidad, *el problema de definir quién representa el auténtico peronismo en Neuquén, si el MPN o el P.J.*, atraviesa la escena pública neuquina y lleva a ambos a una confrontación electoral, poca veces observada en Neuquén, que finaliza con la hegemonía del partido provincial en el sistema político, producto de las elecciones de 1973.

La escena nacional en la Revolución Argentina

Las fuerzas políticas, en general, apoyan la insurrección de 1966, en particular dos de ellas. Por un lado, los conservadores y por otro, los que habían actuado como oposición y habían participado en una cruenta lucha facciosa durante el gobierno derrocado: se trata de los partidarios de Frondizi, ahora en el MID e inicialmente beneficiarios del cambio 'de facto'. Es importante señalar que el peronismo, por su inclusión o exclusión del sistema político, problematiza y bloquea el desenvolvimiento del gobierno 'democrático'. En efecto, tanto en su versión sindical como política, los peronistas y el propio Perón, aceptan -con cierto beneplácito- los hechos de junio de 1966.

Al principio predominan las coincidencias respecto de la sociedad y de la economía; se agregan intereses diferentes y contrapuestos que pronto entrarían en colisión. Reorganización del Estado y de la sociedad con una fórmula que el gobierno de facto encuentra. Se pone así fin a la puja sectorial, dejando -como dice Romero- descolocado al sindicalismo vanguardista, aliado en momentos de la sedición y, al propio Perón. El régimen diseña políticas con el control de todos los instrumentos estatales y sin plazos visibles. El programa parece estar encaminado a reimplantar el liberalismo y la economía de mercado y, los ejes de la modernización ofrecida por el Onganía, pasan por apoyar la iniciativa privada y por lo tanto, limitar la intervención estatal, propiciando las inversiones extranjeras.

Las fuentes en que se nutre la 'Revolución Argentina' son variadas, aunque dos son las centrales: nacionalismo y liberalismo, a las que Onganía pretende resu-

mir. El Estado sujeto a una miríada de intereses, acompaña a una sociedad que se considera hay que 'desbloquear', porque existe un desfase entre el 'grado de desarrollo económico' y la situación social. Se produce la modernización antes que la industrialización y la política de redistribución social que se viene dando, *excede y frena el desenvolvimiento de la industria*. Se busca la causa en el funcionamiento del mundo del trabajo y se concibe que la modernización se lograría con una política que favoreciera la concentración de la riqueza y que implicaba, lógicamente, la regresión del ingreso nacional.

En suma, el período que comienza en los años 1950 y se extiende a la década de 1970, está signado por el tránsito entre un proceso intenso de sustitución de importaciones para el consumo final, a otro caracterizado por la acumulación del capital con alto contenido externo y una creciente complejización del aparato productivo³. Así, durante veinte años, el modelo de acumulación sigue una dirección relativamente definida, aunque el período esté acompañado de rupturas del orden constitucional. El Estado nacional, mantiene el estilo 'desarrollista' como eje de la política económica, operándose promoción industrial selectiva, legislación sobre las inversiones extranjeras, política de crédito oficial, apertura a la radicación de capitales externos en sectores estratégicos, "como la habilitación de infraestructura básica para apoyar el proceso de acumulación"⁴.

En Neuquén, luego del golpe de 1966 se hace cargo del gobierno el ingeniero Rodolfo Rosauer, quien no se malquista, inicialmente, con la fuerza política provincial. Continúan así en sus cargos varios intendentes del neoperonista Movimiento Popular Neuquino, del MID y de la UCRI en varias localidades de la provincia. Las 'buenas relaciones' se extienden hasta 1969, momento en que la ruptura sobreviene producto del intento del gobernador de la revolución de desprenderse de los funcionarios que respondían al ex mandatario y que continúan en los niveles intermedios del aparato estatal y en los organismos de planificación como el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), creado por Sapag años antes.

Las tensiones se amplían al peronismo local en sus dos líneas, la versión ortodoxa que con Alfredo De Martín respondía a nivel nacional a Raúl Mera y con la línea 'dura' que se había nucleado años atrás como Unión Popular con Pedro Quarta y Donato Ruiz. En esta instancia, el peronismo aparece cercano al Movimiento y con el apoyo de los militares de Neuquén -y a pesar de la prohibición del gobierno- realizan juntos los actos públicos en recordación al día de la lealtad⁵.

³ Alejandro Rofman y Nora Marques: *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*. Bs.As., CEUR, 1988, 22, p. 6.

⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵ Orietta Favaro: "La Revolución Argentina y las provincias. Neuquén: cambios y continuidades en el espacio provincial, 1966-1970". En Orietta Favaro (Dir) y equipo de investigación: *Estado Provincial y Sistema Político. El caso Neuquén, 1955-1980*. Neuquén, policopiado, 1996.

En lo que respecta al ex gobernador Sapag, no se aleja de la arena política, participa activamente junto a otros dirigentes de Neuquén y de Río Negro, con motivo de la construcción de la obra del Chocón, en un *Movimiento de defensa del desarrollo regional*, cuestionando a Hidronor, a su presidente, general Olascoaga y a funcionarios de Onganía, acerca de que la obra no se estaba planteando de modo que atendiera los intereses regionales, sino que estaba pensada para el litoral - pampa húmeda.

En síntesis, Rosaur se encuentra, hacia fines de 1969, atezado por varias situaciones que complican cada vez más su gobierno y dificultan su accionar. Por un lado, la tensión con el ex mandatario provincial y con los peronistas neuquinos; por otro, el conflicto con la iglesia que encabezada por De Nevaes cuestiona su gestión no sólo por la situación social de la provincia, sino fundamentalmente por la huelga del Chocón y sus derivaciones nacionales.

Luego de cuarenta y dos meses de gobierno, debe resignar su cargo de gobernador de Neuquén, tanto por cuestiones que hacen a su gestión como por las transformaciones operadas a nivel nacional. En este orden, ya desde agosto de 1969, la prensa nacional y regional venía anunciando cambios en las provincias en el marco de los viajes al interior del ministro Francisco Imaz. Por una parte, lo que surge claramente en los militares de la revolución, es la necesidad de descomprimir la situación política y explicitan que la tarea se inscribe en la *participación* anunciada por el gobierno para encarar el 'tiempo social'. Se trata de colocar al frente de cada provincia un civil o militar, oriundo del estado que queda bajo su mandato, pues se estima que de esa forma el mandatario conocerá bien los problemas y necesidades existentes⁶. Por otra parte, frente a las rebeliones políticas y sociales producidas en varios lugares del país, en particular, el denominado 'cordobazo', obtiene mayor consistencia la *teoría de los gobernadores naturales*, presupuesto que ya se había elaborado al ponerse en marcha la 'Revolución Argentina' y que, por distintas razones, se posterga al optar por designar a 'gente nueva formada por la revolución'.

En este nuevo contexto de comienzos de los años 1970, se expresa:

*"...diez hombres de buena fe, objetivos y patriotas, procedentes de diez sectores ideológicos distintos, debían formar una lista de gobernadores. Al menos, en la gran mayoría de los casos, todos iban a coincidir en los hombres, si se elogian en base a eficacia, honestidad y representatividad. En Tucumán, en Buenos Aires o en Córdoba no hay figuras de ese tipo, pero era fácil ver que Gabrielli era el hombre indicado para mandar en Mendoza, Durán, para tener el poder en Salta, Amit, para gobernar en La Pampa y Sapag en Neuquén"*⁷.

⁶ Río Negro, agosto de 1969.

⁷ Revista *Confirmado*, 4 de marzo de 1970. El resaltado es nuestro.

El regreso de Felipe Sapag a la gobernación de Neuquén, 1970-1972

La designación de Felipe Sapag en Neuquén en 1970, no sólo reintroduce el problema del peronismo que ya venía atravesando la escena política, sino que también provoca desconcierto y descontento en algunos sectores de la propia "Revolución Argentina". En efecto, la designación del *caudillo* del Movimiento Popular Neuquino, públicamente opositor, que había definido a los gobernadores como 'empleados' del poder central, es visto por parte de la prensa nacional como el *jefe local del peronismo*, situación que estimula un intenso debate -nuevamente- entre peronismo y antiperonismo en el interior del 'grupo de junio de 1966'.

Recurrir a los políticos implicaba activar el sistema político, 'congelado' desde 1966. Sin embargo, la tesis tenía sus excepciones, por ejemplo, el gobernador de La Rioja, Guillermo Iribarren (ex frondizista), el de San Juan, José Augusto López (peronista), el de Corrientes, Adolfo Navajas Artaza (demócrata progresista). Ninguno de los mencionados era un *gobernador natural*, es decir un hombre que hubiese podido llegar al gobierno de su provincia por su representatividad en la misma.

El nombramiento de Sapag *"fue un verdadero operativo militar: se eligió a una provincia chica, distante de Bs.As., para hacer una experiencia. La resistencia a un político, a un neoperonista, será allí menor que en un distrito clave. Los seguirían otros pasos similares..."*⁸.

En este marco se opera intentando algunos reaseguros, dado que la mirada que tiene el gobierno nacional del político se vincula a su anterior (y primera) gestión. Se lo considera un gobernante eficaz y representativo, candidato en 1962 durante la época de Frondizi, en la que Neuquén junto a Salta, son las únicas provincias no intervenidas en el contexto del resultado eleccionario y de la polaridad azules-colorados que estalla en esos años.

Los que no coinciden con esta visión del político neuquino y su accionar, son las fuerzas políticas locales, fundamentalmente, las fracciones del peronismo neuquino en sus dos formas: los que se nuclean alrededor de la Unión Popular con Pedro Quarta, Donato Ruiz, Benedicto Ocampos, entre otros y, los llamados 'ortodoxos' con Alfredo De Martín. No resulta fácil establecer los puntos de acuerdo y de diferencia entre ambas líneas, que por otro lado, aglutinan poca gente ya que la fractura de 1961 al crearse el MPN, había canalizado a la mayoría del peronismo hacia el partido provincial. De todos modos, ambas partes consideran desacertado el nombramiento de Sapag ya que permite el fortalecimiento del caudillo local.

⁸ *Ibíd.*, p. 16.

Durante su gobierno, Sapag enuncia y define nuevas estrategias políticas. Por un lado, respecto del Estado nacional y el régimen político, en particular el lanuquismo; por otro, con las principales fuerzas locales, peronismo y radicalismo y, por último, vierte una imagen de sí mismo como *el referente* tanto para unos como para otros.

En primer lugar, respecto de la relación entre el gobernador neuquino y el poder central, es necesario precisar que es fluida e intensa a partir de la asunción de Lanusse, a fines de 1971. Ello se vincula al hecho de que Sapag se hace cargo de la gobernación en los prolegómenos del onganiato y, forma parte a la vez, de la estrategia de éste. La falta de rumbo económico convierte a la revolución -en estos años- en un conjunto contradictorio que intenta unir elementos aportados por el desarrollismo, el ditellismo, el neoliberalismo y el eclecticismo pragmático, precisamente por todo ello, en poco tiempo eclosiona. El recuerdo del cordobazo vuelve a aflorar; no es posible desconocer el desenvolvimiento de las economías provinciales y, en consonancia, emerge la preocupación sobre el crecimiento interno. Los resultados de los mecanismos económicos vulneran la 'modernización abierta' y las contradicciones del complejo militar industrial asoman con nitidez en la nueva coyuntura internacional.

La economía no produce milagros, la tensión social no cede, la situación en su conjunto, impone a los militares una disyuntiva: *profundizar la revolución o acordar una salida institucional que incluya el peronismo*. Onganía es reemplazado por el general Roberto Marcelo Levingston -militar 'azul' poco conocido-, cuyo gobierno (nueve meses) va a estar condicionado fuertemente por la Junta de Comandantes que en menos de un año decide reasumir todas las funciones.

El ingreso de Sapag complicó la escena política. Onganía tuvo que relevar algunos gobernadores; mientras que otros -aprovechando la coyuntura-, se prepararon para reacomodar sus fuerzas internas y definir alianzas externas, tal es el caso del gobernador de Córdoba, Roberto Huerta que incorporó a liberales, frondicistas y demócratas progresistas⁹. Para las FFAA., aceptar el criterio "*consensual multiplicando un Sapag por doce o por veinte*" implicó una serie de problemas. En su lógica se razonaba así:

"[...] por qué se excluirían de ese concepto de representatividad las provincias grandes donde lo representativo puede ser equivalente a lo mayoritario en el orden nacional?. En Buenos Aires se plantearía con fuerza esa cuestión. Es cierto que no hay un Sapag o un Gabrielli, pero también es cierto que esa ausencia es accidental: ¿si lo hubiera? ¿si Andrés Framini fuera lo representativo?"[...] "... si en veinte provincias se elige por representatividad partidaria se tendrá a diez peronistas y a diez antiperonistas; entonces, estarán dadas las condiciones para replantear una alternativa que la Revolución quiso borrar?"¹⁰.

⁹ Confirmado, 18 de marzo de 1970, p. 14.

¹⁰ Rodolfo Pandolfi: "Fantasías: El razonamiento de los profetas". En: *Confirmado*, 8 de abril de 1970, p. 19.

No obstante, en marzo de 1970 -como ya se dijo- es designado Sapag como gobernador de Neuquén. En los considerandos del nombramiento se dice que el ofrecimiento está enmarcado en la necesidad de:

"normalizar la situación de inestabilidad social de la provincia, para contribuir y promover la paz y la tranquilidad necesaria para el desarrollo de la gran obra hidroeléctrica del Chocón (se le ofreció el cargo) de gobernador. Este último aceptó con la condición de que el presidente impusiera a Hidronor S.A., el compromiso fehaciente de que el Chocón coadyuvase también al desarrollo de la Patagonia pues [...] el hecho de que las dos líneas de alta tensión fueran hacia Buenos Aires y ninguna para la Patagonia ponía en duda esa intención"¹¹.

Los conceptos enunciados dan cuenta de dos cuestiones que es necesario puntualizar. En primer lugar, los neoperonistas del MPN y sus figuras centrales: *los miembros de la familia Sapag*, habían logrado construir -durante la etapa territorial- redes sociales y políticas difíciles de dismantelar. Los hombres de la fuerza provincial -a pesar del desplazamiento de Sapag del gobierno con motivo del golpe de 1966- permanecen en los distintos niveles del gobierno que el onganiato tiene en la provincia; precisamente Rosauer denuncia como principal obstáculo a su gestión la presencia de dirigentes movimientistas en el aparato estatal y técnicos y economistas en el Copade; situación que contribuye a reforzar la programación de *sus* políticas públicas¹². En este orden, es posible afirmar que, con los hechos de junio de 1966, más que rupturas en la política neuquina existe una clara continuidad de hombres y políticas.

Sapag había actuado, junto a otros políticos y dirigentes de Neuquén y Río Negro, en el *Movimiento de Defensa Regional*, agrupación de "fuerzas vivas" de ambas provincias que de modo permanente cuestionaba al poder central la dirección que se le pretendía otorgar al complejo hidroeléctrico. La envergadura lograda permite movilizar a la población de ambos estados, tanto para definir la prioridad de la empresa sobre la de Salto Grande -que también estaba en discusión- como los beneficios del emprendimiento para el alto valle.

Recordemos que a comienzos de los años 1970 se produce el conflicto del Chocón en el contexto del reordenamiento laboral cuyo lado totalizante tiene que ver con el proyecto económico del movimiento de 1966. La activa participación del obispo de Neuquén, Francisco De Nevares -ya enfrentado con Rosauer por la situación de los crianceros del norte provincial- y el acercamiento entre Sapag y De Nevares, permite

¹¹ Felipe Sapag: *El desafío*. Chile, Fundaneu, 1994, p. 121.

¹² El análisis de quienes desempeñan los principales cargos al nivel del aparato estatal neuquino, muestra a reconocidas figuras del MPN ocupando los mismos.

distender el complejo momento político social en un doble sentido; tanto con la Iglesia como con los obreros en el Chocón. En efecto, el gobernador actúa en los tramos finales de *la gran huelga*, aunque la definición del conflicto tuvo que ver con la decisiva intervención de la iglesia neuquina y el descrédito en que había caído Rogelio Coria, expresión del sector sindicalista 'participacionista' - que junto con el vanderista- constituían las dos dimensiones del movimiento obrero argentino de 1970.

Ahora bien, la mayoría de los hombres que acompañan a Sapag en esta nueva gestión son políticos, técnicos y funcionarios del anterior gobierno; al frente de las intendencias de las principales localidades neuquinas, también designa hombres del MPN y define como eje del gobierno *la planificación del desarrollo económico que genere el Copade*. Fija como prioridades de su gestión "*buena salud, amplia educación y las correctas condiciones de trabajo para la población*", objetivos reiterados en cada mensaje a la población.

El nuevo gobernador utiliza dos estrategias entre 1970 y 1972, años en que no existe la mediación de la institucionalidad democrática. Por un lado, denuncia en el escenario nacional las consecuencias del 'desarrollismo eficientista' que deprimió las economías regionales y mantiene latentes las protestas sociales. Levantando la bandera del federalismo y del despojo de los recursos naturales, *simultáneamente* negocia con el estado central, coparticipación y regalías. En el ámbito local, los hombres del MPN, en particular los Sapag, difunden y consolidan un imaginario colectivo que pretende ver al centralismo de la pampa húmeda y litoral argentino, como el culpable de los males de la provincia. De lo que se trata es de negociar y la *negociación* es una relación que supone la existencia de dos sujetos que interactúan y definen sus comportamientos según sus propias referencias, es un 'proceso social de resolución de cuestiones caracterizado por la existencia de concesiones y compromisos mutuos'¹³.

Las negociaciones para la definición de la coparticipación federal en períodos constitucionales, muestran a los representantes neuquinos, diputados y, particularmente senadores -en este sentido tiene un rol central, Elías Sapag- con un comportamiento definido más por razones provinciales que por la lógica partidaria. No obstante, cuando no rige la Constitución, no sólo se mantiene firme la *cuestión federal* como el principal componente que engloba las relaciones estado provincial - Estado nacional, sino que también se acepta la intervención de éste último, a través del establecimiento de empresas públicas y privadas en la explotación de recursos. Se configura de este modo, un escenario que les permite a los dirigentes locales operar en diferentes instancias, con relativo éxito, por lo menos hasta la crisis del régimen de acumulación nacional.

¹³ Silvina Quintero Palacios: "Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica". En *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1995, 131, p. 90.

En materia de regalías, Neuquén al convertirse en provincia (1958) se inserta en un lento pero sostenido proceso como proveedor de hidrocarburos -primero petróleo y gas, luego hidroelectricidad- en el contexto de ampliación del mercado nacional. Es en estos años cuando se inicia en el país una etapa de industrialización que tiene como eje dinámico a las grandes firmas multinacionales y sus inversiones directas en la producción de bienes de consumo durables como la industria química, siderúrgica y petroquímica, que benefician no sólo a la pampa húmeda sino también a las nuevas provincias. El Estado nacional -que venía actuando tanto en provincias como en territorios nacionales- intensifica su accionar tomando a su cargo la creación de la infraestructura necesaria para esta fase de la economía; política que se inscribe en la lógica del capital: participa en las actividades materiales que no resultan lucrativas para los privados pero sin las cuales aquél no podría seguir desarrollándose.

En este sentido, luego del papel central -en términos generales- que tuvo el petróleo dentro del plan de desarrollo de Frondizi y con el fuerte beneficio otorgado al sector privado a partir de 1966, Neuquén continúa recibiendo regalías, efectivizadas por la Dirección Nacional de Hidrocarburos, las que hacia 1970 constituyen unos 400 millones de pesos, cifra que irá en aumento y que se corresponde con el crecimiento de la producción de petróleo nacional.

En síntesis, la existencia de una importante fuente de recursos permite alimentar la acumulación de capital y el accionar distributivo en la relación Estado nacional - estado provincial. Se da un proceso decisional permeado por el origen de los recursos que interesan a la pampa húmeda y litoral y que, mediatizado por el discurso federalista, le permite a Neuquén ampliar los espacios de negociación con la Nación. Tengamos en cuenta que se trata de un recurso que importa fundamentalmente a esa área del país y, por esta razón, la instancia nacional responde positivamente a Neuquén; el hecho incide en el proceso de acumulación nacional y en sus consecuencias locales y permite -en este sentido- que el gobernador implemente prácticas e interpretaciones, neutralizando las contradicciones a partir del papel articulador que opera desde la política y la ideología¹⁴.

No obstante el desarrollo material y la política pública, el gobierno de Sapag recepciona serias objeciones y debe hacer frente a los clivajes del conflicto político, tanto interprovincial como intraprovincial. En efecto, desde otros partidos provinciales, como el radicalismo bloquista liderado por Leopoldo Bravo, se objeta severamente a Sapag por haber aceptado el cargo de un gobierno militar y, fundamental-

¹⁴ José Num: "Populismo, representación y menemismo". Bs.As., 1994, policopiado.

mente, porque Elías Sapag había participado unos meses antes, junto a otras expresiones provinciales, de la firma de un documento condenatorio al gobierno de 1966. Bravo acusa a Sapag de abandonar la causa popular

“... al aceptar su cargo apuntalando un régimen que lo busca para especular con el prestigio del que usted gozaba en la composición evidente para evitar un fin que presienten próximo”¹⁵.

A esto, Sapag responde “...acepto las discrepancias de interpretación de mi designación y aceptación del cargo de gobernador. No acepto que haya involucrado un agravio”¹⁶.

En realidad, de lo que se trata es

“de una definición ciertamente contradictoria entre su origen político popular y su adhesión a un sistema de gobierno resistido en los sectores donde precisamente ejerce su influencia”¹⁷.

Tengamos en cuenta que, por una parte, en febrero de 1966 se había analizado la propuesta del general Osiris Villegas para designar a hombres representativos de cada provincia en el momento de producirse el golpe, proyecto que se inscribe en la teoría de los gobernadores naturales que estudian civiles y militares en aquel año. Para el caso de Neuquén, se había propuesto nombrar a ‘uno de los Sapag’ y, coincidía en este orden, con el general Julio Aguirre, jefe militar en la provincia que plantea la posibilidad de continuidad del gobernador movimientista¹⁸.

Por último, respecto de la imagen del partido, del gobierno y de sí mismo que difunde Sapag, se expresa y canaliza, entre otros mecanismos, a partir de la línea política ideológica que exterioriza el diario *Sur Argentino*. En primer término, se muestra al partido y a las reuniones políticas por éste convocadas, como construc-

¹⁵ *Río Negro*, 18 de marzo de 1970.

¹⁶ *Río Negro*, 20 de marzo de 1970.

¹⁷ “Rumor en la calle. El segundo round de Sapag”. En *Río Negro*, 29 de septiembre de 1970.

¹⁸ En realidad, el ofrecimiento del cargo de gobernador a Sapag en Neuquén, provoca diversas reacciones. En medios vinculados a éste se lo ve como una reivindicación a la situación generada con el ‘famoso proceso del Tribunal de Cuentas, en que se impugnó la actuación administrativa de su hermano Amado Sapag como intendente de Zapala’. En el círculo próximo a Rosauer, lo interpretan como ‘un evidente intento del gobierno nacional de captar al movimiento peronista y lograr así una imagen popular’. Pero además, se produce un extenso y duro cuestionamiento a *los Sapag*, desde el *Centro de Defensa del Patrimonio Neuquino*, integrado por figuras provenientes de varios partidos políticos y coordinado por Marcelo Valdéz. Este grupo opositor, sobre el que por razones de espacio no podremos extendernos, realiza denuncias y presentaciones judiciales vinculadas a lo que considera irregularidades de la administración Sapag.

ción de los sectores populares, acusando al resto de las fuerzas políticas de ‘antiperonistas’¹⁹. Asimismo, se muestra a través de datos, ilustraciones y números, la obra pública concretada por el gobierno, sus preocupaciones por las localidades y los resultados de las recortadas por el interior provincial. Respecto de *los Sapag*, el diario informa acerca de la relación entre Elías y Perón, producto de la necesidad de ‘agrupar y liderar a los partidos provinciales’ que había solicitado el caudillo al dirigente neuquino, “habida cuenta que no puede prescindir de ellos”²⁰. Perón le solicita a Elías Sapag entrevistarse con Lanusse, ya que debía lograr la unidad del Pueblo (expresado por Perón) con las FFAA (expresada por Lanusse) y el emisario confidencial y mediador era Elías²¹. Simultáneamente el gobierno nacional visita Neuquén, tiene reuniones muy importantes con Felipe y Elías Sapag que la prensa porteña recoge como una alianza entre ambos, cristalizada en una fórmula inversa a lo informado por el diario oficial; esto es, Elías es representante de Lanusse ante Perón.

Lo expuesto se inscribe en la tradicional estrategia de los Sapag de apropiarse y resignificar un colectivo social que lo muestre como materialización partidaria de los sectores populares. Dicho de otra manera, los dirigentes neuquinos deconstruyen el edificio social para trasladar toda cuestión motivo de conflicto al Estado nacional, agregan intereses e interpelan positivamente al ciudadano mediatizando cuestiones como federalismo o la autonomía de la política provincial.

Los contradictores en la política neuquina

Como se sabe, el peronismo conservó su poder basado en la continuidad de la identificación peronista de los sectores populares, que “le permitió convertirse en el gran partido opositor implícito y determinar el triunfo o la derrota de toda combinación política que intentase una salida legal para la crisis de sucesión abierta en 1955”²². Había un orden político legal pero no legítimo, los excluidos de ese orden y la falta de reglas claras del juego a seguir, fueron retroalimentando la crisis política emergiendo con fuerza los antagonismos sociales, habida cuenta del veto sobre el justicialismo, actor que había actuado como contención, a la vez que, separación de aquéllos.

Mientras que en el orden nacional, se ensayan variadas fórmulas para dar solución a la ‘cuestión peronista’, en Neuquén se pone en marcha una lógica política que

¹⁹ El partido provincial denuncia la existencia de una ‘nueva Unión Democrática igual que en el 45’.

²⁰ *Río Negro*, 22 de abril de 1972.

²¹ *Río Negro*, 23 de abril de 1972.

²² Liliána De Riz: *Retorno y derrumbe: el último gobierno peronista*. Bs.As., Folios, 1981, p.17.

privilegia la perspectiva de un movimiento policlasista, provincialista y neoperonista. En la nueva provincia, los Sapag desde la administración de lo cotidiano concitan una intensa adhesión emocional y carismática que, sumada a los elementos materiales y simbólicos, convierte este espacio donde el peronismo había tenido una fuerte incidencia -particularmente en los años 1940-1950²³- y culmina con la creación de una fuerza partidaria que se plantea competir en el sistema político que se estaba construyendo hasta tanto se levante la prohibición al PJ. No obstante, como se demuestra en el próximo artículo de la obra, el MPN no sólo no regresa al tronco partidario toda vez que es convocado, sino que se instala como el más fuerte contendiente al justicialismo 'verticalista' local.

Se inicia de este modo, una conflictiva relación potenciada por la coyuntura -aunque dentro de los límites aceptables que impiden la ruptura- entre los dirigentes políticos del Movimiento Popular Neuquino, especialmente Felipe y Elías Sapag y los principales referentes del PJ. Aunque sin cuestionar la trama social que sirve de base a los adherentes al partido provincial, los justicialistas neuquinos en el marco de la reestructuración partidaria, cuestionan tanto a Sapag como a su partido.

En el contexto de la reedificación de la fuerza proscripta, en febrero de 1970, se crea la Comisión Provisoria del Movimiento Nacional Justicialista²⁴ que realiza una convocatoria a un plenario en Cutral Co con la finalidad de elegir a sus representantes a nivel nacional y provincial. De dicho plenario participan también dirigentes de AATRA y SUPE, empleados de comercio, metalúrgicos, ferroviarios y SUTIAGA y, viaja especialmente, Rómulo Constanzo, miembro del Consejo Superior del Justicialismo. A esta reunión no asisten representantes del MPN y, algunos de sus dirigentes, explicitan que se debe a la imposibilidad de consultar a las bases para el plenario.

Del evento, resulta la elección de Buenaventura Justo Vai, como secretario delegado del peronismo en Neuquén; acto que continúa con su renuncia al MPN, porque según expresa, 'me debo únicamente a Juan Domingo Perón'²⁵, cuenta -en este orden con el apoyo de las 62 organizaciones y sus principales dirigentes, Guillermo Usero y Alejandro Lillo. Asimismo, continuando con la reorganización partidaria, se crean

²³ En particular, en algunas localidades y departamentos neuquinos, como por ejemplo en el departamento Confluencia en las localidades de Cutral Co y Plaza Huincul y en Neuquén Capital.

²⁴ Participan, entre otros, Buenaventura Vai, Carlos Arias, Donato Ruiz, Reynaldo Gutiérrez, Alfredo Rozado, Guillermo Usero y José Freyre.

²⁵ *Río Negro*, 24 de febrero de 1970.

Bases de Conducción Política en la ciudad de Neuquén y otras localidades del área capitalina, expresadas en comisiones coordinadoras en cada una de ellas²⁶, con el objetivo de lograr el

*"reencuentro de la gente que en otro momento militamos en un partido provincial, completamente convencidos de nuestro sentir como peronistas"*²⁷.

A partir de este momento, se produce una abierta confrontación con Buenaventura Justo Vai, un peronista que había apoyado a Sapag en 1963 y que regresa al tronco partidario. En el contexto de declaraciones del gobernador referidas a que el MPN era un movimiento político independiente.

Dice Vai:

*"¿Acaso olvida usted que cuando fundamos el MPN, el mismo día levantamos un acta que enviamos al general Perón y en la que también estaba su firma y por ella nos juramentábamos, bajo palabra de honor y comprometiendo nuestra honrra de bien, que tan luego que el justicialismo se organizara en el país nos incorporaríamos a él, dando por terminada la existencia del MPN? ¿Puede entonces haber tal independencia cuando está comprometida en esa forma que fue espontánea, sincera y llena de fervor partidario" [...] "Usted [...] aceptó siempre que se le denominara neoperonista,, nunca como corresponde a quien acaudilla fuerzas populares y utilizó los medios para desvirtuarlas..."*²⁸.

En efecto, en 1970 al regresar Sapag al gobierno, los escasos peronistas que no habían querido ingresar al MPN en 1961 -posicionados en el nuevo contexto y adecuándose a las directivas de Buenos Aires/Madrid- lo cuestionan por no propiciar y accionar en este sentido, el regreso del partido provincial al peronismo y por su participación en el gobierno de la "Revolución Argentina". La cuestión pertinente es que los 'peronistas neuquinos' se habían comprometido a no aceptar cargos sin las consultas y el debate en las estructuras orgánicas del partido y que

*"...no bastará las obras materiales que usted pueda hacer para borrar el desagradable impacto que su conducta política actual deja en el ánimo de quienes con tanta fe lo acompañaron..."*²⁹.

²⁶ En el Chocón, San Martín de los Andes, Las Lajas, Zapala y Aluminé. En *Río Negro*, 8 de agosto de 1970.

²⁷ *Río Negro*, 8 de agosto de 1970.

²⁸ "Carta abierta al señor Felipe Sapag". En *Río Negro*, 26 de marzo de 1970. El resaltado es nuestro. Es importante señalar que todos los testimonios orales consultados, coinciden en reafirmar el importante rol desempeñado por Vai en 1961 en la organización de la fuerza provincial y en la labor desarrollada para llevar a Sapag a la primera magistratura de Neuquén.

²⁹ *Ibid.*

En una confrontación que agudiza el conflicto, los justicialistas neuquinos apelan a sus referentes nacionales para mediar ante Perón, estrategia destinada a obtener una declaración que desconozca y repudie a Sapag como representante del peronismo provincial. En un escenario en el que se estaban cristalizando importantes cambios, Perón potencia su accionar para engarzar de manera unívoca a los peronistas de 1955 y, resignificando el problema, lamenta la *defección de Sapag*, en un extensa carta dirigida a Vai, en la que exhorta a los compañeros peronistas de Neuquén a que "...puedan seguir su noble ejemplo"³⁰.

En documentos y comunicaciones a la prensa, el justicialismo local, integrado entre otros, por Vai, Ramón Ro, Estanislao Flores, Alfredo Rozado, Domingo Oviedo, Guillermo Usero, Teodoro Moriconi, Armonía de Moriconi, Celestino Sagaseta, Donato Ruiz y Horacio Ahumada, de modo permanente emite duros juicios contra Sapag y le plantea algunos petitorios. Su propuesta, conducente a reafirmar su papel de representante de los intereses populares en la provincia, carece de originalidad y desnuda la incapacidad de ofrecer una alternativa programática válida a la población neuquina.

Dicen:

"...aunque cueste creerlo en 1970, el señor Felipe Sapag se instala en un municipio, el de Cutral Co, y regala indiscriminadamente una buena parte del presupuesto público en azúcar, yerba, colchones, camisetas, chapas y dinero en efectivo..."[...] "...el gobernador no es hombre de perderse los dividendos políticos de la ayuda. El reparte personalmente"³¹.

La respuesta del partido provincial se canaliza a través de las consideraciones de una dirigente de la rama femenina, Nélica Álvarez de Del Pin, que no sólo rechaza la actitud de Vai y sus afirmaciones de que la fuerza local y los que a ellos adhieren no tienen "*firmes sus convicciones, se pasan de bando, abjuran de sus compromisos y vacilan en ocupar el lugar que les corresponde*", sino que también, cuestiona la veracidad de la carta de Perón dada a conocer por aquél; reafirmando la legitimidad otorgada por el pueblo a Sapag en 1962 y en 1963 y toda vez que "...la ciudadanía pueda expresar su opinión por la vía del sufragio"³².

Desde el ámbito gremial, una parte de las 62 organizaciones cuestiona al gobernador y sostiene que se trata de una '*designación destinada a bloquear el acrecentamiento de la repulsa popular*'. A su vez, la CGT, en abril de 1970, comienza las tareas destina-

das a su reorganización, eligiéndose como delegado regional a Guillermo Usero, acompañado por Ricardo Chambers, Ernesto Behn, José Freyre y Pedro Rebolledo. Tres meses después, se conforma una nueva comisión reorganizadora, integrada por La Fraternidad, FOECYT, Municipales y ANEOP y al poco tiempo en Cutral Co, la comisión Base de Conducción Política, integrada tanto por dirigentes sindicales como políticos.

Asimismo, los dirigentes sindicales denuncian que la práctica de cooptación y articulación de Sapag hacia los sectores asalariados, expresada en varios gremios, entre otros, La Fraternidad, Foecyt, Municipales y Aneop, los convierte en parte del *sindicalismo complaciente al gobierno neuquino*. En rigor, hacia 1958 se había constituido una agrupación peronista, dentro de la Unión Ferroviaria, denominada "17 de octubre" donde estaba, entre otros, Santos Isola.

Dice un testimonio

"...en el MPN confluyen todos los peronistas...los combativos...los tibios, pero con el compromiso de volver...se los utilizaba para volver a posteriori, pero algunos no volvieron...[como] Santos Isola, Briceño, etc."³³.

Esta situación, poco favorable al justicialismo en 1973, provoca la intervención de la CGT local con la pretensión de resolver la elección de ese año, ya que en marzo en una declaración, las 62 organizaciones habían manifestado que apoyarían al MPN en la provincial³⁴.

El día de la lealtad siempre es motivo para recordar las *diferencias* entre un partido y otro. En este sentido, con motivo del acto que cuenta con la presencia, entre otros, del dirigente gremial Américo Rada y del político Donato Ruiz, quien refiriéndose a Sapag, afirma "*en nuestra casa se patentiza la deslealtad y la traición*". Mientras tanto, los radicales neuquinos, tanto en su versión intransigente o del pueblo³⁵, no denuncian ni enfrentan al partido provincial en el plano que lo hace el peronismo local. Más allá de que entre el MPN y el PJ había un conflicto no resuelto, los antecedentes de 1963 reactualizan la posibilidad de alianzas entre MPN y UCR. La UCR se pronuncia a favor de que las políticas de gobierno nacional tiendan a solucionar la postergación de la Patagonia. En este orden, propicia la formación de un movimiento para estimular el desarrollo de la región sur.

³³ Testimonio oral. Jorge Alberto Ruiz, junio 1997.

³⁴ En abril de 1974, viaja especialmente a Neuquén el dirigente Niembro quien ordena la disolución de las 62 organizaciones; los gremios que adhieren al MPN son municipales, comercio, prensa, U.O.M. sanidad, artistas, etc.

³⁵ Recordemos que la UCRI fue gobierno en Neuquén entre 1958 y 1962 y la UCRP, primera minoría en la Cámara de Diputados entre 1963 y 1966.

³⁰ "Solicitada del Movimiento Nacional Justicialista". En *Río Negro*, 24 de junio de 1970.

³¹ Declaración del Movimiento Nacional Justicialista. En *Río Negro*, 18 de agosto de 1970.

³² Solicitada de Nélica Del Pin a Buenaventura Vai. En *Río Negro*, 26 de junio de 1970.

“... en primer término para utilidad y elevación social de sus habitantes, y luego para contribuir al engrandecimiento de la Nación” [...] “La falta de atención por parte de las autoridades centrales impide la construcción de puertos en todo el litoral patagónico y ha restado y menguado a la explotación e industrialización de sus inmensas riquezas ictícolas, la construcción del complejo El Cbocón - Cerros Colorados ha experimentado una distorsión que confirma los conceptos sobre centralismo que vengo expresando”³⁶.

Tampoco el radicalismo logra introducir propuestas alternativas ni mecanismos amplificadores que le permita el respaldo mayoritario de la ciudadanía neuquina. Al problema de ser la expresión local de una totalidad escasamente articulada -recordemos la fragmentación partidaria nacional-, se plantea el interrogante acerca de ¿cuán extensa es la frontera que separa la propuesta de unos y de otros?

Ahora bien, en agosto de 1972, el gobernador Sapag presenta su renuncia al cargo, para postularse como candidato en las elecciones de 1973. En su reemplazo designa a uno de sus ministros, el ingeniero Pedro Salvatori, que continúa con la línea política desarrollada por el caudillo: respecto del Estado nacional coparticipación federal, regalías petrolíferas y promoción industrial y, en Neuquén, la tradicional gestión de obras públicas y ‘bienestar social’. Este nombramiento suscita y reactiva el embate del justicialismo local y con el apoyo del resto de las fuerzas políticas, solicita al ministro del interior Arturo Mor Roig la remoción de Salvatori por *favorecer al MPN*. El funcionario nacional aduce que es necesario concretar cargos sobre los supuestos actos que afectan el erario público y comprometen el presupuesto provincial. De todos modos, a pesar del apoyo del gobierno nacional y ante la acusación efectuada, Salvatori propicia la licencia de todos los funcionarios y empleados que figuran como candidatos.

El clivaje en el sistema político. Los partidos en el Neuquén de 1973.

La estrategia desplegada por Lanusse desde abril de 1971 se apoya en una lectura acertada de la crisis política argentina: era “una crisis de legitimidad que había terminado por desagregar el aparato estatal”³⁷ y se decide emprender un camino diferente al iniciado en 1966 ya que la “Revolución” había demostrado que no se podía gobernar sin el consenso de la sociedad en su conjunto. Los mecanismos

³⁶ “Movimiento para el desarrollo de la Patagonia”. Propuesta de ex senador nacional por la UCRI, José Jaritonsky a los habitantes del sur. En *Río Negro*, 14 de marzo de 1970.

³⁷ Liliana De Riz: *Retorno...*, op. cit. p. 27.

colocados en la escena pública por el gobierno apuntan a direccionar a aquélla y otorgar racionalidad a la política, pero a medida que se avanza, los instrumentos deben ser redefinidos; no obstante dos son los protagonistas centrales: Lanusse y Perón. Las elecciones de 1973 ponen fin a la estrategia de solución a la cuestión peronista desplegada por los militares que, a pesar de haber pasado por varios momentos, uno es el nodal: *la reconstitución del sistema político condicionada a un gran acuerdo nacional*.

No nos detendremos en el análisis de los acuerdos y diferencias entre los protagonistas centrales, sólo diremos que todos ellos fracasan y obligan a Lanusse a poner fecha a las elecciones. En este escenario nacional, dos partidos disputan el gobierno y el control del aparato estatal: peronismo y radicalismo, aunque de antemano se sabe el resultado: el frente justicialista será el ganador.

En efecto, enmarcado en una ofensiva que viene dando desde finales de los años 1960, Perón estimula a todos los que, desde la derecha y desde la izquierda del espectro político, invocan su liderazgo. El eje de la estrategia consiste en tensionar las fuerzas tanto de la restauración como de la ruptura en su movimiento, merced al hecho que de mantenerse, resultaría importante para su objetivo primigenio: no negociar con Lanusse. La oposición civil se amplía al punto que nuclea a fuerzas políticas de diferentes tendencias con adversario común: los militares y, todo ello, en nombre de la restauración de la democracia. En este sentido, la “Hora del Pueblo” en noviembre de 1970, un compromiso básicamente entre peronismo y radicalismo, no sólo constituye el primer paso fundamental del caudillo para armar un amplio espectro de fuerzas políticas que le permita dirigir el enfrentamiento contra los que había tomado el poder en 1966, sino en particular, superar la antinomia peronismo-antiperonismo.

Ahora bien, los radicales no tenían buenas relaciones con los militares, la opción era la lucha electoral y en este orden Perón no sólo había recuperado la iniciativa sino que también se conformaba en su aliado. Recordemos que con la caída de Illía y hasta la asunción de Lanusse (1971), la UCR hace un doble juego en el aspecto formal que, sin embargo, responde a un sólo objetivo. Por una parte, inicia una política de acercamiento al peronismo y a otros partidos políticos que culmina en la Hora del Pueblo; por otro lado, dialoga con Lanusse para que el peronismo acepte la institucionalización como el único mecanismo de una democracia pluralista moderna. A su vez, une las dos tácticas, una situación compartida entre Balbín, Perón y Lanusse: *poner fin a la violencia social*.

Este análisis no resulta óbice para ocultar las orientaciones internas que se oponían a la conducción de Balbín en el partido y demandaban una alianza con el peronismo. En primer término, es importante mencionar la denominada *generación intermedia* -con fuerza en Córdoba- que contaba entre sus principales exponentes a Facundo Suárez, Conrado Storani, Luis León, Roque Carranza, Félix Elizande,

Ramón Acuña y el apoyo de Illía, quien se había mostrado más proclive a un entendimiento con Perón que con Balbín. El sentido originario de esta línea interna del radicalismo era lograr una alianza *integracionista* tendiente a consolidar un frente anti militar sobre la base de un *plan civilista*. En segundo lugar, estaba el *balbinismo* que apuntaba a limitar esa alianza sólo a un frente para lograr la institucionalización, por último, el grupo de *liberales progresistas*, dirigidos por Germán López y Arturo Mor Roig, que coincidían con Lanusse en instrumentar una salida democrática tendiente a lograr un sistema pluralista y moderno en el que participaría un peronismo *democrático y moderado*³⁸. El resto de los hombres del radicalismo³⁹ se alineó en torno a estas tres orientaciones, algunos recreando el conflicto peronismo-antiperonismo, otros proponiendo una postura más flexible y mayor diálogo, pero todos se nuclearon alrededor de la solución a la cuestión peronista.

A su vez, para Lanusse era posible el diálogo con los radicales porque había en ellos *una tradición civilista que se fue acentuando a partir de 1940, cuando el partido combatió a las corrientes de corte fascista que propiciaban sistemas totalitarios*⁴⁰. Por ello, cuando asumió en marzo de 1971, fue designado como ministro del interior, Arturo Mor Roig para conducir el proceso de la democracia liberal argentina. Si bien su nombramiento fue aprobado por la Hora del Pueblo y a todas vistas era el enlace con las FF. AA., Balbín trató de desvincular el ingreso de un colaborador radical en el gobierno de los militares, "a una decisión partidaria". Precisamente bajo la dirección de Lanusse y Mor Roig, con el consenso de Balbín y el acuerdo tácito de Perón, la política acuerdista se tradujo en el *Gran Acuerdo Nacional*⁴¹.

En Neuquén, el radicalismo en las elecciones de 1973, se lanza tardíamente y su propuesta programática es la misma que la nacional; no hay en este sentido,

³⁸ Marcelo Luis Acuña: *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*. Bs.As., CEAL, 1984, 48 y 49.

³⁹ Sin embargo, es necesario puntualizar que desde 1968, se va conformando un grupo también opositor a Balbín que actúa en Bs.As. y que, liderado por Raúl Alfonsín, considera la posibilidad de que el radicalismo se entienda con el sindicalismo peronista opuesto a Onganía. Por ello, aparece apoyando a Raimundo Ongaro (no vanguardista y antimilitar), gestor del Encuentro Nacional de los Argentinos (ENA), organización civilista de izquierda planteada como alternativa a La Hora del Pueblo. Esta línea interna del radicalismo, en septiembre de 1972 en un acto realizado en Rosario adopta la denominación de Movimiento Renovador, luego Renovación y Cambio en 1973.

⁴⁰ Alejandro A. Lanusse: *Mi testimonio*. Bs.As., Ed Laserre, 1977.

⁴¹ La historiografía señala al grupo Lanusse y al radicalismo, con el apoyo de la iglesia, como los principales componentes de un diálogo político con una contraparte heterogénea expresada en el peronismo, en un proyecto de corte liberal democrático alternativo al autoritario desarrollista de Onganía, al que culpaban de incentivar las tensiones sociales de los años 1960. Mor Roig, en este sentido, sería el autor de un intento de racionalizar el sistema político para resolver el divorcio entre el marco institucional y la distribución real de poder en la sociedad.

adecuaciones o referencias específicas a la realidad neuquina, a su sociedad y a sus recursos. Un caso interesante es el del *federalismo*, cuya formulación y aplicación se hace desde la óptica de la provincia de Bs.As. y de los intereses de la pampa húmeda, frente al imaginario del MPN que lo plantea sin compromisos y contradicciones, con una dimensión local⁴². A ello deben sumarse, los escasos fondos con que el partido cuenta, vinculados a la cantidad de votos obtenidos en la anterior elección, la falta de equipos técnicos y la presencia de candidatos poco convocantes para enfrentarse a contradictores fuertemente carismáticos, como es el caso de *Felipe Sapag*. Es necesario tener en cuenta además, en el marco de las divisiones del radicalismo, que la UCRI se había consolidado como un partido autónomo en términos de motivaciones ideológicas, produciéndose una traslación de afiliados, -luego de la caída de Illía- por un lado, al MID y por otro, al PI⁴³, ambos aliados -aunque en diferentes coyunturas- al peronismo. Mientras tanto, la UCRP se convierte en la corriente que se consideró a sí misma y lo planteó hacia afuera, como la *depositaria de las viejas ideas y tradiciones radicales*, no obstante permanece controlada por una conducción poco comprometida con el cambio social que se venía dando. Asimismo, el recuerdo de la actuación del partido entre 1958-1962, lo había debilitado y desprestigiado, en particular por una serie de hechos puntuales, entre los que se puede mencionar como más importante, su intervención en el funcionamiento anticipado del Tribunal Superior de Justicia⁴⁴.

En 1973 la UCR tenía sólo 351 afiliados frente a 12.000 del PJ y el doble del MPN, sobre una población votante de 77.200 electores, y obtuvo el tercer lugar con un 7,5% de votos en la provincia⁴⁵. El candidato a gobernador era Rambeaud, estanciero zapalino, acompañado del abogado Hugo Facal de Neuquén capital⁴⁶.

⁴² Testimonio oral. Carlos Vidal, mayo de 1997.

⁴³ Entre los principales dirigentes ucristas que adhirieron al MID, se puede mencionar, Miguel Mugica, Armando Casanova, Roberto Albaizeta, Armando Bisio, algunos muy conectados con Friguero. Se quedó en el ucrismo Padín. Testimonio oral. Héctor Cichero, mayo de 1997.

⁴⁴ Recordemos que la primer (y única) experiencia radical se dio como consecuencia del pacto Frondizi-Perón y en Neuquén, los votos a Edelman -Asmar (UCRI) son, en general votos, de los trabajadores peronistas. Testimonio oral. Hugo Facal, mayo de 1997.

⁴⁵ El dato es importante, teniendo en cuenta que, por ejemplo, Río Negro que revistió como Territorio Nacional en el mismo lapso que Neuquén, para la elección de referencia contaba con 6.231 afiliados radicales. Esto se debió a otra estructura social, con la conformación de actores sociales, a la vez, económicamente dominantes que plantearon hacia adentro y hacia afuera otro posicionamiento y relación? ó ¿ porque se dio otra cultura política vinculada a la viabilidad de los partidos nacionales?

⁴⁶ Señalemos, no obstante triunfar en la interna esta lista, se había presentado otra con la fórmula Abelli-Cordero y que, asimismo, se manejó en algún momento, la posibilidad de incorporar a un dirigente sindical, como fue el caso del ferroviario Luis Bilo. Testimonio oral. César Gass, junio 1997.

Dice Facal

"Fuimos un partido que no claudicó y no se prestó a contubernios...lo único que hemos hecho es mantener una línea opositora durante este tiempo...teníamos una presencia bajo consenso de los dirigentes...fuimos siempre con una opinión del partido....en Cutral Co, había un dirigente que estaba en la 'pileta' de YPF, era muy activo militante y de experiencia, venía de la provincia de Buenos Aires, en Zapala al Chelo Zingoni, en Chos Malal estaba Trigo... el partido se abstuvo en la segunda vuelta...la línea fuerte del partido era Balbín...en San Martín de los Andes, Obeid...Fermín Temi hoy, el hijo es presidente del Tribunal Superior de Justicia..."⁴⁷

De todos modos, los resultados electorales no dan cuenta de homogeneidad porcentual en la provincia, por ejemplo, hay departamentos como Aluminé, Chos Malal y Ñorquín donde el radicalismo obtuvo importante número de votos en relación a sus habitantes, afiliados y características espaciales de los departamentos ⁴⁸. Las condiciones bajo las cuales opera lo expuesto, tienen que ver con que el radicalismo neuquino emergía con fuerza no sólo en Chos Malal, sino también en todo el denominado 'circuito norte' de la provincia, con 'punteros' que realizaban una intensa tarea de movilización ⁴⁹, precisamente, en aquella localidad se había definido la fórmula consecuencia de la Convención de 1972.

La campaña contra el MPN se agudiza en la provincia con la llegada de Jorge Llanpart, miembro del Consejo Superior Justicialista, que trae una grabación de Perón y órdenes de Cámpora de 'reforzar la campaña contra el MPN y sus líderes mostrando ante los ojos del mundo que no son peronistas y están alineados junto a Lanusse', situación a la que se le anexa una amplia difusión de la reunión sostenida por Elías Sapag con Perón en Madrid en abril de 1972, como representante del lanussismo. Dice Lanpart:

"Romero es Perón, como Sapag es Lanusse. El MPN no es un movimiento, porque reúne las características propias de un partido liberal burgués. No es popular, porque no está enrolado el pueblo de Neuquén y no es neuquino porque no responde a los intereses del pueblo de la provincia, sino a los particulares de los señores Sapag y a los del régimen de este momento, a cualquier precio, quiere obtener el continuismo de la dictadura militar"[...]En la opción de dependencia o liberación, el señor Sapag representa los intereses de la dependencia"⁵⁰.

⁴⁷ Testimonio oral. Hugo Facal, mayo de 1997.

⁴⁸ Hacia 1973, varios jóvenes dirigentes radicales, muchos de ellos nobeles profesiones egresados de universidades nacionales, especialmente de La Plata, se radican en Neuquén. Tal es el caso, entre otros, de Vesco, Quezada, Gass, Vidal, etc.

⁴⁹ Elem Merusf Elem había actuado de modo intensivo en el área, movilizando y afiliando, dado que era necesario obtener un mínimo de 10 % de los votos para incorporar un diputado a la legislatura provincial. Testimonio oral César Gass, junio 1997 y Río Negro, abril de 1973.

⁵⁰ Río Negro, 31 de enero de 1973.

Mientras tanto, Sapag como candidato y Salvatori como gobernador interino de Neuquén, continúan su recorrida por la provincia, su cuestionamiento al poder central levantando las banderas del federalismo, denunciando los aportes en concepto de recursos que hace el estado neuquino y las escasas regalías recibidas. En el decurso de la campaña electoral, Sapag convoca a la sociedad neuquina a luchar por la vigencia del federalismo para que la Nación deje de fijar su jurisdicción en todos los sitios donde hay riquezas llevándose esos bienes a la pampa húmeda y llevando a los gobernadores a 'mandar en el desierto'; a su vez, el Frejuli, invita a la población a asistir a la muerte política del MPN a manos del pueblo que los va a sepultar con sus votos el 11 de marzo.

A pesar del 'desembarco del aparato peronista' -como dice la prensa de la época- de la alianza electoral realizada por el peronismo neuquino, del apoyo explícito brindado por Perón a la fórmula Nicanor Romero-Emiliano Such, como los auténticos peronistas de la provincia, éstos en 1973 sólo obtienen el 35 % ⁵¹. Es de señalar que dirigentes del ucrismo en 1962 se pasan al Frejuli en 1973, tal es el caso de Alfredo Trigo en Chos Malal ⁵².

Los dirigentes sindicales que participaron activamente en esta elección comentan

"...cuando se inician las obras del Chocón llegan a Neuquén 10.000 (sic) trabajadores y no había viviendas cuando uno se encuentra con un problema social como el del Chocón, con una obra de tal envergadura, era difícil hacer una combinación de filosofías...yo pertenecía al sector que se llama 'la sismográfica'... representando al Supe en la delegación de exploración, fui elegido, por Plaza Huincul que era el más numeroso como sector, secretario regional de la CGT...tuve compañeros muy leales, como Lito Behn, Remigio Roca, Freyre, los empleados de correo y Celestino Sagasetta y Del Turco por el gremio de la construcción...Aneop (empleados públicos provinciales) eran oficialistas"⁵³.

La fuerza provincial con Sapag - Del Vas triunfa con el 49.9 % de votos por lo cual debe concurrir al ballottage, efectuado en abril del mismo año, obteniendo el 60 % de los votantes; la diferencia entre una elección y otra tuvo que ver con la transferencia del voto radical al partido provincial. Precisamente para la elección

⁵¹ De todos modos, es el mayor porcentaje obtenido por el peronismo en Neuquén hasta la fecha. Testimonio oral. Jorge Alberto Ruiz.

⁵² Alfredo Trigo en Chos Malal, actuó como candidato a concejal en 1962 por la UCRY y candidato a intendente en 1973 por el Frejuli.

⁵³ Testimonio oral. Alejandro Lillo, mayo de 1997.

complementaria de abril, el justicialismo, que había triunfado en todo el país menos en Neuquén, lleva a parte de sus figuras políticas y sindicales a esta provincia con la finalidad de volcar los votos al Frejuli. Así llegan, entre otros, Abal Medina, Paladino, Rucci, Lorenzo Miguel, Segundo Palma y Cámpora -ya presidente- que dice

*"...el señor Sapag no pertenece al movimiento peronista, no es peronista y cuando intenta basar su propaganda en esa supuesta calidad, miente y acomete un verdadero acto de piratería política" [...] "Neuquén no va a quedar al margen del proceso de reconstrucción nacional, porque va a aplastar con sus votos peronistas a la traición que encabeza el señor Sapag"*⁵⁴.

A renglón seguido, presiona al electorado neuquino diciendo que no entiende al pueblo de Neuquén si vota a "un señor que el gobierno nacional no atenderá por no ser peronista"

Las editoriales de la prensa regional analizan este proceso y dicen

*"...a ello contribuyó decididamente la visita del presidente electo Cámpora y el secretario del movimiento justicialista, Abal Medina, junto con los máximos dirigentes del movimiento obrero argentino, quienes seguramente sobreestimaron su propio ascendiente sobre la masa peronista y asustaron a la clase media no peronista, con la exigencia de verticalidad traducidas en expresiones y actitudes que provocaron una reacción negativa. El MPN, que había usufructuado del poder en el gobierno centralista de los militares, pudo presentarse entonces como defensor del federalismo, ante la prepotencia de los dirigentes capitalinos y como sincero demócrata ante la verticalidad absolutista de los dirigentes justicialistas" [...] "El electorado neuquino prefirió el partido del 'orden' y la 'seguridad', ante la aventura que representaba el contrincante..."*⁵⁵.

Fueron proclamados senadores nacionales, por la mayoría Elías Sapag y Jorge Juan Posse y, Buenaventura Justo Vai del Frejuli, por la minoría. Como diputados nacionales, triunfan Jorge Solana y Pedro Fuentes por el MPN y, Enrique Eguireum

⁵⁴ Río Negro, 7 de abril de 1973. Testimonios orales recogidos señalan el acercamiento del Dr Romero - sin éxito - al sector radical que en Neuquén comenzaba a conformar la línea Renovación y Cambio, para definir el ballottage. Es importante recordar que Romero es un médico catamarqueño, radicado en Neuquén en los años 1950 y Such, un zapafino propuesto por la juventud peronista. La prensa local interpreta esta reunión como la adhesión del sector al Frejuli. Río Negro, 29 de marzo de 1973.

⁵⁵ Río Negro, 17 de abril de 1973. El resaltado es nuestro.

y Ramón Asmar por el Frejuli. En este orden, resulta sugerente que dirigentes como Noemí Zingoni (perteneciente a una tradicional familia radical de Zapala) y Ramón Asmar (hermano del ex gobernador provincial por la UCRI), integren las listas del peronismo neuquino. Esto se debe a que el justicialismo tiene fuerza fundamentalmente en el ámbito sindical, en localidades donde se radican las principales empresas nacionales, YPF en Cutral Co y la Unión Ferroviaria en Neuquén capital. No obstante, ofrece serias dificultades, para conformar la 'rama política' en determinadas áreas de Neuquén, tal es el caso del norte y el sur, alrededor de dos localidades centrales a tal efecto, Chos Malal y San Martín de Los Andes, por ello, se apela en este último caso, a figuras representativas en las zonas de referencia, tanto por su inserción en el MID como por su accionar en la economía del sur neuquino, íntimamente relacionada con los ganaderos y las estancias capitalistas. A su vez, en el caso de Chos Malal, diferencias internas llevan a los dos dirigentes a una división en esa localidad, Ortiz permanece en el radicalismo y Trigo se incorpora al Frejuli⁵⁶.

Luego que Sapag le ganó a Perón, el justicialismo analiza las causas. Un dirigente que se presenta como candidato a diputado nacional, dice:

*"...nosotros pensábamos que arrasábamos en todo el país y también en Neuquén.... a pesar de haber perdido, fue la mejor elección hasta ahora del peronismo en la provincia.... a pesar que Perón lo apoyaba desde España...en esta provincia Sapag le ganó a Perón...después de esas elecciones hicimos un análisis revisionista en el partido de lo que significa Sapag...lo que había hecho...una política populista similar al justicialismo...quiere decir que había interpretado en la provincia al peronismo al margen de que los dirigentes también analizábamos el MPN (Sapag) que defendían a la provincia porque sus intereses coincidían con los intereses de la provincia, no eran los que podríamos llamar cipayos que la entregan o entregan la riqueza" [...] "...con una política populista logran apoyo en los barrios, lo que en el resto del país era la base del peronismo, aquí era la base del MPN..." [...] "...eso nosotros lo entendimos después...la gente se había desperonizado y se había sapagizado"*⁵⁷

Aunque sigue señalando

*"...los Sapag se relacionan con la gente con la libreta de carnicería...era la relación comercial con la comunidad...el MPN lleva a los dirigentes gremiales como carnada, no los pone en lugares para ocupar cargos...van de relleno..."*⁵⁸.

⁵⁶ Señalemos que no en todas las provincias se conforma el Frejuli, por ejemplo, en Río Negro, donde el radicalismo conserva su identidad partidaria y no constituye alianzas. Testimonio oral. Graciela Basaile, mayo de 1997.

⁵⁷ Testimonio oral. Jorge Alberto Ruiz, junio de 1997. El resaltado es nuestro.

⁵⁸ *Ibíd.*

Las fuerzas políticas en las elecciones para gobernador del Neuquén el 11 de marzo y el 15 de abril de 1973.

Departamento	Partidos políticos					
	Frejuli		MPN		UCR	Otras
	11/3/73	15/4/73	11/3/73	15/4/73	11/3/73	11/3/73
Aluminé	41.1	50.0	39.0	50.0	16.6	3.3
Añelo	42.5	44.1	53.3	55.9	2.8	1.4
Collón Cura	43.8	47.5	52.1	52.5	1.6	2.4
Confluencia	34.9	36.9	48.7	63.1	7.3	9.1
Chos Malal	21.4	33.6	62.0	66.4	13.6	2.5
Huiliches	54.4	45.6	39.5	45.6	3.7	3.5
Lácar	55.3	65.5	29.4	34.5	5.6	9.7
Loncopue	51.7	47.4	38.2	52.6	5.6	4.3
Los Lagos	57.3	69.3	32.8	30.7	5.9	4.0
Minas	9.4	18.8	79.8	81.2	6.6	4.2
Norquin	24.9	38.8	58.3	61.2	13	3.8
Pehuenches	25.8	40.8	61.3	59.4	9.5	3.4
Picunches	35.1	40.6	56.1	59.4	5.0	3.8
Picun Leufú	25.9	25.1	67.2	74.9	2.2	4.8
Zapala	33.1	40.8	55.8	59.2	7.7	3.4
TOTAL en %	35.4	39.5	49.9	60.5	7.5	7.1

Elaboración propia en base a información obtenida en la Junta Electoral de Neuquén y en Liliána De Rosas et al: *Neuquén vota. El misterio del sapagismo*. Bs. As., Edic. Macchi, 1996.

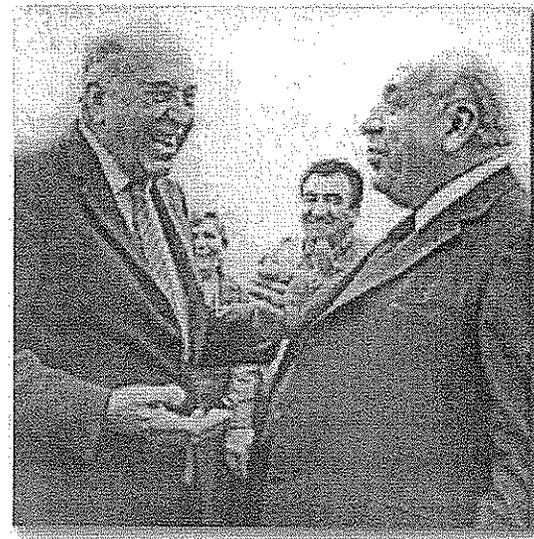
La Cámara de Diputados queda constituida del siguiente modo

Elecciones 15 / 03 / 73	Partidos	%	Cargos
	M.P.N.	49.1	15
	FREJULI	35.4	10

Elaboración propia en base a los datos de la Junta Electoral de Neuquén y Liliána De Rosas, op. cit.

En síntesis, el origen del partido provincial, las orientaciones ideológicas y el universo simbólico que construyó en la sociedad neuquina, por su independencia del peronismo y sus alianzas a nivel nacional -a pesar del contexto desfavorable de 1973-, lo llevan nuevamente a obtener el voto mayoritario del electorado. En principio digamos que la sola presencia de una figura fuerte vinculada al 'pueblo' en base a su carisma, no es argumento suficiente para explicar el fenómeno político que significa el MPN. De lo que se trata es de explicar cómo la sociedad de Neuquén en rápida transformación, con sectores movilizados y organizados, tiene en el estado provincial al homogeneizador a través de programas universalistas, con estrategias de política social que los 'incluye' en el sistema y, que además, los provee de bienes y servicios. No resulta extraño, entonces, -por lo menos para el momento de referencia- que se dé un sujeto popular, 'el pueblo' y un liderazgo que lo integre y se utilice como vehículo a la política pública. A su vez, el Perón ausente-presente⁵⁹, al mismo tiempo que refuerza la interacción política, también construye una trama oscura en donde hay dificultad para saber quiénes son los aliados y quiénes representan a los sectores populares. Desde esta perspectiva, se entiende que el Movimiento Popular Neuquino interpele positivamente a los sectores populares, con capacidad para definir su hegemonía en el sistema político provincial en el cual opera el complejo contexto de 1973.

⁵⁹ María Matilde Ollier: *Orden, poder y violencia, 1968-1973*. Bs. As., CEAL, 1989, 274, pp.259-260.



EL MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO, 1961-1973.
¿Una experiencia neoperonista exitosa?

Orietta Favaro

EL MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO, 1961-1973.
¿Una experiencia neoperonista exitosa? ¹

Orietta Favaro

En la Historia Política de nuestro país, los conservadores primero, luego los radicales y por último los peronistas, atravesaron sucesivamente por ciclos de predominio político sostenido.

Este fenómeno estuvo vinculado a la capacidad de esos partidos para recoger el apoyo y la identificación de los sectores sociales significativos y para utilizar el poder del Estado en respuesta a las demandas de estos grupos. No obstante, la vigencia de cada partido se dio en forma sucesiva y no simultánea y este fenómeno bloqueó -de alguna manera- la constitución de un sistema ². En efecto, después de la crisis del régimen 'oligárquico', el radicalismo y el peronismo tendieron al establecimiento de un sistema en el cual por un lado, el partido en el gobierno, en mayor o menor medida, redujo los espacios de acción de la oposición y, por otro, utilizó los mecanismos constitucionales para mantener su posición de predominio. La oposición, de ese modo, jugó deslealmente orientándose progresivamente en la dirección de la ruptura institucional como mecanismo de acceso al poder.

Esto pareció acentuarse a partir de 1955, no hubo ni política democrática estable, ni autoritarismos exitosos. Los gobiernos militares transformaron a los regímenes constitucionales en cortos interregnos que no duraron, tomando un promedio, más de tres años. Fue una época compleja y difícil de reducir a proposiciones simplistas, predominó -según lo define el propio antiperonismo- la "democracia de los democráticos" ³. A su vez, vinculados a características profundas de la vida política argentina, pero relacionados a las interrupciones constitucionales y a los realineamientos que ello provoca, surgieron en el sistema político los *partidos provinciales*. Si bien es correcto pensar que siempre existieron, en particular, en realidades locales donde los sectores dominantes manifestaron decidida vocación de asociarse e identificarse con el 'orden conservador', la emergencia del proceso de modernización y los cambios sociopolíticos que ello conllevó, derivaron en la formación de partidos nacionales. Aunque es difícil encontrar herederos de importancia de aque-

¹ El presente trabajo es una versión corregida del publicado en *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral, Santa Fe, 1995,8.

² Marcelo Cavarozzi: "De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos". En: AA.VV. *Plural. Los partidos políticos argentinos*. Bs.As., 1988, p.4.

³ Alberto Ciria: "El partido justicialista: historia y coyuntura". En: AA.VV., op. cit., p. 9.

los partidos en las grandes ciudades o en las provincias del litoral-pampa húmeda, se mantienen en Mendoza y Santa Fe. Con posterioridad al '55 pero fundamentalmente a comienzos de los años 1960, en el marco de la proscripción del peronismo, se producen segregaciones de signo federalista en el interior de éste, cuya consecuencia inmediata es nuevamente el surgimiento de partidos o movimientos de tipo localista.

En este sentido, cuando el frondicismo pierde el poder en 1962 y se convierte más bien en un grupo intelectual, los distintos caudillos provinciales que integraban la fuerza y que desde el gobierno habían logrado hacerse de un caudal político propio, prefirieron abandonar la estructura nacional que dificultaba su acción. Se sumó a ello, la estrategia de Perón, la que solía perjudicar profundamente a los dirigentes locales con caudal electoral propio y, para mantenerlo, necesitaban del gobierno o al menos de una participación en él. Las órdenes de votar en blanco o de apoyar a determinados aliados no peronistas, son frecuentemente desacatadas por grupos provinciales a los que se empieza a identificar como *neoperonistas*. Unos de los más exitosos en esta estrategia son los hermanos Sapag que constituyen en junio de 1961 el Movimiento Popular Neuquino (MPN); el único que no reingresa al peronismo. Este partido, que emerge como el más autónomo de los neoperonistas de la década de 1960, gobierna aún hoy la provincia.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es intentar dar respuesta a varias cuestiones, a saber: ¿en qué contexto surge el MPN y cómo logra constituir un proyecto convocante para unificar y representar a las heterogéneas bases sociales neuquinas? ¿Hasta qué punto, las formas políticas nacionales influyen en estos espacios adquiriendo determinadas expresiones partidarias? ¿Cuál es la dinámica del partido y cómo logra desplegarse en pares de opuestos? ¿Cómo plantea en el período de estudio, la reivindicación federalista que enfatiza el conflicto de intereses entre Nación y provincia, basado en la cuestión de los recursos naturales, presentando a aquélla como única responsable de los problemas provinciales? ¿El predominio del liderazgo caudillista es flexible al compromiso con la democracia? ¿Las fronteras entre los intereses públicos y privados son con frecuencia inexistentes? Por último, ¿Qué mecanismos y estrategias utiliza el partido provincial para definir su hegemonía en la inflexión política de 1973?

El contexto nacional después de 1955.

En 1955 un levantamiento cívico militar pone fin al gobierno peronista. La llamada "Revolución Libertadora" -como se sabe- no sólo produce la caída de aquel gobierno sino que también pone en marcha el desmantelamiento del modelo que el régimen implica, caracterizado por considerar a Perón como el único depositario de la representación del pueblo. Se abre así, una crisis de legitimidad en la historia de nuestro país, período signado por la necesidad de reintegrar al sistema político las fuerzas sociales que se expresan a través del peronismo; situación que se concretó funda-

mentalmente cuando los otros actores sociales y políticos aceptaron su reingreso al sistema. Éste es, precisamente, el principal problema de la política argentina durante casi veinte años⁴.

En efecto, el derrocamiento del peronismo fue promovido por un amplio frente político que incluyó a todos los partidos no peronistas, los representantes corporativos e ideológicos de las clases medias y la burguesía, las FF.AA. y la iglesia. La situación nacional con la exclusión de este actor es sumamente compleja; por un lado, introduce una profunda disyunción entre sociedad y Estado; por otro, plantea la dualidad del sistema político. Coexisten en forma conflictiva y muchas veces antagónicamente, los mecanismos institucionales con las modalidades extraconstitucionales de hacer política. Como dice Cavarozzi⁵ la principal consecuencia de este dualismo es el armado de dos bloques en la sociedad: peronistas y antiperonistas en permanente conflicto sobre qué hacer con esa fuerza.

La escasa correspondencia que existe entre esos 'bloques', los conflictos y realineamientos sociales, las nuevas modalidades de hacer política, forman parte de la 'disyunción' y caracterizan la escena nacional en el período de estudio. Cambios en el interior de cada bloque son constantes en estos años, fundamentalmente en civiles y militares y dos líneas van apareciendo: los que apuntan a la destrucción de lo que queda del régimen peronista (tanto político como económico) y los 'integracionistas'. La emergencia del desarrollismo como posición integracionista vino a complejizar aún más el espacio electoral al sostener que el modelo de conciliación de clases del período 1945-1955 tenía "...al menos en el corto plazo, una contradicción ineludible"⁶. La misma podía ser resuelta disminuyendo el salario real de los trabajadores para aumentar la renta de los industriales. Por lo tanto, es posible pensar que había obvias diferencias económicas entre los integrantes del bloque antiperonista pero definidas coincidencias en términos políticos, que marcan un verdadero clivaje en el ámbito de la política. Los mecanismos que operan para incluir o excluir al peronismo refuerzan la idea que venimos desarrollando.

Desde esta perspectiva, el período de estudio ofrece dos momentos claramente visibles: 1955-1966 y 1966-1973. En el primero, y en ello seguimos a Cavarozzi, la relación Estado-sociedad está signada por la emergencia de gobiernos cuya durabilidad está condicionada desde sus inicios. Mientras que el período que se

⁴ Samuel Amaral: "Del exilio al poder: legitimidad recobrada". En: Samuel Amaral y Mariano Plotkin: *Perón del exilio al poder*. Bs.As., Cántaro, 1993, p.281.

⁵ Marcelo Cavarozzi: *Autoritarismo y democracia, 1955-1983*. Bs.As., CEAL, 1992, p.16.

⁶ *Ibíd.*, p.18.

inaugura en 1966 se caracteriza por sucesivos intentos de unificación con propuestas de rupturas que resquebrajaron el tejido social.

Todo ello contribuye a la conformación de un sistema político dual, que funciona con el parlamento por una parte; pero, por otro lado, al proscribir al peronismo se lo lleva a actuar 'por afuera', operando formas extraconstitucionales para concretar acuerdos; recursos que acentúan la debilidad de los gobiernos realimentando la inestabilidad. Recordemos que un sistema de partidos implica la existencia de una red de interrelaciones que incluye el reconocimiento recíproco y la posibilidad de alternancia institucional. Los partidos deben funcionar, en este sentido, en dos direcciones: desde la sociedad hacia el Estado y desde éste hacia la sociedad.

En síntesis, la época posperonista es sumamente compleja y resulta difícil otorgarle un carácter simplificante a sus presupuestos. La solución a la 'cuestión peronista', lleva a los actores sociales involucrados a la búsqueda permanente de propuestas, algunas incluyen al peronismo, otras lo excluyen; nunca ambas de forma total y todas fracasan.

La reconstitución de espacios de representación. Los partidos neoperonistas.

La ausencia de Perón y la compleja situación nacional llevan a que figuras del peronismo comiencen a actuar en la escena política planteando nuevas modalidades de representación para diferenciarse del caudillo. En consecuencia, desde los inicios mismos de la "Revolución Libertadora" se produce un acercamiento entre el gobierno y hombres que habían tenido problemas en el interior del justicialismo. Tales fueron los casos de Saadi y Bramuglia, creándose los primeros partidos neoperonistas: Unión Popular (UP), Partido Populista (PP) y el Partido de los Trabajadores⁷.

Las elecciones, para constituyentes primero y luego las presidenciales de 1958, intensifican los efectos disgregadores en el interior del peronismo. Por un lado, Perón plantea casi simultáneamente la abstención revolucionaria, el voto en blanco y los acuerdos con sectores de la oposición política, siempre con el fin de mantener su liderazgo en el movimiento donde se corporizaba la idea del 'peronismo sin Perón'. En este sentido, el Pacto Perón-Frondizi, a criterio de Potash "podía hacer flaquear su condición (se refiere a Perón) de jefe indiscutido del movimiento. Un acuerdo político con las fuerzas frondicistas, por otro lado, podía servir a los intereses de Perón de evitar divisiones y reafirmar su control sobre sus seguidores en la Argentina"⁸.

⁷ La UP fue organizada por Bramuglia, la PP por Saadi y PT por ex socialistas como Deghi y Rocca. Los dos primeros son reconocidos para intervenir en la Convención Constituyente de 1957, mientras que el último desaparece después de las elecciones. En: S. Amaral y M. Plotkin, op. cit., p. 97.

⁸ Robert Potash: *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*. Bs.As., Sudamericana, 1983, pp. 358-359.

Ahora bien, el pacto no elimina los términos de la conflictividad, antes bien, los aumenta y permite que aparezcan nuevos neoperonismos que muestran, en primer lugar, la dispersión del movimiento y en segundo término, la pugna por liderarlo, actitudes y estrategias emergentes frente a cada elección. En este marco, surge en 1961 en Mendoza, el partido Tres Banderas, cuyos principales dirigentes son Alberto Serú García y Ernesto Corvalán Nanclares. Todo ello contribuye, a su vez, al surgimiento del partido Tres Banderas en varias provincias, tal fue el caso de Salta con Durand, apareciendo como una alternativa potable, sin ocultar su poca proclividad a subordinarse a las directivas de Perón⁹. En general se trata de escisiones del peronismo embanderadas con reivindicaciones de tipo localista. El peso de la concepción defensiva del federalismo se hace sentir en estos casos, enfatizando el conflicto de intereses entre la Nación y la provincia. En la base de aquella se encuentra la controversia sobre recursos naturales y rentas. A su vez, en lo político, es preciso apuntar dos elementos, por un lado, el predominio de un liderazgo 'caudillista', por otro, un discurso 'popular' que plantea el problema federal en términos de enfrentamiento Nación-provincia. La Nación es presentada como única responsable de los seculares males provinciales¹⁰.

Las estrategias del líder en el exilio¹¹ solían perjudicar profundamente a algunos dirigentes locales; así las órdenes de votar en blanco o de apoyar a determinados aliados no peronistas, no fueron siempre aceptadas por los grupos provinciales. Los más exitosos en esta estrategia fueron los hermanos Sapag, que en Neuquén llegaron a hacerse de un caudal político propio a partir de la creación de un nueva fuerza provincial: el *Movimiento Popular Neuquino*.

Recordemos que Neuquén revistió el carácter de territorio nacional entre 1884 y 1955, lapso prolongado que impuso a este espacio una situación de subordinación política. En efecto, contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del Estado nacional, los territorios son una creación ex-lege, precisamente en el momento en que aquél se consolida en el contexto del triple proceso que determina su constitución: creación de mecanismos político-institucionales, formación del

⁹ Entre las principales secciones de Tres Banderas, podemos destacar la dirigida por César Porto en Buenos Aires, Carlos Maya en Entre Ríos, Francisco López Bustos en Santiago del Estero, Ricardo Obregón Cano en Córdoba y Alberto Osella Muñoz en Santa Fe. En: *Primera Plana*. Buenos Aires, 1964, 110, p.9.

¹⁰ J.M. Caro Figueroa: "El Partido Tres Banderas en Salta: un caso atípico". En: AA. VV., op. cit., pp. 136-137.

¹¹ Recordemos que antes del exilio, Perón había designado para hacerse cargo del movimiento a figuras que venían de otros troncos políticos, fundamentalmente del radicalismo, como Oscar Albrieu, Francisco Anglada, John Cooke y Alejandro Leloir. En forma inmediata se muestran dos vertientes: la de Cooke, partidario de impulsar al adversario al poder, esto es, a Frondizi. Y la de Albrieu-Leloir, que propugna apoyar a las agrupaciones filoperonistas. En este contexto, surge el Partido Laborista con Cipriano Reyes (1956).

mercado nacional y del sistema hegemónico de dominación. Estos espacios se incorporaron a la estructura político administrativa nacional una vez *ocupada* el área hasta entonces hegemónizada por el indígena y cuestionada por el vecino país. Abocada a su incorporación definitiva, la instancia nacional trata de efectivizar su presencia a través del ejército y la legislación. Ello supuso trazar estrategias que apuntan a consolidar la Nación, tanto en su aspecto material -integración territorial- como en su faz abstracta o ideal -sentimiento de pertenencia e identidad¹².

Estas estrategias no operan en un vacío histórico. Por el contrario, las formaciones sociales perdurables de la Campaña que vinculan el nuevo territorio con el área chilena colindante marcarán una tendencia opuesta a la que venía planteada desde el gobierno nacional. Así, el Estado central a través de su presencia efectiva, verifica un lento desarrollo de las bases materiales y sociales consecuencia de diferentes modalidades de intervención.

Pero de los problemas que afectan el desenvolvimiento político y económico de los territorios, los más serios son, sin duda, los relacionados a la negación de los derechos políticos de sus habitantes. No obstante ser las gobernaciones partes integrantes de la Nación, los habitantes que viven en ellas no son considerados ciudadanos ya que carecen de derecho al sufragio para la elección de las autoridades locales y nacionales. Sólo pueden elegir autoridades comunales y esto siempre que se hubiera constituido en el lugar de su residencia un concejo municipal. Se plantea así la paradójica situación de que los propios habitantes del territorio se encuentran en situación de inferioridad en relación a los extranjeros, ya que éstos, luego de cuatro años de ciudadanía en ejercicio, podían ser elegidos diputados por la provincia donde tenían su residencia y, con seis años, podían ser senadores; sin ninguna antigüedad estaban habilitados para participar en elecciones nacionales, provinciales y municipales.

En otros términos, los territorios no cuentan con representación en el Congreso y la cuestión de la autonomía que lleva implícito el de la provincialización no es un tema central de las discusiones de los sucesivos intentos de reforma de la legislación para estos espacios, a pesar de que en muchos casos, reúnen las condiciones poblacionales para efectivizar la conversión en provincia. Recién a comienzos de los años 1950 se les otorga representación con voz y sin voto -delegados territorianos- en la Cámara de Diputados. La provincialización se concreta practi-

¹² Sobre el tema de la formación de la Nación ver Orietta Favaro: "Reflexiones en torno a realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955". En: *Realidad Económica*. Bs. As., Iade, 1997, 144.

camente hacia los finales del régimen peronista, asistiendo a la prórroga que supuso la "Revolución Libertadora"¹³.

Por lo tanto, acordamos con Palermo en el sentido de que la situación descripta crea las condiciones para la emergencia de una *cultura política*, un estilo de articulación de intereses escindidos de las identidades nacionales y centrado en el plano municipal y provincial, tanto en términos de inscripción de proyectos u orientaciones globales ("federalismo"), como de canalización de demandas y el estado provincial se constituye en el ámbito de articulación. Dicho de otro modo, la ciudadanía se constituye *provincialmente*, los sectores dominantes política y económicamente, en general, expresan sus intereses en términos de consensualidad interna frente al poder central. La interpelación es exitosa porque la participación política se reconoce a sí misma como sujeto provincial antes que radical, peronista, etc.¹⁴.

Lo expuesto adquiere mayor fuerza si nos remitimos a otras experiencias políticas en territorios nacionales. Aún en los que surgen fuerzas locales, no logran concretarse exitosamente en el tiempo. La respuesta nos remite a lo político, un lugar donde los sujetos sociales pueden reconocer sus intereses contradictorios y establecer consensos mínimos. Ya en 1958, cuando se realizan las primeras elecciones en Neuquén en su carácter de provincia, aparece una manifestación clara de lo expuesto. La plena vigencia de la Constitución de Neuquén y el resultado de los comicios otorgan a la fórmula Edelman-Asmar, el gobierno provincial. En esa instancia, cabe destacar que el voto en blanco es del 20%. Ello está demostrando, sin desconocer la realidad nacional enmarcada en la proscripción del peronismo y sus consecuencias en la escena política, una particularidad del electorado neuquino. Realizando un análisis minucioso que excede el marco de la proscripción y de la propia división en el interior del radicalismo "...mientras en el orden nacional, el primer lugar lo ocupan los votos en blanco y segundo la UCRP, aquí la mayoría de sufragios es obtenida por la UCRI. Es decir, esta fracción del radicalismo supera el número de votos en blanco que ocupan el segundo lugar y la UCRP que había obtenido el triunfo en las elecciones nacionales, queda relegada al tercer lugar"¹⁵.

El peronismo había sido una fuerza importante durante la última etapa territorial, dado que en las elecciones de 1951 en las que Neuquén participó para los cargos de presi-

¹³ Sobre este tema ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un viaje en los años '30". En: *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As., 1995, 9.

¹⁴ Vicente Palermo: *Neuquén: la creación de una sociedad*. Bs.As., CEAL, 1988, pp.16-17.

¹⁵ Mario Arias Bucciarelli, Alicia González y María Carolina Scuri: "La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino, 1955-1970". En: Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli: *Historia del Neuquén*. Bs. As., Plus Ultra, 1993, p.337.

dente y vice, casi no hubo votos en blanco y la mayoría se expresó por el justicialismo. En otras palabras, la elección de 1958 demuestra que un sector importante de la vida política no encuentra canales políticos/partidarios a través de los cuales expresarse. Ello se reafirma con los conceptos vertidos por Felipe Sapag para explicar el surgimiento del MPN:

*"Corría el año 1958 cuando en enero llegó la orden de Perón: había que votar por Frondizi. Todos obedecieron menos nosotros. Nosotros no. En Neuquén se votó en blanco en 1958. No aceptamos ni pactos ni componendas. Entonces nos reunimos un grupo de amigos y decidimos formar el Movimiento Popular Neuquino. El fin era claro: defender los intereses provinciales por encima de las diferencias ideológicas nacionales. Ser independientes. Por supuesto que somos peronistas, pero no aceptamos la verticalidad. La verticalidad impide manifestarse al pueblo, votar por sus dirigentes. Aquí lo entendimos así, y así hemos seguido"*¹⁶.

Efectivamente, en el Campamento 1 de YPF en Plaza Huincul y Cutral Co, -ambas localidades del departamento Confluencia- en el que se encuentra asentada la población surgida como consecuencia de la actividad petrolera estatal, se comienza a reunir -a comienzos de los años 1960- un grupo de personas vinculadas a la actividad pública y política en general. Los asistentes se plantean como objetivo crear una estrategia partidaria que les permita sortear el momento político y canalizar los votos en blanco. Entre las figuras que participan se destacan importantes comerciantes del área petrolera y figuras relacionadas a la actividad ganadera del sur neuquino, como así también, dirigentes de la capital provincial. Entre otros cabe destacar a Pessino, Borrini, Laurino, Acuña, Pérez Calvo, Arias, Rodríguez, Osornio, Del Pin, Argat, Benigar, Creide, Flores y los hermanos Sapag.

En efecto, los Sapag, hijos de Canaán Sapag, pertenecen a una familia que había llegado a Zapala hacia 1890 desde el Líbano. De los cuatro hijos, tres de ellos Elías, Felipe y Amado desempeñan cargos públicos y políticos desde la década del '30. Los dos dirigentes que más se destacan, en este sentido, son Elías y Felipe, ya que Amado se mantiene centralizado en diversas actividades en Zapala. Precisamente son los Sapag, las figuras claves del proceso que se analiza.

Recordemos que a mediados de la década de los años 1940, los Sapag están vinculados a la creación del Partido Laborista en Neuquén, éste se convierte más adelante en el Partido Único de la Revolución, para fusionarse luego con los sectores que dieron origen al Partido Justicialista. Posiblemente la familia desarrolla

¹⁶ AA.VV. "La historia de los partidos provinciales. El Movimiento Popular Neuquino". En: *Revista Redacción*. Bs.As., 1983.

hasta los años '30 sus actividades comerciales en Zapala, trasladándose en 1932 -en el marco de la crisis- Elías y Felipe a Cutral Co. Allí comienza la actuación política de ambos, desde su accionar en las comisiones vecinales a la propia intendencia a cargo de Felipe Sapag desde 1952 hasta que se produjo la caída del peronismo en 1955.

Durante la proscripción peronista, ex funcionarios de la etapa territorial y dirigentes peronistas se ponen de acuerdo acerca de la estrategia a seguir. La idea propuesta por los hombres de Cutral Co y Plaza Huincul no es compartida por el resto del peronismo neuquino, especialmente de la capital, el ex gobernador Pedro Luis Quarta continúa acatando las órdenes de Perón. En este contexto de divisiones en el interior del peronismo local, surge el 4 de junio de 1961 en la localidad de Zapala en la Asamblea Provincial Peronista, una nueva fuerza provincial: el *Movimiento Popular Neuquino (MPN)*. El Acta fundacional da cuenta del compromiso asumido por los presentes de regresar a las filas peronistas cuando finalice la inhabilitación de esa fuerza:

*"Comprometemos nuestra palabra de honor que para el caso de que a nuestro partido le fuera levantada la proscripción al comicio y volviere a la lucha con cualquiera de sus nombres tradicionales el Partido que surge de este Congreso y arriba individualizado (se refiere al MPN) caducará sin ninguna división en el tiempo y el espacio, como entidad política, cesando en todos sus efectos jurídicos legales quedando en consecuencia disuelto, para plegarse unánime al partido madre que obedece y reconoce como único jefe al General Juan Domingo Perón"*¹⁷.

Mientras tanto, en el orden nacional, el peronismo lleva a cabo una serie de avances y retrocesos en cuanto a la política de integración con el frondicismo, como resultado de algunos logros, en particular, la comprobación de que las órdenes de Perón no siempre se cumplían. En 1961 una convocatoria a la unidad lleva a la mayoría de los neoperonistas a retornar al movimiento. Por otra parte, se constituye un Frente Justicialista para las elecciones de gobernadores provinciales y diputados nacionales desde fines del '61 a comienzos del año siguiente. En las elecciones en algunas provincias triunfa Frondizi, a veces a través de una alianza con partidos provinciales. Esto lleva a la UCR1 a realizar una lectura equivocada respecto del resultado total del acto electoral. En tal orden, se levanta la proscripción al peronismo, que a través de la Unión Popular, se transforma en el polo de absorción de votos justicialistas¹⁸. Así los peronistas y partidos neoperonistas ganan la mayoría de las bancas de diputados y gobernaciones de la provincia. En *Neuquén triunfa el Movimiento Popular Neuquino*.

¹⁷ Texto del Acta firmada el 4 de junio de 1961.

¹⁸ M.F. Arias y Raúl García Heras: "Carisma disperso y rebelión: los partidos neoperonistas". En: Samuel Amaral y Norberto Plotkin, op. cit., p. 106.

Sin embargo, como es sabido, el conjunto de la situación planteada lleva a la caída de Frondizi en marzo de 1962. Previamente había accedido a la presión de las FFAA. para intervenir las provincias en las que el justicialismo había obtenido mayoría, siendo excluida, entre otras, Neuquén¹⁹. Cabe señalar por último, que el desarrollismo a partir del '62 y ante el fracaso de su gestión, modifica su estrategia política. Ahora, evitará cualquier obstáculo que impida la 'revolución desarrollista'. Por lo tanto, los procedimientos democráticos no son los únicos medios a utilizar para lograr sus objetivos; se despliega entonces, un mecanismo tendiente a incluir en una alianza a los "sectores modernistas y dinámicos de las FFAA"²⁰.

El problema jurídico político de la sucesión presidencial es mediatizado por las fuerzas armadas, con la designación del presidente provisional del Senado, el rionegrino, José María Guido (UCRI), quien asume el gobierno nacional, con el aval de la entonces Corte Suprema de la Nación²¹.

El doctor Guido no tiene por delante una misión fácil. Debe gobernar un país dividido y asumir un interregno que desemboca en la institucionalización del país. Un poco más de un año y medio dura su gestión en la cual se promulga un nuevo Estatuto de los Partidos Políticos, una nueva ley electoral y se llama a elecciones, concretadas en julio de 1963. La antinomia peronistas -antiperonistas no se supera y el manejo arbitrario de los mecanismos electorales vuelve a excluir a una parte; fragmentando aún más el tejido social. De este modo, el peronismo intensifica sus desacuerdos internos y el Consejo Coordinador asiste a la renuncia de su secretario, Raúl Matera. Se complica así, el intento de formalizar un Frente en el que se pretendía el predominio de la Unión Popular. No obstante, la fórmula presidencial Solano Lima (conservador popular) y S. Begnis (UCRI) complica la escena política nacional. En este marco, dice Elías Sapag: "Estamos en rebeldía dentro del justicialismo... Lo de Solano Lima nos horrorizó"²².

¹⁹ Entre las provincias excluidas de la intervención por Frondizi, además de Neuquén está Salta (inicialmente también Jujuy y San Juan).

²⁰ La UCRI (1958-1963) luego MIR (1964-1965) denominaciones que adquiere en este período, era visto por los partidos que sellaron el acuerdo tácito que llevó a todos a la "Revolución del '55", como el principal involucrado en la transgresión de la política desde el pacto de Caracas. Ese acuerdo estipulaba no sólo que el peronismo no podía ganar elecciones sino que debía ser debilitado. Por lo tanto, si bien podía intentar captar electorado peronista, debía hacerlo a través de procedimientos que simultáneamente lo debilitaran como actor político independiente. En: Catalina Smulovitz: "El MID o la desilusión de la política". En: AA.VV.: *Phwal...*, op. cit. pp.108-109.

²¹ El radicalismo intransigente se divide aún más con motivo que uno de sus hombres se presta al juego político de las fuerzas armadas. Los que apoyan a Guido lo hacen en el marco del convencimiento que se podía evitar que la suma de poder cayera en manos de partidos que habían erosionado la gestión frondicista.

²² *Primera Plana*. Bs.As., 1964, 65, p.20.

Sólo el MFD de Durand en Salta y el MPN de Neuquén se mantienen fuera del Frente. El partido provincial no participa de la reorganización del movimiento ni la lucha interna entre Iturbe, Matera, Anglada y Vador.

De esta situación, continúa Sapag diciendo:

"Con este silencio y la acción que desplegamos desde las posiciones públicas que el pueblo nos otorgó (recordar la elección de 1962) servimos a la unidad del movimiento" (sic)... "Los peronistas necesitamos recuperar la plenitud de nuestros derechos y no hay otro medio que el respeto a las instituciones. A su vez, el pueblo necesita una política que lo ampare, que lo ayude a vivir y no puede esperar indefinidamente *una política tan equívoca como la integración o el Frente*"²³.

Neuquén y la política.

El Movimiento Popular Neuquino en el gobierno, 1963-1966.

En las elecciones del 7 de julio de 1963, en las que a nivel nacional accede al gobierno la UCRP, en Neuquén triunfa la fórmula Felipe Sapag-Pedro Mendaña. El partido provincial no sólo tiene mayoría en la legislatura, sino que también impone sus candidatos en la casi totalidad de las intendencias y comisiones municipales²⁴.

La prensa porteña, frente a este fenómeno político, se pregunta si Sapag es peronista. Los dirigentes del partido responden con cautela porque, por un lado, necesitan mantener el apoyo de la masa peronista; por otro, se encuentra aún vigente, la legislación represiva. Pero sus votantes, la mayoría de la población neuquina no titubea en declararse 'sapagista'.

En el poder legislativo, además de los diputados emepenistas, hay dos representantes de la Unión Popular, dos de la UCRP, dos de la Democracia Progresista (Aramburu) y cuatro de la UCRI (divididos en frondicistas y alendistas). En la inauguración del segundo período de gobierno constitucional, Felipe Sapag reafirmando las bases peronistas dice:

*"Llegamos representando una corriente de profunda raigambre popular y de hondo sentido nacional, que quiere contribuir activamente al reencuentro de todos los argentinos y participar en la reconstrucción económica de la provincia y la patria, con medidas que defiendan la soberanía nacional y disponga una equitativa distribución de la riqueza..."*²⁵.

²³ *Ibid*, p.21. El destacado es nuestro.

²⁴ Según el Censo de 1960, Neuquén tiene 8 municipios y 16 comisiones de fomentos. En: Cámara de Diputados de la Provincia de Neuquén: *Diario de Sesiones*. 1961, tomo XI.

²⁵ Cámara de Diputados de la Provincia de Neuquén. *Diario de Sesiones*, 1963, tomo I, p.2.

A continuación realiza una serie de enunciaciones apelando a la memoria de los habitantes de Neuquén, con el objeto de redefinir las relaciones estado y sociedad, en el marco de un escenario societal heterogéneo

*"Durante setenta años, los neuquinos, extranjeros en la propia patria, sin derechos cívicos, ni representantes en el Congreso, quedamos postergados en el concierto nacional. La República está en deuda con nuestra Provincia, que le ha suministrado por largos años y sigue haciéndolo, ahorro de divisas, por el abastecimiento de petróleo, gas y materias primas exportables como lanas, cueros, frutas y minerales. No ha recibido, en cambio, ninguna de las obras fundamentales para su desarrollo; sólo la herencia de vivir pobres en una tierra rica"*²⁶

El discurso expresa con claridad la presencia y articulación de los componentes del proyecto convocante que se intenta poner en marcha. De lo que se trata es, desde el estado, 'moldear la sociedad' con un andamiaje de cuestiones que hacen efectivamente, al sentir de los habitantes de Neuquén

*"En un federalismo bien entendido, no puede haber hijos y entenados. El federalismo no puede ser una palabra hueca. Con firmeza reclamaremos a la Nación la práctica equitativa de una justa retribución de los esfuerzos y de los derechos de cada uno"*²⁷.

En consecuencia, se apunta a reformular y fundamentar algunas proposiciones generales que ayuden a corporizar el proyecto, poniendo el acento en las relaciones estado provincial-Estado nacional, estrategia que permite al partido gobernante trasladar los conflictos sociales. Recordemos que el *federalismo*, como problema, va más allá de las normas constitucionales; es necesario captarlo como una realidad dinámica porque se conjugan lo político y lo jurídico. En este sentido, no debe imputarse sólo al poder central el fenómeno de la 'sucursalización de las provincias', sino también a las propias provincias, que no resisten el avance y que, a veces, además de tolerarlo, lo provocan con requerimientos de ayuda²⁸.

Las políticas económicas y sociales que se adoptan desde el gobierno central, plantean campos de conflicto de competencia entre lo federal y lo provincial. En este marco y, con la convicción de que la relación Estado nacional-estado provincial se define en el senado, lugar donde todas las instancias están representadas por igual, los dirigentes emepenistas interactúan elaborando un discurso político totalizante, cuyos ingredientes ideológicos apuntan a darle un marco contenedor de la sociedad convo-

²⁶ *Ibid.*, p.3.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Pedro Frías: *El federalismo argentino*. Bs.As., 1980,p.3.

cada a expresarse en la fuerza local, la que resignifica la relación a favor del espacio neuquino tanto en su dimensión económica como social.

En este orden, el gobernador describe la realidad neuquina, plantea medidas de acción que son enunciadas en numerosos ítems y finaliza su propuesta diciendo:

*"Este panorama económico social desolador, se puede transformar al conjuro de la iniciativa y entusiasmo mancomunado del gobierno y pobladores, pues disponemos de recursos extraordinarios, que esperan una acción planificada....que impulse la economía y eleve el nivel de vida, asegurando fuentes de trabajo..."*²⁹.

La planificación se explica a continuación a través de un plan de desarrollo que incluye: obra pública, política social, industrias, comunicación, etc. La necesidad de planificar la obra de gobierno aparece en forma permanente en los enunciados tanto de los miembros del ejecutivo como de los legisladores emepenistas. A los seis meses de gestión, en un mensaje a la Cámara, los máximos exponentes del partido provincial plantean lo que sería la estrategia más importante para la legitimación del estado provincial: "...el motivo principal de nuestra gestión son: educación, salud y trabajo"³⁰.

El impulso al desenvolvimiento económico social de la provincia continúa a través de los beneficios obtenidos como consecuencia del accionar y de las alianzas tejidas en el poder central, principalmente, por parte del senador Elías Sapag y por el diputado Solana. En efecto, los neoperonistas colaboran con el gobierno nacional en el plano parlamentario, a cambio, obtienen satisfacciones importantes que apuntan a cubrir necesidades financieras de sus respectivas provincias, Neuquén entre ellas. En este marco, es funcional la designación de Oscar Albrieu, riojano, ex UCR, último ministro del interior de Perón, como director de YPF a partir de 1964 en representación de Neuquén. La relación entre los Sapag y el vicepresidente Perette es vista por el peronismo, que hacia 1965 trabaja activamente para el regreso de Perón, como un intento encaminado a "destruir la hegemonía del grupo ortodoxo"³¹.

El objetivo de los neoperonistas, según ellos mismos afirman, no es escindir el movimiento, sino hacer oír sus puntos de vista en el justicialismo, partiendo de la premisa de que Perón hace ya muchos años que se encuentra fuera del país y ello lo aleja de la realidad nacional. Tampoco estaban de acuerdo con el integracionismo de Perette, afirman que les interesa "ir estableciendo coincidencias concretas en la acción práctica de cada día y la Cámara de Diputados es ideal par ensayar esa política"³².

²⁹ Cámara de Diputados de la Provincia. *Diario de Sesiones*. Neuquén, 1963, tomo I, pp.3-4.

³⁰ Cámara de Diputados. *Diarios de Sesiones*. Neuquén, 1964, tomo I, p.28.

³¹ *Primera Plana*. Bs.As., 1964, 110, p. 8.

³² *Ibid.*, mayo 1964, p.7

En realidad, 'los políticos que se rebelaron contra Perón' como titula la prensa de la época, lo habían hecho el 7 de julio de 1963 cuando se negaron a acatar las indicaciones de Madrid y aconsejaron votar por las listas de los partidos provinciales filoperonistas. Así obtuvieron seis senadores, catorce diputados y el gobierno del Chaco y de Neuquén. Las figuras más destacadas son Elías Sapag de Neuquén, Alberto Serú García de Mendoza, Oscar Sarrulle de Tucumán y el porteño Francisco Anglada³³. Una notoria situación se presenta con Raúl Matera, quien desacata al Frente y se convierte por cien horas en democristiano al compartir la fórmula presidencial con Horacio Sueldo. Simultáneamente Perón, desde Madrid, anuncia nuevamente su retorno y castiga duramente a los neoperonistas:

*"Los neoperonistas son franco-tiradores que han considerado conveniente esa conducta. Muchos de ellos, siguen siendo peronistas pero no actúan en representación del momento, que ha preferido abstenerse en un proceso de cual está proscripto"*³⁴.

Los neoperonistas se reúnen en dos oportunidades en diciembre de 1964 en un congreso en San Nicolás y en enero de 1965 en Córdoba, en ambas estuvo presente el MPN; definidos por la prensa porteña de la época como 'dirigentes de la pequeña clase media rural argentina'; tenían como objetivo, por un lado, constituir un partido nacional con las principales siglas filoperonistas provinciales y, por otro, utilizar el andamiaje confederal para negociar con los directivos ortodoxos un pacto de repercusión nacional que los beneficiara. En realidad, pensaban concretar un gran partido federado de importancia nacional.

En los congresos aparecen dificultades planteadas por el sindicalismo, que para estos momentos, tenía una figura central en el proceso que sigue: Augusto Vandor. En este sentido, el líder de los metalúrgicos cuestiona duramente la reunión de San Nicolás, afirmando que se están produciendo connivencias entre los neoperonistas y el gobierno para confundir a los trabajadores. No obstante, al reunirse los filoperonistas en Córdoba acuerdan la creación de la Confederación de Movimientos Populares Justicialistas y se designa una comisión nacional integrada por Sapag, Serú García, Tachella (Entre Ríos) y David Casas (Jujuy) para entablar negociaciones con la cúspide ortodoxa. A su vez, la constitución de la Comisión Pro Retorno, formada entre otros, por Carlos Lascano, César Faermann y Antonio Cafiero, plantean la necesidad de integrarlos a pesar de la oposición de Vandor.

El anuncio del retorno de Perón junto al planteo de reorganizar el movimiento sobre bases verticalistas, lleva a todos a un reacomodamiento. Por una parte, los denominados *duros* u *ortodoxos*, por otra, los neoperonistas. Estos últimos, saben que el contexto nacional e internacional no es favorable al regreso; paralelamente opera en su favor la sanción del Estatuto de los Partidos Políticos en cuya redacción había intervenido Serú García. Ya había resurgido el partido justicialista que agrupaba a ortodoxos, pero controlado por Vandor, permitiendo hacer un recuento globular de la fuerza política, colocando a los dirigentes frente a duras situaciones. Los intereses contrapuestos entre el sector peronista y los gremialistas iban a entrar en colisión; a ello había que sumar el fracaso del intento de fundir en una sola sigla las nueve escisiones peronistas, entre ellas, el *Movimiento Popular Neuquino*³⁵. Para el gobierno el problema no es sencillo, se trata de una línea insurreccional del sindicalismo avalada por el propio Perón que podía tener implicancias muy serias en la estabilidad institucional; sin embargo, no consigue neutralizar el accionar de ambos: sindicalismo y Perón. Así, los neoperonistas piensan que el electorado no tiene otra salida que votarlos.

Los resultados de las elecciones de 1965 son por todos conocidos. Triunfa el peronismo verticalista controlado por Vandor quien, en este nuevo contexto, comienza a desafiar abiertamente el liderazgo de Perón dentro del movimiento. En consecuencia, se produce el arribo de Isabel Martínez, quien no sólo recorre el país sino que interviene para poner fin a los intentos hegemónicos del dirigente metalúrgico.

Mientras retrocede el horizonte de los neoperonistas en la escena política nacional, el MPN se encuentra reformulando permanentemente sus alianzas y construyendo el aparato estatal provincial. Señala la prensa:

*"La política neuquina se decide en consejo de familia. Por fortuna, se respeta con toda pulcritud la independencia del Tribunal Supremo, de la Legislatura y ninguno de los tres periódicos es oficialista. Pero las ramas ejecutivas del estado -gobernación y municipios- fueron entregadas por voto popular a una familia que ya tiene dimensiones de clan, jerárquicamente organizada e íntimamente unida, a la manera árabe"*³⁶.

No obstante, -continúa la editorial-, consultados los opositores políticos, ninguno habló de nepotismo. La oposición local critica algunos vicios del régimen, *dávivas a costa del erario* dice el ex ministro de economía ucrista, Clemente Ordóñez o "no hay presu-

³³ Francisco Anglada se había iniciado en la vida política cerca de Balbín. De padre ferroviario y radical, milita en los años cuarenta con Cetrá y Leloir, ambos emigran al peronismo después de 1943. Se desempeña en la última parte del gobierno peronista como ministro de educación.

³⁴ *Primera Plana*. Buenos Aires, 1964, p.10

³⁵ Las restantes son Unión Popular, Unión Provinciana de Tucumán, Unión Popular Mendocina, Partido Tres Banderas de Entre Ríos, de Santiago del Estero, Partido Blanco de Río Negro, Justicialista de Salta y Acción Popular de San Luis. En: *Primera Plana*. Bs.As., 6 de julio de 1965.

³⁶ *Primera Plana*. Bs.As., 1964, 65, p. 20.

puesto que resista” afirma Abelli de la UCRP; pero todos aceptan que se estaba llevando a cabo una *política benefactora distribucionista* en la realidad provincial.

Las ‘conflictos’ entre las clases sociales en Neuquén, se dan de forma particular. Las familias tradicionales que se enriquecieron con la conquista al desierto, se mantienen sin aspirar al poder político; acapararon las mejores tierras del departamento Confluencia, criaron ganado en el sur, compraron ‘mejoras’ (pircas, chivas y adobe) y soportan con resignación el calificativo de “negreros” con que en Neuquén se reemplaza al de ‘oligarca’. Los sectores medios, profesionales, comerciantes, técnicos, son una fracción importantísima y, contrariamente a lo que sucede en otros espacios, están sólidamente unidos pasando a un segundo plano las disputas políticas, por lo menos esto es lo que sucede hasta que entra en crisis el régimen de acumulación nacional y el ‘modelo benefactor’ neuquino. La organización sindical, fundamentalmente de trabajadores de la fruta y de la madera, se presenta débil para el momento al que nos referimos, debido a que gran parte de esa fuerza de trabajo es provista por la emigración anual chilena. El único sindicato fuerte es el petrolero, precisamente, Plácido Garrido, secretario de la filial SUPE, declara su apoliticismo partidario, sin embargo, todos afirman que es sapagista y que el gremio había apoyado las campañas electorales del MPN³⁷.

Durante el primer gobierno, 1963-1966, adquieren forma los rasgos que caracterizarán al estado provincial, aumentando su tendencia a la intervención en la economía. Recordemos en este sentido, que el estado en tanto garante de la reproducción social, interviene en el proceso de desarrollo del capital. Así, se van dando las condiciones que permiten legitimarse a la instancia local; es decir, se crean las condiciones materiales para la producción y, generando las funciones políticas, ideológicas y económicas para su propia reproducción.

De lo que se trata es de dar respuestas al crecimiento demográfico, de origen extraprovincial, de sectores medios provenientes de centros urbanos nacionales, de trabajadores de otras partes del país y de familias ‘pauperizadas’ de origen chileno. Estos sectores sociales se expresan políticamente en la fuerza provincial que doctrinariamente es peronista, pero conformada por bases sociales, que en su mayoría, no lo son³⁸. Esto es llamativo habida cuenta de que en el orden nacional, para la misma época, se está produciendo el fortalecimiento y confrontación de los partidos nacionales, situación que corrobora la hipótesis acerca de la *identidad política que se constituye en Neuquén*, en la cual, el pasado territorialiano tiene mucho que ver.

³⁷ *Primera Plana*, op. cit. p. 22.

³⁸ Vicente Palermo: *Neuquén...* op. cit., p. 13.

La afirmación comporta pensar en la conformación de una identidad política signada por la combinación del desarraigo y el federalismo. En otros términos, en la sociedad neuquina se construye un complejo de fuerzas que apunta a condicionar los intereses colectivos con fuertes patrones de ascenso individual. Este es un punto de inflexión que se caracteriza por la presencia de la instancia provincial mediatizando los conflictos y que, a través de los dirigentes, pretende expresar los intereses generales del modelo societal que se pone en marcha a través del estado. Estado fuerte no en sí mismo, sino por el bloque social que resuelve, en cada momento histórico, sus disputas con el resto de la sociedad y ‘controlado’ por la fuerza política local, que aparece como la emergente de un núcleo de ideas de justicia social y federalismo, garantizadas por aquél presentándose por ‘encima de los intereses particulares’.

La Revolución Argentina y los neoperonistas

La cuestión peronista seguía siendo el problema político central del gobierno de Illía. Este tenía sus ideas al respecto; no acuerda con las proscripciones y presume que puede derrotar legalmente a los peronistas. Para ello, piensa aprovechar las contradicciones del movimiento, formalizando alianzas con los neoperonistas para desplazar votos populares conformes por una legislación social avanzada y, por si fuera poco, democratizando los sindicatos.

Las elecciones de marzo de 1965 preocuparon a más de uno. En efecto, la futura conformación del parlamento debido a la fragmentación política, abre especulaciones acerca de la posibilidad de que, cualquiera fuese la denominación por medio de la cual los partidos se presentaran a las elecciones en las provincias, se iba a constituir un solo bloque en el Congreso (44 bancas) y los votos se canalizarían hacia el peronismo³⁹. De este modo, se intensifica el accionar del peronismo ortodoxo y se constituye un punto de inflexión en el neoperonismo, hecho que contribuye a que el sector ortodoxo piense en absorber a los últimos. En estas circunstancias quedan Tres Banderas (Entre Ríos), el Movimiento Popular Mendocino, la línea Las Flores-Luján⁴⁰, el Laborismo, el partido Justicia Social y el *Movimiento Popular Neuquino*. Al respecto, el neoperonismo había reintroducido a Felipe Pessino y a Jorge Solana en la cámara de diputados y a Elías Sapag y a Capraro en el Senado -luego de su negativa de volver al tronco peronista-. Las elecciones internas del justicialismo, por un lado sacudieron el equilibrio de fuerzas entre los diputados nacionales provocando una escisión del bloque: peronistas ortodoxos y neoperonistas. Por otro lado, Vandor, cuyo objetivo era pactar con el

³⁹ *Primera Plana*. Bs.As., 23 de marzo de 1965, p. 10.

⁴⁰ Línea dentro del justicialismo de la provincia de Bs. As. que coordina Francisco Anglada.

gobierno para seguir actuando en representación de las bases peronistas, a efectos de despojar a los neoperonistas de la posibilidad de convertirse en la versión legal del peronismo ⁴¹, acciona contra ellos. El núcleo de este accionar es: incorporación de esa línea o aislamiento. Los sapagistas reafirmando su autonomía se mantienen en el aislamiento.

A su vez, el panorama local no se modifica con la elección del 14 de marzo, reafirmando los mandatos de los diputados emepenistas. La legislatura neuquina estaba compuesta por 15 sapagistas, 4 ucristas, 3 del MID, 2 de la UCRP, 1 demoprogresista, 1 democristiana y 1 independiente. Resulta interesante ver que, en el ámbito local, también se plantean niveles de conflictividad vinculados a la base de la inserción activa del MPN, habida cuenta del accionar de éste a nivel nacional. A estos efectos parece pertinente recordar el cuestionamiento propuesto por un diputado, que se autodenomina 'independiente' y que constituye bloque único en la legislatura neuquina, criticando la actitud de quienes, proviniendo del viejo tronco justicialista, constituyeron el partido provincial; cuestionamiento que lleva a su expulsión partidaria ⁴².

En síntesis, la estrategia del peronismo a nivel nacional es clara: buscar alianzas con sectores afines o provocar fisuras entre los adversarios. Desde esta perspectiva, la operación retorno de Perón había demostrado que el conflicto insoluble estaba en el plano político. A partir de 1964, las cosas cambian y la eventualidad de un golpe de estado ya no es un rumor, antes bien, se discute abiertamente entre políticos y en la prensa en general ⁴³. Se piensa que si se lograra aislar a la política se podría alcanzar el equilibrio, precisamente, éste fue el programa de la denominada "Revolución Argentina" que fracasó no sólo "porque ese equilibrio social que se creía alcanzado era frágil y la transformación continuaba, sino porque básicamente la teoría de los factores de poder era falsa..." ⁴⁴. En realidad, entre los factores de poder no sólo estaban las FF.AA., sino los propios sindicatos que a través de alianzas 'espúreas', colaboraban en poner en el gobierno a Onganía. Algunos de los dirigentes de estos últimos, aspiraban desde ya hacía un tiempo a construir, a partir del peronismo, un movimiento político del que su jefe no sería más que el inspirador. La figura más importante, como es sabido, fue Augusto T. Vandor 'cortejado' por desarrollistas y militares.

⁴¹ *Primera Plana*. Bs.As., 14 de julio de 1964.

⁴² Cámara de Diputados de la Provincia..., op. cit. 1964, tomo VII, p.19.

⁴³ *Primera Plana* en su edición del 18 de mayo de 1965 anuncia que las fuerzas armadas acataban el pronunciamiento electoral que había dado la victoria al justicialismo y designaban a Juan Carlos Onganía como su representante. Sin embargo, analizando la situación política, caracteriza tres sectores golpistas: el *colorado* (Rauch, Toranzo Montero, Menéndez, etc.), el *violeta* (Lanusse, Urriburu y Alsogaray) y el *oportunist* (Osiris Villegas y Carlos Rosas).

⁴⁴ Tulio Halperin Donghi: "A treinta años de Argentina en el callejón". En: *Punto de Vista*, Bs.As., 1993, 46, p.7.

En otras palabras, la intervención militar de 1966 no se plantea como una medida correctiva y transitoria destinada a reordenar los conflictos preexistentes; pretende reformular los principios mismos de la legitimidad política, construir un nuevo orden ⁴⁵.

En este orden político, las teorías del 'colonialismo interno' que están en boga en los años '60 simplifican la situación. Dicha formulación, que ya estaba presente en el más rancio conservadorismo y esgrimida contra gobiernos constitucionales a los que se identificaba con el fenómeno 'aluvional', se replantea durante el régimen de Onganía. Ahora se pone en circulación la teoría de los 'dos países' que debía suministrar una base teórica para sostener la idea de los gobernantes naturales (los caudillos provinciales) quienes debían conferir legitimidad al régimen de facto. Por otra parte, la existencia de partidos provinciales, es funcional al gobierno militar y son cultivados ya que se los piensa como alternativa posible frente a las grandes fuerzas nacionales; avalando -de este modo- la 'rebelión' local de algunos caudillos contra las conducciones nacionales.

Recordemos que en los años 1960, se presentaron situaciones determinantes en el proceso sociopolítico argentino. El más significativo es el *cordobazo*, la primera gran fisura al proyecto autoritario de reformulación del capitalismo dependiente que sostiene la "Revolución Argentina". Por otro lado, en el marco de la modernización abierta y de las contradicciones del complejo militar-industrial -como lo denomina Rouquié- se emprende la construcción de represas hidroeléctricas centrales que se venían planificando hacía ya varios años. Precisamente en el Chocón, estalla un conflicto obrero que plantea, por la propia complejización que va tomando en la medida que avanza, un nuevo desafío al régimen de Onganía. Es en este contexto, que el gobierno militar solicita a Sapag regresar al gobierno de la provincia, del cual sólo cuatro años atrás había sido destituido.

En efecto, el descrédito en que se vio envuelto el gobierno de Rodolfo Rosauer lo llevó a renunciar en 1969 ⁴⁶, a pesar de que el gobierno militar le había solicitado

⁴⁵ Catalina Smulovitz: "La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia". En: *Desarrollo Económico*. Bs.As., IDES, 1993, 131, p.419.

⁴⁶ El ingeniero Rodolfo Rosauer, profesional que se desempeñó durante varios años en organismos nacionales, si bien residía en Bs.As., por razones de administración de sus negocios tenía intereses en la provincia de Río Negro. Fundador de Pomona y autor de un ambicioso proyecto de colonización del área donde poseía tierras, en la isla de Choele Choele. Hermano de Juan Rosauer, importante propietario cipoleño del vivero Los Álamos. Sobre el gobierno de Rosauer, ver Orietta Favaro: "La Revolución Argentina y las provincias. Neuquén: cambios y continuidades en el espacio provincial, 1966-1970". En: Orietta Favaro (Dir): *Estado provincial y sistema político...* op. cit. .

continuar hasta marzo para paliar los efectos del conflicto en el Chocón⁴⁷. El nombramiento de Sapag debe inscribirse en el contexto de los propósitos de la revolución de ampliar en forma urgente sus bases, a pesar de que, su designación provoca discusiones entre los sectores que la sustentan. En el seno de los adherentes a la revolución algunos piensan que las provincias deben ser gobernadas por hombres elegidos por su eficacia, honestidad y representatividad, en particular hombres *formados por la revolución*; otros piensan que se deben nombrar gobernadores naturales. La principal crítica a Sapag es que se había manifestado públicamente opositor al golpe del '66 y, en forma permanente, denunciaba al Estado nacional por considerar a los gobernadores como simples 'empleados del poder central'.

Durante este proceso es interesante señalar la relación peronismo-gobierno y, en este sentido, el rol que juegan los neoperonistas. Es evidente que el golpe genera expectativas, por un lado en el movimiento obrero liderado por Vandor quien piensa que el gobierno constitucional había, sistemáticamente actuado en su contra y, en el nuevo escenario, el sindicalismo volvería a ser el canalizador de la veda política. Por otra parte, los neoperonistas también tienen expectativas especialmente luego del momento de inflexión, resultado de las elecciones en Mendoza⁴⁸. No obstante el rumbo seguido por la revolución no es el previsto, los filoperonistas no rompen relaciones con el gobierno.

Respecto del gobierno derrocado, es preciso recordar que la Confederación de Partidos Provinciales había sido, a su vez, la única que se mantuvo aliada al gobierno de la UCRP aún en los álgidos momentos de 1965 y que uno de sus dirigentes, Leopoldo Bravo intenta reconstruir una alianza cuya cabeza es Illía, propuesta que éste no acepta. El objetivo es ganar las elecciones de 1967 imponiendo a sus sucesores. En esta estrategia intervino Felipe Sapag, que a su vez, amplía su horizonte de acción rearmando acuerdos con los gobernadores de provincias petroleras como Salta, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut y Mendoza, a efectos de consensuar la

⁴⁷ Hacia fines de 1969 alrededor de 3000 obreros constructores del complejo hidroeléctrico el Chocón, se declararon en huelga. El motivo no es económico, sino político gremial; las cuatro empresas licitantes desconocen una comisión elegida en asamblea al margen de la Unión Obrera de la Construcción, dirigida por Rogelio Coria (dirigente de la CGT), duramente cuestionado por aquella comisión. Los obreros son despedidos y/o apresados, situación que complejiza aún más el conflicto, a punto tal que lleva a interceder al entonces obispo de Neuquén, Francisco De Nevares. En: María Matilde Ollier: *Orden, poder y violencia, 1966-1973*. Bs.As., CEAL, 1989, p.81.

⁴⁸ Recordemos que en 1966 el neoperonista Serú García, impulsado por Vandor, pretende alzarse contra Perón en los comicios de Mendoza. Éste envió a Isabel Martínez para apoyar al ortodoxo Corvalán Nanclares que logra aventajar electoralmente a García, precipitando el golpe y produciendo la *declinación* de los neoperonistas.

modificación de las regalías. Ello en el marco de un pedido para alterar el precio del metro cúbico de petróleo y el aumento de la coparticipación federal. Éste es el sistema que define el monto de los ingresos destinados a las provincias y el que percibe la Nación. Su caudal está conformado para la época, por una variedad de aportes y las provincias obtenían un interesante aumento de su participación respecto de años anteriores.

Ahora bien, en la nueva coyuntura política de los años 1970, los gobernadores de algunas provincias, entre ellas Neuquén, retoman el intento de organizar una plataforma política, en esta oportunidad para la candidatura de Alejandro Lanusse. Se denomina Confederación Popular Federalista, surge en 1969 y el ideólogo de este intento de estructurar un frente es Horacio Agulla, un abogado cordobés radicado hacía tiempo en Capital. Se desempeñó como interventor en Santa Cruz durante el gobierno de Guido y llegó a ser diputado por esa provincia. En la reunión realizada en Córdoba habían participado, entre otros, Ismael Amit (ex frondicista, La Pampa), Horacio Guzmán (ucrista, Jujuy), Carlos Imbaud (socialismo cristiano, Tucumán). También se encuentran presentes los demócratas conservadores de Misiones, Capital Federal, los populistas de Catamarca, Jujuy, San Luis y los laboristas de Córdoba. Al respecto dice Primera Plana "La joya de la reunión fue Armando Gutiérrez, veedor del Movimiento Popular Neuquino, cuyo líder máximo, Elías Sapag, ya había anunciado su lealtad a Perón"⁴⁹. En efecto, Elías Sapag, Ricardo Durán y Alberto Serú García comunican oficialmente que el neoperonismo responde a Madrid; "Perón es nuestro candidato", dice Sapag y agrega "Si renuncia a ese derecho, decidirán las bases"⁵⁰.

En marzo de 1971, luego del deterioro de la revolución argentina que se venía dando desde fines de los años 1960 y, visualizado activamente, con el accionar de Levingston luego de su visita a Neuquén, se produce el recambio. Asume el tercer conductor del proceso, Alejandro Agustín Lanusse, en un intento, luego de cuatro años, de ganar la confianza de la sociedad en el marco del éxito de los movimientos insurreccionales en nuestro país; etapa que pareció finalizar con el retorno de Perón y la instauración de un nuevo conflicto de legitimidad. Bajo el título *Vuelven los políticos*, la prensa caracteriza la función de Lanusse de la siguiente forma

"...el mundo político esclerosado por las proscripciones, todavía regido por las mismas figuras que intentó desplazar en 1966... Los más prudentes (se refiere a los militares) prefieren, sin embargo, aceptar, resignados, el camino a las urnas"⁵¹.

⁴⁹ *Primera Plana*. Bs.As., 1971, p.14.

⁵⁰ *Ibid*, p. 15.

⁵¹ *Ibid*, p. 8.

El sapagismo, en este nuevo contexto, aparece ligado a la candidatura de Alejandro Lanusse⁵² y, comparando la situación que se estaba viviendo con la que le tocó asistir a Perón en 1945, afirma:

*"A Lanusse lo atacan hoy la ULA, la Sociedad Rural, del mismo modo que en 1945, junto a Braden, combatieron a Perón... Al presidente Lanusse ya es hora de reconocerle personalidad y audacia. Los pasos ya dados han desconcertado a muchos recalcitrantes enemigos del pueblo y ya lo están bombardeando como a un traidor de clase... Ese es un buen síntoma: en varios puntos del país, grandes concentraciones de trabajadores le han demostrado que el calor popular es saludable y parece que le está perdiendo el miedo al calificativo de demagogo"*⁵³.

Sin embargo, como peronistas, los Sapag conocían lo que significaba enfrentar abiertamente las órdenes de Madrid. Por ello, cuando Perón ordenó la unidad, Elías la acató y simultáneamente reafirmaba que Lanusse no estaba descartado. Decía Felipe Sapag a fines de 1971 "No puede haber exclusiones para el comicio. Tampoco Lanusse debe ser excluido". Esta acción fue un escollo al plan de Córdoba e hizo fracasar la Confederación.

En un intento de resignificar el proceso, se reunieron, en San Carlos de Bariloche, Lanusse y los Sapag en marzo de 1972, poco tiempo antes de que Elías emprendiera viaje a España con el objeto de entrevistarse con Perón. Éste tarda en recibirlo. Es importante señalar que la prensa difunde información contradictoria y en variadas oportunidades desmentida. En este estado de cosas, se publica en Neuquén un documento escrito por Perón en mayo de 1970, dirigido a Buenaventura Vai, en el que lo felicita por su firmeza frente a la defección de los Sapag. Ello contradice, a su vez, el apoyo que le otorga el caudillo a éstos últimos al producirse las elecciones de 1973.

Consultado Elías Sapag sobre las razones de su viaje a Madrid dice:

*"Lo hicimos para abrir cauces al pueblo peronista de mi provincia, privado de la lógica participación por el centralismo de los dirigentes porteños, ajenos a los sentimientos federalistas de los hombres de provincia"*⁵⁴.

⁵² *Primera Plana*, en una entrevista realizada en noviembre de 1971 a Elías Sapag, comenta la relación entre la familia Sapag, importantes comerciantes de Zapala y consignatarios del ejército y los Lanusse, vinculación que data de la época territorialiana cuando los militares se encuentran instalados en varias áreas del espacio neuquino.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Primera Plana*. Bs.As., 1972, p.11.

Aclara que no hubo desobediencia a Perón, sino a la "falsa conducción de los centralistas porteños".

En la provincia de Neuquén la política pública llevada a cabo no cambia demasiado entre el golpe de 1966 y la nueva asunción de Sapag, debido a la creación del organismo técnico que elabora, proyecta y planifica políticas para la provincia: COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo Económico). Este organismo depende del poder ejecutivo y desarrolla en su seno proyectos tendientes a la diversificación económica del estado provincial. Constituido por técnicos y economistas, saldría del Consejo la mayoría de los equipos económicos orientadores de esa política, aún en gobiernos no constitucionales, lo que demuestra su grado de incidencia en el desarrollo de la provincia.

Los Sapag, en el marco de la lucha 'por la formación de un fuerte espíritu regional, para que las provincias patagónicas tengan injerencia en el manejo de sus riquezas', crean un diario en Neuquén: *Sur Argentino* (12 de septiembre de 1970). La sociedad que lo edita está integrada por el gobernador y sus hermanos: Elías, Amado y José. Su director, Elías Sapag, define en su inauguración el ambicioso programa "...bregar por las reivindicaciones federalistas"⁵⁵.

El federalismo así enunciado, había llevado a una lectura decisiva para el nombramiento de Sapag en 1970. Queda claro, para los hombres de la "revolución", que el ataque de éste no es al poder ejecutivo nacional, sino a los intereses en juego considerados perjudiciales a la provincia. Uno de los dirigentes decisivos del sapagismo, explica así la gestión del MPN

*"Durante la gestión de Felipe Sapag se emprendió con éxito la defensa de los principios regionales. Se logró el traslado de Hidronor, la provisión de gas natural a todas las localidades por las que pasa el gasoducto, se creó la Aduana seca en Neuquén, la Universidad del Comahue. Además siempre con la finalidad de impulsar la economía local, se capitalizó el Banco de la Provincia... El gobierno hace hincapié en la obra pública y la inversión social..."*⁵⁶.

La inflexión de 1973 y la definición en el sistema político

Desde arriba y desde abajo, la denominada "Revolución Argentina" es impugnada a partir de una conjunción de la numerosa oposición que pone de manifiesto la

⁵⁵ Sobre este tema, ver en esta misma obra el trabajo de Norma García.

⁵⁶ Entrevista a Pedro Salvatori. En: *Primera Plana*. Bs.As., 28 de diciembre de 1972, p. 19.

complejidad de la relación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, como afirma Liliana De Riz⁵⁷, en esa convergencia, el hecho político fundamental es la movilización desde abajo: la sociedad civil amenazando los intentos de estabilizar un esquema de poder. Todo fracasa y Perón aparece como el único interlocutor válido para volver a sus cauces a los sujetos sociales que venían modificando cualitativa y cuantitativamente la sociedad.

Si bien el cordobazo acaba con el onganato, las 'puebladas' no se terminan, antes bien, se continúan produciendo y extendiendo en el interior del país. Sumado a ello, la opinión pública se encuentra afectada por los secuestros, los homicidios y la actividad revolucionaria; para los militares la preocupación radica en la existencia de organizaciones armadas que invocan al peronismo. La posibilidad de un estallido popular, alimentado desde Madrid, es analizada por sectores de las fuerzas armadas.

A decir verdad, desde marzo de 1971, la política argentina tiene dos centros de gravitación: la Casa Rosada y la Puerta de Hierro. El nuevo presidente militar, Alejandro Lanusse, pone en marcha un proceso de institucionalización que politiza al gobierno. Este paso rehabilita la actividad cívica, aún cuando el deshielo no es gratuito, ya que se prepara el Gran Acuerdo Nacional, como la retirada más honorable para los militares. El objetivo es pasar a la normalidad institucional bajo el control de las FF.AA.; para ello, Lanusse -un militar carismático y 'moderno'-, entabla conversaciones con Perón a través del coronel Cornicelli primero, luego por medio del brigadier Rojas Silveira y por último, a través del dirigente neoperonista neuquino, Elías Sapag⁵⁸.

Lanusse realiza una correcta lectura de la realidad. La crisis es política, es de legitimidad y había logrado desagregar el aparato de Estado. En este sentido, la estrategia del presidente según sus propios términos, es "unir a los adversarios y aislar a los enemigos" a partir de la experiencia de 1966. El problema a resolver es cómo lograr una salida política que supone legitimar al peronismo sin desbordar al sistema. El despliegue realizado está signado por el enfrentamiento entre los militares y el gobierno a través de sus protagonistas centrales: Lanusse y Perón⁵⁹. En este orden de cosas, queda planteado el interrogante sobre los neoperonistas en general y, sobre los empenistas en particular.

⁵⁷ Liliana De Riz: *Retorno y derrumbe*. Bs.As., Folios, 1981.

⁵⁸ E. Goldar: "El retorno de Perón". En: *Todo es Historia*. Bs.As., 1992, p.13.

⁵⁹ Liliana De Riz: *Retorno...* op.cit., p.28.

Las líneas de conflicto que reflejan las contradicciones societales giran en torno a la restauración del verticalismo en el interior del movimiento peronista. Los filoperonistas, ya desde mediados de 1971, se encuentran a la defensiva; la mayoría retorna al tronco del partido. A su vez, los escasos intentos de reconocimiento al liderazgo de Perón están condicionados por el mantenimiento de la individualidad de los integrantes; es el caso de algunos neoperonistas como Serú García y los propios Sapag, actitud que les resta espacio político en la medida en que avanza el verticalismo. Esta situación lleva a que todas las fuerzas provinciales neoperonistas, excepto el Movimiento Popular Neuquino, ingresen al nuevo frente constituido: Frejuli⁶⁰.

El peronismo sabe que existe un distrito electoral en donde no se puede depositar excesivas expectativas: Neuquén, 'feudo impenetrable de la política argentina'. El accionar desde Buenos Aires y las giras proselitistas, muestran que es una provincia virtualmente decidida, a pesar de que frente a los nueve binomios presidenciales, los Sapag y el MPN no apoyan explícitamente a ninguno, situación que intentará sin éxito aprovechar el maniquismo⁶¹. La actitud de Cámpora en su viaje a Neuquén es duramente cuestionada por los pocos filoperonistas que quedan. Había dicho, "gobernaré para todos", frase que queda de alguna forma desvirtuada cuando afirma:

*"...con todo el respeto que me merece el pueblo de Neuquén, no entiendo cómo podría votar a un señor que el gobierno nacional no atenderá por no ser peronista"*⁶².

Según la misma fuente, Cámpora ve que los hermanos Sapag buscan dividir al peronismo usando la camiseta peronista. Así, dice la publicación:

*"En rigor, Elías y Felipe Sapag intentaron mantener su predominio sobre la provincia patagónica y efectuar un juego político independiente utilizando entre otras herramientas los soportes sindicales de nivel provincial que en el orden nacional constituyeron la columna vertebral del justicialismo. De esta forma consiguieron la estructura neoperonista más perfecta del país, por lo menos la que mejor resistió, también gracias a las peculiaridades socioeconómicas de la provincia, la avasalladora ola del peronismo ortodoxo que barrió literalmente con los intentos de armar justicialismos más o menos independientes"*⁶³

Vayamos por parte. Si bien es indiscutible que las fuentes reflejan -mayoritariamente- la opinión, por un lado, de los sectores dirigentes del momento y por otro, de los sectores

⁶⁰ *Primera Plana*. Bs.As., enero-abril 1972.

⁶¹ *Confirmado*. Bs.As., 1973, pp. 15-17.

⁶² *Ibid.*, p.16. El destacado es nuestro.

⁶³ *Ibid.* El destacado es nuestro.

medios movilizados de la década del '60, la mayor parte de los sucesos coadyuvarán lo expuesto. Uno de los escenarios principales de la lucha entre el neoperonismo y el justicialismo es Neuquén. El triunfo de Felipe Sapag sobre el peronista ortodoxo Angel Nicanor Romero ⁶⁴ desata interpretaciones, como por ejemplo, que Sapag había abandonado el peronismo. Sin embargo, las especulaciones no pueden cubrir la estrategia del único caudillo provincial que sobrevive al triunfo peronista. Cuando se le preguntó a Felipe Sapag a qué razones atribuyó su triunfo respondió:

*"...a la confianza del pueblo en la seguridad de que se va a continuar desarrollando una política de progreso con orden y seguridad para todos y sin la menor discriminación. También ha contribuido a este aplastante triunfo la actitud prepotente de jefes políticos y sindicales que, subestimando la madurez del pueblo neuquino, pretendieron -con amenazas- torcer la voluntad electoral expresada el 11 de marzo"*⁶⁵.

En realidad, la provisión de infraestructura tanto en el departamento Confluencia como en el interior provincial y la política llevada a cabo por el estado neuquino desde los años 1960, en salud, vivienda y educación actuaron como factores multiplicadores del aumento de población de la provincia. En este sentido, cabe señalar que el crecimiento demográfico expresado en tasa de crecimiento anual medio es del 156% entre 1960-1980 y tiene la mayor expresión en el peso de la variación, precisamente en la década del '70 con un 88%. La población de la ciudad de Neuquén aumentó en veinte años el 437,9% a expensas principalmente del movimiento migratorio. Este aumento se traduce en el peso poblacional del departamento Confluencia sobre el total provincial representado en 1960 el 46,3% y en 1970, el 58%. Esto a su vez, repercute en el aumento del crecimiento del parque de vivienda, que es en las dos décadas del 170%; cifra superior al crecimiento poblacional. Todo ello contribuye a generar respuesta del sistema educativo; en este orden, la población con algún nivel de asistencia a la escuela pasa del 76,5% al 84,3% en la década de referencia, con el consiguiente aumento de establecimientos escolares.

Lo expuesto obliga a intensificar la política de salud, con planes ⁶⁶ y con el establecimiento de zonas sanitarias por departamento lo que trae como resultado

⁶⁴ Romero es un prestigioso médico que se mantuvo relativamente al margen de los enfrentamientos internos y amortiguó la crisis que apareció en el justicialismo local, preanunciando su división, debido al enfrentamiento entre los sectores más radicalizados y la conducción local a cargo del entonces senador cutralquense Buenaventura Justo Vai.

⁶⁵ *Confirmado*. Bs. As. Abril 1973, p.11

⁶⁶ José César Villarruel et al (Dir): *Estado, sociedad y salud: Neuquén (1944-1972)*. Ministerio de Salud Pública de la provincia del Neuquén y Universidad Nacional del Comahue. Neuquén, 1983.

un elevado descenso de la mortalidad infantil (117,9% por mil en 1960 a 32,5 por mil en 1980). Es indudable que lo expuesto, redundó en el mantenimiento de una ocupación plena de la población activa, con tasa de desocupación inusualmente baja y, en consecuencia, una mayor distribución de los ingresos. En este marco, es importante señalar que en el período de estudio se redujo la actividad primaria, se intensificó la secundaria y se amplió sensiblemente la terciaria, a partir del aprovechamiento de determinados recursos como la hidroelectricidad, el petróleo, el gas y la geotermia. Hubo cierta diversificación productiva tanto en la concreción del parque industrial de la ciudad de Neuquén, como en los planes en el interior de la provincia y el de forestación que permitió la explotación de pulpa celulística y el carrado y laminado de madera aglomerada ⁶⁷.

No es objetivo de este trabajo analizar los porcentajes del presupuesto provincial que el estado neuquino, a efectos de su legitimación, destinó tanto a salud, vivienda y educación, como a transporte y comunicaciones, generando un polo de atracción conocido como el 'fenómeno Neuquén'. De lo que se trata es de colocar la cuestión en su real dimensión; Neuquén se integra al mercado nacional como nueva instancia estadual a fines de la década del 1950, cuando aquél se encontraba en la fase liviana y concentrada de la industrialización por sustitución de importaciones. Cumple, en este sentido, un papel central en el proceso, no sólo impulsa las relaciones sociales mediatizándolas, sino que también, se va legitimando como empresario y como proveedor de servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, etc; adquiriendo el consenso necesario para imponer un orden normativo a partir de un accionar concreto y un discurso "federal" utilizado como instrumento para ampliar el espacio de negociación con el Estado nacional. En otros términos, el fenómeno Neuquén no es tal, la instancia provincial reproduce tardíamente, lo que sucede a nivel nacional: *la política interventora, planificadora y distribucionista*.

Ello explica, a nuestro criterio, por qué triunfa el MPN en 1973 a pesar de las críticas del candidato a presidente Cámpora, de la pugna local con el peronismo en torno a la identidad del mismo en la provincia, del accionar de Abal Medina y entre otras cuestiones, de la ruptura de la CGT local, acelerada por Paulino Niembro cuando viaja a Neuquén en nombre de las 62 Organizaciones disolviendo la mesa, amenazando con expulsar a los sublevados y obteniendo, en última instancia, que excepto René Diorio y Hugo Bertin, el resto respondiera a la mesa directiva de la CGT regional, fraccionada a

⁶⁷ A.G. Bates y N.A. Perrone: *Mortalidad infantil en la provincia del Neuquén. Estudio de su evolución de dos décadas*. Neuquén, 1983, policopiado.

favor de Sapag. Teniendo en cuenta el rol decisivo del movimiento sindical a nivel nacional, cabe señalar que en Neuquén en 1973 Sapag cuenta con la adhesión del frente sindical⁶⁸. Por otro lado, a nivel nacional el partido provincial diseña una estrategia para desarrollar en el parlamento, la que apunta a estructurar un bloque agrupando a los legisladores por Santiago del Estero, procedentes del sector que orienta Juárez, del Movimiento Popular Salteño de Durán, de Cruzada Renovadora (San Juan), del Partido Tercera Posición de Misiones y del Partido Justicialista de Santa Fe que responde a Antonio Campos. La principal maniobra emepenista, se reduce al senado, donde los dos representantes neuquinos: Elías Sapag y Jorge Posse, cuentan con el auxilio de otras fuerzas disidentes neoperonistas provinciales, en definitiva, 12 diputados y 4 senadores⁶⁹. En realidad, mientras subsiste el modelo de acumulación nacional, Neuquén utiliza los hidrocarburos como fuente de negociación cuya consecuencia es el ingreso de regalías y coparticipación federal, -además de otros aportes nacionales-, destinado básicamente a la ampliación de las bases sociales y materiales del Estado provincial y de la propia clase dominante local la que se expresa en un partido.

La legislatura neuquina se constituye en el marco de la disputa entre peronistas y emepenistas sobre quién efectivamente, canaliza la identidad justicialista, aún después del triunfo del MPN.

Dicen los dirigentes emepenistas:

*"...lo que sucede es que en la provincia del Neuquén, por una circunstancia política muy especial, al peronismo lo representa el Movimiento Popular Neuquino"*⁷⁰.

Y sobre la realidad provincial, dice Sapag

*"Reafirmo hoy la indeclinable decisión de gobernar con todos...podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el Neuquén ha progresado mucho más en los jóvenes quince años que lleva como provincia, que en los setenta anteriores de su existencia como territorio nacional...la provincia del Neuquén, ha mantenido una invariable y enérgica posición en defensa de su integridad territorial, rechazando absurdas pretensiones, de segregar áreas de su jurisdicción, con la excusa de ejecutar obras de infraestructura. (Se trata de) una provincia que ha adquirido relieve y perfiles de personalidad propia, y que se encuentra en plena marcha ascendente"*⁷¹.

⁶⁸ Entre otros, Américo Rada (ferroviario), Pedro Rebolledo (aguas gaseosas), Enrique Ghiselli (metalúrgicos), Osvaldo Carpinetti (construcción) y Rubén Garrido (salud).

⁶⁹ Análisis- Confirmado. Abril 1973, pp.10-13.

⁷⁰ Cámara de Diputados de la Provincia del Neuquén, op. cit., 1973, p.28. El destacado es nuestro.

⁷¹ *Ibid*, 1974, tomo XV, pp.4-9 (Discurso del gobernador Felipe Sapag al dejar inaugurado el décimo período ordinario de sesiones).

En síntesis, los largos años de territorialidad de Neuquén corporizaron una sociedad con características abiertas y móviles, que articula como problema político frente al Estado nacional, la cuestión de los derechos de la ciudadanía. Se construye así, una red de identificación social y bases organizativas de la instancia provincial recientemente incorporadas a la Nación, que se expresa a través de una fuerza local: el MPN. Dicho partido es la expresión de los núcleos de poder provincial que no tienen su origen en formaciones productivas y que generan su acumulación a partir de su inserción en la cadena de intermediación. En este orden, la actividad mercantil es la principal impulsora de la burguesía neuquina. Estos sectores 'controlan' el estado provincial, el que propuso como escenario de confrontación con el Estado nacional, la disputa de los recursos en concepto de regalías por hidrocarburos y coparticipación federal, dirimiendo de este modo, la 'cuestión federal'.

En otros términos, en el marco de la particular coyuntura política nacional el partido provincial elabora un proyecto político a nivel local ajustado a la lógica de acumulación nacional que se sustenta en varios supuestos. Por una parte, construye un modelo societal potenciando su capacidad de movimiento de identificación regional, apelando a una población muy receptiva a los intereses que operan en estos espacios. El estado en tanto relación social, media entre los intereses locales y los nacionales a favor de los primeros poniendo en marcha una política benefactora.

Sin embargo, es preciso apuntar que ello sólo fue posible porque en Neuquén se desarrolla una sociedad que entiende, por las características ya enunciadas, que sus aspiraciones se defienden mejor desde *afuera del sistema tradicional de partidos*, apostando al MPN, partido que a la vez que se consolida, se aleja de los compromisos partidarios que le dan origen. Es decir, en la medida en que amplía las bases sociales adquiere mayor autonomía relativa, sin subordinarse a la lógica partidaria central que conlleva el reingreso al peronismo.

Por otra parte, el estado provincial toma a su cargo algunos intereses de los sectores populares, a partir de determinados presupuestos ideológicos (justicia social, nacionalismo, estilo político paternalista, favores personales, etc) y la reproducción de las bases materiales, en el contexto de la salarización capitalista. A su vez y, vinculado al grado de compromiso de la experiencia política local con la democracia, resulta pertinente señalar que, como organización que lucha por el poder, recrea en forma permanente expectativas de acceso al gobierno y en ese sentido, aumenta su compromiso con las reglas de competencia política, viabilizando la constitución de un sistema político definido por la hegemonía de ese partido a partir de 1973.

El MPN como partido neoperonista de la década de 1960, contribuyó al reingreso del peronismo al sistema político, situación que en última instancia 'aplastó' a

los propios neoperonistas, a excepción precisamente de la fuerza local neuquina. Ahora bien, como es sabido, sin el Estado, la sociedad no funciona y lo social se funda y refunda permanentemente; en este marco, la instancia provincial apela a una construcción social con sujetos cuya pertenencia económica *no industrial* facilita la disputa con el peronismo. Ello porque, en el momento que se estudia, no se dan diferencias sociales profundas operando una relativa homogeneización de las condiciones de vida.

¿Estamos frente a una particular forma de estado, entendido como relación social, que tuvo la capacidad de leer lo que estaba pasando en la sociedad y, de esta forma, se vio compelido a dar respuestas tomando a su cargo intereses de las clases populares, asegurando la incorporación de las mismas al desarrollo económico-social de Neuquén como principal mecanismo de legitimación? ¿La fuerza provincial logró una construcción social potenciando su capacidad de movimiento receptiva por su identificación territorial?

Sin pretender simplificar la discusión de una realidad compleja, consideramos que en Neuquén se desarrolló, entre 1961 y 1973, un modelo de acumulación política que funcionó hasta que se desarticuló el 'Estado Benefactor' (década de los años 1980/90) que contuvo y condujo a la sociedad, reproduciéndose en la provincia, aunque tardíamente, la situación benefactora-planificadora-interventora nacional.



APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO
POLÍTICO NEUQUINO.
Un momento de definición partidaria: el "Sur Argentino"
y el Movimiento Popular Neuquino (1970-1973)

Norma B. García

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO NEUQUINO.

Un momento de definición partidaria: el "Sur Argentino"
y el Movimiento Popular Neuquino (1970-1973)

Norma B. García ¹

Si bien durante los últimos años se ha comenzado a indagar, en el marco de los estudios históricos regionales, sobre la construcción del estado neuquino, el papel de los partidos políticos y la conformación de la ciudadanía, muy poco es lo que se sabe del pensamiento político dominante en el contexto de la provincialización.

Al respecto, algunos trabajos han abordado la producción discursiva del Movimiento Popular Neuquino, partido que se mantiene en el gobierno durante gran parte del período provincial. No obstante, es un hecho frecuente que el modelo de análisis seguido no considera el trayecto temático ni el campo semántico de la dimensión discursiva y las circunstancias de su producción. Intentar dar cuenta de estas dimensiones, permitiría establecer una relación entre diversas nociones en un momento, determinar su desarrollo en el tiempo histórico, explicitar el sentido de las ideas claves y de esa manera, establecer el valor estratégico en el enfrentamiento discursivo que marca la lucha política del momento.

Generalmente, el abordaje del discurso aparece como una serie lineal de enunciados con lo que sólo se rastrea lo que se dice y no lo que se quiere significar. Por ello, se ignora que el discurso es acontecimiento en una coyuntura que se caracteriza a partir de la consideración de la presencia de relaciones de fuerza o lo que es lo mismo que decir, que son enunciados en situación. Con ello se sustituiría la búsqueda de una determinación por la de una función.

No obstante, sin desconocer el valioso aporte de lo que hasta ahora se ha realizado, nos proponemos acercar algunas reflexiones en torno al pensamiento político desde el estudio del diario "Sur Argentino" para lograr un acercamiento a la explicación del comportamiento político del Neuquén, pues no hay práctica política sin discurso acompañante.

¹ Se desempeñó como becaria entre 1996-97. Secretaría de Investigación. Universidad Nacional del Comahue. Directora de Beca: Lic. Orietta Favaro.

Consideraciones preliminares

Inicialmente cabría señalar las razones de la selección del diario "Sur Argentino" lo que nos conduce a establecer el carácter de representatividad de esta fuente en relación con los propósitos.

Como todo diario no es un reflejo o expresión transparente de una realidad exterior sino una materia significante y portadora de sentido, posible de ser sometido a una diversidad de lecturas.

Pero su valor no sólo lo marcan las características que comparte con otros diarios, sino lo que lo diferencia; es decir, lo que lo hace único, esto es lo que nos deja saber qué tipo de texto tenemos entre manos.

Para ello, la mirada al contexto nos ayuda. En primer lugar, podríamos decir que es un diario que apareció por primera vez el 12 de septiembre de 1970 bajo el título de "Sur Argentino. Patagonia, realidad nacional"² y dejó de salir el 30 de julio de 1978 porque, según el editorial de esa fecha, "*por razones de índole económica se ve obligado a dejar de editar el diario Sur Argentino a partir del día de hoy*".

Fue propiedad de la Editorial Sur Argentino Sociedad Anónima integrada por los hermanos Sapag: Felipe, Elías, Amado y José. Los dos primeros fueron los principales dirigentes del partido provincial, Movimiento Popular Neuquino.

Ahora bien, la definición del contexto al momento de su aparición demostraría que la misma no fue casual. Hacia fines de mayo de 1969 se produjo el cordobazo, hecho que marcó el debilitamiento de las fuerzas del entonces presidente de facto, general Juan Carlos Onganía. Creó condiciones para pensar en la reapertura del espacio político, no sólo en Córdoba, sino en todo el país. Es viable pensar, entonces, que si bien no era posible ejercer la militancia directa, la expectativa de la mayoría se centró en la convicción de una posible vuelta a la vida democrática en un tiempo no muy lejano.

Por otra parte, a diferencia de lo que comúnmente se sostiene, hacia 1970 en el escenario político provincial, la presencia del Partido Justicialista, que respondía a las directivas nacionales, era de peso. Además, el Movimiento Popular Neuquino que también reconocía raíces peronistas, pero que "no se sujeta a otras órdenes que las de las bases" -según se afirmaba en cuanto discurso se pronunciaba-, creaba un clima de

² Luego de un año y medio, aproximadamente, sólo conservará la primera parte: "Sur Argentino".

potencial conflicto o disputa por el poder. Era necesario llegar a los diferentes sectores de la sociedad: tanto a aquellos que residían hacía tiempo como a los que se incorporaban diariamente a la provincia del Neuquén por ser un foco de atracción de fuerza de trabajo. Así, en este escenario toma forma la necesidad de "captar" o "cooptar" y convencer acerca de una propuesta de un partido nuevo en la provincia. Una forma de hacerlo de un modo más económico, más rápido y más eficaz (entendiendo esto último en relación a la posibilidad de llegar a todos los rincones de la provincia) era por medio del manejo de un medio de difusión como el diario; más aún si se piensa que sólo el 15% de la población era analfabeta.

Varios son los datos de la escena histórica que se pueden subrayar al momento de la aparición del diario y que establecen un contexto de formulación. En primer lugar, la posible apertura para la participación política marcaría perspectivas de futuras elecciones. En segundo lugar y, consecuencia de lo anterior, el alto porcentaje de potenciales votantes llegados de otras provincias exigía asimilarlos, en el marco de la competencia partidaria, en el sistema que se debía mostrar como alternativa única para lo cual había que traducir las orientaciones heterogéneas de acción en un movimiento colectivo provincial.

Dicho de otra manera, si recordamos que el Movimiento Popular Neuquino surgió en 1961 como un partido de base peronista en el momento de su prohibición, la posibilidad del levantamiento de la proscripción, determinó que el espacio político -conjunto de prácticas y discursos- se tensionara. Por lo tanto, el punto de tensión estuvo centrado en organizar el consentimiento en torno de un proyecto -asimilable al partido provincial- que sin dejar de ser peronista se diferenciara de él.

La primera etapa del diario "Sur Argentino" que se extendió hasta el momento de las elecciones, en 1973, coincidió con la disputa de la dirección del peronismo entre el Partido Justicialista y el partido provincial. Para el Movimiento Popular Neuquino constituyó un momento de definición que se tradujo en la necesidad de su institucionalización como un partido provincial y peronista que tuvo que revalidarse ante un electorado más amplio y heterogéneo. Fue el momento en el que se constituyó como una formación separatista de un partido al que debió su origen, al menos, desde sus bases ideológicas.

En este proceso, la construcción de nuevas identidades políticas y lealtades se convirtió en la tarea principal para lo cual el discurso cobró un papel esencial, en tanto se transformó en un medio capaz de fijar un "sistema de identidades diferenciales"³.

³ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe: *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI, 1992.

Los indicadores históricos expuestos, invitan a pensar que la selección del diario "Sur Argentino" nos permitiría dar cuenta de un momento clave en la historia del pensamiento político de la provincia, 1970-1973, pues, siguiendo la línea de Laclau y Mouffe permitiría acercarnos a los modos en que se constituyó la fijación/dislocación de un sistema diferencial que marcó equivalencias y efectos de frontera por parte del partido provincial para establecer su dominancia en el sistema político neuquino.

El diario Sur Argentino en el plano del discurso político

Lo expresado autoriza a establecer el valor de la fuente escogida para abordar un momento clave en la historia del pensamiento político neuquino luego de la provincialización. Etapa en la que podríamos afirmar que se sientan las bases de la articulación de una formación político-social e ideológica que logra significarse a sí misma a partir de operaciones de selección y exclusión.

Centralizar el foco de análisis desde este ángulo exige considerar la problemática del discurso como una instancia constitutiva de la realidad social; es decir, pensarla en su naturaleza social mediada por una trama ideológico-lingüística. Este postulado implica sostener que lo social se define en términos de discurso, de forma tal que el dominio de lo social y de lo discursivo, son coexistivos.

Por otra parte, en tanto el estudio del diario lo enmarcamos en relación al proceso de construcción de la hegemonía y la búsqueda de legitimación, necesariamente el texto nos aparece como parte del discurso político. Emilio de Ipola establece tres características que hacen a la naturaleza de este tipo de discurso y que merecen ser consideradas para establecer algunos parámetros.

La temática de un discurso político está centrada explícitamente en el problema del control de las estructuras institucionales del Estado y del poder; se presenta como un discurso polémico que propone como objetivo refutar y descalificar al discurso opositor e incluye un cierto cálculo, una cierta evaluación de sus efectos ideológicos y políticos inmediatos⁴.

En tal sentido y anticipando las líneas principales de nuestro análisis, podríamos afirmar que el diario da cuenta de las prácticas discursivas a partir de las cuales se pretendió construir una red de relaciones que impusiera un modelo político sustentado en pretendidas verdades. Esto no quita que consideremos que una cosa es elaborar,

de manera consciente o no, una determinada estrategia discursiva destinada a incidir eficazmente sobre el campo político-ideológico y otra, muy distinta, que dicha estrategia alcance los objetivos que se propone.

En tanto se conciba al diario dentro del marco del análisis de un discurso político no interesa tanto la verdad sino las estrategias adoptadas para hacerlo verosímil. Debemos reconocer que esta cuestión tiene su complejidad, pues la palabra "verosimilitud" admite varias acepciones. En relación con el problema que interesa, la más fecunda es la que la concibe como "aquel efecto discursivo en virtud del cual el texto enmascara sus propias leyes constitutivas en el mismo movimiento por el cual nos 'hacer creer' que se conforma a la realidad y no a dichas leyes"⁵.

Esta perspectiva de análisis permitirá acercar una respuesta al interrogante de por qué el Movimiento Popular Neuquino logró, en el contexto de 1973, un mensaje exitoso consiguiendo imponerse como el "verdadero peronismo" sobre su adversario principal, el Partido Justicialista.

En este terreno de análisis de los discursos y en particular de los discursos políticos y debido a que es un campo de estudio relativamente nuevo entre los científicos sociales, nadie ignora que se avanza con desplazamientos, rupturas, replanteamientos y en ello no están excluidas las dudas, las contradicciones y los errores. Obviamente, este trabajo tampoco está exento de ellos.

El "Sur Argentino" en un momento de definición

Si bien el período de este trabajo abarca desde 1970 hasta las elecciones de 1973, cabría señalar que no se trata de un momento monolítico. Por el contrario, son dos períodos que se explican mutuamente y que hemos dado en llamar "es hora de decidir" y "es hora de elegir". Dichas nominaciones no sólo están dadas por la orientación que se le imprimió al diario, sino que responden a enunciados que se reiteran en varios editoriales.

"Es hora de decidir"

Aunque en este trabajo el interés esté centrado en el segundo período, es preciso hacer algunas referencias al primero que se extiende desde 1970 hasta mediados de 1971, fecha en la que se anuncian elecciones desde el gobierno nacional. Esto permitirá sostener varias afirmaciones en relación al segundo.

⁴ Emilio De Ipola: *Ideología y discurso populista*. Buenos Aires, Folios Ediciones, 1983, p. 120.

⁵ Acepción de Todorov adoptada por Emilio de Ipola en el artículo "Populismo e ideología I", op. cit., p.97.

Inicialmente, el diario evidenció una clara intención de difundir un proyecto que no fue presentado como partidario. Puede definirse como una etapa de difusión deliberada y sistemática de mensajes destinados a un determinado lector. Probablemente el propósito haya sido la constitución de una matriz interpretativa o una dimensión significativa de lo social a través de la cual la realidad debía ser interpretada y actuada.

Los tres pilares sobre los que se estructuró el discurso coincidieron con "ideas claves de época"⁶: la planificación, el desarrollo y el federalismo. Con las dos primeras se armó un entramado discursivo tendiente a proyectar una visión neutralizadora de la realidad. La técnica fue mostrada como garantía del desarrollo o despegue presentado, como posible y factible, aunque condicionado. En este sentido, los enunciados se apropiaron de una tradición discursiva: la de considerar al Estado nacional como responsable de los males provinciales debido a la centralización del poder.

La pretensión de transmitir la necesidad de un máximo de racionalidad en la toma de decisiones fue un punto central desarrollado en esta etapa y sirvió para definir una propuesta que otorgaba al Estado y a los técnicos una centralidad coordinadora y reguladora de los diferentes subsistemas de la vida social.

"si a la predisposición de los gobernantes (...) agregamos una planificación objetiva, racional, obtendremos beneficios que redundarán en bien de toda la comunidad"(12.09.70)

Este enunciado muestra que en la toma de decisiones no aparecía, como posibilidad, el sometimiento a negociaciones o compromisos sociales que no fuera con los técnicos.

Desde el diario se introdujo un carácter territorial a la idea de "planificación". Esto permitirá, más adelante, asentar sobre este tipo de fundamentos, las fronteras de una nueva identidad. En otras palabras, la determinación de los límites de la región instaló las bases para la construcción de un "nosotros". El valor estratégico de ello se mide en el hecho de que la territorialización del universo simbólico propicia sentimientos de pertenencia y arraigo que neutralizan las divisiones sociales. De este modo, contribuyó a promover la determinación de una orientación programática.

Además, para tornar creíbles los beneficios de la planificación, se mostró al desarrollo y sus supuestas consecuencias, como posibles y reales. La base de ello era la

⁶ Oscar Terán: *Positivismo y nación en la Argentina*. Bs.As., Puntosur, 1987, p. 15.

posesión de riquezas o la variedad de recursos naturales que con sólo aplicarles planes concretos e ideas claras serían la garantía del "despegue". Por lo tanto, se hizo hincapié en la representación de una provincia que progresaba y que incluía a todos.

En esta idea de progreso continuo, el futuro de bienestar se estructuró como marco de referencia común. Pero ello exigía que:

"no nos olvidemos que el desarrollo de los pueblos es el mejor expediente para afirmar el orden comunitario. Cuando las personas accionan con reflexión, con mesura, con amplitud de miras, las cuestiones en litigio encuentran solución pacífica. Pero todo este procedimiento se da cuando ha echado sus frutos la planta simbólica de la educación" (12.09.70)

La idea de "desarrollo" encerraba una forma simbólica de disposición en el mundo y definía reglas de maniobra en él: accionar con reflexión, con mesura, con amplitud de miras. Desde este punto de vista, el espacio para la disidencia aspiraba a ser clausurado en aras del desarrollo económico. Desde estos parámetros se construyó la identidad del adversario y así, la del "nosotros", cuyas fronteras no fueron precisadas en términos partidarios, sino de conductas o acciones

"...estamos atosigados de palabras, quizás por una retórica herencia colonial en la que sobreabundaron siempre las elocuciones cargadas de ruido y carentes de sustancia valedera (...) frente al ejercicio vanal del idioma, que solamente sirve para abundar conflictos o crearlos, los argentinos estamos necesitando una nueva manera de expresarnos, (...) es la de poner manos a la obra (...) Más allá de todas las diferencias, la circunstancia unificante, auténtica, cabal, indesmentible: el hecho. Necesitamos hechos, un idioma de hechos" (04.12.70)

Esta estrategia discursiva funcionaría como potencial mecanismo cualificador de los sujetos y sentaría las bases para la redefinición del "peronismo" en la etapa electoral. Buscó imponer sus resultados prácticos como único criterio valorativo de todo principio. Y por otra parte, contribuyó a descalificar a todo aquel que se atreviera a criticar o debatir.

Por lo tanto, la matriz que le imprimió a la idea de "desarrollo", tan íntimamente ligada a la de despegue y progreso, permitió crear marcos de acción que definieran los límites de lo aceptable y de lo impugnable y objetable socialmente.

Una virtud del diario fue 'apropiarse' de la idea de "federalismo" y convertirla en un principio legitimador que diera cuenta de las propuestas programáticas que anunciaba. Esto permitió amoldar las proposiciones a un idioma disponible, puesto que, como dice Skinner, el problema al que se enfrenta todo agente que desee legiti-

mar lo que está haciendo no puede ser, sencillamente, el problema instrumental de adecuar su idioma para que se adapte a los proyectos. Tiene que ser, en parte, el problema de amoldar sus proyectos para que se adapten al idioma normativo⁷. La adopción de este postulado permite afirmar que al recuperar, en el análisis de los comportamientos políticos, los términos del vocabulario de que se dispone en una época estamos indicando uno de los frenos de dicho comportamiento. Esto a su vez reafirmó uno de los presupuestos de este trabajo, "la explicación del comportamiento político depende del estudio del pensamiento político"⁸.

Volviendo al tema del federalismo, mostraremos algunas referencias que hizo el diario en esta etapa. La noción de federalismo se presentó en términos de "justicia" y "bien común". Esto presupuso fijarla como un valor y como una meta por alcanzar por y para todos. Por lo tanto, inicialmente no se la asoció a un partido político

El federalismo no es partidista, sino que va a lo fundamental de un sistema para defender derechos" (25.07.71)

Por ese mismo motivo, resultó ser un principio universalizante al que se apeló como anclaje de identidades colectivas. Dicho en otras palabras, se transformó en una expresión discursiva convocante que se la inscribió más allá de las diferencias sociales y llamó a la unidad en la lucha. Esta línea estuvo marcada desde el editorial del primer ejemplar y se prolongó como una constante

"Sur Argentino convoca y luchará en consecuencia- por la formación de un fuerte espíritu regional (y por ende muy argentino) para que las provincias patagónicas tengan injerencia en el manejo de sus riquezas para construir un presente digno y para planear su futuro, con lo cual se podrá integrar el sur al resto del país, en igualdad de posibilidades (...) para la consolidación de una nación auténticamente moderna y poderosa (...) Debe comenzar ya a bregar por reivindicaciones federalistas, fundadas en principios de justicia y bien común"(12.09.70)

Como trasciende del editorial, otro alcance de la idea estuvo centrado en relacionarla con el manejo de las riquezas, pero a esto también se le imprimió una lógica semejante a lo planteado anteriormente. Esto quiere decir que no se trató sólo de un problema económico. Obedeció a cuestiones más profundas que la convirtieron, dentro del imaginario social, en un valor por el cual había que luchar, pues del resultado de ella dependía la continuidad del progreso que se vivía en ese momento.

⁷ Quentin Skinner: *Los fundamentos del pensamiento político moderno*. Barcelona. F.C.E., 1993, p. 11.

⁸ *Ibid.*

El carácter intencional en torno a la idea de federalismo explicaría el tipo de lenguaje y las estrategias que el diario adoptó en relación a ello. El estilo interrogativo ofrecía una apelación más directa para conseguir una respuesta del lector. Asimismo, el uso de un lenguaje más ligado a lo cotidiano, provocaba un acercamiento e identificación. Dos condiciones esenciales en la construcción de un "nosotros"

"...¿se creará quizás en Buenos Aires que los habitantes de la Patagonia son argentinos de segunda clase que padecen porque les gusta y que no están capacitados para opinar en defensa de esta tercera parte de la Nación?" (15.10.70)

"Los patagónicos, otra vez y como zonzos, seguiremos repitiendo los mismos lamentos (casi podríamos dejar el plomo hecho): ¿qué pasa con la anunciada descentralización?, ¿qué pasa con el desarrollo en las fuentes de producción?, ¿la Patagonia seguirá proveyendo materia prima como las colonias?, ¿no es más económico y empresario instalar las industrias en las fuentes de producción de las materias primas como se hace en todo el mundo verdaderamente libre?. Si es grave enajenar una riqueza nacional ¿no es también grave hacerla cara y ubicarla inadecuadamente? (...) Parece que se nos quisiera acostumbrar a ser eternamente los 'hijos de la pavota'". (14.12.70)

El planteo hacia la imposibilidad de tener injerencia sobre el manejo de las propias riquezas y/o la enajenación de las riquezas se remitió, necesariamente, a un cuestionamiento de la modalidad de la relación entre Estado nacional y estado provincial

"...las provincias unidas del sur deben tener voz. (...) se impone demostrar la mayoría de edad de estas regiones" (19.09.70)

Puede advertirse fácilmente que detrás de la idea de federalismo circuló un claro cuestionamiento a una estructura y a una dinámica nacional gestada en momentos en los que la región patagónica sólo era un territorio nacional. Se reivindicaba la particularidad como condición necesaria para la participación y la toma de decisión, pero se postulaba la existencia de la nación como entidad mayor

"Jamás ha pasado por ninguna mente el menor planteo separatista. Al contrario (...) exigir un lugar junto al total de la argentinidad para eliminar las condiciones de colonia absurda en que se mantiene a este sector"(12.09.70)

Este planteo permitió, por un lado, fortalecer una identidad y un programa con bases provinciales y por otro, desplazar el conflicto hacia afuera del Neuquén sin que ello implicara romper relaciones con el gobierno nacional. Con ello, el discurso también imprimió la percepción de la participación en la construcción de una nueva Nación.

Esto demostraría que al desarrollo de la idea de "federalismo" se le adjudicó un carácter totalizador y neutralizador de las diferencias sociales, económicas y sobre todo políticas en un contexto de incorporación de nuevos actores, con el fin de gestar un esquema simbólico que pensara a la sociedad neuquina en términos no excluyentes. Fue una estrategia discursiva constructora de un orden tendiente a la afirmación de una identidad y de un programa político sobre bases fundamentalmente territoriales y no sociales.

Y por último, en el discurso la posición clasista no tuvo una centralidad, pues le hubiese dado un carácter excluyente, cuando la intención resultaba ser la contraria. Las potenciales fuerzas centrífugas desatadas por la migración, exigían crear condiciones estables de integración. En tal sentido, el matutino muestra que el objetivo no era que la alta movilización social fuese canalizada políticamente, sino satisfaciendo demandas. Por otra parte, y con el mismo fin, se creó un entretejido de enunciados con el propósito de gestar un reconocimiento por parte de los lectores de un sentido general por encima de los intereses particulares.

En síntesis, en este primer período el diario muestra una estructura discursiva concentrada en la definición y difusión de un programa político sobre la base de un esquema de valores. Tal proceso tendió a lograr una identificación en y con ellos y enunciar los supuestos beneficios sociales que de ellos se derivarían. Así, se logró la demarcación de un campo de creencias y preferencias que admitió el desplazamiento, en el debate, de las tensiones desde el plano político-social -partidario-clasista- hacia cuestiones territoriales -provincia-nación- lo que permitió la proyección de un "nosotros" sobre estas mismas bases: "los neuquinos". El diario presentó un discurso que tendió a la apelación programática para organizar el sentido de lo social en un sistema organizado de diferencias y para articular el consentimiento en torno a un proyecto que se representó como única orientación posible. Lo cual supuso, entonces, la fijación discursiva de una identidad funcional con respecto a lo antedicho.

Estas características cobran sentido y significado en la etapa siguiente, en el marco de la coyuntura electoral se privilegió como punto central la fijación de relaciones entre el programa, la identidad y el partido provincial con su dirigente máximo.

"Es hora de elegir"

En este período que se extendió desde mediados de 1971 hasta el triunfo electoral del Movimiento Popular Neuquino en abril de 1973, la problemática de la legitimación en la definición del Movimiento Popular Neuquino como partido peronista y provincial fueron el objeto del diario. En tal sentido, adoptó una evidente posición partidaria y se hizo parte, explícitamente, de un espacio político de lucha.

Fue parte de la disputa del espacio simbólico público sobre el significado de lo que era la política, sus prácticas y sus fines. Procuró resolver el dominio político de un partido cuyas raíces eran peronistas y que nunca se habían negado, frente a otro que también decía serlo; así el conflicto se convirtió en una disputa por una identidad partidaria entre peronistas, la que se buscó resolver sobre la base de las definiciones de la etapa anterior del diario. En otras palabras, el interés del diario apuntó a cimentar una identidad político-partidaria montando certezas sobre el andamiaje simbólico de la etapa anterior.

La competencia se llevó a cabo desarticulando las formaciones discursivas adversarias y absorbiendo las interpretaciones que éstas contenían en otra matriz doctrinaria. Para tal fin, se operó por vaciamiento de la argumentación del adversario y por ampliación de la propia configurando un entramado de resignificaciones de términos tales como "peronismo" y "federalismo". También, se afirmó la representación del Movimiento Popular Neuquino y de su líder, Felipe Sapag, como tutelares de cierto orden de cosas; estrategia indispensable para ensanchar la base social de apoyo y neutralizar al adversario.

Se promovió una politización (¿o partidización?) de la sociedad a diferencia de la etapa anterior. Se resolvió en una visión que suponía un proceso de involucramiento mutuo entre partido y líder, entre líder y bases electorales y entre bases electorales y partido. Esto implicó un proceso de subjetivación, es decir, se creó la representación de una reciprocidad en las acciones y se planteó un orden sustentado en la identificación.

Por consiguiente, en el marco de una coyuntura marcada por la máxima tensión política, el diario creó la imagen de un representante y un partido, para que fuesen percibidos como pertenecientes a la misma comunidad social de los electores, definiendo la comunidad en términos puramente geográficos (Neuquén) y/o en términos de interés general (progreso de Neuquén o despegue de Neuquén). Con ello, el efecto buscado fue gestar una relación de confianza para imprimir relaciones identificatorias y un sentimiento de involucramiento en el juego político, es decir, un sentimiento de estar, de tener derecho a tener derechos.

Se presentó al adversario en términos de conductas u objetivos descalificantes. La opción estuvo ligada a polos incompatibles: el orden o el caos, esto o la nada, verdaderos peronistas o falsos peronistas.

Dicho esto, a fin de extraer el valor histórico del diario "Sur Argentino", interesa subrayar que la adopción de algunas estrategias discursivas implicó un proceso de construcción y como tal, marcó momentos. Este hecho estaría revelando que el

universo simbólico en torno a la cuestión política todavía no estaba cristalizado aunque se apele a términos recurrentes.

En este período, que podríamos denominar "electoral"⁹, se visualizan, a su vez, dos momentos: uno pre-electoral y otro, propiamente electoral. El comienzo del primero lo marcó la publicación de un artículo titulado "Movimiento Popular Neuquino. Vuelve a la lucha" en donde se señalaron las líneas del partido e implícitamente, del diario también. Es a partir de este hecho, que la distancia partido-diario quedó prácticamente anulada. Esto estuvo demostrado con las declaraciones finales:

"su esencia es profundamente democrática, fundando su actuación en sinceras manifestaciones del pueblo neuquino, cuya voluntad se consulta y aspira a representar (...) el Movimiento Popular Neuquino propone soluciones concretas (...) el objetivo superior del partido es la implantación de la justicia social practicada como norma y función de la actividad del Estado (...) la línea que sustenta el partido no se ata a ninguna agrupación o partido que no sea a Neuquén ...demostración cabal de estos principios están reflejados en la actual acción del gobierno provincial y municipal, empeñados abiertamente en el engrandecimiento de Neuquén (...) como comentario podemos agregar el entusiasmo que se notó en todos los asistentes, por volcarse a la lucha tras los ideales que hicieron grande a esta agrupación política, auténtica representante del sentir popular neuquino" (septiembre 1971)

Desde el inicio de este momento, el interés del diario se centró en delinear una forma de hacer política en consonancia con la generación de una figura líder sobre la cual edificar un vínculo de representación. Por tal motivo, se mostró la figura de Felipe Sapag en contacto con los habitantes en un acto de indiferenciación -como un par entre los pares- desplegando actos de "justicia social", de reconocimiento y de intermediación. Cada uno de los cuales marcó una maniobra retórica.

Se impuso como lógica la asociación Felipe Sapag-obra pública-justicia social. Ello supuso no sólo legitimar lo hecho, sino legitimar al sujeto de la acción. De esta manera, la continuidad de las obras quedaba ligada a su persona

"... existen poblaciones que habían sido abandonadas en los expedientes, es decir, no figuraban para nada en el calendario de las recorridas habituales de los mandatarios (...) a través de toda la extensión de la gira sólo se escucharon palabras de encomio, de agradecimiento, de sincera admiración hacia el milagro de una verdadera transformación en el ancho campo de las creaciones destinadas a promover el progreso y la grandeza de Neuquén. Y eso es lo que

⁹ Está comprendido desde la segunda mitad del año 1971 hasta 1973.

debe importarnos. La evolución y el crecimiento acentuado y patriótico de la provincia. (...) La gira del gobernador de la provincia es un hecho doblemente auspicioso porque permitió al primer mandatario conectarse con su pueblo y le brindó, de paso, la oportunidad de entregar a ese pueblo los nobles elementos de la educación que son los valores imponderables sobre los cuales habrá de cimentarse y consolidarse el porvenir de la patria (...) una representatividad oficial que ha sabido comprender que hay que hacer obras y no perder el tiempo construyendo castillos en el aire" (29.09.71)

La transcripción da cuenta de que se apeló a enunciaciones lingüísticas para demostrar el carácter excepcional de las acciones junto a la recreación de la imagen de un contacto directo que implicaría un poder presente y accesible. Esto seduciría al electorado a considerarse "parte de" y a fundar un principio de compromiso mutuo cuyos efectos serían relaciones de lealtad personal en las que los beneficios se transformaban en concesiones. Con ello se daba pie para que la representación se personalizara y la legitimidad se asentara sobre referencias a valores, voluntades e intereses y no necesariamente sobre bases legales.

Al introducir este complejo discursivo, el diario emprendió la tarea de disolver las contradicciones sociales en la figura de Felipe Sapag convirtiéndolo en el referente fundante de la convivencia social, es decir, de un orden social. Así, su presencia se convertía en una necesidad. El partido como mecanismo mediador entre el Estado y la sociedad, ocuparía un lugar secundario, o bien sería la garantía para la continuidad del "líder natural". Por lo tanto, como suele afirmar Geertz, el carisma no es una cualidad inherente al líder, sino un fenómeno cultural construido históricamente por medio de un aparato simbólico.

Por otra parte, la representación del acercamiento no se dejó librada a cualquier tipo de relación. Se establecieron las reglas de juego para marcar la modalidad que debía tener la dinámica del intercambio. El diálogo, que cimenta la imagen de un "entre nosotros" acortando las distancias entre elector y elegido, se impuso como principio articulador y marcó una forma de hacer política. La participación se puntualizó en la acción comunicativa. Pero es importante señalar que esta acción comunicativa presuponia sujetos capaces de interpretar los problemas y por eso, decidir sobre ellos y otros, capaces de comunicarlos

"...el acto se caracterizó por un elevado nivel dialogal que permitió un entendimiento de los problemas y la interpretación de los mismos está ahora en manos de las autoridades competentes (...) una vez más, el diálogo habrá de transformarse en el vehículo conductor de las mejores posibilidades para ballarle solución a las reales inquietudes que preocupan a muchos sectores del quehacer comunitario" (27.09.71)

También se sellaron las pautas de cómo debía ser:

"el diálogo es conveniente y necesario, pero debe ser constructivo, realístico y no, declamatorio e inconducente..."(18.12.71)

Por otra parte, la idea de acercamiento a través de la obra pública y el diálogo permitió estructurar un campo de lo posible en términos de lo previsible; es decir, la previsibilidad se presentó como viable en la medida en que se lograra la continuidad de lo vigente

"A cada cambio político que aparece (...) se borran todos los planteos anteriores y se anuncian otros, con nuevas palabras, con nuevas ilusiones y esperanzas (...) ese permanente inventar y empezar de nuevo, es tan pernicioso y frustraste, como verdaderas derrotas nacionales. La estabilidad en los programas socio-económicos, es fundamental..." (26.08.71)

La construcción discursiva de un liderazgo, objetivo central de esta etapa pre-electoral, impuso la delimitación de su interlocutor.

Si en los inicios del diario la recurrencia a los colectivos "patagónicos", "habitantes del Comahue" o "neuquinos" fue indistinta, en una coyuntura de posibles elecciones, la precisión se hizo más que necesaria. El formato se enmarcó en la apelación al colectivo "neuquino". Pero para que este referente fuera creíble y adoptable, se transmitió una imagen de provincia "excepcional" en el conjunto de las distintas jurisdicciones del país, ligada a la figura de Felipe Sapag. Esto se convirtió en el soporte para engendrar un sentimiento de pertenencia y para sostener una escena en la cual los sujetos imaginaran recuperar lo que creían que les era propio. Fuente de cohesión y base fundamental para encauzar la lucha en defensa de un statu quo

"Neuquén por de pronto, y no obstante tratarse de una provincia de medianos recursos y posibilidades, ha logrado en los dos últimos años, lo que el país no ha conseguido en sus 161 años de vida independiente (...) el actual gobierno redujo en casi 50 por ciento las erogaciones burocráticas (...) pero lo digno de destacar es que destinará el 75 por ciento de sus economías a la construcción de escuelas, centros asistenciales y viviendas (...) milagro neuquino" (28.02.72)

Si bien en esta etapa pre-electoral el interés del diario se centró en la figura de Felipe Sapag, ello no implicó descartar enunciados que definieran o caracterizaran al Movimiento Popular Neuquino. Aunque, cabe aclarar que esto tuvo un plano secundario.

Se adjudicó al partido provincial lo nuevo y la claridad en las propuestas en contraposición a la oscuridad e incertidumbre de los "otros". Esto operó como

mecanismo diferenciador interesado en escindir el campo de los partidos políticos en confiables y no confiables o predecibles e impredecibles

"...hace cosa de un mes, el diario Río Negro formuló varias preguntas agudas (o comprometedoras) al presidente del M.P.N.. Éste las contestó tomando una decidida posición en importantes cuestiones nacionales e internacionales. Posteriormente nosotros, SUR ARGENTINO, repetimos las mismas preguntas a más de 50 personalidades, vecinos caracterizados de Río Negro y Neuquén, que siempre desean estar en la noticia (pero no comprometedoras) y ninguno, ni uno solo, se atrevió a opinar públicamente. De esta forma, es lógico que la juventud no siga a tales dirigentes y esperan algo nuevo. Y eso nuevo sólo se consigue con plataformas bien claras, modernas, concretas, sin rebusques ni dobleces y sin cobardía ideológica" (12.08.71)

Este punto, en conjunción con los otros, edificó una red de relaciones significantes que fortaleció la idea de que sólo una era la alternativa válida.

En síntesis, en esta etapa el diario se centró más en la construcción de bases ideológicas para la legitimación de la figura de Felipe Sapag y del vínculo entre el líder y los "neuquinos" que en dar a conocer un contenido programático. Se trató de asociar este vínculo con la justicia. Así el valor "justicia social" se convirtió en la fuerza proveedora de la confianza y los sentimientos de pertenencia e identificación. También se marcaron pautas de acción para someter a las relaciones humanas a determinadas reglas de acción y la consideración que se hizo respecto del diálogo fue central en este sentido.

La etapa "electoral propiamente dicha" que correspondió al período que se extendió desde fines de 1971 hasta las elecciones de abril 1973, se caracterizó por la emergencia de la constitución de un imaginario político que permitiera alinear a las diferentes fuerzas en torno ya no sólo de un programa o de un líder, sino de un partido. La disputa por el dominio político-partidario marcó la línea discursiva.

En este marco, el tema del partido cobró peso y la lucha se entroncó con la disputa por fijar la condición del Movimiento Popular Neuquino como el verdadero partido peronista. El lenguaje al que se recurrió fue más frontal y con expresiones propias de una campaña política fuerte y cuyas intenciones eran conseguir efectos inmediatos. Se suprimió el sentido de lo lejano, de lo extraño y de lo inalcanzable.

La centralidad de la lucha electoral explica la aparición de una nueva sección en el diario: *Coralino*, término que se adoptó haciendo alusión a la víbora coral cuyas características son ser venenosa e insidiosa. Particularidades que le imprimieron al contenido de los enunciados a partir de un lenguaje propio de una disputa electoral dura por el tipo de combatividad puesta de manifiesto.

La lectura de esta sección muestra que el diario se hacía parte y tomaba parte en la campaña. Su modalidad asertiva retaba al lector para que también lo hiciera. La definición del adversario volvió a cobrar espacio y se sometió a las exigencias de una ineludible dialéctica de amigo/enemigo. Los referentes en torno a él dejaron de centrarse en un tono de generalidad descalificadora. Se lo personalizó y se lo partidizó. Detrás de la descalificación del "otro", se subrayó -implícita o explícitamente- la calificación de un "nosotros".

EL PALADINISTA BUENAVENTURA JUSTO VAI Y SUS DECLARACIONES A LA PRENSA GORILA¹⁰

...este personaje como Secretario digitado 'Paladinista' del Justicialismo, 'cumple' con fervor al llamado del general Perón a la unidad, solidaridad y organización, creando los mayores enfrentamientos que puede. Vive haciendo causa común con los enemigos del Peronismo, todo esto para satisfacer su morbosidad anti-sapagista. Como resentido y sectario trabaja solamente para destruir (...) Sueña con altos cargos de gobierno y por eso ataca al gobernador de la provincia..." (16.12..71)

La descalificación hacia el adversario electoral se centró en el FreJuLi. La referencia a otro partido político fue prácticamente suprimida.

La "eliminación" del oponente no pasó por poner en evidencia una diferencia programática, sino por invalidarlo a partir de la atribución de conductas o formas de hacer política

"...es curioso observar que el pueblo, a pesar de manifestarse a veces ruidosamente, no es ordinario en sus expresiones aunque sus consignas e ideas sean bien claras. Los gorilas, las señoras gordas y resentidos son los que emplean palabras ofensivas en su campaña para obtener votos. (...) Son tan ordinarios (y ordinarias) que sólo ganan rechazo. (...) la táctica de los insultos proviene sólo del FREJULI. En ningún otro partido se hace y la gente sabe distinguir. Neuquén y el peronismo auténtico no se lo merece..." (01.02.73)

El desplegar la táctica de operar por contraste -propia de todo discurso político- para resaltar determinados aspectos, no sólo se hizo en relación a la conducta de los dirigentes máximos de los partidos en disputa, sino que se aplicó en relación al electorado y a la dinámica interna partidaria.

¹⁰ Con la expresión "prensa gorila" se estaba haciendo referencia al "Río Negro", diario de la zona desde donde el Partido Justicialista ocupó espacios en la campaña política, con solicitadas o con propaganda; o bien, incluyendo artículos descalificadores hacia el gobierno neuquino.

Respecto del primer caso, la intención descansaría en crear lazos de representación entre una base electoral y un partido para dar cuenta de posibles futuras acciones. Así, del partido de "los gorilas, las señoras gordas y los resentidos" se debían esperar conductas que el imaginario social generalmente les atribuía. En cambio, del partido del pueblo, que no se explicita pero se supone, lo esperable era la claridad y las conductas no ordinarias. Por otra parte, habiéndose modelado la figura de un líder ahora asociado a un partido, la mejor síntesis de tal planteo sería el slogan "Sapag al gobierno, el pueblo al poder".

Esta misma estrategia discursiva sirvió para inhabilitar al adversario en cualquier propuesta que armara. En un artículo en el que las asociaciones semánticas poseen un alto valor despectivo, se lee

"la Ley de Partidos Políticos de Neuquén acaba de dictarse. Prevé la fusión de partidos con fines electorales, pero deben llevar un programa y una declaración de programas comunes. Como el frentito está de acuerdo en prohibir que se escupa en las veredas, impedir que se baile con boina y que se críen chanchos en los baches, con esa coincidencia fundamental y tan socialista, presentarían candidatos únicos, en que los peronistas pondrían los votos, los paladinistas tendrían quioscos de fruta en la ruta 22 y los partiditos proveerían muchos doctores para los cargos públicos" (21.09.72)

La forma de representación asociando al pueblo con el Movimiento Popular Neuquino más la descalificación de la dinámica interna del justicialismo tuvieron como efectos sentar las bases para justificar el carácter popular y legitimar la propuesta de escisión del partido respecto del justicialismo

"la arbitraria y tradicional forma de actuar de los paladinistas también se ha hecho sentir en Zapala. El cheruvichó sectario impuso de prepotencia como jefe máximo en esa politizada ciudad a un enfermero que no hace mucho aterrizó en la zona (...) es tal la bronca que los descontentos aseguran que el paladinista máximo no puede presentarse en público. De todos modos, éste piensa que hay que someterse a la verticalidad ..." (30.09.72).

Lo expuesto hasta ahora respecto del adversario, permite afirmar que el perfil dado tuvo como finalidad crear un campo de preferencias fundado en un sistema de pretendidos valores sobre los cuales asentar y direccionar la acción.

Como el centro de la campaña giró en torno a la determinación de qué partido se situaba como verdaderamente peronista, el diario no sólo creó un liderazgo y sus adversarios, sino que tuvo que probar quién poseía la condición de "popular". Condición que lo ligaba al partido opositor.

Alimentar esta imagen llevó al diario a adoptar una determinada visión de la sociedad. Se recurrió a marcar una polarización, a diferencia de la primera etapa del diario, en la que las desigualdades eran discursivamente neutralizadas. En tal sentido, el diario en nombre del partido provincial, asumió la defensa de los trabajadores y sus organizaciones y asentó la identificación entre ambos

"las elecciones de los empleados de comercio, ganados por muerte por Rocca, dejaron en evidencia a algunos patrones que jugaron toda su influencia publicitaria en contra del candidato triunfador. ¿Qué dirán esos "empresarios" cuando los obreros también quieran intervenir en sus empresas formadas por capitales que son trabajo acumulado de pueblo? Sin embargo, sin medir consecuencias, los "empresarios" continúan haciendo maquinaciones para desprestigiar a los dirigentes obreros y a sus organizaciones" (22.06.72)

"el único enemigo real de la trampa y el privilegio, el único aliado del gremialismo, es el MPN.." (11.09.72)

La construcción de la identidad no se expresó en torno a la defensa de los trabajadores o de la explicitación de la alianza entre éstos y el partido provincial, sino revelando una equivalencia de las aspiraciones y de las modalidades de acción. Ello reforzaría la idea de que el Movimiento Popular Neuquino era el verdadero o único representante de los trabajadores provinciales.

"...el ejemplo del federalismo del MPN ha cundido también en la CGT regional. Ella está, en lo fundamental, adherida y solidaria con la CGT Nacional. Pero ello no debe significar una adhesión incondicional o servil. De allí que, precisamente por sentirse representativa de los trabajadores de la provincia y en defensa de su dignidad y derechos, que puede tomar decisiones altivas como la de no permitir interventores ni veedores en base a dudosas gestiones de quienes no representan al gremialismo neuquino. ¡Ojalá en todas las actividades regionales se considerara ese espíritu liberacionista y netamente argentino! (25.06.72)

Como si cobrara el status de principio definitorio de una evidencia, se incluyó, como estrategia, la publicación de solicitudes de apoyo. La pretensión fue testimoniar una suerte de identificación entre realidad, discurso y verdad. Pero no bastaba establecer el carácter popular del partido provincial para acercarlo, en un sentido, y distanciarlo, en otro, del FreJuLi. Había que demostrar que eran los verdaderos peronistas. Es decir, había que dar pruebas de ello. Para tal efecto, la base fundamental de legitimación pasó por demostrar el reconocimiento de Juan Domingo Perón hacia Elías Sapag.

"Nuevamente Juan Domingo Perón muestra su flexibilidad en materia política; la misión 'Isabelita' le demostró que no podía prescindir de los movimien-

tos provinciales y que la pretendida integración por la fuerza, podía transformarse en una división perjudicial. Como primer paso (...) entreabrió las puertas del movimiento justicialista; ahora, directamente invitó a Elías Sapag, a visitarlo en Madrid..."(22.04.71)

Asimismo y en el marco de esta tentativa, se recurrió a demostrar que el apoyo de Juan Domingo Perón a los hermanos Sapag se traducía en la decisión de aquél de escribir para el diario

PERÓN COLABORA EN SUR ARGENTINO

SUR ARGENTINO se honra en anunciar a sus lectores que el general Juan Domingo Perón ha accedido a escribir en estas páginas y ha autorizado la reproducción de todos sus escritos. Así lo ratificó el líder del Justicialismo al director señor Elías Sapag en la última reunión en Puerta de Hierro..."(30.04.72)

Para fortalecer la evidencia anterior, alrededor de ella se entretregieron enunciados que precisaron un doble distanciamiento: el de Perón con los representantes del FreJuLi de la provincia y el de los dirigentes del Movimiento Popular Neuquino con el presidente de facto Alejandro Lanusse.

"en estos momentos, la principal actividad política del gorilaje, la maniobra maestra que preparan consiste en juntar fondos para pagarle un pasaje a España al jefe del paladinismo. (...) lo único que va a buscar, aunque parezca infantil, es una foto junto al general, dejar alcabuetas que ya le han preparado los escribanos y el elenco estable antisapagista (...) que nada hacen al bien de los humildes de Neuquén..."(16.09.72)

La descalificación partidaria tanto de los dirigentes como de la forma de hacer política así como la demostración del reconocimiento de Juan Domingo Perón hacia el principal representante del Movimiento Popular Neuquino, sirvieron para sustentar otros argumentos que permitían evidenciar la condición esencialmente peronista de este partido. El planteamiento se desarrolló en torno a la demostración de quienes eran los "ortodoxos".

Este proceso suponía un camino inverso, pero no por ello incompatible, al seguido para evidenciar el reconocimiento de Perón hacia el partido. Es decir, había que demostrar la lealtad de los reconocidos hacia el reconocedor

"cada día que pasa la verdadera ortodoxia se refugia en el Movimiento Popular Neuquino, ya que los paladinistas se han sacado la careta y no pueden sostener que: a) Perón debe ser el único candidato y si no lo desea debe elegirse un reemplazante sólo entre peronistas, b) Nosotros no tratamos con gorilas, c) Nuestra

canCIÓN es la "Marcha de los Muchachos Peronistas" y no la compartimos con la "Marcha de la Libertad", d) La única doctrina que sostenemos es la Justicialista que es incompatible con los incambiables dirigentes de los partidos gorilas, fusiladores y proimperialistas" (19.09.72)

"¡Nada sin Perón! ¡Nada con los gorilas! ¡Nada de renunciamientos! ¡Nada de candidatos extrapartidarios o intermediarios" (08.10.72)

El concebir al Movimiento Popular Neuquino como ortodoxo llevó al diario a negar la expresión "neoperonismo" que se le solía ligar

"El neo-peronismo no existe, por lo menos en el caso del Movimiento Popular Neuquino que es peronista sin aditamentos de ninguna naturaleza(...) en lo doctrinario está completamente identificado con el justicialismo y naturalmente, reconoce al general Perón como jefe "natural" (28.04.72)

Este juego dialéctico de demarcación de fronteras entre los dos partidos que se adjudicaban la condición de ser justicialistas y que llevó a las construcciones discursivas antes expuestas, provocó la resignificación de dos ideas fundamentales: la idea de "peronismo" y "federalismo". Como los significados no son fijos, permitió transformarlas en funcionales de acuerdo con la ocasión.

Para el primer caso, se impuso como criterio de verdad el peso de los hechos. Se invocó lo fáctico como norma, como principio definitorio y legitimador. Fue una forma de "mostrar la palabra". Permitía una situación de ventaja, pues la acción de gobierno centrada en la obra pública marcaba distancia, en este sentido, con la oposición.

"...hay que ser peronista en las realizaciones, no en las declamaciones, ni en la demostración de enconos ni incubando enfrentamientos (...) El Movimiento Popular Neuquino es peronista, pero no peronista de cabeza gacha. Es peronista por su obra, por su espíritu, por su identificación con la doctrina. No rechaza al que viene a sus filas, lo recibe y lo asimila (...) No alimenta rencores, no fomenta venganza. Pero sí exige que en los más altos niveles de la conducción del país una fórmula peronista tiene que ser y debe ser, netamente peronista." (02.02.73)

Se resolvía la posible contradicción que se podía llegar a presentar para ligar a un partido nacional tradicionalmente verticalista en sus decisiones con un partido provincial cuyo sostén ideológico es la defensa del federalismo. Reconceptualizar el "peronismo" ligándolo a la idea de "realizaciones" permitió que también se reconceptualizara el "federalismo". Dicho de otra manera, el ser peronista en las realizaciones no quitaba la posibilidad de desconocer la verticalidad de Juan Domingo Perón al determinar los candidatos.

Así se crearon las condiciones discursivas para resignificar la idea de "federalismo". Se la dejó de asociar al manejo de los recursos provinciales y se la ligó a la posibilidad de elección de los propios representantes. Esto permitió que quedara fijada al partido que bregaba por ello, el Movimiento Popular Neuquino. Por tal causa, en la actualidad, la cuestión del federalismo reconoce sus orígenes en este partido y no como parte de una tradición anterior.

"En Neuquén la bandera del federalismo se ha hecho carne en la población. No se trata del federalismo con respecto al poder central de Buenos Aires, sino también en relación con las organizaciones políticas que desde la Capital Federal están acostumbradas a la digitación, el desprecio de la voluntad y la dignidad de los ciudadanos del interior. (...) La consigna 'Sapag al gobierno, el pueblo al poder' ha dado en el clavo y descarta toda intromisión extraña a Neuquén. A los dirigentes deben elegirlos las bases. Si los digitan de Buenos Aires, no son dignos ni representativos, no son para nosotros" (02.02.73)

El diario evidenciaría que el Movimiento Popular Neuquino habría logrado conjugar y apropiarse, previa resignificación, de dos ideas fuertemente instaladas en la sociedad neuquina: la peronista y la federalista. Probablemente sea uno de los factores que le permitió imponerse frente al FreJuLi.

Un punto aparte merece el tema de la publicidad electoral montada el mes anterior a las elecciones puesto que vino a coronar y sintetizar la posición del diario en todo el período electoral

"Usted tiene memoria. Recuerde los años de su infancia y también los de su juventud. Compare lo de antes y lo de ahora. Piense en lo que puede ser el futuro. ¿Se acuerda de la indiferencia hacia sus problemas?. ¿Recuerda que sus hijos, los amigos de sus hijos y tal vez usted mismo, quedaban analfabetos por falta de escuelas? ¿Y sus familiares sin asistencia médica? ¿Y usted y los suyos aislados por falta de medios de comunicación? ¿Todos abandonados porque no había caminos adecuados? ¿Y se acuerda de todos los viajes que tuvo que hacer a lomo de mula para ir a buscar un remedio, los comestibles o visitar un familiar cruzando cerros y vadeando ríos? ¿Ahora tiene que hacer eso? ¡NO!

AYUDE A SEGUIR CONSTRUYENDO LA MEJOR PROVINCIA ARGENTINA.

VOTE A DON FELIPE SAPAG. VOTE AL HOMBRE QUE TRANSFORMO NEUQUEN" (01.03.73)

"Obras y más obras, son las realidades de un gobierno popular cumplidas en todos los rincones de la provincia, en una aplicación auténtica de la doctrina peronista" (09.03.73)

El eje de las obras -hechos y no palabras- se impuso en la propaganda del mismo modo que en el diario. Operó, por un lado, como un llamado a la continuidad y, por otro, como un proceso de identificación entre el progreso, la figura de Felipe Sapag y la provincia del Neuquén.

El peso de lo neuquino no fue fuerte en la propaganda escrita. El énfasis estaba puesto en mostrar la condición de peronista. Luego del 11 de marzo de 1973, cuando se tuvo que llevar a cabo una segunda vuelta debido a los resultados electorales, la exaltación de lo neuquino y del federalismo constituyó la característica notable

*“¡Volveremos a triunfar!
Impondremos los candidatos elegidos por los neuquinos en Neuquén. Defienda la autonomía provincial.
Vote SAPAG-DEL VAS” (20.03.71)*

*“¡Volveremos a triunfar!
Ganarán los hijos de Neuquén que vivirán en una provincia autónoma, con un gobierno digno y con personalidad federalista.
Vote SAPAG-DEL VAS” (20.03.73)*

*“¡Volveremos a triunfar!
Y ganará el federalismo, Neuquén y la patria
Vote SAPAG-DEL VAS” (20.03.73)*

El cambio de eje mostró que la tentativa de asegurar un dominio mayoritario del espacio social simbólico no estaba ganado con la apelación a la condición de peronista. Se recurrió a otro principio legitimador que permitía crear un arco de solidaridades sociales más amplio, en tanto resultaba socialmente más incluyente. Dicho de otro modo, el recurrir a la alusión a las obras y a la doctrina peronista resultaba discursivamente excluyente, pues restringía el “nosotros” sólo a los sectores sociales comprendidos en tal sentido.

En síntesis, si bien Harold D. Lasswell propone que para el análisis de los procesos de comunicación respondamos a la pregunta: “¿quién dice qué a quién?”, su respuesta puede resultar parcial si la consideración del contexto no se incluye; es decir, si no tenemos en cuenta las circunstancias inmediatas que lo produjeron.

El texto sin el contexto, para el estudio del pensamiento político, sólo conduce a describir acciones discursivas, pero no a sus razones. El contexto “nos capacita a caracterizar lo que sus autores estaban haciendo al escribirlo. Podemos empezar a ver no sólo los argumentos que estaban presentando, sino también las preguntas

que estaban enfocando y tratando de resolver, y hasta qué punto estaban aceptando y apoyando, o cuestionando y repudiando, y quizás polémicamente desdeñando, las suposiciones y convenciones prevalecientes en el debate político”¹¹.

También merece que consideremos que no todos acuerdan con este planteo metodológico. Están quienes piensan que la relación causal entre la idea y el contexto no puede demostrarse tan fácilmente y por lo tanto la autoridad de la idea dependería de que esté libre de su interpretación contextual. Entonces el problema estaría en cómo sabemos que el contexto seleccionado es el adecuado o cómo se sabe si es determinativo o derivativo, si tiene un valor creador o sólo expresivo.

No obstante estos posibles cuestionamientos, consideramos que todo pensamiento es el pensamiento de cierta mente que existe en un espacio y en un tiempo y por ello, la mirada al contexto, al vocabulario político general de la época que también es parte de él y a la retórica, hace que, como dice Skinner, no sólo estemos dando un fondo histórico a nuestra interpretación, sino que ya estemos embarcados en el acto de la propia interpretación¹².

Lo expuesto nos permiten dar cuenta del tratamiento aplicado al discurso del diario “Sur Argentino” en este trabajo. Y deberíamos agregar que fue el mismo diario el que construyó su propio contexto; es decir, el contenido de los enunciados nos remitió al contexto que lo hizo posible, a las condiciones sociales de su producción y no a la inversa.

En el marco de los presupuestos que direccionaron este trabajo, consideramos que el diario “Sur Argentino” se convirtió en un actor político más en el proceso de definición del Movimiento Popular Neuquino como partido no sólo peronista, sino neuquino, lo que determinó su inserción en un espacio de lucha entre dos partidos: el Movimiento Popular Neuquino y el FreJuLi. Se insertó en un terreno discursivo surcado por enfrentamientos y pugnas que supuso intentos de construcción de un campo de creencias marcando sentidos y preferencias. El discurso se convirtió en un “sistema de identidades diferenciales”¹³.

Asimismo, la determinación de dos períodos en el análisis del discurso del diario “Sur Argentino” en el período 1970-1973 no necesariamente implicó instancias autónomas una de otra. Cada una de ellos significó un momento de un proceso mayor; por lo tanto, cobraron sentido y significado en relación a él.

¹¹ Skinner, op. cit. p. 11.

¹² *Ibíd.* p. 12.

¹³ E. Laclau y Ch. Mouffe, op. cit., p. 128.

El período que denominamos “*Es hora de decidir*” fue una velada exhortación a la “neuquinización” de una sociedad con un alto porcentaje de migración. Precizando, desde la estructura discursiva se procuró concebir y definir intereses sobre la base de necesidades o demandas pre-existentes para instituir una convicción compartida sobre problemas del Neuquén y sus soluciones. Se tendió a convertir a las ideas en verdades irrefutables. Para ello, se transmitió una esperanza factible de una alternativa inclusora y de medios creíbles para llevarla a cabo. Así, como afirma Emilio de Ipola, se reguló el funcionamiento de la creencia como confianza acordada¹⁴, esencial para asentar las bases de la idea de “creerse miembro de”, pues cada uno reconoce a los otros y es reconocido por ellos en tanto asume una creencia. Desde este modo, sobre el principio de determinadas creencias y el de “creerse miembro de” se procuró el funcionamiento de una lógica de pertenencia indispensable para la construcción de una identidad que operó sobre la base de la expansión de la frontera al interior de un espacio político dicotómicamente dividido.

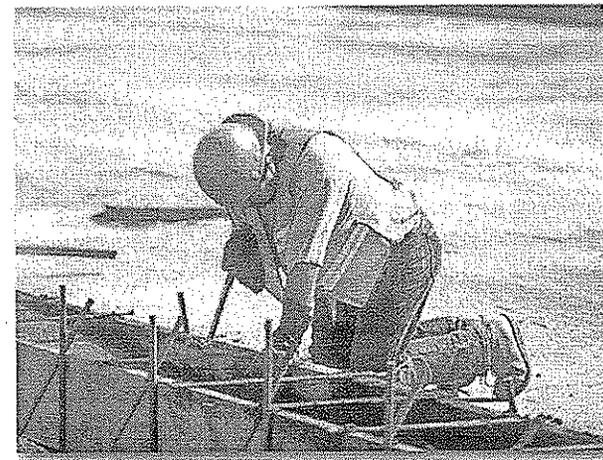
La coyuntura electoral exigió que las verdades fueran ligadas, primero a una figura y luego, a un partido. En tal sentido se construyó un líder y un carisma que luego se inscribieron a un partido. Se delegó en aquél la suma de lo justo y lo armónico que conjugaba con lo neuquino y lo peronista. La política se personalizó y el conflicto adoptó la forma de orden o caos, esto o la nada, peronistas o antiperonistas¹⁵.

Por otro lado, el mensaje siempre fue el de un despegue posible, pero condicionado por la política del Estado nacional o por un eventual triunfo del partido no peronista -el FreJuLi. De esta manera, la construcción de las creencias -principal fuente de sentido y preferencia- y el despliegue de una amenaza constante estuvieron en el origen y en el mantenimiento de una identidad colectiva y de una acción cohesionante de miembros de una sociedad heterogénea como la neuquina.

Y finalmente podemos sostener que el diario “Sur Argentino” constituye un instrumento fundamental en el marco del *pensamiento político neuquino*, que permite aproximar una respuesta a las preguntas de cómo se dan las relaciones entre las producciones discursivas y las prácticas sociales para explicar ciertos comportamientos políticos y de cómo se institucionalizó una identidad -hoy vigente en el imaginario social- que fijó sentido de lo social.

¹⁴ Emilio De Ipola: *Las cosas del creer. Creencias, lazos social y comunidad política*. Buenos Aires, Ariel, 1997, p. 11.

¹⁵ Cuando la “cuestión peronista” parecía resolverse a nivel nacional, comenzaba a plantearse en la provincia de Neuquén.



UNA INTERPRETACIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NEUQUINAS. El intento de desarrollo industrial 1958-1976

Graciela Iuorno - Alicia González

UNA INTERPRETACIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS
ECONÓMICAS NEUQUINAS.

El intento de desarrollo industrial 1958-1976

Graciela Iuorno
Alicia González

A finales de la década del '50, coincidiendo con la provincialización de Neuquén, el gobierno nacional comienza a implementar lineamientos desarrollistas que tienden a promover las industrias básicas: petroquímica, cemento y acero, entre otras, con el aporte del capital externo, dándose también un proceso de importación tecnológica. En función de ello, las actividades más dinámicas superan el ámbito metropolitano localizándose en otras áreas, tal es el caso de la Patagonia.

En esos años, la creación de "polos de desarrollo" en distintos puntos del país, a partir de un núcleo dinámico, se considera necesaria para lograr la integración nacional. Estas propuestas descentralizadoras intentan equilibrar las desigualdades interiores, otorgando relevancia a la regionalización. Así surge el proyecto de la región denominada Comahue, donde el desarrollo se centra en el aprovechamiento de recursos hídricos, turísticos, mineros, forestales y agrícolas, y está condicionado por la concreción del Complejo Chocón Cerros Colorados¹. En este contexto, Neuquén inicia su historia como provincia.

Desde sus orígenes, el estado provincial² adquiere un papel central en cuanto a la "orientación" que debe seguir la economía. En el proceso de su conformación va adquiriendo las características básicas de un estado interventor³. En este sentido, nos interesa analizar las políticas económicas neuquinas en las gestiones de gobierno entre 1958 y 1976. Nuestro estudio está orientado a la búsqueda de los condicionamientos internos y externos, que permitan explicar los elementos que obstaculizan el crecimiento económico autónomo, en un período donde la planificación estatal, a partir de proyectos sobre complejos integrados de industrias, direcciona las políticas provinciales. En particular nos proponemos indagar sobre la

¹ "Estudio preliminar para el desarrollo integral de la región Comahue". En: *Senado de la Nación*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1962. pp.45-46.

² Ley N° 14.406/55 de provincialización de Territorios Nacionales.

³ Sobre la modalidad interventora que adquiere el estado neuquino ver Mario Arias Bucciarelli, Alicia González, María Susana Palacios y María Carolina Scuri: "Entre rupturas, las continuidades. Intervención estatal en una provincia nueva: Neuquén (1955-1973)". Inédito, policopiado, 1996.

adaptación o no de estas políticas por parte del estado provincial a los dictados del Estado nacional, quien al controlar los recursos fiscales, genera una relativa dependencia de la economía local, situación que se encuentra más allá de cualquier discurso federalista.

El énfasis del papel del estado en las políticas provinciales se complementa con la preocupación por el otro polo fundamental en la búsqueda de un desarrollo sostenido: los empresarios, de débil conformación en la época de estudio. En la etapa que arranca a fines de los años cincuenta y se extiende hasta mediados de los años '70, el crecimiento de la industrialización constituye el cumplimiento de una meta prefijada por el Estado y no la resultante automática y espontánea del ISI, tanto a nivel nacional como provincial.

La situación económico⁴-social de la provincia del Neuquén, a mediados de la década del sesenta, la ubica en términos globales, entre las de mayor atraso del país por los altos índices de analfabetismo y mortalidad infantil, y la falta de infraestructura en vivienda, salud y educación en la mayor parte de su territorio. No obstante, algunos centros urbanos tienen cierto dinamismo, así en la zona de la Confluencia, sede de la capital, se observa el mayor impulso económico en base a la explotación petrolera y a la producción frutícola; en menor medida se destacan Zapala por su comercio mayorista y San Martín de los Andes por su ganadería e incipiente turismo. Sólo las ciudades de Neuquén, Zapala y San Martín de los Andes cuentan con los servicios básicos.

En este marco, donde confluyen las potencialidades naturales y las limitadas condiciones materiales, los sucesivos gobiernos plantean la necesidad de transformar la estructura económica a partir de un desarrollo industrial basado en el aprovechamiento de los recursos de la región cuyo eje de concreción serían los parques industriales en la capital, Cutral Co y Zapala. *Se manifiesta la preocupación de que Neuquén, si no logra el propósito señalado, se convierta en una provincia "exportadora" de energía.*

⁴ La economía neuquina tiene escasa diversificación, cerca de la mitad de los bienes producidos en la provincia corresponden a la minería y de ésta más del noventa por ciento al petróleo, una reducida proporción a la agricultura y la ganadería, mientras que la actividad manufacturera en pequeña escala, gira alrededor de la fruta y la construcción. En hidroelectricidad, no obstante sus grandes reservas, en 1960 Neuquén está entre las regiones con menor potencia termoeléctrica instalada que coloca a la provincia en el penúltimo lugar del país en tal materia. La infraestructura en caminos también es deficiente, Neuquén con una superficie de 94.000 Km. cuadrados, dispone de apenas 2700 Km. de caminos, sólo 213 de ellos pavimentados y 848 mejorados. En: Luis M. Garrasino (CGE): "Función del empresario en el desarrollo". En *Documentación producida en el transcurso de la Primeras Jornadas de Promoción Industrial*. Consejo de Planificación. Comité Permanente. Doc. N°23, Neuquén, 2, 3, 4 y 5 de julio de 1966.

Para lograr la transformación, las políticas de los gobiernos de la provincia en el período de referencia intentan generar condiciones para el desarrollo de las fuerzas productivas y atraer capitales que inviertan en la provincia. La gestión de la UCRI (1958-62) comienza una incipiente política de planificación e implementa las acciones para crear la necesaria infraestructura social básica en agua corriente para las localidades de mayor urbanización y para riego en la zona rural. El MPN (1963-66 y 1973-76) y las gestiones de intervención militar profundizan y sistematizan estos lineamientos⁵. Simultáneamente se advierte el firme propósito de convertir a Neuquén en núcleo del futuro polo de desarrollo hegemonizando la región Comahue.

La relación del estado provincial con el Estado nacional es, a la vez, de oposición y de negociación. Dualidad visualizada, por ejemplo, en la disputa por el control del recurso hidroeléctrico, cuando se crea Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (Hidronor), otorgando a la empresa autorización para proyectar, construir y explotar diversas obras⁶. Esta confrontación se plantea en el congreso nacional con la acción de los representantes neuquinos reclamando la plena vigencia de la Ley N°16.882/66⁷. Simultáneamente, con fondos provenientes de la Nación, el "sapagismo", tanto en gestiones de facto como democráticas, concreta la obra pública y los servicios sociales básicos. La inversión en infraestructura posibilita la incorporación de mano de obra proveniente del flujo migratorio interno e interprovincial que ha conducido a un fuerte incremento poblacional. Las políticas públicas se centran, fundamentalmente en la construcción, en el sector de servicios y en el empleo público, situación que permite la articulación de relaciones sociales y políticas del grupo de empresarios, surgido y reproducido al calor de esas obras con el aparato estatal.

En el proceso histórico de crecimiento del caso estudiado, es necesario tener presente los conflictos de intereses, manifiestos principalmente a través de las acciones de los partidos políticos: UCRI, UCRP, MPN y peronismo; de las asociaciones civiles como ACIPAN y de los funcionarios del aparato gubernamental.

⁵ Así se crea la Universidad de la Provincia (1964) posteriormente Universidad Nacional del Comahue (1972); se sanciona la ley 378/64 de promoción industrial y se implementa el Consejo de Planificación, actual COPADE.

⁶ Complejo Chocón-Cerros Colorados (1967), Complejo Alicopá - emprendimientos hidroenergéticos de Alicurá, Piedra del Aguila y Collón Curá (1972).

⁷ Esta Ley planteaba la licitación de las obras hidroeléctricas y el Poder Ejecutivo Nacional dió la autorización para que la Secretaría de Estado de Energía y Minería concretara las respectivas adjudicaciones, a fin de que la construcción de estas obras comenzara en forma inmediata. En octubre de 1967 el P.E. autorizó la creación de una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, que tendría por objeto la construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos en la recientemente definida Región Comahue. Representantes de la Dirección Nacional de Energía y Combustibles y de la Empresa del Estado "Agua y Energía" firmaron el acta constitutiva de Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (Hidronor).

Ante la demanda de servicios generada por la “explosión demográfica” y la necesidad de crear infraestructura social en el contexto de la “modernización” de la estructura económica, el estado implementa una serie de políticas y obras públicas centradas en educación, salud y vivienda. Los empresarios neuquinos amparados por el accionar estatal -provincial o nacional- optan por orientar sus inversiones a la construcción de planes de viviendas, a la prestación de servicios y a las actividades comerciales. La expansión económica provincial iniciada a comienzos de los años setenta con el boom demográfico, alcanza su mayor dinamismo en la década de los ochenta y entra en crisis en los noventa con el achicamiento del aparato estatal y la privatización de las empresas estatales: YPF, Gas del Estado e Hidronor. En este período (1958/76) se asiste a un proceso de modernización del aparato estatal neuquino, sin lograr la instalación de industrias que agreguen valor a los recursos naturales.

Definiendo conceptos: crecimiento económico y desarrollo

En Neuquén, el “proyecto de industrialización” a partir de la planificación estatal, se desenvuelve en el marco de políticas nacionales sustentadas desde el “desarrollismo modernizante” y el “populismo”, que se presentan como dos caras de la misma moneda. Por un lado, la política económica del desarrollismo entre 1958 y 1962 se fundamenta en el supuesto de que el subdesarrollo se supera si el país se industrializa y para ello se considera necesario apelar a todos los recursos de los que dispone la Nación y lograr el autoabastecimiento de combustibles con el aporte de capitales externos, subordinando así el factor financiero al factor económico. En este marco, se busca favorecer a los sectores más concentrados de la ‘burguesía nacional’ y extranjera y a las nuevas clases medias asociadas a la expansión de los servicios y consumo más modernos, en desmedro de los sectores populares y los segmentos ‘menos modernizantes’ de la burguesía. Por otro, el gobierno peronista 1973/76, toma medidas concretas para exportar productos con valor agregado y presenta el Plan Trienal Nacional. En el caso neuquino, se elabora el Plan Trienal Provincial (1974-76), concebido como eje del desarrollo de la economía, con fuerte énfasis industrialista, retomando los proyectos elaborados a mediados de la década de 1960. Éste es un intento tardío ya que el ISI se encuentra en crisis a nivel nacional.

El abordaje de la problemática del crecimiento en la economía neuquina, desde su provincialización hasta mediados de la década del setenta, conduce a ubicar este proceso en el contexto nacional y su ingreso tardío al conjunto de las provincias argentinas. Su particular situación se encuentra vinculada a las políticas de inserción de la economía nacional al mercado mundial y su posterior desenvolvimiento orientado al mercado interno, relacionado con las políticas delineadas por la CEPAL para los países latinoamericanos a partir de la década del cincuenta.

El “desarrollo económico” argentino no se realiza siguiendo el ejemplo de las naciones ya industrializadas, donde el mercado nacional se forma a partir de mercados locales y regionales. Su creación aquí depende de la integración del país a la economía mundial y para ello es necesaria una fuerte participación del Estado, para poner en marcha dicho proceso endeudándose en el exterior⁸. La década del ‘20 evidencia la debilidad del modelo agroexportador y se comienzan a poner de manifiesto los primeros rasgos estructurales que dan lugar al nuevo modelo de crecimiento que tiene vigencia a lo largo de los próximos cincuenta años. El crecimiento “hacia adentro” fue una estrategia que reemplazó la fase de crecimiento “hacia afuera” que había prevalecido hasta la gran depresión.

Los primeros desarrollos de la actividad industrial están dirigidos al mercado interno no sólo a partir de capitales nacionales sino también de inversiones extranjeras. A su vez, la crisis internacional de los treinta da un nuevo impulso a este proceso, provocando una rápida expansión hasta 1945 con el predominio de manufacturas de origen agropecuario. El modelo de sustitución de importaciones se caracteriza por la promoción de la demanda interna, una política industrial de protección con altas tarifas y una industrialización subvencionada por el Estado.

En la década de 1960 la producción, fundamentalmente metal-mecánica, alcanza el predominio relativo de los otros sectores manufactureros. Las características de esta etapa de la industrialización sustitutiva provoca cambios significativos en la magnitud de la presencia de capitales extranjeros y en su forma de inserción. La inversión extranjera es directa -IED-, una casa matriz transnacional instala en el país subsidiarias en actividades industriales destinando su producción al mercado interno en condiciones oligopólicas. Estas industrias concentradas orientan sus actividades a la producción automotriz, metal-mecánica, textil, etc.

La fase concluye con la primera crisis del nuevo modelo -1962/63- cuando ramas tradicionales son sustituidas, casi por completo, por nuevas producciones que se consolidan con la maduración de las inversiones. A partir de entonces, se asiste a un largo período de crecimiento de la industria argentina moderna hasta el ‘73. En este orden, entre 1963-1966 y 1973-1976 se plantea una política distribucionista que genera fundamentalmente el incremento de la demanda de bienes de consumo masivos.

En el marco del modelo pensado para Latinoamérica, denominado “desarrollo hacia adentro”, entre fines de los cincuenta y durante los sesenta, el Estado fue considerado como el agente principal del desarrollo atribuyéndose un rol distributivo y

⁸ Mario Rapoport: *De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal*. Bs, As., CEAL, 1984, p.27

planificador teniendo como horizonte la integración nacional. El modelo se presenta como la reconstrucción teórica de políticas que eran aplicadas ya con anterioridad por los gobiernos 'nacional-populares' de manera fragmentaria y espontánea⁹.

En Argentina, la aplicación de políticas y estrategias de desarrollo se puede sintetizar, según Raúl Presbich, en la protección de la economía nacional, la captación de recursos del sector exportador y la reinversión mediante la acción del Estado creando la infraestructura para la promoción del desarrollo industrial, la modernización agrícola, e incluso, haciéndose cargo de la provisión de algunos servicios sociales básicos: educación, salud y vivienda. Estas políticas tienen como cometido la resolución de las cuestiones económicas que hacen al corto y mediano plazo; la crisis de 1973 impide sostener el proceso delineado para largo plazo.

En el caso que nos ocupa, los técnicos y profesionales, desde el ente planificador provincial, parten del diagnóstico de la existencia de una estructura productiva regional, con características de "subdesarrollo con un grado de industrialización incipiente que implica la existencia de manufacturas de bajo poder de eslabonamiento". A partir de este análisis se determina la necesidad de resolver la concreción de obras de infraestructura que posibiliten la materialización de los proyectos industriales elaborados conjuntamente con organismos nacionales. La aglomeración industrial generaría nuevos y más tecnificados servicios, modificando la situación estructural de la provincia, donde los servicios ocupan un lugar importante y se espera que constituyan un sector más productivo. "El esfuerzo de industrialización debe concentrarse en determinados puntos, instalando industrias motrices que generen un crecimiento acelerado y constituyan centros a partir de los cuales se difunden las fuerzas dinámicas de una expansión superior al crecimiento promedio de la economía. Simultáneamente, sus efectos contribuirían a la intensificación sobre las otras industrias"¹⁰.

En este segundo momento¹¹ del ISI, la política nacional se enmarca en el programa desarrollista¹², que podría resumirse en las siguientes tesis: para superar el subdesarrollo se debe delinear un plan de prioridades de inversión sobre la base

⁹ Osvaldo Sunkel: "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro". En: José Luis Reyna (comp.) *América Latina a fin de siglo*, México, FCE, 1995, pp. 16-26.

¹⁰ Provincia del Neuquén, Consejo de Planificación Comité Permanente. CFI. *Análisis Regional de la Patagonia*, Relación General, Neuquén, tomo I, febrero 1966, p.10.

¹¹ En la segunda etapa de sustitución de importaciones que se inicia en 1958, el rasgo sobresaliente es el afianzamiento del predominio extranjero en la producción industrial. En: Daniel Azpiazu et al.: *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Bs.As., Legasa, 1989.

¹² El programa desarrollista puesto en práctica por la UCRI es concebido por Frondizi y Frigerio.

de ciertas áreas de la economía en las cuales es insuficiente el capital nacional, por lo que se hace necesario el capital extranjero; el Estado nacional debe conducir la transición del subdesarrollo al desarrollo estimulando el desarrollo de las fuerzas productivas que posibiliten transformar las áreas rezagadas.

En síntesis, sin pretender introducirnos en la teoría económica -no es nuestra intención estudiar el desarrollo económico del Neuquén a partir de índices de producción- nos interesa analizar cómo las categorías enunciadas se aplican en nuestro país y de qué forma se retoman en las políticas delineadas en Neuquén. Es decir, entendemos el concepto de desarrollo¹³ como un proceso de cambio social, que persigue de manera deliberada como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como regional. En este sentido, nos referimos al crecimiento y al desarrollo como un proceso multidimensional que excede el mero análisis teórico.

La planificación en Neuquén

Durante el primer gobierno constitucional neuquino, liderado por la UCRI, la idea de planificación -que se anuncia en la Constitución¹⁴- es concebida como un instrumento de transformación y se debe fundamentar en estudios técnicos y científicos, por ello "...una primera etapa se orienta al estudio del proceso de la economía de nuestra provincia...y otra, que se encuentra en plena evolución...pretende el desarrollo activo y dinámico de la economía"¹⁵ en virtud de estos propósitos se confeccionan el "plan de obras públicas", el "plan de caminos" el "plan de fomento agrícola" etc. Con la misma intención, se crea la Dirección de Estadística y Censo¹⁶, dependiente del Ministerio de Economía y se concreta El Consejo Económico Provincial (1960) cuya función primordial es fomentar el desarrollo de la industria hotelera en las zonas turísticas, determinando las líneas de crédito convenientes.

Posteriormente, en la gestión del MPN, la puesta en funcionamiento del Consejo de Planificación en 1964 pone de manifiesto el mayor alcance que adquiere el

¹³ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI, 1984, p.39.

¹⁴ "La acción de gobierno, en cuanto a la promoción económica y realización de la obra pública, responderá a una planificación integral que contemple todas las relaciones de interdependencia de los factores locales regionales y nacionales". Art. N° 251. Constitución de la Provincia del Neuquén, 1957.

¹⁵ Discurso apertura período legislativo. Gobernador Alfredo Asmar del 1-05-1959, p.18.

¹⁶ La Dirección de Estadística y Censo tiene como finalidad dirigir, centralizar, sistematizar y supervisar el servicio estadístico de la provincia, colaborando con el Servicio Estadístico Nacional. Realizar estudios e investigaciones para que los distintos organismos del gobierno confeccionen y ejecuten planes y normas de manera eficaz. Ley N° 51/58.

planeamiento para “Elaborar la programación integral del desarrollo económico-social de la Provincia, coordinando convenientemente los factores locales, regionales y nacionales”¹⁷. Los lineamientos fueron esbozados en el gobierno anterior y se sistematizan en estos años, alcanzando una carácter más definido.

Representantes del partido gobernante sostienen que “Neuquén, quiere marchar a la vanguardia, pero no debe dejar librado su triunfo al azar”¹⁸, se deben crear condiciones que permitan planificar las obras del futuro. En consecuencia, a los recursos humanos que forma la universidad provincial se los debe dotar de organismos que sirvan a los mismos fines, para lo cual, como complemento del Consejo de Planificación (1964) se crea en 1966, el Centro de Documentación Científica y Técnica de la Provincia.

En primer lugar, la institución no tiene funciones ejecutivas, sino que debe elaborar, dirigir, actualizar y coordinar el planeamiento general de la provincia, “...asesorando al Poder Ejecutivo sobre la factibilidad de realización de obras y proyectos, y supervizando el cumplimiento de su ejecución”¹⁹. No obstante, la condición determinada por ley, de contar con el informe del Consejo de Planificación de la Provincia para poder gestionar planes integrales de inversión de todos los organismos y empresas estatales -independientemente de la financiación- otorga al Consejo de Planificación el poder para direccionar la economía, al margen de los gobiernos de turno.

Paralelamente, la composición de su Consejo Directivo, con integrantes de los distintos sectores²⁰, inclusive de sectores gremiales, puede interpretarse como un intento de asociar intereses diferentes y a veces opuestos en torno a un proyecto común. El carácter no remunerativo de los cargos y el enorme peso de los representantes oficiales convierten a la amplia participación en una formalidad. El carácter tecno-burocrático define la trayectoria de esta institución y se corresponde, en parte, con las condiciones que deben cumplimentar los miembros del Comité Permanente, quienes deben poseer título universitario y son los únicos que reciben remuneración.

En un primer momento, el Consejo de Planificación se centra en la elaboración de “Plan Básico de Desarrollo” de obras y servicios públicos, “Plan Desarrollo Turísti-

¹⁷ Ley N° 386/64, Art. N°7. En coincidencia con el artículo N° 251 de la Constitución en nota 15.

¹⁸ Mariana Creide (diputada MPN). En *Documentación producida en el transcurso de las Primeras Jornadas de Promoción Industrial*. Consejo de Planificación. Comité Permanente. Doc. N° 12, Neuquén, 2,3,4 y 5 de julio de 1966.

¹⁹ Ley N° 386/64. Art. N° 6.

²⁰ Consejo Directivo: Presidente, vice-presidente, un secretario ejecutivo, un secretario técnico, un consejero titular y un consejero suplente por cada Ministerio Provincial, un consejero en representación de las entidades autárquicas, un consejero por el Banco Provincia, uno de las fuerzas vivas, uno de las fuerzas del trabajo y uno en representación de los municipios. Art. N°2. Ley N° 386/64.

co”, “Plan Parque Industrial Zapala”, y diversos estudios técnicos sobre los diferentes recursos naturales. A partir de la vinculación del CONADE y especialmente el CFI los proyectos formulados tendrán una fuerte impronta de los lineamientos políticos nacionales, que en algunos casos permiten explicar su fracaso. Los técnicos señalan que un proceso de desarrollo basado en la expansión industrial, mediante el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales e implementado a través de la creación de nuevos “polos de desarrollo” y de su dotación infraestructural -comunicaciones y transporte- que sirva adecuadamente como sistema de canales de propagación, a los fines de la integración regional, repercutiría sensiblemente sobre la estructura social del sistema²¹. La dominancia a nivel técnico de los entes nacionales determina la subordinación de la economía provincial a las necesidades e intereses de las áreas hegemónicas del país, que en el período de referencia se concentran en la explotación de los recursos energéticos.

En las acciones llevadas a cabo para formular el “Plan Industrial de la Provincia” se pone de manifiesto la intencionalidad de adaptar las políticas locales al proyecto nacional. En los objetivos de las “Primeras Jornadas de Promoción Industrial” se explicita: “...la formulación del plan industrial de la Provincia del Neuquén, cuyos lineamientos generales se han establecido en función de las metas del plan nacional de desarrollo”²².

La injerencia del orden nacional se observa también en el proceso de elaboración del Plan Industrial y su implementación. El poder ejecutivo neuquino contrata²³ al Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE para que confeccione los grupos de proyectos específicos de la provincia en base a estudios técnico-económico-financieros que permitan gestionar la financiación de las realizaciones que se propongan.

La fiscalización de los proyectos está a cargo del “Comité de Dirección” que tiene tres representantes del Consejo de Planificación y dos del Instituto. El Comité hace la preselección de los que serán sometidos a la aprobación de la provincia, el gobernador es quien selecciona los que serán sometidos a estudio de factibilidad. El Instituto participa también del plan de trabajos y difusión, dentro y fuera de la provincia, para establecer una comunicación con todos los sectores, especialmente los que han de ser protagonistas de las futuras empresas-inversionistas: empresarios, técnicos y obreros”²⁴.

²¹ *Análisis Regional de la Patagonia*, Consejo de Planificación. Comité Permanente, CFI. Neuquén, 1966, p. 17.

²² *Primeras Jornadas de Promoción Industrial de la Provincia del Neuquén*, Consejo de Planificación, CFI. Neuquén, 1966.

²³ Acta Convenio entre Provincia de Neuquén. y el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica, 14-01-66. En: *Ibid*.

²⁴ Art.N°8. Acta Convenio. *Ibid*.

El Instituto participa también en el Comité de Dirección²⁵ que tiene la atribución de fiscalizar y controlar la orientación de los proyectos, definir los planes de trabajos posteriores y difundir los resultados. Una vez elaborados los proyectos el Comité es quien debe efectuar la preselección de aquellos que serán elevados a la provincia para que ésta establezca las prioridades.

Hacia fines de los años sesenta, Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, COPADE²⁶ es la nueva nominación asignada al organismo, al mismo tiempo se redefinen sus funciones. El Consejo debe "... fijar los objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo científico y técnico de la provincia en función de las pautas nacionales que sobre el tema se establezcan, dentro del marco del desarrollo regional... Formular los planes y programas... de corto, mediano y largo plazo, compatibilizarlos con los de la nación y de la región y coordinar su ejecución, evaluarlos y controlarlos"²⁷. Estos propósitos tienden a adaptar con más precisión la institución al "eficientismo" del momento.

Desde el COPADE se plantea un claro perfil para Neuquén. Es allí donde se planifica en relación a cuestiones que hacen a los "intereses provinciales", vale decir, la elaboración de proyectos tendientes a la explotación de sus recursos naturales - hidroeeléctricos, petrolíferos, gasíferos, forestales y ganaderos- vinculados a la industria que apuntan al desarrollo económico. La planificación consiste en la transformación de la economía de forma que los flujos de consumo existentes sean sustituidos por flujos de consumo más deseables que sean consistentes con las posibilidades económicas del entorno. La teoría de la planificación implica tiempos-líneas de acción a largo plazo y de acción inmediata, y por lo tanto, se enmarca en la lógica del capital.

En 1973 se propone continuar con las obras de infraestructura social y en algunos aspectos económicos básicos que se han logrado en quince años en la provincia bajo las diferentes gestiones de gobiernos. En el nuevo período se pretende lograr el desarrollo definitivo, para alcanzar la meta de su proyección futura en el concierto nacional. Para ello, se formula el Plan Trienal de Gobierno 1974/76 elaborado por la Secretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo.

La continuidad del organismo y la incorporación de cuerpos técnicos y administrativos va conformando una élite técnico-burocrática, de la cual emergen cuadros políticos que, en diferentes gobiernos del MPN y en gestiones de intervención mi-

²⁵ El Comité de Dirección tiene cinco miembros, tres por el Consejo de Planificación y dos por la CGE.

²⁶ Ley N° 581/69.

²⁷ Ley N° 605/69

litar, ocupan funciones directivas claves²⁸, por ejemplo, en la presidencia del Banco de la Provincia, en diversos ministerios, hasta llegar a encabezar el poder ejecutivo.

Esta situación se corresponde con el planteo de Goran Therborn (1978) quien sostiene que en las últimas décadas se desarrolla un nuevo modo de organizar el estado burgués, caracterizado por la especialización, la impersonalidad y el monopolio estratificado del conocimiento intelectual por parte de profesionales, denominado *tecnocracia dirigencial*.

Políticas económicas del Neuquén, 1958 a 1966

En el marco de una aguda crisis política y con el peronismo proscripto, en 1958 asume como presidente Arturo Frondizi (UCRI) e impulsa la fórmula *Desarrollo y Estabilización*. Durante su gestión se propone implementar un plan de desarrollo integral, que incluye la movilización económica en su conjunto, sobre todo en los sectores básicos: petróleo, carbón, siderurgia, energía eléctrica, petroquímica, celulosa. Esta industria de base debe sumarse a las industrias de consumo, fortalecidas durante el régimen peronista, creando las condiciones para la incorporación masiva de capitales extranjeros, mayoritariamente norteamericanos, para la producción de nuevos bienes intermedios y de consumo durable.

La implementación de estas políticas genera una fuerte oposición. En efecto, si bien Frondizi consigue captar capitales externos y abastecer el consumo interno de combustible con la explotación del petróleo nacional, no puede superar los innumerales conflictos políticos y sociales vinculados, en su mayoría, a la resolución de la cuestión peronista y en 1962 es derrocado.

En la nueva provincia, Neuquén, la direccionalidad que debe imprimir el estado a la economía se pone en evidencia en el texto constitucional que delinea un régimen económico donde no sólo se fija la propiedad estatal²⁹ de las fuentes minerales y energéticas, cuyo control le permitiría ingresar al modelo nacional como

²⁸ Técnicos del COPADE que ocuparon cargos políticos. Por ejemplo, el ingeniero Pedro Salvatori, quien fuera vicepresidente del organismo desde su creación, asume como gobernador interventor en 1972 y gobernador electo en 1987, habiendo pasado por el Ministerio de Economía. El licenciado Emilio Moreta en 1973, el contador Omar Negretti en 1990 fueron presidentes del Directorio del Banco Provincia del Neuquén. Horacio Forni fue vice-gobernador en 1983 y actual diputado provincial, el estadístico Alberto Fernández ocupó el Ministerio de Educación en 1983, entre otros.

²⁹ "Las fuentes energéticas son de propiedad provincial exclusiva y no podrán ser enajenadas ni concedidas en explotación a personas, entidades o empresas que no sean organismos fiscales competentes..." Art. N° 228. Constitución de la Provincia del Neuquén. 1957.

proveedor de petróleo y gas, sino que también se excluye la posibilidad de participación de capitales privados: "No podrá otorgarse ninguna clase de concesión para la explotación, industrialización y comercialización de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, minerales nucleares, salvo a una entidad antártica nacional..."³⁰. La historia posterior demuestra que esta normativa se constituye en un obstáculo para cualquier intento de transformación que permita obtener mayor valor agregado de los recursos naturales, que exceda el marco propuesto por la Nación. Al mismo tiempo, con el propósito de generar condiciones mínimas que posibiliten la radicación de industrias en distintas localidades del interior, la Dirección General de Hidráulica elabora un plan de inversiones en obras de agua corriente y riego que comprende diez localidades.

El atraso de Neuquén en sus posibilidades de desarrollo económico con respecto a las zonas más dinámicas del país, se pretende revertir llevando a cabo un plan de obras públicas y facilitando las inversiones privadas³¹. Debido a que el sector mercantil local, cuya base de acumulación se da en la instancia de intermediación, no diversifica sus inversiones en la industria, se espera atraer a firmas extranjeras para radicar industrias en la provincia, en coincidencia con la orientación de la política nacional. Ante la licitación para construir una fábrica de cemento en Zapala conforme a la autorización crediticia prevista en el "Plan de Trabajos" el gobernador manifiesta: "... tenemos la seguridad que los principales grupos industriales y financieros del mundo tienen intereses sobre el particular"³².

La explotación de petróleo y gas por parte de empresas estatales nacionales constituye el rubro más importante de la estructura productiva neuquina, tanto por los volúmenes alcanzados con respecto a las demás actividades, como por la dimensión política que adquieren las riquezas energéticas. De allí que la prioridad en la política económica local sea lograr un buen posicionamiento en relación al poder central que permita a la provincia percibir sin dificultades el grueso de sus recursos³³. No obstante, en los distintos períodos de gobierno se enuncian e intentan materializar políticas orientadas a generar un proceso de industrialización que promueva el desarrollo económico. Ante esta aparente paradoja, queda planteado el interrogante acerca de si el *proyecto industrial* para Neuquén no tuvo el consenso suficiente entre

³⁰ Art. N° 229. Ibid.

³¹ Discurso asunción gobernador Angel Edelman. 1958, p.22.

³² Discurso apertura sesiones legislativas gobernador Alfredo Asmar, 1959, p.24.

³³ La provincia del Neuquén, desde sus orígenes, tiene una fuerte dependencia del Estado nacional ya que sólo recauda aproximadamente el 10% de su presupuesto. El resto proviene de instancias del poder central, sea del Estado o de empresas nacionales como YPF y Gas del Estado que liquidan y transfieren los fondos provenientes de coparticipación federal de impuestos y regalías como así también, otorgan créditos y aportes directos.

los actores involucrados, debido al predominio de intereses políticos y económicos de la pampa húmeda -como evidentemente lo tuvo el modelo de provincia exportadora de energía- o bien, los proyectos de instalación de industrias elaborados por el COPADE fueron postergados por el poder ejecutivo en función de prioridades de corto plazo, como la necesidad de un gobierno de obtener la legitimación de la sociedad que lo elige. En este último caso, la legitimación se asocia a la justificación del poder político y se desarrolla separada de la eficacia concreta de la gestión. Ello implica al estado generar gastos que se contradicen con la lógica de acumulación a través del proyecto industrial a largo plazo.

En el orden nacional, el interregno del presidente Guido -de marzo 1962 a octubre 1963- se caracteriza por conflictos sociales que se acentúan, a lo que se suma el levantamiento militar que enfrenta el sector colorado (más próximo a los sectores exportadores) y el sector azul (próximo a los sectores industriales). El triunfo de estos últimos no logra neutralizar la incidencia de los poderes tradicionales, la que se visualiza en la figura del ingeniero Alvaro Alsogaray como ministro de economía, sostenedor de la economía de mercado y de la propuesta de no intervención estatal, política que perjudica el desarrollo industrial. En última instancia esto tiene que ver con los "ciclos" de avances y retrocesos de la burguesía agraria y sus alianzas con el poder político.

La gestión de la UCRP (1963-1966) presidida por el Dr Arturo Illia se caracteriza por una debilidad estructural en sus bases de apoyo, intentando implementar políticas económicas con "plena autonomía". Su política petrolera dispone la anulación de todos los contratos petroleros suscriptos durante la presidencia de Frondizi, fundamentando la medida en la ilegalidad de la suscripción y la defensa de la soberanía nacional, convirtiendo a Y.P.F. en la entidad rectora del desarrollo energético. El clima de permanente conflicto social que vive el país, durante casi una década, se agudiza por los efectos de la política petrolera que genera tensiones a nivel internacional, principalmente con EE.UU. La política de desarrollo industrial no aparece claramente delineada, si bien el gobierno concede créditos para reactivar las industrias y se incrementa la producción de acero.

A medida que la economía nacional se define por una nueva política económica y fundamentalmente en materia energética, en el ámbito local se van operando cambios que se manifiestan en la intensificación y avance de la frontera petrolera hacia nuevas áreas, con la consiguiente aparición de nuevos agentes económicos. El incremento de los recursos obtenidos ante el aumento de la explotación de petróleo y gas se intensifica a finales de los años '60 con la explotación hidroeléctrica. El control energético por parte del Estado nacional se mantiene después

de provincializado el territorio neuquino, pero se modifica el destino de las regalías provenientes de la actividad, las que pasan a ser percibidas por el estado provincial.

Luego de regularizadas las instituciones democráticas en 1963, se agilizan las gestiones en torno al proyecto "Complejo Chocón- Cerros Colorados". A principios del año siguiente se realizan en la zona diversas reuniones de los principales directivos y técnicos de la empresa Agua y Energía Eléctrica y de las tres empresas que intervienen en la realización del proyecto.

A mediados de la década de 1960, existe un alto grado de optimismo en el gobierno con respecto al porvenir de Neuquén. La importancia asignada a la Patagonia en la Plan Nacional de Desarrollo y la aprobación en el Congreso de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados abre muchas posibilidades a la provincia en función de su hidroelectricidad y sus tierras de riego. Ello resultaba relevante teniendo en cuenta que la trayectoria de la economía neuquina, desde el período territorialiano, la colocaba en una situación de dependencia con respecto a la Nación. "Hasta hoy el Neuquén ha sido exportador de petróleo y lanas. El plan industrial propondrá que las obras programadas no impliquen simplemente agregar la condición de exportador de energía eléctrica"³⁴.

Las potencialidades adjudicadas a la región en los estudios efectuados por consultoras extranjeras generan expectativas tanto en la sociedad como en el gobierno. La zona de influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro, llamada región del Comahue, se define como un área en la que existen la mayoría de los factores necesarios para promover un desarrollo equilibrado de su economía dentro del marco nacional. En efecto, sus posibilidades de riego, estimadas en 2.000.000 de hectáreas la convertirían en el área más importante de América Latina para producciones típicas de clima templado; su potencial hidroeléctrico estimado en 42.000.000 de kw, para servicio público y privado; sus yacimientos mineros entre los que se encuentra Sierra Grande, el yacimiento ferrífero más importante del país y sus reservas de hidrocarburos de Plaza Huincul y Catriel, constituyen un conjunto de recursos de excepcional potencial para la expansión futura de la región³⁵.

El proyecto de industrialización, concebido como el medio indispensable para superar la situación existente, se origina en un marco de fuertes condicionamientos de la política nacional, que en este momento son percibidos por el gobierno local

³⁴ COPADE, Confederación General Económica, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras: *Relación general y estudio preliminar de los proyectos industriales preseleccionados*. Neuquén, 1966.

³⁵ José María Guido: "Promoción del Comahue", Buenos Aires, abril de 1967, pp. 6-7, policopiado.

como beneficiosos. En los documentos emitidos por el Consejo de Planificación se postula: "El Neuquén no aspira a constituirse en entidad económicamente autónoma, sino por el contrario a integrarse plenamente en el contexto nacional"³⁶.

En las acciones llevadas a cabo para formular el "Plan Industrial de la Provincia" se pone de manifiesto la intencionalidad de adaptar las políticas locales a los lineamientos nacionales. En los objetivos de las "Primeras Jornadas de Promoción Industrial" se explicita "...la formulación del plan industrial de la Provincia del Neuquén, cuyos lineamientos generales se han establecido en función de las metas del plan nacional de desarrollo"³⁷.

El proyecto Chocón Cerros Colorados se percibe como próximo a su realización, el gobierno neuquino sostiene que es posible una transformación estructural pues existen excepcionales recursos naturales, potencial hidroeléctrico y cantidad y calidad de materias primas que "...esperan una acción planificada, que trastoque el cuadro de miseria e ignorancia en otro, que impulse la economía y eleve el nivel de vida, asegurando fuentes de trabajo y dando nacimiento a nuevas industrias"³⁸.

Intentos de radicación de industrias: La Ley de Promoción de 1964

Con el propósito de fomentar el emplazamiento de industrias que posibiliten la transformación de la economía neuquina se aprueba la Ley N° 378/64 de promoción industrial. En la misma se trata de atraer la radicación de capitales otorgando diferentes beneficios como la donación de tierra pública o venta a precio fiscal, exenciones de impuestos provinciales por 20 o 30 años, con posibilidad de extensión a 10 años más, energía a precio preferencial, provisión de agua y asesoramiento técnico, entre otros. A la vez el estado se compromete a construir caminos y vías de acceso si fuera necesario, a no autorizar el mismo beneficio a otra empresa similar, a gestionar ante el Estado nacional medidas favorables para las empresas acogidas al régimen y franquicias aduaneras para la introducción de maquinarias e insumos desde el exterior y a favorecer a las empresas promovidas en las licitaciones provinciales.

Con esta promoción, que se difunde en el país y en el extranjero, se pretende una industria que tienda "...a un mejor y más intenso aprovechamiento de las posibilidades locales, a la promoción económico social de la región y a la armonización de los factores de producción industrial"³⁹.

³⁶ En: *Relación general...* op. cit.

³⁷ Primeras Jornadas ... op. cit.

³⁸ Discurso apertura sesiones legislativas gobernador Felipe Sapag, 1963.

³⁹ Art. N°6 Ley N° 378/64.

La promoción intenta atraer capitales de cierta envergadura -10.000.000 m\$N de capital inicial-, con los que no cuenta o que no invierten los sectores mercantiles neuquinos que son los únicos que han logrado una tasa de acumulación; atraer técnicos⁴⁰ argentinos y ocupar la mano de obra local. Los oferentes deben comprometerse a tomar el 80% del personal no especializado entre personas radicadas en la provincia.

En el marco de las ideas desarrollistas se considera a la educación como factor de cambio, se crea la Universidad del Neuquén que se inicia con cuatro facultades: Humanidades, Ingeniería, Ciencias Agrarias y Antropología Social. Entre los objetivos propuestos para su creación se enuncia:

*"Formar una institución con rigor científico pero adaptada y orientada a estudiar, interpretar y promover soluciones a necesidades problemas reales del Neuquén y su zona de influencia"... "La orientación que inspira a la creación de la universidad, en el sentido de satisfacer necesidades regionales, atiende a su realidad actual y futura, estimulando un científico desarrollo". "El problema se circunscribe ...al aspecto cualitativo por la necesidad de contar con grupos capacitados que puedan desempeñar tareas calificadas y ejercer funciones ejecutivas en cada uno de los sectores"*⁴¹.

Ideas y discusiones en torno a la "industria" neuquina

A principios de 1966, como parte de la política que venimos analizando, se organizan las Primeras Jornadas de Promoción Industrial a las que asisten técnicos de todo el país e importantes funcionarios nacionales. Las comisiones de trabajo se abocan a analizar los proyectos elaborados por el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE seleccionando aquellos que consideran prioritarios para el Plan Industrial de la Provincia. Las exposiciones, discursos y conferencias de técnicos, funcionarios y representantes de instituciones intermedias dan cuenta de las posiciones en torno a las cuestiones relacionadas con las posibilidades económicas de la provincia, como la función de la técnica, el rol del estado y del empresario y la preocupación de las asociaciones civiles por un crecimiento racional.

Las expectativas del gobierno se centran en gran medida en las posibilidades del avance tecnológico, cuya aplicación permitiría a la provincia transitar desde el atraso al crecimiento. En este sentido, el ministro de economía manifiesta:

⁴⁰ Con respecto a los técnicos: hasta los primeros 3 años 30% de argentinos, 6 años 60% y de los 10 en adelante el 90%. Decreto N° 139/64 de reglamentación Ley N° 378/64.

⁴¹ A. Natali (diputado MPN): *Diario de Sesiones*, Reunión N° 61, 28-10-1964.

*"Vivimos una época que afirma los conceptos de la técnica, que todo lo determina y todo lo planifica. Consciente de esta premisa cuya validez en el mundo entero es total, hemos creado con la debida anticipación los mecanismos que habrán de regir esta promoción que hoy auspiciamos... El estudio inicial y el análisis de las posibilidades de realización industrial en la provincia, han sido efectuados con minuciosidad y visión de futuro. Queremos quemar etapas: de una zona eminentemente agrícola⁴³ queremos pasar a una zona fundamentalmente industrial. Porque sabemos que la industria estable es fuente de trabajo permanente para los brazos que de él viven"*⁴².

Al mismo tiempo, desde el organismo planificador se sostiene que en esta etapa el crecimiento del país depende del desarrollo económico y social de todas sus provincias y de la acción inductora del estado que debe aplicarse esencialmente a la

*...expansión territorial del progreso, porque ésta es la condición de despegue del país.. El simple aporte de materias para el desarrollo, por parte de las provincias ya no es suficiente; se exige también la elaboración o semielaboración de esos productos en el lugar de origen, para que el nivel de vida de la etapa manufacturera se expanda por todo el territorio"*⁴⁴.

Desde ACIPAN, entidad que representa al sector empresario de la capital neuquina, se pone de manifiesto la preocupación por prevenir efectos indeseados. Se visualiza que el complejo Chocón Cerros Colorados provocaría cambios y, en este sentido, se plantea la necesidad de tomar medidas para *"...ir preparándonos y dando las bases racionales para el futuro crecimiento económico y social de la zona... De ahí la importancia fundamental que tiene el poder contar con un plan de desarrollo industrial, que asegure un crecimiento orgánico"*⁴⁵.

Ante el interrogante planteado por el presidente⁴⁶ de la Confederación General de la Industria sobre quién debe cumplir el papel principal en el desarrollo: ¿el Estado o los empresarios? es decir ¿Cuál es el papel específico del Estado y cuál el del empresario en la tarea del progreso nacional?, surgen diferentes respuestas. Los representantes de las distintas instituciones y funcionarios locales mencionan las acciones asignadas al estado, que debe *inducir* el proceso y crear condiciones que atraigan capitales y empresarios foráneos, habida cuenta de la debilidad de este sec-

⁴² Se observa en el discurso del ministro de economía una fuerte influencia de la teoría del momento ya que la provincia nunca tuvo una base agrícola dominante.

⁴³ Ministro de Economía Otto Abel López Osornio. En: *Documentación ... op. cit.* Doc. N° 16.

⁴⁴ En: *Relación general...* op. cit.

⁴⁵ Presidente de ACIPAN Germán Gradel. En: *Documentación ... op. cit.* Doc. N° 23.

⁴⁶ Luis M. Garrasino, Presidente de la Confederación de la Industria. CGE.

tor en Neuquén. Los representantes de la C.G.E. apelan con énfasis a la necesidad de generar un sector empresario para que las propuestas sean viables, "Tanto como recursos naturales y capitales, se requieren capacidades específicas, preparación técnica, formación de dirigentes. Entre ellos, como figura decisiva, la del *empresario*, agente de innovaciones, calificado para correr el riesgo de aspirar a lo que todavía no existe..."⁴⁷

Por su parte, el presidente de la CGE lleva más lejos la función del accionar privado, para el que

*"No basta expresarse contra la intervención del Estado en la actividad privada, es necesario que la actividad privada intervenga en el Estado"*⁴⁸. Esta actividad debe realizarse mediante organizaciones auténticamente representativas, para el caso neuquino recomienda que la conformación de este tipo de instituciones es "...el primer tramo a recorrer, y a recorrer con urgencia"⁴⁹.

Estas manifestaciones permiten deducir que tanto los representantes locales como los nacionales parten de la inexistencia de un sector empresario que pueda generar las transformaciones esperadas, por ello se deben desarrollar políticas tendientes a conformarlo.

En este sentido, se sostiene que la acción conjunta que vienen desarrollando la provincia del Neuquén y la Confederación General Económica a través del Instituto de Investigaciones Económicas para promocionar su desarrollo industrial, encuadra en una actitud "moderna". "Aquí el Estado actúa en un sentido *indicativo*, recomendando a la actividad privada, con una noción panorámica de la política económica a desarrollar en la Provincia, la prioridad más indicada en materia de proyectos industriales"⁵⁰.

Por otra parte, las comisiones encargadas de analizar los proyectos presentados seleccionan aquellos que responden a dos grandes sectores industriales: la agroindustria, más relacionada con la sustitución tradicional en el país y las industrias motrices, vinculadas al nuevo modelo de la ISI. La nómina que a continuación se detalla corresponde a los proyectos sugeridos para realizar los estudios de factibilidad

⁴⁷ Luis M. Garrasino, op. cit.

⁴⁸ José B. Gelbard. Presidente de la C.G.E. En: *Documentación...* op. cit. Doc. N° 28.

⁴⁹ José B. Gelbard, *Ibid.*

⁵⁰ Luis M. Garrasino, op. cit.

técno-económico y su posterior localización y ejecución: centro de industrias alimenticias; complejo tambo-granja modelo; usina pasteurizadora de leche; planta deshidratadora de alfafa; planta de curtiembre de cueros caprinos; planta de cemento portland; planta de cloro-soda, planta de ácido sulfúrico; planta petroquímica; planta de amoníaco sintético; planta de carbonato de sodio; planta de premoldeado de yeso para la construcción y los proyectos forestales: fabricación de tableros de madera aglomerada; industria de secado artificial de madera y la planta para la preservación de las maderas.

Políticas económicas neuquinas, 1966-1973

El gobierno militar de la "Revolución Argentina" de 1966, encabezado por el general Onganía, intentó "modernizar" la industria en una economía abierta al capital externo. Durante su gestión, el Estado se orientó a la producción de la infraestructura económica del país, dejando las industrias básicas al capital privado. Se incrementó el proceso de "eficientismo" de la economía y su concentración regional. Esta solución delineada desde las Fuerzas Armadas, lógica y coherente, se evidencia en el control del Estado por 'eficientes' tecnócratas asimilados a los intereses del capital monopolístico.

En este contexto, se produce una cantidad importante de movimientos reivindicatorios de base regional y de composición social heterogénea. Este diferente conjunto de protestas en Rosario, Chaco, Mendoza, Córdoba y Río Negro que se caracterizó por el antagonismo al *desarrollismo eficientista* de la política nacional se debió, entre otras razones, a que en los gobiernos provinciales se había impuesto un hombre sin ninguna representatividad local⁵¹. Sin embargo, esos efectos políticos pasaron del ámbito regional al nacional y contribuyeron a detener esta experiencia política. Los objetivos propuestos habían sido dinamizar la economía sobre la base de completar la integración vertical del sector industrial y la modernización de la infraestructura y, "paralelamente restaurar el predominio de las unidades oligopólicas y más transnacionalizadas dentro de dichos sectores", es decir, se buscaba, normalización y crecimiento.

El análisis del crecimiento en relación a la producción y al consumo y las ideas de *polos de desarrollo*⁵² están presentes en el planeamiento provincial desde los años sesenta, fuertemente desde 1966, sin considerar la situación particular que genera el "cre-

⁵¹ Pedro Pírez: *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Bs As., CEAL, 1986, 165, p. 47.

⁵² Previendo la creación de tres polos de desarrollo en la región patagónica a ser localizados en: a) zona Confluencia; b) zona comprendida entre San Antonio Oeste y Puerto Madryn; c) Comodoro Rivadavia. En los mismos deberán procurarse la concentración del futuro esfuerzo de expansión industrial: a) desarrollo hidroeléctrico, b) industria siderúrgica, c) industria del aluminio y e) industria petroquímica. Se plantea como línea de acción a largo plazo. En: *Análisis Regional*. op. cit.

cimiento desigual" en el interior de la provincia. Se parte de la premisa general que apunta a mostrar las modificaciones demográficas como factor clave dentro de un comportamiento espontáneo de la economía. Para responder a los requerimientos del desarrollo se plantea que "...el incremento de la población se produciría por la migración procedente de otras regiones que puedan liberar recursos humanos, que serán atraídas por la gravitación del sector industrial a desarrollarse, lo que implicará fuerza de trabajo con un grado de calificación y de una adecuada y racional política de colonización". Los requerimientos de la expansión agrícola acompañaría al desarrollo industrial de la región y para ello era necesario ampliar la frontera agrícola con áreas irrigables mediante el aprovechamiento de los considerables recursos hidráulicos existentes.

En el "Análisis Regional de la Patagonia", producido en 1966, se señala que por significativa que a corto plazo sea la tasa de incremento del ingreso, podrá "hablarse sólo de "crecimiento", ya el desarrollo es un cambio cualitativo con reordenamiento racional de los factores productivos, de forma tal que puedan alimentar un crecimiento auto sostenido del sistema"⁵³.

El discurso del poder ejecutivo sostiene que

"La fábrica de cemento de Zapala, la destilería de petróleo de Plaza Huincul, la fábrica de cerámica en Central Co, el Parque Industrial en Neuquén, constituyen un comienzo promisorio de una política industrial que debe ser incrementado"⁵⁴ "... El futuro de Neuquén es inminentemente industrial... lo están indicando su potencial hidroeléctrico y sus extraordinarios recursos naturales... el desarrollo industrial del Neuquén requiere que todos esos recursos primarios se elaboren o semi-elaboren con las correlativas fuentes de trabajo. Las zonas enteras de la provincia, acuciadas en este momento por problemas de despoblación, cuya consecuencia se advierte en las integraciones de carácter económico, se verán recibidas en sus respectivas áreas... la importancia de las obras de riego, colonización y producción hidroeléctrica"⁵⁵.

Desde 1968 comienza a surgir desde la Nación una apuesta silenciosa al capital local, pretendiendo modificar en algún sentido la tendencia imperante en materia de inversiones. Por un lado, las empresas trasnacionales sólo querían incorporar una estrategia de ventas en el mercado local que conspiraba contra el proyecto potencial de "desarrollo hacia afuera". Las filiales de las empresas trasnacionales no exportaban, dado que la lógica de las motrices consistía en explotar los mercados internos protegidos de América Latina, mientras se reservaban la atención de otros merca-

dos desde su sede. Por otro lado, las inversiones en la rama petroquímica condujeron a la instalación de plantas de pequeñas dimensiones, apenas suficientes para atender el mercado local y que producían a costos más altos que los internacionales, requiriendo subsidios.

Asimismo, desde la esfera pública se enuncia un discurso pro-europeo que intenta contrarrestar la hegemonía que va adquiriendo el capital norteamericano en las inversiones en el país. Esta posición política, orientada a la atracción de capitales europeos, particularmente empresas italianas, es retomada por el peronismo en 1973. En este sentido, la empresa Fiat consolidó en el país un emporio fabril que fue el mayor de la firma fuera de Italia a fines de la década del sesenta. Impregilo, una empresa constructora del Grupo Fiat, ganó la obra de El Chocón, asociada con otros grupos locales que crecieron rápido gracias a la continuidad de las inversiones hidroeléctricas en la zona cubierta por Hidronor. Estos emprendimientos dieron impulso a varias empresas productoras de equipos eléctricos en el país, contribuyendo al desarrollo industrial.

A finales de los años 1960 la necesidad de llevar electricidad a los grandes centros de consumo acelera la decisión de ejecutar las obras del complejo Chocón Cerros Colorados la que se pone en funcionamiento en 1972. Este emprendimiento inicia, de un conjunto de obras hidroeléctrica, una producción energética que supera el 50% de la nacional.

La Junta Militar en 1970 se plantea "dar estímulos fiscales en materia de organización para promover la concentración de industrias de capital nacional en los casos en que exista la posibilidad de obtener economías de escala, derivadas tanto de la producción misma como del desarrollo tecnológico"⁵⁶. En este orden, en Neuquén se retomaron los proyectos específicos seleccionados en 1966 y se canalizan a través de la instalación de diferentes plantas, inducidas desde el estado con el criterio de desarrollo industrial integrado. De la diversidad de propuestas que cuentan con estudios de factibilidad tecnio-económicos se concreta, en primer término la Fábrica de Cemento Portland⁵⁷ en la ciudad de Zapala, que se origina para hacer frente a la necesidad de abastecimiento del material en la región patagónica y es de suma importancia durante la etapa de construcción de la represa de El Chocón.

⁵³ NEU. *Análisis Regional*, op. cit. p 1

⁵⁴ Felipe Sapag: Discurso de apertura de las sesiones legislativas. En: *Diario de Sesiones*. 1973, p.5

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 6.

⁵⁶ Jorge Schvarzer: *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*. Bs.As., Planeta, 1996, p.270.

⁵⁷ El proyecto de la fábrica surge en 1960, es retomado permanentemente por las gestiones de gobierno. El proyecto final preve una inversión de 1.500.000.000 millones de pesos moneda nacional, una capacidad máxima de 100.000 toneladas anuales de cemento con una capacidad de empleo de 132 trabajadores entre técnicos, administrativos y operarios. En: Carlos C. Pérez Compagn: *Documentación...* op. cit Doc. N° 13.

Además, acogidas al régimen de promoción industrial, se instalan otras empresas en el eje Neuquén-Zapala en los rubros: carpintería metálica, fábrica de pilas secas, gases comprimidos, explotaciones mineras, molinera de minerales y aserraderos. Se establecen nuevas firmas vinculadas a la explotación agro-ganadera como frigoríficos, faenamientos, emparadoras, elaboración de jugos, etc. Del conjunto de empresas beneficiadas por la promoción el 57% corresponde a la fábrica de cemento de Pérez Companc, el 13% a la fábrica de pilas secas (Vidor) y el 30% restante se distribuye en trece empresas, algunas de las cuales están orientadas a servicios como el Supermercado Lahusen y Cía y la Emisora de T.V. S.A.⁵⁸.

En este mismo año la consultora Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) elabora un proyecto de instalación de un Parque Industrial en la ciudad de Neuquén, financiado por el CFI. El espacio destinado al parque debe contar con una extensión de tierra equipada y subdividida y con los servicios de infraestructura que representan, en el marco de la promoción, un aporte significativo para los inversores privados. Este emprendimiento se complementa y complejiza con la creación de los parques industriales de Zapala y Cutral Co.

En 1970 se retomaron cinco proyectos industriales que, por el análisis de sus mercados y la magnitud de su inversión, escapan a la órbita de decisión del gobierno provincial y su ejecución depende de la política nacional. Se trata de la explotación de recursos primarios existentes en abundancia como gas, sal, yeso, etc. Esta situación hace factible la localización de plantas de fertilizantes nitrogenados; de cloro soda; petroquímica de cloruro de vinilo; de sulfato de amonio; de elaboración de carbonato de sodio (soda Solvay).

La propuesta de descentralización industrial en la que el Estado debía ocuparse de las inversiones en infraestructura básica -comunicaciones y transporte-, las políticas de promoción industrial y la política crediticia a través, fundamentalmente, del Banco Hipotecario, es lo que signa toda la etapa del crecimiento industrial de la década del sesenta. Sin embargo, los procesos de descentralización geográfica en el sector productivo - industrial, suponen una redistribución espacial dentro de las zonas que muestran un mayor nivel de desarrollo relativo de la fuerza productiva, básicamente la provincia de Buenos Aires y el litoral, sin modificar el esquema "centro- periferia"⁵⁹.

⁵⁸ NEU: *El sector industrial*. COPADE, enero 1970.

⁵⁹ Alejandro Rofman y Luis Alberto Romero: *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Bs. As., Amorrortu, 1974, p. 215.

Una de las áreas elegidas por el gobierno central, entre los insumos básicos, es celulosa y papel prensa. Esto lleva al gobierno neuquino a proponer nuevamente en 1972 el proyecto industrial de aprovechamiento de los recursos forestales, no sólo en la zona cordillerana sino también en la capital provincial a partir de la utilización de álamos provenientes del Alto Valle. Este proyecto contempla un estudio preliminar para la instalación de una planta de celulosa de fibra larga y papeles industriales. No obstante, por decisión del sector público nacional se concreta el proyecto de elaboración de papel de diario en Zárate, cerca de las plantaciones de álamo del delta, contando con un subsidio oficial. La lógica imperante es la ubicación próxima de la industrias papeleras respecto de los grandes diarios de la Capital Federal. La producción nacional de celulosa y ciertas clases de papel se centra en dos proyectos claves que se decide llevar a cabo en Misiones para aprovechar la oferta de madera de las forestales promocionadas previamente. Ante la falta de interés entre los empresarios regionales, el estado neuquino interviene directamente en la ejecución del proyecto.

Este caso es ilustrativo en el sentido que venimos exponiendo. La definición de la localización tiene poco que ver con las mejoras de infraestructura propuestas, más bien responde a los intereses en juego en el bloque de poder que controla el Estado nacional, situación aún más compleja si consideramos la condición de Neuquén, provincia mediterránea alejada de los puertos de aguas profundas.

El Plan Trienal y la creación de empresas mixtas: 1973 - 1976

En el contexto, la coyuntura económica de 1973 resultaba favorable debido a los precios de los productos exportables en el mercado internacional y al apreciable margen de capacidad ociosa existente en el sector industrial. La CGE de principios de la década de 1970 era una organización mucho más extendida y representativa que la versión original. A su capacidad de aglutinar a vastos segmentos del pequeño y mediano empresariado se le habían sumado representantes de grandes empresas de capital nacional. Ante el repliegue táctico de los empresarios que habían controlado la UIA se fusiona con la Confederación durante el peronismo. Gelbard desde el ministerio de economía lanza el *Plan Trienal*, el último intento formal de planificar la evolución de la economía argentina. El plan asumía como propios todos los grandes proyectos fabriles reseñados y decididos en la etapa anterior.

En 1973 el gobierno nacional propuso a las terminales automotrices que acompañasen la política de promoción de exportaciones industriales decidida como parte de una estrategia de crecimiento. Sin embargo las exportaciones no crecieron tanto como se esperaba. La demanda local absorbió toda la producción de las plantas, que alcanzó el máximo de su capacidad hacia 1974 y la crisis de 1975 provocó el derrumbe del mercado local, frenando la parte sustancial de esas exportaciones.

Hacia mediados de 1975 ya se habían exluido de la lucha por el poder y pulverizados políticamente, la izquierda peronista y los sectores empresariales y políticamente vinculados a Gelbard. La operación política concebida en torno al "Rodrigazo" constituyó un punto de inflexión en la historia del gobierno peronista, pues marcó el momento en que las fuerzas armadas recuperaron plenamente la iniciativa política y con ellas, los sectores de la gran burguesía que habían quedado a la defensiva desde 1973. Ambos actores desde la política y la economía fueron constituyéndose en los censores del gobierno y de una manera de organización de la sociedad, a través de la creación de la APEGE (Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias).

Para el caso neuquino, la centralidad del mensaje del gobernador Felipe Sapag en la apertura al noveno período de sesiones ordinarias de la Legislatura, está dada por la apelación "federalista", reclamando por la descentralización del país e indicando que es fundamental

*"...la movilización de las riquezas locales y reinversión de los recursos extraídos y por extraer, para ser integrados a una Argentina grande y equilibrada...El despojo de nuestra riqueza se concretó bajo el engañoso lema 'El Chocón para la Patagonia'... Chocón- Cerros Colorados ... estarán entonces a disposición del país, pero salvando y resguardando la propiedad y el dominio de los ríos provinciales"*⁶⁰.

El crecimiento industrial, como eje de la gestión de gobierno del MPN, requería de un desarrollo científico-tecnológico regional, con importantes inversiones presupuestarias de Ciencia y Técnica, que no estaban en la base de los proyectos del COPADE. No obstante, la participación de los fondos no reintegrables de la Nación tuvo una fuerte incidencia en el desarrollo provincial, habida cuenta de que los montos de aportes al erario provincial eran superiores a lo recibido por coparticipación y regalías.

En el mismo mensaje el gobernador describe las obras de infraestructura social y algunos aspectos económicos básicos que

*"...se han completado en quince años en la provincia bajo las diferentes gestiones de gobiernos, ahora se inicia un nuevo ciclo, el del desarrollo definitivo, para alcanzar la meta de su proyección futura en el concierto nacional y que de persistir en el accionar primario de estos últimos años, nos prestamos a encarar la trascendente tarea de producir bienes y riquezas. Basado en el fabuloso potencial hidroeléctrico, en las posibilidades del turismo, en la generosidad de sus vastos recursos naturales para la promoción minero-industrial... se ha formulado el Plan Trienal de gobierno 1974/76"*⁶¹.

⁶⁰ Felipe Sapag: Discurso apertura sesiones legislativas. En: *Diario de Sesiones*, 1974, p. 5.

⁶¹ Felipe Sapag. *Ibid.*, p. 3.

Durante esta gestión de gobierno, las áreas más complejas de acción que aúnan las formulaciones de la política económico-financiera de la provincia, con la ejecución de obras, la promoción y desarrollo del sector minero, agropecuario, forestal e industrial, reciben del total del presupuesto, para la ejecución del Plan de Trabajos Públicos, el 50,06 %, uno de los porcentajes más elevados del país ⁶².

Nuevo intento de promoción industrial

La región patagónica, por su potencial hidroeléctrico- fuente de energía barata- y sus recursos mineros, surge como *base de apoyo* para lograr el desarrollo nacional a través del esfuerzo industrializador. La dotación privilegiada de esta región induce a la localización de importantes industrias motrices que, una vez puestas en funcionamiento, ejercerán una fuerte influencia gravitacional sobre los recursos humanos y ahorros del sistema, siderurgia, petroquímica, electro metalurgia, química pesada ⁶³.

En relación con el Plan Trienal Nacional 1974-1976, los sectores técnico-burocráticos solicitan al Estado que elija a Neuquén como área prioritaria del Plan Nacional en función de las amplias posibilidades naturales que ofrece su zona cordillerana, desafectando 240.000 has de Parques Nacionales, pues existe gran interés en desarrollar programas de forestación por parte de los propietarios de campos aptos para forestar. Entre los proyectos se encuentran:

- a) *Complejo industrial forestal maderero* (aglomerado, laminado, terciado y aserrado).
- b) *Planta pasta celulosa* en función del Plan Forestal y aprovechamiento de zona cordillerana.
- c) *Planta de pasta celulosa en Neuquén capital* en función del descarte de álamo de los aserraderos del Alto Valle.

En relación a la problemática de las tierras a forestar, el gobernador señala que: "*Parques Nacionales... sustrae al progreso provincial 800.000 hectáreas de su territorio más rico, por sus posibilidades turísticas, forestales y minerales...*"⁶⁴.

Con la pretensión de dar una respuesta al desarrollo de una industria maderera, el estado provincial constituye en 1974 las bases de la Corporación Forestal Neuquina (CORFONE), sociedad mixta que tiene como misión concretar los planes iniciados para la explotación de la riqueza forestal. La empresa comienza con un plan de forestación de 100.000 has, previéndose la posterior puesta en marcha de *Complejos Madereros Integrados* junto a la futura producción de fibra celulósica para la fabricación de papel.

⁶² Felipe Sapag. *Ibid.*, p. 5.

⁶³ Marcelo Cavarozzi: *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Bs As., CEAL, 1983,21, p. 12.

⁶⁴ Felipe Sapag. Discurso apertura sesiones legislativas. En: *Diario de Sesiones*, 1975, p. 3.

El desenvolvimiento de las actividades agropecuarias y la colonización está vinculado a la ampliación de las obras de riego. Su concreción se relaciona con la inclusión de las tierras lindantes al lago Exequiel Ramos Mejía al finalizar las obras del Chocón; además con la red de riego Arroyito-Senillosa, con las obras de regadío en Picún Leufú y "La Pícaza", entre otras. El acueducto Río Neuquén-Cutral Co-Plaza Huincul, una de las obras de mayor envergadura y trascendencia socio-económica para la zona petrolera, se financiaría con fondos provenientes del Banco Nacional de Desarrollo⁶⁵, con un monto previsto de inversión de 7.900 millones de pesos moneda nacional, a partir de un convenio con Obras Sanitarias de la Nación para obtener el otro cincuenta por ciento del financiamiento.

En relación al transporte y las comunicaciones para posibilitar romper el aislamiento de la provincia, era de suma importancia la internacionalización del Aeropuerto del Neuquén y las acciones tendientes a fijar puertos francos en Chile y la región Comahue, ello permitiría la exportación de los productos de la zona por el Pacífico. El estudio sobre la extensión de la red ferroviaria Zapala-frontera con Chile es planteado para concretar la comercialización.

Para el desarrollo del sector minero se solicita la desafectación de las áreas de reserva de cobre, de la esfera nacional, con el objeto de que la provincia pueda negociar directamente con las empresas y organismos interesados. Para el sector industrial se requiere que la Nación adopte medidas de fomento que promuevan la radicación de industrias-complejo de fertilizantes fosforados y nitrogenados, planta de formas prefabricadas de yeso para la construcción, planta regional de cobre, complejo petroquímico, planta de obtención de azufre y cal a partir de yeso-. En 1974 se crea la Corporación Minera del Neuquén Empresa del Estado-CORMINE- que tiene por finalidad la prospección, explotación, industrialización y comercialización de la minería provincial orientando, inicialmente, su acción a la explotación aurífera.

También se solicita la reglamentación de las Leyes de Promoción Industrial y de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (Pymes). Felipe Sapag señala a la ciudadanía neuquina que

"la vocación industrial del Neuquén, se conjuga mediante la intensa tarea de promoción que se viene cumpliendo a través de una política de nuestros parques industriales, que han hecho posible la presentación de más de 30 nuevos proyectos ante la Secretaría de Desarrollo Industrial de la Nación".

⁶⁵ Banco Nacional de Desarrollo es el nombre del ex-Banco Industrial el cual aportaría fondos con créditos al estado provincial para llevar adelante las etapas de un proyecto donde la iniciativa privada está ausente. En la década de los noventa el proyecto aún no se ha concretado, siendo una de las cuestiones centrales que se discutieron en el contexto de la pueblada de Cutral Co-Plaza Huincul en 1996.

El discurso del gobernador plantea que

*"la provincia ha reclamado por una justa liquidación en conceptos de regalías petrolíferas y gasíferas y batallando para lograr la radicación en su territorio de complejos petroquímicos para la transformación local de sus recursos naturales, a través de verdaderas industrias industrializantes, encontrándose bien encaminadas las perspectivas de instalar una planta de fertilizantes nitrogenados en colaboración con YPF"*⁶⁶.

Las medidas que se deben adoptar desde la Nación -Plan Trienal Nacional 1974/76- consideradas de interés provincial son: aumentar el porcentaje de las regalías petrolíferas e hidroeléctricas, ajustar los precios de liquidación en función de los precios actuales de mercado (teniendo como base los valores del mercado interzonal), descentralizar las Empresas Nacionales y posibilitar la participación de las provincias de Río Negro y Neuquén en Hidronor con el 49% de capital social que originalmente se previó debía ser suscripto por el sector privado⁶⁷.

Por Ley Nacional N° 17.319 se determinan las regalías petrolíferas y gasíferas significando el 12% del producto bruto de los hidrocarburos líquidos, para el caso del gas se prevé el mismo porcentaje, pero computando solamente los volúmenes efectivamente aprovechados. Las regalías eléctricas están determinadas por la Ley Nacional N° 15.336/60 que fija que las provincias en cuyo territorio se encuentran las fuentes hidroeléctricas percibirán el 5% del importe que resulte de aplicar a la energía vendida la tarifa correspondiente a la venta en bloque. Si las fuentes se encuentran en ríos interprovinciales el importe resultante será distribuido equitativamente entre las provincias correspondientes. Posteriormente la Ley 23.164/84 eleva dicho porcentaje al 12%⁶⁸.

El volumen mayoritario de las radicaciones de capitales extranjeros se da en la región de más alto desarrollo relativo, al que se le agrega la Patagonia pero no como un subespacio de atracción homogéneo. La provincia de Buenos Aires reúne por sí sola casi la mitad de las inversiones, en tanto que las actividades químicas y petroquímicas superan el 40% del total. En la década del '80, estas actividades se concentran en Bahía Blanca, núcleo importante por su puerto de aguas profundas, considerado "puerta de la Patagonia", además cabecera del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires. El proyecto de instalación del polo o complejo de Petroquímica Bahía Blanca (PBB) abarca

⁶⁶ Felipe Sapag, op.cit., 1975, p.4.

⁶⁷ NEU: Plan Trienal Nacional 1974-1976. Planes, programas y proyectos de interés para la provincia del Neuquén. Provincia del Neuquén, Secretaría del COPADE, octubre 1973.

⁶⁸ Néstor Eixarch y Ariel Kogan: *Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén*. Primera Parte, Bloque de Diputados del Partido Justicialista. Neuquén, diciembre de 1985, p. 12.

una serie de plantas de procesos, ligadas entre sí aunque de diferente propiedad, que se interrelacionan por contratos específicos. El sistema comienza con el arribo del gas a una planta procesadora propiedad de Gas del Estado que separa el etano que entrega a PBB -propiedad del Estado- produciendo etileno procesado por varias empresas satélites en manos del capital privado.

Estas industrias no se radican en Neuquén, provincia productora de hidrocarburos, por el contrario, en otras ciudades patagónicas se instalan ramas de industrias pesadas y semipesadas, gravitando ello en la retención de excedente económico en la zona de radicación.

El sur de la Patagonia se presenta como prioritario en la primera parte del "onganiato", habida cuenta de la importancia atribuida a este espacio en relación a la soberanía nacional. La provincia de Chubut fue destinataria de inversiones en las ramas química y petroquímica y también en productos metálicos y material de transporte. Aquí si primaron las ventajas de oferta de insumos y la legislación vigente para el establecimiento de plantas industriales. El proyecto para la producción de soda Solvay elaborado para la provincia del Neuquén por el COPADE, culminó con instalación, por decisión del gobierno nacional, de una planta en la ciudad rionegrina portuaria de San Antonio Oeste, en donde la empresa Alcalis de la Patagonia desde hace más de una década sigue esperando el momento de empezar a producir. En la década del '80 se concreta en la localidad neuquina de Arroyito la Planta de Agua Pesada, proyecto presentado ante la Comisión Nacional de Energía Atómica en 1975.

En 1976 se vislumbraban los límites de las políticas desarrollistas iniciadas por Frondizi en 1958 -cuyas premisas básicas incluyen la utilización del crecimiento industrial como eje dinámico de la economía nacional- que habían mantenido cierta continuidad con el peronismo de 1973. Por último, cabe señalar que para los militares de 1976 el desarrollismo se transformó en el correlato del populismo, dejando el campo abierto a los postulados liberales y a sus sostenedores⁶⁹. El ideario liberal de 1976 enfatizó la idea de un Estado fuerte, partiendo de la crítica del estado democrático populista-desarrollista como una débil instancia sometida a los vaivenes de las demandas sectoriales e incapaz de poner fin al caos y a la lucha armada.

En síntesis, durante todo el período de estudio, 1958 a 1976, se evidencia un marcado distanciamiento entre los representantes empresarios y la concepción y gestión de las políticas industriales llevadas a cabo en el país. La lógica de estas últimas tiene más que ver con las definiciones de funcionarios, técnicos y milita-

⁶⁹ Marcelo Cavarozzi: *Autoritarismo...* op. cit. pp. 60-61.

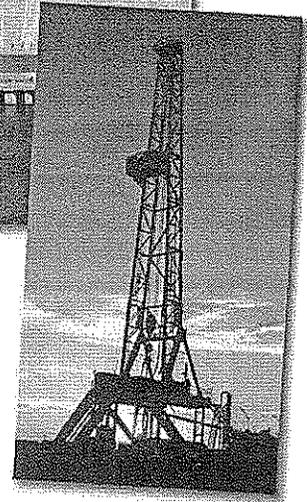
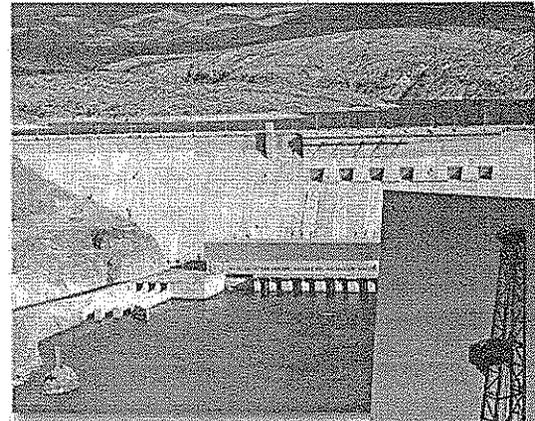
res que con los intereses de los sectores empresariales en sentido estricto. En la provincia de Neuquén el desafío no es buscar los empresarios industriales que se suponen que son los responsables del cambio histórico, sino crear a esos empresarios.

Un partido político, el Movimiento Popular Neuquino, es quien considera que la transformación de la estructura productiva provincial se producirá a partir del crecimiento de la industria ligada al desarrollo nacional. Se concibe la concreción del "polo de desarrollo" como un núcleo dinámico que permitirá la integración de la economía regional al país. El equipo técnico del COPADE, con el asesoramiento de especialistas del Consejo Federal de Inversiones, es quien elabora los proyectos y programas para el desarrollo.

Las restricciones a la innovación planteada por los sectores empresarios locales, vinculadas a demandas escasas de innovación y a las políticas públicas que las promueven, condicionan el desarrollo. Los grupos empresariales han tenido y tienen notable influencia sobre las instituciones que les facilitan la obtención de beneficios, fundamentalmente en la construcción y los servicios. Por un lado, algunos actores socio-económicos nuevos en la provincia forman parte de la dirigencia empresarial, como prestadores de servicios al Estado, a través de construcción de viviendas, prestación de servicios a empresas estatales: YPF; Gas del Estado, etc. Por otro lado, otros actores como los técnicos del Copade pasan a formar parte de la dirigencia política y a ocupar altos cargos en la función pública, por ejemplo, en ministerios y secretarías claves, tales como Obras Públicas y Economía.

Del conjunto de proyectos elaborados por el COPADE con la colaboración del C.F.I., se desprenden diferentes situaciones. Los proyectos relacionados a la instalación de plantas químicas, por la evergadura de las inversiones requeridas, sólo pueden ser concretados por el accionar del Estado nacional. Cuando se decide la localización de estos grandes emprendimientos, entre las opciones que ofrece la Patagonia, las ciudades portuarias resultan beneficiadas. En este sentido, la posición neuquina de mediterraneidad es uno de los condicionamientos geográficos que restringe la instalación de plantas que conduzcan a la transformación de los recursos naturales con valor agregado. Se consolida de este modo, en la década siguiente, la matriz productiva neuquina signada por la "exportación" de energía.

Los emprendimientos que requieren menores inversiones no contaron, en general, con la atracción de capitales privados de otras regiones y los sectores empresarios locales se volcaron predominantemente a la construcción y al comercio, al amparo del poder político. El estado provincial orientó mayoritariamente las inversiones directas a la obra pública e infraestructura de servicios básicos, operando como empresario en áreas restringidas de la minería y de la explotación forestal.



LA CONFORMACIÓN DE UNA PROVINCIA
EXPORTADORA DE ENERGÍA.

Neuquén, 1950 - 1980

Orietta Favaro - Mario Arias Bucciarelli

LA CONFORMACIÓN DE UNA PROVINCIA EXPORTADORA DE ENERGÍA.

Neuquén, 1950 - 1980

Orietta Favaro
Mario Arias Bucciarelli

El proceso de integración del espacio neuquino al mercado nacional, reconoce pautas diferentes respecto de otras áreas, en particular, no se da una rápida ocupación ni valorización territorial. Su transformación en estado autónomo, avanzada la década de 1950, refleja la tardía ocupación y articulación territorial y la fuerte dependencia de las acciones llevadas a cabo por el Estado nacional en la configuración como provincia.

Durante el prolongado período territorialiano (1884-1955), aunque comienzan a definirse sus principales actividades productivas (ganadería extensiva en el área cordillerana, agricultura bajo riego y explotación de petróleo en la Confluencia), no puede afirmarse que se estructure un ámbito homogéneo dado el escaso desarrollo, la desarticulación y heterogeneidad socio espacial y la subordinación política. La inserción de Neuquén al régimen de acumulación nacional a través de la provisión de hidrocarburos -petróleo y gas- e hidroelectricidad se concreta en un proceso lento y paralelo a la consolidación de su estado, el crecimiento de su población y la definición de su sistema político; ello enmarcado en el considerable estímulo a la región patagónica, conceptuada estratégica por el nivel federal.

En el transcurso de dos décadas, la nueva provincia impulsa la valorización de sus recursos y el estado provincial potencia los beneficios de este tipo de integración al modelo de acumulación nacional en la segunda fase del ISI. Con un marcado perfil interventor -expuesto en el texto constitucional- el gobierno de la UCRI (1958-1962) y los gobiernos del Movimiento Popular Neuquino desde 1963 objetivan y afianzan las condiciones generales de reproducción de la instancia provincial.

Se desenvuelve un tipo de 'estado benefactor', caracterizado entre otras cuestiones, por desarrollar una política de gasto público con un presupuesto conformado por recursos propios y nacionales. Dentro de estos últimos, adquieren un rol central los aportes bajo diferentes formas no reintegrables, asimismo, las regalías y la coparticipación. Esta situación le permite a Neuquén, entre 1958 y 1976, no sólo poner en marcha al estado y su aparato, sino también concretar una inversión en bienestar social, desarrollo económico, salud y educación, principales estrategias desplegadas por la instancia provincial a efectos de su legitimación.

En este contexto, nos interesa acercar algunas reflexiones vinculadas a los mecanismos utilizados por el estado provincial para ampliar y sostener el gasto público en un contexto de fuerte crecimiento poblacional. De lo que se trata es de analizar, desde una dimensión política, la importancia del volumen global de fondos transferidos desde la Nación a Neuquén y el impacto de las obras nacionales en este territorio, como así también, determinar lo que en su conjunto significa la coparticipación federal y las regalías hidrocarburíferas. *En definitiva, el propósito es desmitificar una versión difundida en la bibliografía local y nacional acerca de la definición -desde sus inicios- de Neuquén como provincia hidrocarburífera.*

La incorporación de una nueva provincia en el escenario nacional

En el espacio neuquino durante su etapa territorialiana se desarrollaron formas productivas y organizaciones de la ganadería, tanto en la versión de grandes explotaciones en el sur como con pequeños crianceros en el norte y en tierras fiscales en un continuo vínculo con el país trasandino. Estos factores, sumados a la llegada del ferrocarril a Neuquén y a la explotación del petróleo en el territorio son elementos principales que se conjugan y dan forma a la configuración espacial de Neuquén. En este sentido, se va consolidando un centro dinámico que es el departamento Confluencia no sólo por la existencia del aparato estatal territorialiano sino también por los recursos hidrocarburíferos y el correspondiente asentamiento poblacional alrededor de su ámbito que en su conjunto, definen la orientación económica de la futura provincia.

Si bien comparativamente con otras localidades del alto valle, como el caso de Cipolletti y General Roca, Neuquén no tiene el dinamismo económico de aquellas, durante la etapa territorialiana es el ámbito más destacado de todo el espacio. El resto del territorio permanece desarticulado, con grandes deficiencias comunicacionales, sanitarias y educativas, situación que comienza a revertirse durante los años 1970. Recién para esta década, en una expansión creciente relacionada fundamentalmente al impacto de las obras hidroeléctricas y a la extracción -lenta pero ascendente- de los hidrocarburos, la provincia se constituye en un importante centro de atracción poblacional a lo que debe anexarse su propio crecimiento vegetativo¹.

Tengamos en cuenta que el Estado y el capital extranjero -mayoritariamente norteamericano- que venían adquiriendo importancia desde los últimos años del peronismo, fueron los actores principales de los años 1950 en nuestro país. No obstante, la localización espacial del capital se dio en las áreas más desarrolladas, ampliándose el ámbito estrictamente metropolitano en el contexto de la dinámica de las actividades. A su vez, el objetivo del Estado era -en el contexto del

desarrollismo², producir infraestructura y propiciar políticas de promoción industrial dando lugar a cierto flujo de locaciones hacia la Patagonia³.

En Neuquén inciden fuertemente la planificación del CFI y la política de polos de desarrollo, que llevan a privilegiar determinadas áreas del país. Las obras del Chocón Cerros Colorados junto a la ya importante acción que venían llevando a cabo empresas públicas como YPF, Agua y Energía, Gas del Estado e Hidronor, colocan a esta provincia mediterránea en el escenario nacional. El efecto de las políticas públicas impacta fuertemente en Neuquén provocando tanto una demanda de infraestructura, servicios y bienes como también una "explosión demográfica", población básicamente de sectores medios/profesionales, proveniente de otras áreas del país, en particular del litoral y pampa húmeda que encuentra en Neuquén su inserción laboral y posibilidades de ascenso personal, como también su integración en el aparato técnico del estado provincial; constituyendo su presencia política el entramado anillo burocrático de la instancia neuquina.

En este orden, la fracción de la burguesía comercial local, que había logrado una interesante acumulación durante la etapa territorialiana a partir de su posición privilegiada y sus conexiones con organismos e instituciones del Estado nacional⁴, en el contexto de las transformaciones que se producen en el territorio, amplía sus posibilidades a través de su ingreso al aparato estatal -materialización del estado-, cualquiera sea el régimen político, asociándose directa o indirectamente a las actividades comerciales, a los servicios en expansión, a la provisión de bienes, a la creación de compañías contratistas y de construcción, etc. contribuyendo a la terciarización de la economía neuquina. Es decir, que se plantea una funcionalidad del poder local a los intereses de la fracción burguesa que "lo controla" desde mediados de los años 1960, hecho que nos permite afirmar que hacia los años 1980 se da una clara indiferenciación entre intereses públicos e intereses privados, enmarcados en la mediación que el estado provincial, detrás de la

² Según explica Coraggio, la diferencia (o coincidencia) fundamental entre desarrollismo y polos de desarrollo está dada en que "...ambos cuerpos de proposiciones[...] aparecen como 'versiones' de una misma ideología según se la vea desde el centro dominante o desde la periferia dominada...". aunque una característica que tienen en común es el economicismo que se plasmaría como un "industrialismo" "y consiste en suponer que los cambios sociales y mentales en la población necesarios para lograr un verdadero desarrollo se logran como subproducto del crecimiento de determinadas actividades"[...] y también en ambos es importante el "rol aparentemente asignado al Estado, como árbitro y conciliador de los conflictos que se suscitan en el proceso", así como se justifica el papel fundamental del capital extranjero. En: José Luis Coraggio: "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Chile, 1972,4, Vol. II, p.38.

³ Pedro Pirez: *Coparticipación federal y descentralización del estado*. Bs.As., CEAL, 1986, 165, pp. 41-42.

⁴ C. Alvarado, A. González, S. Palacios, M.C. Scuri y O. Favaro (Dir.): "Notas acerca del origen de los sectores dominantes neuquinos. Bases originarias de acumulación. Un intento de aproximación". Inédito, policopiado.

¹ Alejandro Rofman y Nora Marqués: *Desigualdades regionales en la Argentina*. Bs.As., CEUR, 1988, p. 7

bandera del federalismo, presenta al Estado nacional. Adquiere de este modo, la relación entre las dos instancias, una fluidez de significación y formas, ribetes y consecuencias de real importancia.

Ahora bien, *cuáles son las transferencias explícitas que obtiene la provincia del Neuquén de las exportaciones energéticas, de la coparticipación y de los "aportes" de la Nación y cuál es su real incidencia en el presupuesto provincial.*

La cuestión de los hidrocarburos y la coparticipación federal

El hallazgo de petróleo en el entonces territorio de Neuquén que se remonta a comienzos de siglo, encuentra en el Estado nacional la instancia fundamental en la explotación del recurso desde su descubrimiento en Plaza Huincul en 1918. Realizado el hallazgo se efectúa la reserva en una zona conformada por un octógono de 5 km de radio tomando como centro del mismo el pozo número uno. Una de las consecuencias de esta acción estatal es el surgimiento de dos asentamientos poblacionales: Plaza Huincul y Cutral Co, que junto a Neuquén capital, se convierten en los tres núcleos más importantes del departamento Confluencia⁵.

Sin embargo, durante la etapa territorial de Neuquén, no sólo el Estado nacional explora, explota, industrializa y comercia el recurso, sino que también se queda con la renta petrolera, ya que la ley establece el sistema de *regalía*; es decir, el otorgamiento de este tributo o cánón del 12 % por el aprovechamiento del recurso sólo a las provincias⁶. A partir de 1958, momento en que Neuquén adquiere la condición de estado autónomo, el primer gobierno constitucional inicia la puja para beneficiarse por la utilización de los recursos localizados en su ámbito de competencia y que están siendo explotados y administrados por organismos y entes nacionales. Los conflictos se generan no sólo por el complejo traspaso de jurisdicciones y los retrasos en el pago de las regalías, sino y fundamentalmente, por la contradicción que aparece respecto de

⁵ Plaza Huincul se origina a partir de la transferencia de tierras que YPF hiciera a tal efecto. El pueblo queda dividido en dos partes: la norte con la administración petrolífera, viviendas para empleados y obreros, oficinas públicas, hospital, etc. y la sur donde se asientan varios comercios con el permiso de la administración fiscal. Cutral Co surge en 1933 - a iniciativa del director del hospital de Plaza Huincul - como una necesidad de radicar población marginal, obreros de la empresa estatal y privadas que se habían establecido en el lugar. Ver Orietta Favaro: "Territorio y petróleo. La intervención del estado en la industria petrolera. El caso Neuquén, 1884-1955". En: *Revista de Historia*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1992, 3.

⁶ La ley 12.161, que data de 1935 establece que la propiedad del recurso depende del lugar en que se encuentre, si en provincias o territorios nacionales. Dado que estos últimos constituyen dependencias directas del poder central, el Estado nacional no sólo realiza la explotación sino que también se queda con la renta petrolera.

la propiedad del petróleo. A menos de un año de que la provincia definiera en su Constitución sus derechos sobre las fuentes de energía la federalización dispuesta por el poder central pone en cuestión la disposición en torno al recurso.

Como provincia nueva, Neuquén necesita construir su aparato estatal, crear organismos e instituciones, realizar inversiones en infraestructura y organización productiva para lo cual es indispensable contar con ingresos. La obtención de recursos propios en una sociedad y una economía que se están conformando resultan muy escasos por lo que se estructura el presupuesto en base a la coparticipación y las regalías. La dependencia de los aportes nacionales provoca un desfase en cuanto a la concreción de *políticas de desarrollo* entre quienes imaginan la posibilidad de convertir a Neuquén en un polo y la efectiva puesta en práctica del desarrollismo en este área.

Aunque desde los años 1950, la Patagonia se instala en el escenario nacional como una preocupación para los gobiernos -tanto civiles como militares que se suceden en el complejo e inestable período posperonista- y, sobre ella, se elaboran y debaten diferentes proyectos para su desarrollo e integración al "país litoral", Neuquén no se constituye en el núcleo dinámico que tradicionalmente viene exponiendo la bibliografía nacional y regional sobre el tema.

En el contexto de los avances y retrocesos de la política de incorporación de capital privado a la industria petrolera, caracterizada por la celebración por parte de Frondizi de contratos con compañías privadas -simultáneamente a la ley de federalización- no se concreta en Neuquén la presencia de inversiones extranjeras para el desenvolvimiento de la industria. Un hecho demostrativo de lo enunciado se observa en la producción de petróleo crudo entre 1958 y 1963, colocándose aquella en el último lugar en el contexto de las provincias productoras de hidrocarburos dentro de la Patagonia, pasando de 768,2 miles de m³ en 1958 a 820,6 miles de m³ en 1963. Las cifras resultan insignificantes respecto de Santa Cruz que quintuplica su producción y Chubut que la duplica; similar situación se produce respecto del gas⁷.

En efecto, desde 1958 hasta 1961 el aumento el PBG de la Patagonia se debe fundamentalmente a la producción de petróleo de Chubut y Santa Cruz. Mientras en Neuquén, comienza a dibujarse *una lenta tendencia* hacia la producción de petróleo, situación vinculada a las tareas realizadas, aunque sin demasiado éxito, por las empresas Shell y Esso, quienes se retiran con la anulación de los contratos petroleros. Esta medida tomada por el gobierno de Illia provoca que gran parte de la explotación del hidrocarburo vuelva a ser realizada por la empresa estatal. No obstante la ampliación de la frontera petrolera, el accionar del YPF no implica beneficios significativos para esta provincia.

⁷ Consejo de Planificación. *Análisis regional de la Patagonia*. Neuquén, 1966, tomo II.

Durante estos años se observa un desplazamiento hacia los yacimientos de Colonia Catriel (Río Negro) que provoca una merma aproximada del 50% en la producción provincial y reduce sensiblemente el monto de las regalías, derivando en una disminución del 15% en el PBP⁸. A la vez, aunque la base de operaciones se mantiene en Plaza Huincul, las mayores inversiones de la empresa estatal se canalizan hacia campamentos en otras áreas y a la formación de nuevos núcleos urbanos con las transformaciones espaciales que ello conlleva para la vecina provincia.

Es decir que, el porcentaje de hidrocarburos que aporta Neuquén dentro del total nacional es bajo y por consiguiente, también lo que percibe en concepto de regalías. Estas últimas pasan del 4,26% en 1966 al 14,64% en 1970⁹. Un informe oficial afirma que "la preeminencia adquirida en los primeros años del decenio se debía a la explotación intensiva de la cuenca petrolífera-gasífera, pero la brusca caída registrada en los volúmenes de producción originada en la disminución de la productividad de los pozos fue marcando la pérdida de la importancia relativa de la actividad minera"¹⁰.

A su vez, respecto del régimen de coparticipación federal de impuestos - cuyo origen es en 1935 a partir de la aprobación de una serie de leyes que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación - en la década de 1950 se configura el régimen de coparticipación de impuestos que rigió hasta 1973 que, aunque tiene dos momentos, está caracterizado por la incorporación de nuevos impuestos en el total a distribuir y por la presencia de tres formas de distribución. Son fundamentalmente de carácter devolutivo y su porcentaje se fija según criterios explícitos¹¹.

Los territorios recientemente provincializados reciben el 4,8% en 1960 (Chubut, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro). En este orden, Neuquén obtiene el 1,2% en concepto de distribución secundaria, en el marco de un incremento porcentual de los estados del noroeste y de la disminución de los más industrializados¹². Esta nueva

⁸ Confirmado. Bs.As., diciembre de 1970, p. 70.

⁹ Respecto de la producción de hidrocarburos de Neuquén en el total nacional, pasa de un 5% en 1953 a un 10% en 1966 y a un 33% en 1972. En las fuentes consultadas, no hemos hallado, datos anteriores a 1966 sobre regalías. No obstante, es dable destacar que en los primeros años existen dificultades en la remisión de fondos; son permanentes los reclamos por sentar las bases de un "régimen equitativo y estable", por "elevar los porcentajes" en torno a los cuales se liquidan las regalías y por exigir la transferencia "total y en término" de los recursos comprometidos. Cfr. H.L.P. *Diarios de Sesiones*, 1958-1966.

¹⁰ *Actas de Concertación del Plan Trienal para la reconstrucción y liberación nacional con la provincia del Neuquén*. Bs.As., mayo 1974.

¹¹ CECE (Centro de Estudios para el cambio estructural): *El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias*. Bs.As., 1995, p.7. Para mayor información sobre este tema ver Pedro Pírez: *Coparticipación federal...*, op. cit.

¹² Se regía por la ley 14788 de 1959 que establecía un porcentaje de distribución de la recaudación de los impuestos a los réditos, ventas, beneficios extraordinarios y ganancias eventuales, entre Nación, provincias y MCBA. La distribución secundaria divide el total que le corresponde a las provincias en 4 partes iguales: según la población del último censo, según los recursos percibidos por cada provincia, coparticipación y los aportes federales, relación gastos de cada uno y el resto de forma igualitaria.

legislación, en general, produjo beneficios para aquéllas, ya que se pasa de un total de participación del 21% al 34%. Así, respecto de los porcentajes recibidos por Neuquén; dice Asmar "...el aumento en la recaudación de los gravámenes ordinarios ha influido en el incremento que durante 1959, por ese fundamental rubro de nuestros recursos. El incremento en la recaudación de impuestos que se prevee y el mayor índice que corresponde a las provincias de conformidad al aumento progresivo fijado por ley 14.788 son las causas que permiten informar que en el año 1960, la coparticipación federal que corresponde a Neuquén se verá reforzada en un 55%"¹³.

Señalemos que la población en 1960 es de 109.890 habitantes e implica el 0,6% del total nacional. En cuanto a la participación de la provincia en la actividad económica nacional, el sector agrícola representa el 0,2%, el ganadero y los servicios (comercio y gobierno) el 0,4% cada uno, los recursos hidrocarburíferos el 9,2%, el petróleo el 5% y el gas el 6,2%. A nivel interno, la preeminencia del sector primario indica una estructura económica dependiente de la producción agropecuaria. En este orden, son significativos los datos de PEA que para 1960 se distribuyen en: agropecuaria el 28%, explotación de minas y canteras el 5%, industria y construcción el 20% y servicios el 35%¹⁴.

Tengamos en cuenta asimismo que, además de la coparticipación en los términos señalados, la provincia recibe otro tipo de aportes por el establecimiento de servicios, como el educativo y salud, en su mayoría de índole nacional. También cuenta con la recepción de fondos dentro del régimen de coparticipación vial, créditos para obras públicas y otros subsidios discrecionales que dependen de la capacidad de negociación y/o alineamiento con los diferentes niveles del gobierno central.

Con los cambios producto de la "Revolución Argentina" y la política de Krieger Vasena en el ministerio de economía, en general, se limita la participación de la provincias y amplía la del Estado nacional. Respecto de las primeras, se desarrolla un proceso de eficientismo en la economía que tiende a la localización de las principales actividades industriales en la tradicional pampa húmeda y a una creciente inclinación, que cada vez se afirma más, a la utilización de los recursos naturales (minerales y petróleo), que orientan actividades hacia zonas menos integradas al resto del espacio nacional y conforman las provincias patagónicas.

Sin embargo, la reducción del 42% entre 1966-1969, de los fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, afecta a la nueva provincia, ya que es el aporte de mayor incidencia dentro de los recursos provistos por la Nación. En tal sentido, "el resultado de la evolución de los recursos a través de los años considerados, muestra que

¹³ H.L.P. *Diario de Sesiones*, mayo de 1960.

¹⁴ Cabe subrayar que en 1961 el sector primario representa el 63% del PBI provincial. En: Consejo de Planificación. *Análisis regional...* op.cit.

la provincia se halla en una situación de deterioro respecto a sus ingresos corrientes tradicionales y que tal situación incide negativamente en los gastos e inversiones”¹⁵. En otros términos, el régimen de coparticipación estuvo caracterizado por interrumpir la orientación favorable a las provincias, quienes en su totalidad vieron disminuidas su participación en un 12,2% en el período 1966 a 1972¹⁶.

Sólo se observa un incremento relativo de la distribución secundaria, vinculado a la visión de los militares acerca de los problemas geopolíticos que podía implicar mantener el área patagónica con escasa población, para ello se crea en 1968 el FIT (Fondo de integración territorial) que con aportes nacionales debía atender a la construcción de obras públicas en las provincias. De allí que se emprenden grandes proyectos, como es el caso de Chocón-Cerros Colorados, con el impacto en la construcción y su repercusión cíclica en el nivel de empleo que este tipo de obras provoca; “realizaciones (que) formaban parte de la imagen de un régimen que atribuía a la eficacia una importancia primordial” y se enmarcan en la ayuda exterior (FMI y BM) recibida para “emprender una política dinámica de grandes obras de infraestructura. Los militares estaban interesados en ellas por razones tanto de seguridad como de prestigio y los responsables de la economía sabían que eran necesarias para la expansión industrial”¹⁷.

Si bien el Copade afirma que Neuquén presenta condiciones para la creación de un polo de desarrollo, los indicadores nacionales e internacionales sobre tasa de natalidad y mortalidad, permiten definirla hacia los años 1970, como “un área de subdesarrollo”¹⁸. La baja esperanza de vida, la mortalidad infantil elevada, la mortalidad general, el elevado analfabetismo, la escasa o baja escolarización y la alta deserción escolar, ubican a la provincia con porcentajes más altos, comparativamente con otros estados como Río Negro y La Pampa¹⁹. Esta situación recién se revierte hacia los años 1980, produciéndose una importante baja en las tasas de todos los indicadores mencionados.

Por otra parte, con un 4,45% de desempleo dentro del PEA, la dinámica de la población de la provincia muestra que un 69% se encuentra radicada en los departamentos Confluencia y Zapala, que -a su vez- sólo reúnen el 13% de la superficie de Neuquén.

En síntesis, hasta los años 1970 los recursos con que cuenta la provincia provienen básicamente de la coparticipación federal que giró entre el 40 y el 50% del ingreso. Las regalías, aunque en una tendencia ascendente, resultan aún bajas; mientras que los aportes no reintegrables y otros mecanismos de transferencia financiero, sin bien en porcentajes variables, significan un aporte superior a las propias regalías²⁰. Es decir que, la estructura productiva de Neuquén continúa basada en el sector agropecuario²¹, aunque es importante señalar que en 1969 se produce la apertura de nuevos pozos, como es el caso del yacimiento Puesto Hernández²², en el departamento Pehuenches y la posibilidad de aplicar tecnologías modernas en recuperación secundaria que permiten incrementar la producción de petróleo.

Ahora bien, en el marco de la constante que caracteriza a las provincias patagónicas con baja intensidad poblacional, el crecimiento del gasto público en Neuquén es importante. En este contexto expansivo, la dinámica de gasto provincial tomando valores relativos del PBI, creció un 125% entre 1960-1985, con una tasa de crecimiento real promedio de 13,89% entre 1965-1970. A su vez, “...los fondos asignados por el nivel provincial de gobierno más que se triplicaron en el lapso de 21 años”²³.

Neuquén ofrece interesantes tasas de crecimiento del gasto público en los años de referencia y la provincia tiene capacidad para sostenerse en posiciones relativas favorables de los gobiernos nacionales. Ello le permite, en términos de clasificación funcional del gasto, pasar en el rubro salud de un 10,27% (1965) a un 15,67% en 1970. A su vez, mantener en el quinquenio aproximadamente un 10% para educación y cultura y destinar un 30 % para el desarrollo de la economía²⁴.

Esta cuestión es importante pues remite a la dimensión política. La provincia en el primer tramo de su vida autónoma, asiste a dos rupturas constitucionales; en 1962 es desplazado el primer gobierno constitucional (UCRI) y en 1966, el partido provincial:

²⁰ Coparticipación Federal: 1966: 40,42%; 1970: 36,66%. Regalías petrolíferas: 1966: 3,5%; 1970: 13,19%. Regalías gasíferas: 1966: 0,71%; 1970: 1,46%. Aportes no reintegrables: 1966: 17,60%; 1970: 24,43%. En: Mario Pilatti: *Dinámica del gasto público provincial argentino. Particularidades del caso neuquino*. F.C.E., UNC, Neuquén, 1990.

²¹ Dentro del sector agropecuario, la ganadería representa en 1970 - luego de los servicios - el mayor porcentaje de personal ocupado por sector económico.

²² El yacimiento Puesto Hernández pertenece a la zona petrolera de Rincón de los Sauces, que hoy produce el 30% del total de petróleo de la República Argentina. En esta área se constituye una población de más de catorce mil personas, convirtiéndose hoy, en la localidad de mayor crecimiento demográfico del país. El descubrimiento de nuevos y ricos yacimientos en 1992 lleva que en el radio se asienten cerca de 70 empresas entre productoras y de servicios en petróleo.

²³ Mario Pilatti: *Dinámica del gasto público ...*, op. cit.

²⁴ Mario Pilatti et al: *Estadísticas básicas para el estudio del sector público neuquino, 1965-1988*. Cuadernos de la Facultad de Economía y Administración, UNC, Neuquén, 1990.

¹⁵ NEU. *Informe de gestión de gobierno, 1966-1969*. Neuquén, tomo II.

¹⁶ Pedro Pérez: *Coparticipación...*, op. cit., p. 48.

¹⁷ Alain Rouquié: *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Bs.As., Emecé, 1983, II, pp. 276-277.

¹⁸ Consejo de Planificación y Desarrollo: “Diagnóstico de la situación provincial”. Neuquén, 1977, tomo I.

¹⁹ La esperanza de vida en Neuquén en 1960/65 es de 49,08% (varones), 56,55% (mujeres), esta cifra se modifica hacia los años 1970 en 55,65% y 62,51% respectivamente. A su vez, la mortalidad infantil se mantiene aún en 1970 en el 108,4 por mil (en 1975 ha disminuido a 41,3 por mil). El analfabetismo disminuye de 19,1% en 1960 a 14,79% en 1970 (recordemos que el país tiene en este año el 7,41%), ascendiendo positivamente entre esos años la tasa de escolarización primaria. Asimismo Neuquén registra para los años señalados un fuerte déficit habitacional con 22 viviendas cada 100 habitantes.

Movimiento Popular Neuquino. Esta fuerza política surgida en 1961 en el marco de la proscripción del peronismo, triunfa en las elecciones de 1963 manteniendo el control del gobierno de la provincia hasta la actualidad. No obstante, durante la "Revolución Argentina" parte de los cuerpos técnicos y ministeriales, se mantienen en el Consejo de Planificación que define y consolida su estructura en 1969²⁵.

Es decir, desde que se constituye como provincia y más allá de la retórica federal que caracteriza el discurso político en el plano local, es posible advertir una clara alineación de los gobiernos provinciales con el nivel central. En el caso de la primera experiencia constitucional, existe identidad partidaria en ambos niveles (UCRI) y en el caso de la segunda, un acuerdo del partido provincial con la fórmula Illía-Perette. En 1963 los electores del MPN, apoyan a la UCRP en el colegio electoral, votación que es justificada en la convención provincial del partido por "el fundamento especial de haber sido la fórmula que había merecido el mayor número de votos en el país" y la aceptación por parte del radicalismo del pueblo de los cuatro puntos exigidos por el partido provincial, a saber: "...levantamiento de todas las proscripciones", "desvinculación del FMI", "anulación de los contratos petroleros" y "respeto por los derechos federalistas"²⁶.

Los años 1970 y la definición de la estructura energética de la provincia.

Para el inicio de esta década que coincide con los finales del proceso iniciado en 1966, el espacio neuquino cobra importancia. Luego de la relevancia adjudicada por el organismo al sur de la Patagonia (Chubut y Santa Cruz), la norpatagonia pasa a ser centro de los estudios, debates y proyectos. En este sentido, Neuquén se mantiene como componente de la proyectada región Comahue, a pesar de que ésta es el área que pasa por el mayor número de transformaciones en cuanto a su delimitación geográfica.

Una región-plan, según las definiciones de finales de los '60, es "una región polarizada prospectiva, es decir, la región polarizada a la cual se llegará por la realización del conjunto de proyectos individuales contenidos en el plan de desarrollo de esta zona" (...) que "...tiene por núcleo el conjunto Chocón-Cerros Colorados, sin cuya realización la mayor parte de los proyectos de industrialización, de riego, de colonización y de navegación fluvial, carecen totalmente de posibilidades de ejecución"²⁷. La localización del

polo en territorio neuquino, no sólo dinamiza el área, sino que también instala a la provincia en el escenario nacional, convirtiéndola en el referente del norte de la Patagonia, desplazando en este sentido, la tradicional importancia del alto valle de Río Negro.

Para la transformación proyectada, se había realizado un diagnóstico en el que se determinó que el desarrollo integral del Comahue debía realizarse por etapas, donde la concreción del complejo Chocón-Cerros Colorados sería la base. Con esta obra se produciría una importante cantidad de energía, posibilitando su colocación en mercados interregionales. Así las provincias contarían con mayores ingresos para reinvertir en el desarrollo regional y serían más atractivas para la inversión privada. Asimismo, se establecen focos de polarización y entre los de mayor potencia se encuentran el alto valle y la zona industrial de Zapala y Plaza Huincul y entre los de menor potencial, la zona norte neuquina. En cuanto a la actividad agrícola, se propone asistencia técnica a través de estas acciones experimentales activas, nucleamiento en cooperativas que eliminen los intermediarios y el otorgamiento de créditos para incorporar tecnología a la producción intensiva. En el sector industrial se plantea, la reconversión de los rubros existentes y se proyectan nuevas industrias básicas que posibiliten la manufacturación en el lugar de producción. Se planifican también las rutas y medios de comunicación necesarios para la integración regional y nacional. En líneas generales, el desarrollo de la región se centra en el aprovechamiento de los recursos hídricos, turísticos, mineros, forestales y agrícolas, condicionado a la concreción de la obra del Chocón.

La construcción del Chocón que se inicia en 1968²⁸, provoca reacciones encontradas tanto en el interior de la región como en Neuquén en particular. El Estado nacional, a través de la empresa Hidronor, encara su construcción con financiamiento del Banco Mundial, definiendo, luego de algunos avances y retrocesos, la prioridad de la obra. En la definición decisional del gobierno central tuvo que ver la fuerte movilización plasmada en continuas asambleas regionales y la presión de las "fuerzas vivas" de la zona; en su conjunto la burguesía rionegrina y neuquina visualizan que la obra en Neuquén iba a significar más que la provisión de energía para Buenos Aires.

²⁵ El Consejo de Planificación surge en 1964 durante la primera gestión de Felipe Sapag, tiene como objetivo 'planificar el desarrollo de la provincia' en estrecha colaboración con los organismos nacionales, fundamentalmente con el CFL. Cuatro años después, pasa a denominarse Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), redefine su estructura y determina funciones.

²⁶ Orietta Favaro (Dir) y equipo de investigación: *Estado provincial y sistema político. El caso Neuquén, 1955-1980*. Informe final de Investigación, UNC, policopiado, 1996.

²⁷ Pablo J. Gallez: "Una región plan en busca de sus límites. El Comahue". En: Pablo Gallez: *Tres estudios sobre el Comahue*. Bahía Blanca, Asociación de Ciencia Regional, 1968.

²⁸ Resulta poco conocido que la idea de construcción del Chocón se inicia en 1938 cuando una comisión de técnicos de la Dirección General de Irrigación busca un lugar apropiado en el entonces territorio de Neuquén para construir un embalse de llanura en la cuenca baja del río que permitiera regular el Limay. En los años 1950 se analiza la construcción de un embalse frontal en aquel río que, a su vez, permitiera desviar el Neuquén hacia la cuenca de Cerros Colorados. Pero es recién en la década de 1960, cuando se avanza y afirman las tareas vinculadas a la construcción en el contexto de los problemas energéticos argentinos y de estudios realizados por comisiones tanto nacionales como extranjeras. En: *Primera Plana*, Bs.As., 9 de noviembre de 1965, pp. 10-13.

A principios de 1966, el gobierno nacional incluye 14 partidos del sur bonaerense en la región Comahue, modificándose así la propuesta original. Este cambio provocó una fuerte reacción en Neuquén, donde surge el "movimiento de reafirmación de la región Comahue que sostiene "...no puede admitirse la inclusión en la región de los partidos que restarían energía, capitales, industrias que son el producto de la riqueza energética regional; que ello significaría persistir en el error de siempre que tanto ha deformado el panorama nacional; el esfuerzo y la riqueza de las provincias interiores al servicio del engrandecimiento de la Capital Federal"²⁹.

Con la finalidad de sumar esfuerzos en torno a intereses comunes y a instancias del Consejo de Planificación de Neuquén, se realiza una conferencia de gobernadores de las provincias patagónicas a partir de la cual se constituye el Ente Patagónico, integrado por Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. El Ente es reconocido por el CFI y sus integrantes son invitados a participar en el seminario nacional de coordinación del desarrollo donde se les brinda información sobre el plan de desarrollo integral para Neuquén y la Patagonia y reciben colaboraciones no sólo de los técnicos designados por las provincias del Ente sino también de autoridades especializadas en todo el país.

En este marco, se desenvuelve el Consejo de Planificación, en permanente conexión con organismos nacionales. El CFI, como integrante de la Comisión Interministerial para la aplicación del Plan Andino, ofreció colaboración para elaborar un plan de asistencia social para Neuquén, del que se concreta sólo la primera etapa, el relevamiento indígena en Aluminé. Asimismo, funcionarios de esta institución se trasladan a la provincia para estudiar la factibilidad de un parque industrial en Zapala.

Por otra parte, teniendo en cuenta las prioridades fijadas en el Plan CONADE, se proyecta el Plan Trienal de Desarrollo donde se proponen obras de riego, con dos centrales hidroeléctricas y viviendas en localidades, incrementándose las actividades productivas, plan vial con recursos propios y en coordinación con vialidad nacional y reservas mineras. Por convenio entre la provincia y la CGE, se constituye un Consejo Asesor, cuyo objetivo es programar el desarrollo del Neuquén, realizando en conjunto estudios económicos y financieros focalizados en el sector industrial.

En el año 1966 con la sanción de la ley 16882 se encomienda a A y EE la ejecución de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados sobre los ríos Limay y Neuquén. Dice Krieger Vasena que "...la multiplicidad de tareas a cargo de dicha empresa del

estado que cumple su importante función en gran parte del territorio nacional, nos ha llevado al convencimiento para abordar en condiciones adecuadas una obra de esa envergadura y resulta más conveniente la creación de una nueva empresa, específicamente destinada a tal propósito". Es así que de acuerdo al régimen de sociedades anónimas se autorizó por decreto 7925 del 23 octubre de 1967 a la Dirección Nacional de Combustible y a la empresa estatal A y EE a fundar una sociedad anónima con el fin de explotar los recursos hídricos en la zona Comahue. Se crea Hidronor S.A. (Hidroeléctrica Norpatagónica S.A.), la concesión para construir y explotar las obras del complejo, incluidas las líneas de transmisión de la energía con sus instalaciones complementarias desde las centrales hasta el sistema eléctrico del Gran Buenos Aires-Litoral y otros sistemas eléctricos y centros de consumo que se autoriza.

A partir del mencionado año, la presencia de Hidronor en la región aumenta y se ve cristalizada en distintos emprendimientos hidroeléctricos. El inicio de la obra del Chocón implica el fuerte ingreso de mano de obra extra provincial, que se constituye en los más de 3000 obreros radicados permanente en la villa contigua. Su establecimiento y los efectos multiplicadores en las ciudades y departamentos cuyos recursos resultaban atractivos para las obras, generan una constante demanda poblacional, no sólo de obreros sino también de profesionales. A su vez, coloca en un lugar destacado a la construcción que pasa de 21.890 viviendas en 1960 a 34.466 en 1970 y 59.180 en 1980; la variación porcentual en la industria de la construcción durante el decenio 1960-1980 es del 170%³⁰. El impacto demográfico es otro dato demostrativo de lo que venimos afirmando, ya que el crecimiento por migraciones es del 24,3% en el quinquenio 1965-1970 y del 10,6% entre 1970-1975. Entre 1960 y 1970 se incorporan 44.767 personas, lo que muestra un aumento de 33.119 (1960-1965: 11.654 personas). Es decir que, si bien es importante el aumento de población en la década de 1960, el detonante es la construcción de la represa hidroeléctrica, que a su vez, acelera el proceso de urbanización.

Recordemos que en febrero de 1970 el ex gobernador de Neuquén y figura clave del partido provincial -Felipe Sapag-, es convocado por Onganía para ofrecerle la gobernación de la provincia a efectos de "...normalizar la situación de inestabilidad social, para contribuir y promover la paz y la tranquilidad necesaria para el desarrollo de la gran obra hidroeléctrica del Chocón"³¹. Este último aceptó el cargo con la condición de que el presidente impusiera a Hidronor S.A., el compromiso fehaciente de que el Chocón facilitara también el desarrollo de la Patagonia, pues "...el hecho de que las dos líneas de alta tensión fuera para Bs.As. ponía en duda esa intención".

³⁰ Alicia García Bates y Néstor Perrone: "Mortalidad infantil en la provincia del Neuquén. Estudio de su evolución en dos décadas, 1960-1980". Neuquén, 1983, policopiado.

³¹ Felipe Sapag: *El desafío*. Fundaneu, Chile, 1994, p.121. Es importante señalar que Felipe Sapag accede a la gobernación en el marco del conflicto obrero en el Chocón.

²⁹ Fundamentos del rechazo de la Legislatura a la ampliación de la región Comahue. En: *Río Negro*, 15 de febrero 1966.

En el marco de la *teoría de los gobernadores naturales*, la designación de Sapag, "fue un verdadero operativo militar: se eligió una provincia chica, distante de Buenos Aires, para hacer una experiencia. La resistencia a un político, a un neoperonista, será allí menor que en un distrito clave. Luego seguirán otros pasos similares"³². El ministro del interior, Francisco Imaz da a conocer las razones por las cuales el Estado nacional decide la designación de Sapag como gobernador de Neuquén: "En primer lugar, por ser una figura prestigiosa del Neuquén, es decir, un neuquino con gran predicamento y prestigio en Neuquén. En segundo lugar, porque el señor Sapag acredita bastante experiencia y condiciones en lo que hace a la gestión de gobierno y, en tercer lugar y fundamentalmente, porque el señor Sapag está consustanciado con los objetivos y políticas de la revolución argentina; fundamentalmente por ese motivo"³³.

El gobernador neuquino participa de todas las convocatorias nacionales de gobernadores en las que incorpora a miembros de su gabinete y expone sobre la situación del Neuquén. Denuncia como principales problemas la mortalidad infantil y el analfabetismo "un poblador de mi provincia -dice- tiene una expectativa de vida igual a la que tenía el país en 1914, sólo 49 años. Vamos muy por debajo del promedio nacional actual. El alto porcentaje de analfabetismo alcanza el 20% de la población con bajísimas tasas de escolarización primaria, casi el 80% ..." ³⁴. Dado que el gobierno nacional había anunciado el *tiempo social* de la revolución, el gobernador insiste sobre los problemas de la provincia y la necesidad del desarrollo económico del interior ante el área de bienestar social

"...en Neuquén todo es incipiente...sin industrias básicas, ni tecnificación agropecuaria adecuada y con el agravante de carecer de una infraestructura de comunicaciones, energía y servicios, que nos permita interconectarnos con el resto del país...La capital del Neuquén ofrece una fisonomía distinta, dinámica y pujante. Por eso insisto en que no debe inducir a errores esa impresión. La capital lleva un ritmo vertiginoso de crecimiento, pero el interior de la provincia se debate en un estado de subdesarrollo, deprimido y miserable, presentando el dramático contraste de vivir pobre en una tierra inmensamente rica"³⁵.

En este sentido, toda vez que el gobernador realiza declaraciones, insiste en los tres grandes problemas de la provincia: mortalidad infantil, analfabetismo- deserción escolar y déficit habitacional, tríada que condiciona toda posibilidad de bienestar social.

En síntesis, coincidiendo con la caída de Onganía, el interregno de Levingston y la definición lanussista en el rumbo de la revolución, en la provincia del Neuquén gobierna y se consolidan el estado y el MPN³⁶. Es importante señalar que durante estos años no sólo se intensifica una relación, que se venía dando entre el general Lanusse y la familia Sapag, sino que además Elías Sapag -'coordinador de los partidos neoperonistas'- se convierte en el representante lanussista ante Perón, en el marco de una vinculación armoniosa entre el senador neuquino y el ejecutivo nacional, hecho que se venía plasmando favorablemente desde que los votos del partido provincial, permitieron el triunfo de Illia en el colegio electoral.

El gobierno de Sapag utiliza dos estrategias en este contexto, la denuncia en el escenario nacional y local y, simultáneamente, lleva a su máxima expresión la negociación directa ya que no existen, entre 1970 y 1973, las mediaciones de la institucionalidad democrática.

La política de gobierno tiene como eje la programación y planificación del Copade que realiza diagnósticos y elabora propuestas vinculadas tanto al desarrollo de la minería y del turismo -para lo cual prevee y concreta infraestructura básica, aeropuertos, hoteles y caminos- como al desarrollo industrial. Se propicia la creación de un parque industrial en la ciudad de Neuquén en el marco del plan cordillerano y el otorgamiento de fondos especiales de la Naciones Unidas se proyecta para la explotación del cobre. También se concretan convenios con el CFI para estudios sobre arcillas y bentonitas en la zona petrolera de Cutral Co y Zapala.

Toda propuesta y desarrollo de acción se ve limitada, según denuncia el gobierno neuquino, por la falta de recursos financieros "con una administración que continúa en expansión especialmente en los sectores de salud y educación, que registra un total de 3.500 agentes entre organismos centralizados y autárquicos, lo que representa un aumento del 21 % respecto de 1966". Por ello Sapag solicita asistencia financiera a la Nación para reforzar el presupuesto vigente y propone modificar el régimen de coparticipación federal en el sentido de que sea distribuido en forma inversamente proporcional al grado de desarrollo relativo. Considera además necesaria la participación provincial en las empresas y organismos nacionales que actúan en Neuquén a fin de compatibilizar la utilización de los recursos de la provincia y el otorgamiento de créditos que benefician a la región. El Banco Provincia del Neuquén a través de líneas de redescuentos especiales otorgadas por el BCRA y de fomento a largo plazo con bajo interés, promueve la actividad hotelera, minera, industrial, frutícola y agropecuaria en particular en las áreas de frontera.

³² Confirmado. Bs.As., 4 de marzo de 1970, p.14.

³³ *Río Negro*, 4 de marzo de 1970.

³⁴ Discurso del mandatario en la reunión de gobernadores. En *Río Negro*, 1 de abril de 1970.

³⁵ *Río Negro*, 2 de abril de 1970.

³⁶ Varios políticos que acompañaron a Sapag en su primer gobierno regresan a la función pública, al igual que importantes dirigentes del partido provincial ocuparán los principales cargos comunales.

En resumen, la estrategia del gobierno de Sapag para lograr el desarrollo armónico de Neuquén es

“... esencialmente lograr una infraestructura de base compuesta por caminos, aeropuertos y caminos turísticos. Esta infraestructura está destinada a aumentar el turismo en la provincia, una importante fuente de ingreso” [...] “No es la única meta, por supuesto. También tenemos que incrementar las explotaciones mineras, frutícolas y forestales”³⁷.

Los años '70 son para la provincia de importante crecimiento poblacional³⁸ el que desborda no sólo la capacidad de absorción del mercado de trabajo, sino también, la esfera de la inclusión de los nuevos contingentes de migrantes internos y externos al área de la política pública. El proceso de urbanización es tan significativo que Neuquén aparece liderando las principales aglomeraciones del país, sin duda alguna, producto de la expansión poblacional consecuencia del impacto de las obras hidroeléctricas.

Entre las principales obras encaradas es necesario señalar la construcción de viviendas para erradicar villas miserias en los principales centros urbanizados, la participación de Neuquén en el plan VEA nacional y el otorgamiento de facultades a los municipios para convenir con instituciones de crédito la planificación, financiación y construcción de viviendas económicas en el interior provincial. Se reactiva en estos años una importante construcción que había quedado paralizada, el hotel de San Martín de los Andes y en diciembre de 1971 se inaugura el aeropuerto de Neuquén. También se amplía la política de construcción de escuelas, tanto en la ciudad capital como en el interior de la provincia y en 1972 se nacionaliza la universidad provincial, creándose la Universidad Nacional del Comahue.

En materia de salud, se toman medidas de importancia. Se pone en marcha el Plan de Salud Rural cuya novedad operativa radica en el abandono de la unidad hospitalaria centralizada para privilegiar un sistema de atención médica irradiada. Esto va acompañado del mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar que no tiene asistencia médica por encontrarse en zonas rurales, poblaciones relacionadas con actividades pecuarias y mineras³⁹.

³⁷ Confirmado, Bs. As., 2 de diciembre de 1970.

³⁸ En 1970 Neuquén registra 154.570 habitantes, con un crecimiento intercensal del 57,8% (1970-1980) y una urbanización que pasó del 48% al 63%. En: Alejandro Rofman: *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970*. Bs. As., CEUR, 1988.

³⁹ José Villarruel (Dir.) et al: *Estado, sociedad, salud: Neuquén, 1944-1972*. Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Neuquén - Departamento de Historia, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén, 1990. Es importante destacar que esta política logra la radicación de profesionales provenientes de otras provincias, en varios ámbitos de la salud.

Por último, señalemos que desde 1974, producto de la política de precios implementada durante la primera etapa del peronismo, se produce el incremento de las regalías. No obstante, tengamos en cuenta que el peronismo en 1973 no introdujo modificaciones sustanciales en materia petrolera excepto la nacionalización de las bocas de expendio y las refinadoras privadas que pasaron a operar con YPF, ello en el contexto de la crisis petrolera mundial que retrasó la aprobación de una legislación petrolera 'nacionalista'. En estos años no se formalizaron nuevos contratos con empresas privadas, hecho que provocó la disminución de la producción de crudo; sin embargo, se intensificó la sustitución de petróleo por gas natural y energía hidráulica⁴⁰.

De todos modos, el aumento en las regalías no resulta relevante para establecer una fuerte incidencia en el presupuesto provincial, incluso en la década los porcentajes percibidos son variables, estabilizándose recién avanzados los años 1980⁴¹. La coparticipación continúa siendo importante, aunque en un lento descenso producto de los acuerdos y las modificaciones realizados entre la Nación y las provincias. A partir de 1975, Neuquén comienza a recibir regalías hidroeléctricas que aunque insignificantes para el comienzo (2,8% del presupuesto) implican otra fuente de ingresos.

En este orden, el gasto público provincial aumenta un 20,95% en el quinquenio 1970-1975, con una estructura porcentual en salud superior al 10% en promedio en los años de referencia, similar en educación y cultura y el 30% en desarrollo de la economía. Más allá de las importantes tasas de crecimiento de gasto público provincial neuquino “es de destacar la capacidad de la provincia para sostenerse en posiciones relativamente favorables sobre las provincias de baja densidad poblacional en el contexto de gobiernos de distinto signo...”⁴².

Según señalan algunos estudios, Neuquén ha tenido históricamente presupuestos elevados y ha gastado en promedio más que la propia provincia de Bs. As. Luego de una evolución positiva, a partir de 1973 -punto de inflexión- el gasto comienza a incrementarse notablemente. Precisamente en el período 1973-1975 se produce el mayor crecimiento constante, absoluto y relativo; el crecimiento anual de este trienio es del 37% en la política social de bienestar y del 122% en el desarrollo de la economía.

Igual que en el período anterior, resultan destacados los aportes no reintegrables que pasan de un 14,2% en 1971 a un 157,7% en 1975⁴³. Esto comporta un fenómeno

⁴⁰ En los años de referencia del trabajo, las regalías se pagan en efectivo según el valor del petróleo crudo en boca de pozo y el gas, con el valor determinado por la autoridad que corresponde.

⁴¹ Recién en 1988, las regalías hidrocarburíferas representan el 50,6% del presupuesto provincial y la coparticipación ha descendido al 16,46%.

⁴² Daniel Ontiveros: *Sector Público. Su participación en la generación del PBC. Provincia del Neuquén, 1970-1982*. COPADE, Neuquén, p. 13.

⁴³ *Ibíd*, p. 19.

relevante, ya que los trabajos públicos realizados por el gobierno nacional en la provincia "se concentran casi exclusivamente en aspectos económicos pues a Desarrollo de la Economía le correspondió en 1972, el 84% de los trabajos públicos realizados por el gobierno nacional"⁴⁴. En general, se puede observar que de las erogaciones destinadas al desarrollo de la economía, la mayor parte se destina a infraestructura vial. El incremento experimentado por el sector construcciones que se originó, de algún modo, con el complejo Chocón-Cerros Colorados, continúa con la realización de obras públicas; este sector es uno de los más activos junto con las industrias de procesamiento de madera, de destilación de petróleo y de producción de cemento que se afianzan en los años 1970.

La concentración de la actividad económica se centra fundamentalmente en el eje Neuquén-Cutral Co-Zapala (departamentos Confluencia y Zapala), a lo que debe agregarse la instalación del parque industrial de la ciudad de Neuquén a través de la política de promoción. Si bien forma parte de las ideas del COPADE, "la disponibilidad de energía hidroeléctrica a costos convenientes, permitirá promover el desarrollo industrial de la provincia mediante proyectos de aprovechamiento de recursos mineros que requieran alto insumo de electricidad"⁴⁵; los proyectos apuntan a sustentar el polo de desarrollo industrial Zapala-Neuquén. A partir de la industrialización de los variados minerales con que cuenta la provincia, junto con la obtención de fertilizantes nitrogenados, productos petroquímicos y recuperación de propano y butano del gas natural, se estudia la construcción de un complejo petroquímico en el área petrolera de Cutral Co-Plaza Huincul⁴⁶.

Política, sociedad y economía en la inflexión de 1973

Un cambio fundamental se presenta con el advenimiento del gobierno democrático de 1973, en el contexto del fracaso político-social del proyecto burocrático autoritario y del intento de establecer una nueva base para la industria.

En Neuquén, en agosto de 1972 el gobernador Sapag presenta su renuncia al cargo para postularse como candidato en las elecciones de 1973; en su reemplazo se designa a uno de sus ministros, el ingeniero Pedro Salvatori.

El breve tiempo que Salvatori se encuentra a cargo del ejecutivo neuquino, continúa las reuniones con los gobernadores patagónicos con el fin de rediscutir, entre otras cuestiones, la coparticipación federal y las regalías petrolíferas, la transferencia de hospitales y la promoción industrial. En ellas, cuestiona al poder central; sin embar-

⁴⁴ *Acta de concertación del Plan Trienal...*, op. cit., p. 64.

⁴⁵ COPADE: *Información básica de la provincia del Neuquén*. Neuquén, 1984.

⁴⁶ COPADE: *Diagnóstico de la situación...* op.cit.

go, es dable señalar la contradicción entre lo que se dice en el ámbito de la capital y lo que se lleva a cabo en el escenario provincial con el aporte, precisamente, de la Nación.

En un clima de movilización y confrontación, partidos y gremios se preparan para renovar autoridades y para las elecciones de 1973 polemizan cruzando impugnaciones. El conflicto se da entre el MPN y el justicialismo local y sus respectivos candidatos, debatiendo públicamente sobre el problema de quien representa en Neuquén el auténtico peronismo: si Sapag (MPN) o Romero (Frejuli)⁴⁷.

Mientras la campaña política se agudiza y llegan a la provincia representantes del peronismo y del propio Perón con el fin de "reforzar la campaña contra el MPN y sus líderes, mostrando ante los ojos del pueblo que no son peronistas y están alineados junto a Lanusse"⁴⁸, tanto Sapag (candidato) como Salvatori (gobernador interino), continúan su recorrida por la provincia, creando centros de complementación educativa, estableciendo fondos de desempleo, capitalizando el BPN, estableciendo líneas de crédito para el desenvolvimiento de la actividad hotelera, la industria y el sector agropecuario.

Producidas las elecciones a nivel nacional, el justicialismo triunfa en todo el país excepto en Neuquén. En la provincia, el MPN define la contienda electoral, es decir que el partido provincial por su propio origen, por las orientaciones ideológicas y el universo simbólico y material que construyó en la sociedad, su independencia del peronismo, sus alianzas y el accionar de colaboración a nivel nacional, a pesar del contexto desfavorable de 1973, obtiene el voto mayoritario del electorado neuquino.

Precisamente, en esta década no sólo se configura el perfil económico de la provincia y se consolida el estado sino que también se define el sistema político, caracterizado por la hegemonía del partido provincial. Los ribetes de confrontación alcanzados en esa oportunidad por la gobernación se diluyen a nivel nacional, al no constituirse el colegio electoral y verse obligados los electores del MPN a dar su voto, como ocurrió en otras oportunidades. El sistema de ballottage implementado, obliga a una segunda vuelta sólo a nivel de gobernador, hecho en el cual el partido de Sapag aumenta aún más su caudal de votos. Sus relaciones con el gobierno nacional, en particular, a partir de la asunción de Perón, son de cooperación con el poder central, mediatizada por la figura de Elías Sapag, hermano mayor y senador, encargado *-dentro de la familia-* de las vinculaciones con el estado central.

⁴⁷ Para mayor información, ver Orietta Favaro et al: "La apertura necesaria y deseada hacia la política. El nuevo rumbo de la "revolución argentina" en las provincias. Felipe Sapag en Neuquén, 1970-1973". En: *Estado provincial y sistema político...* op.cit.

⁴⁸ *Río Negro*, 31 de enero de 1973.

En el marco de la puesta en marcha del Plan Trienal para la provincia del Neuquén, entre el ministerio de economía de la Nación y el gobernador de la provincia se reafirma que "esta política tiene como uno de sus propósitos principales promover aceleradamente el desarrollo de las zonas rezagadas del interior, eliminando las injustas diferencias en los niveles de vida y erradicando el subconsumo, la desocupación y la falta de posibilidades que generan la despoblación del interior del país"⁴⁹. Por ello, es necesario el 'respeto al federalismo', se insiste en la necesidad de desarrollar el interior del país constituyendo industrias pesadas, (base del desarrollo nacional) y de favorecer las investigaciones a partir de la creación de comisiones mixtas entre ambas instancias, Nación y provincia.

En materia de salud, se establece un fuerte apoyo financiero a Neuquén, no sólo en infraestructura (construcción de hospitales en varias localidades), sino también en la aplicación de programas de salud materno infantil, programas contra el Chagas y contra la hidatidosis, los que permiten disminuir las tasas de mortalidad general con que contaba el estado local.

Asimismo, en vivienda se expone un programa de construcción de más de 17 mil viviendas -tanto urbanas como rurales- con el apoyo nacional, inscriptas dentro del Plan Alborada, Plan de Esfuerzo Propio, Plan 17 de octubre, etc., cuya financiación se hace -a través del BPN- desde el Banco Hipotecario Nacional.

A su vez, en el contexto del proyecto nacional y del plan trienal provincial, el Estado central acuerda la financiación en la construcción de escuelas -en el contexto de la erradicación de las escuelas rancho- equipamiento, suministros de insumos y medicamentos para la población escolar.

El CFI continúa con su política de asistencia técnica y financiera a la provincia, facilitando tanto las acciones de comercialización con el resto de la región Comahue como con el país trasandino.

Finalizada la obra el Chocón-Cerros Colorados en 1972, preocupa al gobierno local "el receso en la economía provincial y la desocupación" que se sucederían en Neuquén, al 'desalojar' prácticamente toda la fuerza de trabajo. Pero también, dado que el complejo seguía generando atracción migratoria y expectativas de desarrollo en localidades cercanas que se vieron beneficiadas por el proceso al convertirse, algunas de ellas, en proveedoras de servicios e insumos locales⁵⁰.

⁴⁹ Acta de concertación del Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación nacional de la provincia del Neuquén. Bs.As., mayo de 1974, p. 1

⁵⁰ Un caso interesante es la localidad de Senillosa, que en 1960 cuenta con 357 habitantes en la zona urbana y la década posterior incrementó su población en un 95%.

Desde las perspectivas de los beneficios que la producción hidroeléctrica implica al desarrollo de la industria argentina desde los años 1970, se continúa con este tipo de obras y se pone en marcha el Complejo Alicopá que incluye tres centrales -Alicurá, Collón Curá y Piedra del Águila- que en su conjunto dinamizan el área del alto Limay reproduciendo las transformaciones espaciales que había provocado la obra del Chocón.

Cuando se produce la consolidación del estado neuquino, también éste se inicia como empresario y con el objeto de crear condiciones generales de acumulación para el sector privado, en la provincia se crean dos empresas públicas: CORFONE (1974) y CORMINE (1975)⁵¹. A lo que apuntan, es a la exploración y explotación de los recursos forestales y mineros de la provincia; en el caso de CORMINE, el objetivo es la explotación de los abundantes recursos mineros metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación. En el caso de Corfone, se trata de una empresa para la explotación racional del bosque nativo y la reforestación en el espacio provincial.

En materia de coparticipación, en 1973 se dicta una ley que unifica el sistema. Para la distribución primaria se establece que la Nación y la provincias recibirían el 48.5% del total recaudado, un 3% iría a un Fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria asigna el 65% en forma directamente proporcional a la población y el 25% en relación a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área de mayor desarrollo del país. Asimismo, el 10% restante se dividiría entre los estados cuya población era escasa⁵². Es decir que el sistema era novedoso no sólo por estar formado por un sistema único de distribución de impuestos coparticipados, sino por la determinación de coeficiente de reparto secundario en donde los criterios distributivos cobran por primer vez, real importancia.

En el sentido que venimos enunciando, la coparticipación se mantiene en los porcentajes de años anteriores, incluso, con algunas oscilaciones. No obstante ello, no resultó perjudicado el estado provincial que continúa beneficiándose por los fondos no reintegrables y ahora comienza a incorporar las regalías hidroeléctricas⁵³, diversificando la composición del presupuesto provincial.

Casi al finalizar la década, en 1977, YPF descubre el yacimiento Loma de la Lata, ubicado a 80 km al NO de la ciudad de Neuquén (en los departamentos de Añelo y

⁵¹ Corporación forestal neuquina y Corporación minera neuquina respectivamente.

⁵² Pedro Pírez: *Coparticipación...*, op. cit. p. 50.

⁵³ Las regalías eléctricas están determinadas por ley 15.336 de 1960, que fija para las provincias en cuyo territorio se encuentran las fuentes hidroeléctricas, un equivalente de la venta en bloque de la energía generada, percibirán el 5% del importe que resulte de aplicar a la energía vendida la tarifa correspondiente a la venta en bloque. Dado que, las fuentes se encuentran en ríos interprovinciales el importe resultante es distribuido equitativamente entre las provincias de Neuquén y Río Negro.

Confluencia) el que representa por sí solo casi el 50% de las reservas totales del país, ubicándose entre los yacimientos gasíferos más importantes del mundo. Este hallazgo tendrá relevantes consecuencias en los años venideros, incrementando considerablemente los ingresos neuquinos.

¿ Un modelo productivo de provincia ?

Como es sabido, el Estado nacional, entre otras cuestiones, crea infraestructura básica de comunicaciones y transportes, estructura aparatos administrativos, atrae capital extranjero y fomenta la educación; ello signa definitivamente un tipo de relación horizontal con las provincias. De este modo, como señalan Estes y Capraro ⁵⁴, éstas se convierten en "instrumentos de políticas orientadas desde la instancia federal, es decir, que lo que se denomina 'federalismo centralista', implicó el desplazamiento de las provincias como instancias institucionales aptas para el desarrollo de políticas locales"[...] "El deterioro de los estados provinciales frente a la instancia federal, no se dio sólo por la debilidad de los aparatos estatales, sino también por el deterioro del conjunto de producciones regionales como consecuencia de la mayor integración con el mercado mundial de una región y la relativa desvinculación del resto".

Estas afirmaciones se deben relativizar para el caso Neuquén. Se trata de una provincia en la cual el mecanismo de coparticipación federal y los aportes del tesoro, han sido los grandes asignadores de los recursos ingresados a la instancia local desde su provincialización hasta fines de la década de 1970, en que define su perfil productivo, convirtiéndose en una provincia exportadora de energía. Mientras que la coparticipación responde a las voluntades expresadas en los acuerdos interprovinciales, los aportes nacionales son concebidos como una vía de índole excepcional. En nuestro caso, no sólo se observa una situación determinante del primero en el ingreso provincial, sino que claramente, se visualiza la sustitución de éste por el segundo, lo cual estaría mostrando la discrecionalidad y vulnerabilidad en el sistema de financiamiento ⁵⁵.

Ahora bien, teniendo en cuenta la relación entre coparticipación, regímenes políticos y políticas económicas del Estado nacional, es dable suponer que la negociación entre estado provincial -Estado nacional es más beneficiosa para aquel durante los gobiernos democráticos por la vigencia de las instituciones y la propia política económica. No obstante, en Neuquén las negociaciones -por lo menos hasta que entra en crisis el "estado benefactor neuquino" una década después del esta-

⁵⁴ Héctor Capraro y Roberto Estes: *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado federal y las provincias*. Cuadernos ILPAS, Bs.As., Ebert, 1990, pp. 12-13.

⁵⁵ Silvana Campanini, A.M. Cohendoz, A. Dinerstein y R. Gurevich: "Los contenidos de la descentralización España-Argentina". Bs.As., 1993, policopiado.

lido del régimen de acumulación nacional (1980/90)- las negociaciones de la instancia local con una tendencia de cooperación con la instancia central, trajeron importantes y positivos resultados tanto en el orden cualitativo como cuantitativo durante los gobiernos no constitucionales.

Recordemos que, en general durante el onganato y, particularmente a partir de 1970 con el regreso de Sapag a la gobernación -elegido luego en 1973- la provincia se ve favorecida tanto por las negociaciones como por el proceso social de resolución de cuestiones importantes, tanto de la hidroelectricidad como por ser sede espacial de una producción para el proceso de industrialización, tal es caso de los hidrocarburos. Pero además, creemos que es importante enmarcar lo expuesto en la idea básica que manejan los poderes públicos en la década de los años 1960 consistente en evitar los 'cuellos de botella' de la industrialización por sustitución de importaciones, problemas que inducen a buscar mecanismos dentro de la propia ISI, no sólo incentivando exportaciones no tradicionales -para concretar, entre otras razones, la expansión del mercado interno-, sino también promoviendo actividades -fuertemente dependientes de la importación- en la cual la oferta de insumos básicos como el acero, aluminio, petroquímica, etc, apuntan a un proceso de encadenamiento posterior de actividades de alto valor agregado y generador de empleo. Se afirma la idea de que es necesario continuar con el sistema de promoción, las inversiones del sector público y el papel de las empresas del Estado ⁵⁶. En este contexto, resulta prioritario para la instancia nacional, por ejemplo, la provisión de energía (electricidad y gas) a tarifas reducidas o subsidiadas tanto para la empresa estatal (Somisa) como para las privadas (Acindar y Siderca). Es en este momento y lugar, avanzada la segunda fase de la ISI -los años setenta-, en que Neuquén comporta un papel esencial como provincia energética.

Se puede afirmar que si en la teoría se establece la no neutralidad de las formas de financiamiento del gobierno nacional respecto de los provinciales, éste no es el caso neuquino. Más que 'puja distributiva' entre la instancia local y el estado central, hubo una clara, ascendente y precisa política de 'colaboración' con la Nación. En otros términos, no se plantea una contraposición de niveles; contrariamente a lo que se viene sosteniendo, no podemos afirmar que se da entre ambos una relación conflictiva, ni por su dimensión ni en términos de intensidad, como tampoco está dentro de los objetivos del gobierno neuquino. El proceso relacional se ve plasmado no sólo en las instancias democráticas con el apoyo del partido provincial en el colegio electoral, en las alianzas en el congreso, sino también en los periodos donde no rige la Constitución, con fluidas y beneficiosas relaciones con los gobiernos de turno, lo que redundó en los fuertes ingre-

⁵⁶ Sobre estos temas, cfr. Bernardo Kosacoff: *El desafío de la competitividad*. Cepal-Alianza, 1993 y Roberto Bisang: "Factores de competitividad de la siderurgia argentina". En: *Procesos de industrialización y demanda de exportaciones. Las experiencias de la industria aceitera y siderurgia*. Bs.As., Naciones Unidas-Cepal. Documento de trabajo 32, 1989, pp. 97- 193.

esos de fondos no reintegrables sin convertir a la Nación en el escenario de controversias entre los gobiernos locales.

En realidad, el fortalecimiento del estado federal, sus aparatos y recursos, significa la consolidación de un sistema político -institucional asimétrico en donde las provincias mantienen una posición subordinada. Aunque participan de la redistribución, no lo hacen con recursos propios, sino crecientemente, con remesas enviadas por la instancia central. Asimismo, un estado provincial es una unidad -a la vez diversidad regional-, que se acomoda dentro de un sistema político único y donde el poder se distribuye entre dos ámbitos (provincial-nacional), caracterizándose simultáneamente por la independencia y la interdependencia, por la rivalidad y la cooperación.

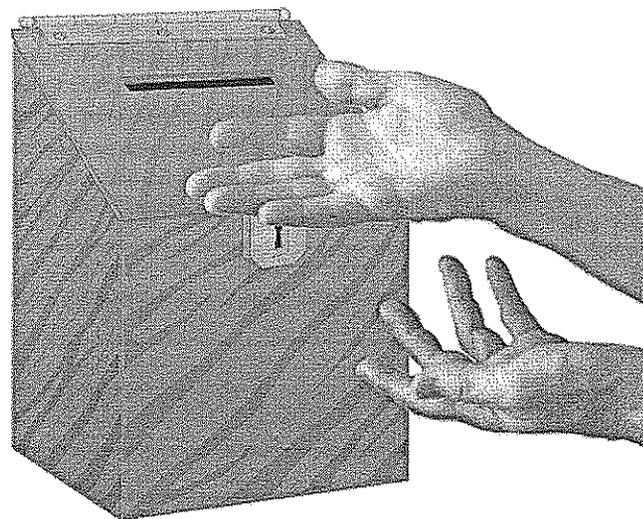
En Neuquén, el partido provincial hace del federalismo una bandera frente al poder central, pero a pesar del volumen de fondos recepcionados, se observa la ausencia de una estrategia de desarrollo provincial. Es que la aportación de los elementos mencionados, en una provincia donde en el sentido de una política estatal orientada a la industrialización -no se desarrollan las fuerzas productivas-, se orienta a la materialización del ciudadano 'usufructuando' la vigencia nacional del estado de bienestar. Los habitantes, demandan bienes y servicios, con independencia de su capacidad adquisitiva y el estado consagra y respalda los derechos que permiten acceder a ese proceso de ciudadanización; recordemos que Neuquén revistió la condición territoriana durante 70 años. Asimismo, está el derecho universal a la prestaciones básicas que habilitan la población en ciudadana, ya que durante las políticas keynesianas se define la inclusión social y para ello, la instancia local brinda una serie de servicios y, en tal sentido, desarrolla "una política social de bienestar" que se ve plasmada no sólo en las mejoras de salarios sino en un efectivo incremento dentro del presupuesto, a la educación, la salud y la vivienda.

En Neuquén se desenvuelve en este orden un proceso de homogeneización -algunos estudios la ubican junto a provincias como Buenos Aires- con un estilo de desarrollo que se expresa contradictoriamente. Por un lado, existe una expansión horizontal, es decir, extensión-ampliación de las relaciones salariales y mercantiles y, por otro, una profundización vertical que tiende a consolidar núcleos territoriales de acumulación, los que constituyen la "avanzada" de una nueva forma de acumulación de capital⁵⁷, como la que define hacia los años 1980, el departamento Confluencia, con la producción energética.

En definitiva, las regalías hidrocarburíferas se convierten en significativas en el presupuesto provincial durante la década del ochenta, cuando la provincia consolida su

perfil productivo; momento -precisamente- en que a nivel federal comienzan a generarse políticas públicas que apuntan a dar origen a un nuevo régimen de acumulación. El 'modelo neuquino' es, en realidad, ¿un modelo *de enclave?*, en el que el incremento y expansión del gasto público no se traduce en una política destinada a concretar inversiones productivas, antes bien, deriva en la *reproducción de la legitimidad de la instancia provincial a través de la construcción de su base simbólica y material, producto de una consistente relación y adecuación a las necesidades del Estado nacional.*

⁵⁷ Héctor Capraro y Roberto Estes: "Algunos elementos para el análisis de las...", op.cit., p. 26.



EL SISTEMA POLÍTICO NEUQUINO.
Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante.

Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli

EL SISTEMA POLÍTICO NEUQUINO.
Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante

Orietta Favaro
Mario Arias Bucciarelli

Las particulares circunstancias en las que Neuquén accede a la condición de provincia, el momento en que se desarrollan las tareas constitucionales y la posterior estructuración y funcionamiento de instituciones locales autónomas, presentan características peculiares que permiten identificar, en este espacio, una dinámica propia en la articulación de intereses sociales.

En efecto, desde 1963 se advierte una particular respuesta de la ciudadanía local que otorga a un partido político provincial -Movimiento Popular Neuquino- la direccionalidad de la política. Este entramado partidario, que en el divaje de 1973 se convierte en hegemónico, a partir del control del estado provincial se inserta e inserta a éste en el modelo de acumulación nacional en la segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones.

Desde los años 1960 se registra en Neuquén una fuerte expansión económica, en contraste con el resto de las economías extrapampeanas y surge un consenso generalizado de que ello es producto del rol del estado provincial. En términos generales, habría canalizado los ingresos derivados de las ventajas comparativas territoriales - hidrocarburos e hidroelectricidad- en una estrategia de desarrollo que priorizaba la política social de bienestar.

En este contexto, el objetivo de la propuesta es reflexionar en torno a la relación *Movimiento Popular Neuquino-oposición*, en el marco de las conversiones globales del sistema capitalista. Éstas no sólo redefinen la tradicional inserción de Neuquén en el mercado nacional, sino que provocan la escisión del partido en el gobierno; cuestión que desemboca desde 1991 en lucha intrapartidaria (sapagismo vs. sobischismo). Al haberse constituido un sistema político del tipo unipartidista-pluralista y consolidarse la interpenetración partido-estado, la crisis se traslada directamente a la fuerza hegemónica. De este modo, la *estatalización* del partido y el faccionalismo con que opera, adquieren centralidad en la escena pública provincial, ya que radicales, peronistas y, desde hace pocos años frepasistas, asisten expectantes a la resolución del conflicto y encuentran serias dificultades para definir *su lugar* en el sistema político. La *oposición*, con opciones partidarias poco atractivas y menos arraigadas en el espacio provincial, no logra procesar los conflictos políticos ni concretar alianzas -institucionales y/o sociales- que a partir de un discurso creíble y viable permitan posicionarse en las fisuras del MPN.

La configuración del sistema político

La conformación del sistema político provincial se desarrolla en un contexto de fuertes condicionamientos. Por un lado, comienza a prefigurarse en forma simultánea al cambio en la condición institucional del espacio y por otro, se estructura interactuando en el complejo universo político-partidario de la Argentina posperonista. De este modo, la situación de inestabilidad jurídica y discontinuidad institucional que, luego de 1955, mantiene en permanente tensión al sistema político argentino y los fallidos intentos por lograr una fórmula capaz de excluir y/o integrar a las fuerzas sociales que se expresaban a través del peronismo en el juego partidario nacional, referencia y condiciona el surgimiento, orientación y estrategias de los partidos operantes en la escena política provincial.

En Neuquén, la exclusión de gran parte del electorado cobra especial significación dado que se aplica en el momento en que el territorio es incorporado como ente político autónomo a las instituciones de la república. Aceptada la ciudadanía plena de los habitantes -aspiración largamente postergada- por la proscripción impuesta, se niega a la mayoría la posibilidad de participar en las instancias jurídicas y políticas que estructuran y ponen en funcionamiento el cambio en la condición institucional. Si se tiene en cuenta que la exclusión afecta a quienes estaban identificados con el régimen político que promulgó la ley de provincialización, es fácil advertir los condicionamientos y tensiones a que la situación conlleva.

La gradual autonomía institucional lograda durante el proceso de provincialización, si bien había posibilitado el triunfo electoral del peronismo¹ y la consecuente conformación de dirigentes y referentes políticos de dicho movimiento en Neuquén, no puede afirmarse que haya afectado seriamente la constitución de lealtades partidarias ni que haya integrado orgánicamente a todos los sectores en una conducción centralizada. Sin embargo, las perspectivas generadas frente a la redefinición de la función estatal y a la implantación de mecanismos de mediación novedosos que cubren con éxito todo el espacio, arraiga en vastos sectores de la sociedad neuquina una fuerte tendencia a la identificación con el movimiento nacional.

Establecida la provincia y reconocidos los derechos cívicos de sus habitantes, las expectativas e inquietudes locales no encuentran fácil inserción en las estructuras parti-

darias nacionales, las que involucradas en una permanente crisis a partir de la proscripción del peronismo intentan organizar y cooptar a los "nuevos ciudadanos"². En todo este proceso hay que tener en cuenta que hasta la disrupción generada en el universo político local por la emergencia del partido provincial y la puja que se inicia en torno a la representación del "peronismo auténtico"; el radicalismo, -y en menor medida otros partidos-, ejerce un papel relevante en la configuración de las bases ideológicas y materiales del estado provincial³. En este sentido, la creación y expansión de las instituciones que posibilitan objetivar lo que existía como formal declaración de principios en el texto constitucional y el proceso de adquisición y reconocimiento de los atributos de la dominación política en la provincia, iniciada durante el primer gobierno constitucional (1958-1962), se desarrolla a partir de las acciones y modalidades que ambas fracciones del radicalismo plantean⁴.

Al respecto y, más allá de los problemas propios de una etapa formativa y experimental, se observan en la UCRI -atravesada por los conflictos que caracterizan la estructura nacional de la que forma parte- serias dificultades en el intento de conformación del aparato estatal y el cumplimiento de las funciones básicas de representación y socialización de valores democráticos que se atribuyen a los partidos. De todos modos, su participación en el sistema legal establecido y el control de las instancias jurídicas y de poder que se van estabilizando, en una realidad política que desde el punto de vista formal se presenta como pluripartidista, permiten detectar la definición de un conjunto de prácticas que hacen al juego interpartidario en la legislatura y a la relación oficialismo-oposición en la provincia.

Tengamos en cuenta que el modelo constitucional adoptado para la conformación y organización de los poderes públicos, otorga al partido que alcanza la mayoría -a simple pluralidad de sufragios- el control del poder ejecutivo, la atribución para nombrar a la mayoría de los funcionarios y un sólido respaldo legislativo durante todo el período, circunstancia que desalienta el accionar de la minoría⁵. Relegada a un papel secundario

¹ A partir de 1951 se inicia el proceso de incorporación política de los neuquinos a las instancias nacionales, con la posibilidad de participar en la elección de la fórmula presidencial y enviar delegados territoriales al congreso. El resultado de estas elecciones revela un claro triunfo del partido peronista tanto en los cargos nacionales como en la constitución de los 6 gobiernos municipales. A modo de ejemplo, sobre un padrón de 35.649 electores habilitados para la fórmula presidencial el partido peronista obtiene 22.243 votos y el radicalismo 5.219, similares resultados se observan en los demás cargos electivos. En Poder Judicial de la Nación, *Secretaría Electoral, (SEN)*. Neuquén, 1951.

² La reiteración de los votos en blanco en las compulsas electorales realizadas y su propensión al aumento -20% en 1957; 26 % en 1958; 30 % en 1960- claramente indican que una parte considerable de la ciudadanía neuquina se mantiene excluida de las experiencias políticas que posibilita la nueva condición institucional.

³ La convención constituyente provincial (1957) estaba conformada por 10 convencionales de la UCRI; 5 de la UCRP; 3 del PD; 2 del PDC; 2 del PS; 1 del PC y 1 del PDP.

⁴ En el primer gobierno constitucional (1958-1962) la UCRI obtiene el control político del poder ejecutivo provincial y la mayoría en el legislativo, siendo minoría la UCRP.

⁵ Del texto constitucional se desprende la idea del estado como gestor del desarrollo con una fuerte presencia tanto en la esfera económica como social y una tendencia a concentrar el poder político en manos del ejecutivo. Las amplias atribuciones otorgadas al gobernador y las características de la legislatura provincial (unicameral, sin renovación parcial, con sistema de mayoría y minoría) convierten al partido que gana las elecciones en el centro de la iniciativa y la decisión.

entro de la estructura formal de poder, la segunda fuerza encuentra obstáculos para ejercer su función fiscalizadora, dado que en este esquema la legislatura no controla al ejecutivo sino a la oposición.

En este contexto, los partidos minoritarios, si bien tienen una activa participación en los debates y en la redacción del texto de la constitución promulgada, en definitiva no alcanzan a estabilizar su estructura en la sociedad neuquina. Marginales de las instancias de poder formal, su presencia en la escena pública está marcada por las periódicas declaraciones o denuncias -formuladas a través de la prensa- sobre acontecimientos nacionales o gestiones provinciales, a cargo de los partidos mayoritarios o de eventuales comisionados federales.

Como se adelantó, la proscripción impuesta al partido justicialista y su líder primero, y las diferentes "soluciones" que se ensayan a partir de 1955 para su inserción después, influyen de manera decisiva en la configuración y dinámica del sistema partidario neuquino. La elevación de Neuquén al rango de provincia y su paralela inclusión en un sistema político excluyente, no sólo condiciona y quita legitimidad a las fuerzas que desde un principio en él operan, sino que adquiere especial significación porque encuadra el origen y afianzamiento de un entramado político provincial.

Desde que se organiza y fundamentalmente desde que alcanza el poder, la representatividad que logra el MPN -convalidada en sucesivas elecciones- aunque otorga mayor legitimidad al sistema en formación, encuentra límites para la validación de su estrategia. Por su procedencia y hasta que afirma su condición de expresión neoperonista sufre constantes cuestionamientos y presiones que, a pesar del apoyo electoral, impiden la concreción de un orden político consensual en la provincia. En este sentido, el segundo gobierno constitucional (1963-66) va a estar permeado, no por la proscripción del peronismo, sino por el enfrentamiento constante entre los referentes de la ortodoxia y el partido provincial, que sin negar la presencia justicialista rechaza la verticalidad del movimiento.

En líneas generales, a lo largo del proceso, el pluripartidismo inicial se revela débil. Aunque en un principio la escena política aparece diversificada con opciones minoritarias, pero activas, que cubren un amplio espectro político ideológico, alcanzan cierta organización y en determinadas coyunturas adquieren una significativa presencia, por su falta de apoyo electoral, terminan desapareciendo o convirtiéndose en sus referentes en núcleos de presión o de consulta desde la periferia del poder.

Respecto a la relación gobierno-oposición en la legislatura, en la coyuntura donde se aplica el sistema proporcional, el amplio triunfo del oficialismo tampoco

asegura la coexistencia pluralista de los demás partidos en el cuerpo colegiado⁶. Así, la tendencia a desconocer las iniciativas de la minoría y a actuar en bloque frente a situaciones conflictivas, inaugurada en el primer período constitucional, será una constante en la dinámica política de la legislatura provincial, independientemente de los partidos que la integren o de los mecanismos utilizados para su constitución. Este comportamiento se profundiza en el primer gobierno del MPN, dado el contexto en el que surge, la imagen "plebiscitaria" que se arroga y la concepción movimientista que lo caracteriza.

Si se piensa en las llamadas "provincias nuevas", Neuquén entre ellas, es lógico inferir que la construcción y legitimación de su sistema político estará interpenetrada por las mismas contradicciones y conflictos que condicionan la escena pública nacional entre 1955-1973. Los ensayos de regímenes semidemocráticos, los recurrentes enfrentamientos entre "azules" y "colorados", los compromisos y alianzas permanentemente quebrados y vueltos a construir y, por ende, los reordenamientos a que la situación obliga, complejizan el juego partidario y la estabilización de las instancias jurídicas y de poder en los ámbitos provinciales. Sin embargo, en el espacio neuquino, la situación anteriormente descripta parece no afectar cierta línea de continuidad en la estructuración y consolidación del nuevo estado, ni en la definición y puesta en práctica de sus estrategias de desarrollo.

En este sentido, es posible afirmar que a mediados de los años 1960 en Neuquén, la "cuestión peronista" se diluye con el claro triunfo de una fuerza política provincial que incorpora a gran parte de su electorado y a través de una figura carismática neutraliza en gran medida la influencia del líder exiliado. En el marco del impulso a la región patagónica y a partir del control del aparato estatal, las alianzas establecidas y las acciones desarrolladas frente al gobierno nacional, entre 1963/66 comienza a perfilarse el MPN como la fuerza predominante en el escenario político neuquino, llegando a internalizar en la ciudadanía local una modalidad "provincialista" de representación de intereses sociales.

La quiebra del orden constitucional no afecta este proceso, ya que hombres del partido provincial mantienen sus cargos como representantes locales de la "Revolución Argentina". Las "opciones se definieron y los conflictos de la sociedad hasta entonces disimulados, pudieron desplegarse plenamente"⁶. Durante estos años, más allá del congelamiento que el Onganía imprimió a la política, los sujetos sociales que accionan en este espacio provocan tensiones, entrelazan intereses y desarrollan

⁶ La composición de la segunda legislatura neuquina no responde a lo establecido por la constitución dado que se utiliza el sistema de representación proporcional instaurado por decreto del PEN, de esta forma acceden a las bancas legisladores de cinco partidos: 16 por el MPN; 4 por la UCRI; 2 por la UP y 1 por el PDP. Pese al régimen proporcional, el partido provincial obtiene mayoría propia y la oposición se presenta atomizada.

⁷ Luis A. Romero: *Breve Historia Contemporánea Argentina*. Bs.As., F.C.E., 1994, p. 229.

conflictos que atraviesan la escena pública. El MPN, el peronismo y sus variantes, el radicalismo por su relación entre sí y con el gobierno, dinamizan el período y hacen necesario resignificarlo, ya que constituye una prolija transición hacia el segundo gobierno de Sapag, abriendo el camino a la definición hegemónica de la fuerza provincial.

En efecto, en el marco de los conflictos sociales de fines de los años sesenta obtiene consistencia en el onganiato la *teoría de los gobernadores naturales*, presupuesto que se había elaborado -y postergado- al ponerse en marcha la 'Revolución Argentina'. Recordemos dos cuestiones de fundamental importancia para la designación de Sapag en la gobernación, por un lado, los efectos del 'cordobazo', por otro, dentro del espacio neuquino, preocupan los hechos del Chocón. En rigor, los neoperonistas del MPN y su figura central, *la familia Sapag*, habían logrado construir redes sociales y políticas difíciles de dismantelar. Los hombres de la fuerza provincial a pesar del desplazamiento de Sapag del gobierno con motivo de los hechos de 1966, *permanecen en los distintos niveles del gobierno que el onganiato tiene en la provincia*.

Con la 'apertura política' del lanussismo, mientras en el orden nacional se ensayan varias fórmulas vinculadas a dar solución a la 'cuestión peronista', Sapag se prepara para una tercera gestión enfrentando a nivel local al justicialismo y concretando alianzas a nivel nacional. El principal contendiente del MPN en Neuquén es el peronismo, que utiliza todo tipo de estrategias para incidir en el resultado electoral de la provincia. Así, no sólo Perón apoya explícitamente a los candidatos locales como los *auténticos peronistas de la provincia*, sino que se utilizan presiones y mecanismos para volcar a la ciudadanía neuquina hacia el Frejuli. En realidad, está en juego el gobierno de la provincia, pero en las condiciones bajo las que se opera en la intercesión 1973, hay que disociar al MPN y a Sapag de los *auténticos peronistas*. Este espacio era un distrito en donde no se podían depositar demasiadas expectativas y la actitud de Cámpora en su viaje a la provincia contribuyó a la colusión entre los contendientes que se disputan la autenticidad de la representación del peronismo.

Realizadas las elecciones en 1973, el justicialismo triunfa en todo el país, menos en Neuquén. Luego de que *Sapag le ganara a Perón* -parecía soldarse la identidad peronista en el MPN-, el justicialismo, que había desplazado su fuerza y aparato político-sindical, analiza las causas de la derrota y concluye aceptando que las estrategias de los Sapag habían sido nodales para interpelar a los sectores populares. A su vez, el radicalismo obtiene un escaso porcentaje de votos, que traslada -condicionada por el contexto nacional- en momentos del ballottage al MPN.

En síntesis, el MPN como partido neoperonista de la década de 1960, contribuye al reingreso del peronismo al sistema político, situación que en última instancia 'aplastó' a los propios neoperonistas, a excepción precisamente de esta fuerza local.

El MPN tiene su propio edificio teórico, hecho que le confiere un papel relevante a cuestiones como lograr su legitimidad, concretar un diseño institucional, establecer los vínculos con los ciudadanos y, sobre todo, mantener el poder. Recordemos que el estado provincial utiliza como estrategia la colocación de las regalías que adquieren un rol fundamental en la acumulación territorial y en la asignación de los recursos a la sociedad en una consistente política de bienestar. En el marco de la definición hegemónica del partido en el sistema político, se da correlativamente la interpenetración del partido con el estado, es decir, la *estatalización del entramado partidario*⁸. De este modo, opera un proceso acentuado en la década de los '80, de indiferenciación entre la esfera pública y la privada por el entrecruzamiento de intereses privados (sector de la burguesía que controla el aparato de estado) y estado provincial; hecho en sí mismo que contribuye a otorgar mayor fluidez en las demandas estado provincial-Estado nacional.

En última instancia se trata de un *populismo* como movimiento social y político que emerge como respuesta a una condición histórica; percibe y reelabora lo político y lo social de un espacio que tarda setenta años para integrarse plenamente al escenario nacional, para constituir un imaginario colectivo que caracterizaría la *mística neuquina*. Este fenómeno populista tiene que ver con la emergencia de una familia en el sentido ampliado, que se beneficia de los factores dinámicos del complejo proceso territorialiano, recogiendo y articulando las demandas del *pueblo neuquino*, a partir de la capacidad agregativa del 'leader'⁹.

La ruptura en el partido provincial y la política faccional

En el contexto de las conversiones sufridas por el capitalismo en los últimos años, se fue haciendo cada vez más evidente la imposibilidad de mantener la estrategia *intervencionista - planificadora - benefactora* que caracterizó el funcionamiento del estado neuquino hasta los años '90¹⁰. La crisis del régimen de acumulación en nuestro país, asumida en las postrimerías del alfonsinismo y el ajuste y "reconversión" que abruptamente impone el menemismo, exigen al partido provincial, si pretende mantener el poder, una transformación de lo que había constituido su modelo de desarrollo y por ende, su tradicional estrategia de legitimación.

En el escenario político nacional desplegado desde 1983 en adelante, aunque no afloran a la superficie las divisiones internas en el MPN, aparece un grupo de

⁸ Angelo Panebianco: *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza, 1990.

⁹ Valeria Napoli: "Reflexiones sobre el populismo en Italia: El fenómeno Lauro". En *Entrepasados*, Bs.As., 1997, 12, pp. 55-62.

¹⁰ Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y María Carolina Scuri: "Neuquén: Límites estructurales de una estrategia de distribución (1958-1980)". En *Realidad Económica*, Bs.As., IADE, 1993, 118.

funcionarios que movilizados por el contexto de la 'nueva democracia', comienzan a debatir tanto en lo organizativo como en lo ideológico, las modalidades de la acción partidaria y estatal.

En efecto, este grupo de 'nuevos dirigentes' organiza el Mapo (Movimiento de Acción Política), que a partir de una lectura de los cambios de la sociedad neuquina, elabora diagnósticos políticos y sociales de la provincia, instalando un debate en el interior del partido. Si bien, en la agrupación confluyen 'viejos' y 'nuevos' políticos, quienes definen la posterior ruptura son dirigentes y nuevos afiliados que no habían sido socializados en la matriz de MPN¹¹. Para la coyuntura electoral de 1987, se inicia en el partido la instrumentación de internas, fracasando el Mapo en este intento. No obstante, las disputas suscitadas en torno a la definición de candidatos para cubrir cargos en lo que sería el segundo gobierno desde el retorno a la democracia, deriva en lucha intrapartidaria.

Hay que tener en cuenta que desde su fundación en 1961 y hasta 1983, el reparto de responsabilidades funcionaba, en el marco de la red parental, con Elías como presidente de la junta de gobierno y senador nacional y Felipe como gobernador; situación que hacía aparecer con cierta homogeneidad a la fuerza política. La apertura en el partido y el recambio generacional, ponen en cuestión el equilibrio logrado y hacen aflorar conflictos latentes. Si bien Elías mantiene la senaduría nacional, todo el poder se concentra en Felipe Sapag, quien además de gobernador (1983-1987) ocupa la presidencia del partido y logra imponer como sucesor -sin el aval de su hermano- a Salvatori.

El nuevo gobierno a cargo del ingeniero Pedro Salvatori (1987-1991)¹² representa un momento de inflexión en este decurso, ya que coincide con el estallido del modelo de acumulación nacional, preanunciando los cambios económicos y políticos que se pondrán en marcha con el menemismo y asiste al inicio de la lucha faccional en el interior del Movimiento.

Sin lugar a dudas, puede considerarse su gestión como el último intento de reproducir la estrategia tradicional de desarrollo y legitimación del estado provincial; esto es, creación de infraestructura básica, aumento del gasto social y en el plano simbólico, acentuación de la *mística neuquina*. El gobierno asume que Neuquén no es una *isla* y en un escenario de relaciones sociales que comienza a mostrar síntomas de fragmentación y dispersión y

¹¹ Testimonio oral. Mónica Ocaña, agosto 1997.

¹² Pedro Salvatori, si bien proviene de los orígenes del MPN y se mantiene en áreas de planificación y desarrollo de la provincia durante todo el ongiato, no sólo plantea su propia estrategia de gobierno sino que rompe con la estructura tradicional del partido.

está atravesado por la necesidad del ajuste, plantea públicamente el problema de la sucesión y la crisis en el partido¹³.

Ahora bien, agotada la instancia de la modalidad benefactora del estado como ordenador de las prácticas sociales y productor de las representaciones simbólicas existentes y, reconocido esto por el mismo partido hegemónico, la posibilidad de fragmentación se hace presente. La proximidad de elecciones provoca la emergencia de tensiones en el interior de la red parental que actuó como sostén del partido. En otros términos, se evidencia un distanciamiento entre Felipe y su hermano Elías Sapag, que se traduce en la negativa de este último a avalar la candidatura a gobernador de su sobrino Luis Felipe Sapag. Comienzan los desplazamientos y el entrecruzamiento de alianzas; por un lado, se define la línea Felipe Sapag-Luis Sapag y, por otro, empieza a tejerse el acuerdo Elías Sapag e hijos-Jorge Sobisch. Esta última, no entrecruza relaciones familiares, aunque reconoce antecedentes en la estructura partidaria¹⁴.

En el marco de la interna, algunos miembros del Mapo reaparecen en la escena pública en 1990, ahora como *Línea Blanca*, agrupación que incorpora extrapartidarios e incluye en la fórmula a Rodolfo "Pipe" Sapag -hijo de Elías- como candidato a vicegobernador. Sobisch utiliza un discurso atractivo para llegar al gobierno, dice lo que la mayoría de la gente quería escuchar: había que terminar con las 'viejas recetas del paternalismo de Felipe' o la 'fría tecnocracia de Salvatori'. Sin embargo, su propuesta, que atrajo a empenistas e independientes, lleva a la estructura partidaria a posiciones ideológicas distintas que colisionan en la contienda electoral de 1991. Se estaba produciendo un trasvasamiento generacional que, sin negar o desacreditar la figura de Sapag, sostenía la necesidad de cambios tanto económicos como políticos, que adaptaran a Neuquén a las nuevas circunstancias.

La gestión de Jorge Sobisch (1991-1995) inicia la lucha facciosa e instala en el espacio público provincial la división del MPN. Al hacer un duro cuestionamiento a los gobiernos anteriores e intentar compatibilizar el ajuste en la provincia con la democrati-

¹³ En uno de los últimos mensajes, el gobernador sostiene: "No somos otro país, lo hemos aprendido crudamente en estos cruciales cuatro años. Ya no podemos ser más -nos guste o no- una provincia con una visión provinciana de la política y de la economía" [...] "La exigencia de unidad neuquina es aún mayor, las divisiones de bandos y los internismos feroces no nos aseguran otra cosa que destruir una historia provincial llena de éxitos". En GOBIERNO PROVINCIAL NEUQUINO. *Cuatro años claves*. Informe de gestión, Neuquén, 1991.

¹⁴ El padre del referente de la 'renovación' había participado en la fundación del partido y se desempeñó como diputado en la primera gestión de Felipe Sapag (1963-1966). Las diferencias con la conducción partidaria y con la política de reingreso al peronismo, lo llevan en 1964 a crear un bloque independiente siendo expulsado del partido. En 1973 se presenta como candidato del Frejuli disputando cargos municipales.

zación en el partido, desencadena una serie de conflictos laborales y crisis política que se traducen en la adopción de medidas contradictorias. En este contexto, Felipe Sapag se pronuncia de modo inequívoco en apoyo a los gremios en conflicto y presenta su renuncia a la presidencia del partido, argumentando que "no podré avalar desde el partido a un gobierno que ha bajado las banderas históricas del MPN"¹⁵.

En realidad, el gobernador pone en marcha la Reforma del Estado, redefiniendo las tradicionales relaciones con el gobierno nacional. A partir de un discurso de cooperación y no de conflicto frente al poder central -quien lo considera 'buen administrador'- respalda la privatización de YPF, Gas del Estado e Hidronor. Esta alineación del sobischismo se acentúa con la muerte de Elías Sapag y su reemplazo en el senado por su hijo y vicegobernador de la provincia, Rodolfo F. Sapag.

La privatización de las empresas públicas encargadas de explotar los principales recursos sobre los que se asentó el desarrollo neuquino y las nuevas modalidades de implementación de regalías redujeron fuentes de ingresos y vaciaron de contenido al federalismo, elemento simbólico característico en la estrategia de legitimación del estado provincial¹⁶.

En efecto, no sólo cambia el contexto de la política sino la política misma. La complejidad social conlleva a una pluralidad de espacios, regulados por criterios contingentes y flexibles, segmenta los intereses materiales y altera los principios y creencias que servían de anclaje a las identidades colectivas. Se redefine no sólo el lugar sino el valor mismo de la política, porque el problema de fondo es la nueva relación sociedad y estado. Se difumina la frontera entre el espacio privado y el espacio público, la globalización de las comunicaciones desterritorializa el universo simbólico, poniendo en entredicho los sentimientos de pertenencia y arraigo¹⁷.

En este marco de los cambios en la política, el MPN vive una crisis que puede - dada la particular configuración de su estructura partidaria- caracterizarse como lucha facciosa. El conflicto responde a intereses particulares que pueden ser privados o corporativos; se alimenta a través de la estructura de las redes parentales, gira en torno de una figura fuerte y, en general, no representa una base programática sólida, aunque apela a la incorporación subordinada a través del mecanismo clientelar.

Los cambios observados a nivel del estado y del ejercicio del poder del que *la política* es el componente central, tienen en el faccionalismo una dimensión del fenómeno que ocurre en el sistema político neuquino. Las posiciones se ven reforzadas por la convergencia de varias cuestiones en las que el plesbicio por la reforma de la Constitución adquiere un papel central¹⁸. Se dan dos momentos en la gestión de Sobisch que denotan el decurso procesual del conflicto en el interior del partido provincial. Tanto en las internas para la elección del candidato a diputado nacional (enero de 1993), como en las que definen el candidato a gobernador para las elecciones de octubre de 1995, triunfan los sapagistas; para esta última fecha autodenominados *amarillos* y por sus adversarios 'ortodoxos' o 'disonaurios'¹⁹. Vale decir, que los problemas se inician a mediados de la gestión de Sobisch, con motivo de las elecciones parlamentarias en las que triunfó Roberto 'Tito' Fernández y en el marco de una ampliación de la afiliación partidaria y convocatoria de independientes, Felipe Sapag para gobernador²⁰.

La democratización del partido era un hecho "independientemente que alguna vez pudo ocurrir este acaparamiento porque el MPN tenía un sistema de elección indirecta a través de la convención que se reunía antes de las elecciones y determinaba a dedo quiénes eran los candidatos, hace rato ya que no hay peligro de ello"²¹.

Un sutil antagonismo en el interior del MPN muestra a los hermanos Felipe y Elías 'enfrentados' y dispuestos a librar batalla por el liderazgo del partido provincial. Para ello, envían a sus hijos a una inédita lucha por el poder en Neuquén, hecho que no sólo conmueve a la sociedad neuquina y al resto de las fuerzas políticas, sino que también lleva a la prensa porteña a dedicarle importante espacio a la situación²².

En este orden, los principales referentes de los otros partidos realizan consideraciones respecto de la división de la fuerza. Así, Eduardo del Río (UCR) dice que

"El resultado de la elección interna del MPN representa sin duda un cambio, pero dentro del partido político del gobierno. Debe quedar claro que este cambio no importa cambiar el gobierno ni la metodología ni los objetivos fundamentales del gobierno. De

¹⁸ En 1994, con la oposición del sapagismo, se reforma la Constitución provincial incluyendo la reelección y la proporcionalidad en la legislatura.

¹⁹ Denominación dada a los amarillos, a quienes se los definía como expresión de 'lo caduco', frente al sobischismo que se plantea como 'la modernidad'.

²⁰ El MPN que tenía 37 mil afiliados, para la elección interna de enero de 1995 pasó a 53 mil y en la de junio donde se dirimió el futuro gobernador, llegó a 83 mil. En: Luis Felipe Sapag: *El dinosaurio amarillo*, Fundación Andino Patagónica, Neuquén, 1995.

²¹ *Ibíd*, p. 19.

²² Resulta interesante analizar el seguimiento de la situación que hace no sólo la prensa regional, sino también, diarios de Capital como *El cronista comercial* y *Clarín*.

¹⁵ Gustavo Vaca Narvaja: *El hijo bastardo/1*. Córdoba, Narvaja Ediciones, 1994, p. 45.

¹⁶ Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El nuevo escenario político. Elecciones y crisis en un espacio provincial. El MPN ¿ruptura o continuidad de una forma de hacer política?". En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1995, 135.

¹⁷ Norbert Lechner: "La política ya no es lo que fue". En: *Nueva Sociedad*, Caracas, 1996, 144.

manera tal que desde ya es fácilmente previsible que el eventual gobierno de Jorge Sobisch no tendrá diferencias sustanciales con los gobiernos que le precedieron del MPN” [...] “Luis Sapag representa más coherentemente al oficialismo, Sobisch ofrece una variante”.

Mientras que Roberto Natali (PJ) afirma

“...sostenemos que el justicialismo es la única garantía de cambio para una sociedad que está demostrando fehacientemente la destrucción de algunas viejas creencias, profundamente arraigadas en la comunidad de Neuquén, cuales son la existencia de un poder unipersonal absoluto, omnipotente, omnipresente y la creencia de que podemos vivir eternamente del producido de nuestros recursos energéticos”.

Por último, Raúl Radonich (Frente Grande) dice

“El caso de Felipe Sapag está inscripto en lo que se viene dando a nivel nacional, donde en muchos casos la dirigencia no siente las decisiones que van surgiendo a través de la práctica social y política de la gente. Si el liderazgo de Felipe queda de alguna manera cuestionado, eso lo va a indicar el proceso futuro”²³.

Cada uno de los hermanos va tejiendo hacia afuera de la provincia sus propias redes, por ejemplo, Felipe Sapag brinda su apoyo al MPR (Movimiento Popular Faguineño) que lidera el intendente de Cipolletti (Río Negro), Julio Salto y al MPP (Movimiento Popular Faguineño) retomando un ‘viejo’ proyecto consistente en nuclear zonas ‘progresistas’ de la Patagonia con vistas al año 1995. A su vez, Elías hace acuerdos más bien a nivel de estructuras centrales, involucrando una posición puntual de cada uno en relación con los partidos nacionales.

En realidad, desde el advenimiento de la democracia algunas cuestiones de coyuntura van deteriorando la relación entre Felipe y su hermano Elías. Por un lado, tres cuestiones básicas de la gestión del presidente Raúl Alfonsín, la ley de reordenamiento sindical, la consulta sobre el canal de Beagle y la ley de obediencia debida²⁴. Por otro, la falta de la superficie la tradicional característica de la familia libanesa que reconoce siempre a la autoridad del hijo primogénito; en este caso, Elías Sapag.

La familia se había dividido y la demostración fueron las sucesivas internas. La que se involucra entre Jorge Sobisch y Luis Sapag, recibe con mayor o menor contundencia los apoyos de Elías y Felipe Sapag respectivamente. Luego de afirmar que “...los herma-

Río Negro, 17 de abril de 1991.

En el caso de la ley de reordenamiento sindical, el entonces gobernador Felipe Sapag estaba de acuerdo con la misma, sin embargo, la negativa del senador Elías Sapag la hizo fracasar alineándose con los sectores más ortodoxos del sindicalismo peronista. A su vez, en la consulta del Beagle, también el gobernador estuvo de acuerdo mientras que el senador, junto a Saadi, votó en contra. Por último, en la discutida ley de obediencia debida, los hermanos tampoco coincidieron, ya que Elías Sapag introdujo modificaciones. Felipe estaba más cerca del radicalismo de Alfonsín que Elías, el que se mantuvo fuertemente ligado al peronismo. En: *El Diario de Neuquén*, 16 de abril de 1991.

nos Sapag hemos vivido permanentemente en familia y no hemos tenido nunca enfrentamientos internos...”, Elías considera que su hermano se equivocó y que, Luis debe “...llegar a su candidatura por su propio esfuerzo... sin tutorías”²⁵. No obstante, en la medida en que la política de Sobisch apunta a bloquear al sapagismo, éste se abroquela y la familia lentamente se va aglutinando alrededor de la figura de Felipe Sapag “Los que todavía no están con él mantienen excelentes relaciones con los que sí estamos”²⁶.

Los mecanismos utilizados por las dos líneas, Blanca o Amarilla, fueron similares. Si bien, la primera tuvo que accionar sobre los núcleos barriales tradicionales del sapagismo, anexó a los funcionarios (emepenistas y muchos independientes incorporados por Sobisch al gobierno) y sus familias y por primera vez, a activistas jóvenes, con preparación y tiempo para orientar el voto hacia el sobischismo. Efectivamente, Sobisch parecía reunir a aquellos disconformes con sus propios partidos: parte importante del peronismo, sectores gremiales ligados a la coordinadora de gremios estatales, sectores de ‘izquierda’ que veían un perfil progresista en el ex intendente, encontrando en general, su mayor fuerza en la capital neuquina.

Aunque se denunciaba que lo que estaba en juego eran dos proyectos de provincia y de partido, en realidad, no había diferencias ideológicas profundas, sólo dos modos de proponer modificaciones para la política y lo político. En efecto, la línea Sapag-Sapag planteaba que “...el estado hay que ponerlo en onda de acuerdo con los cambios que se vienen registrando en el mundo y explica esta posición como fundamento para continuar con el progreso provincial a partir de estructuras más eficientes y que posibiliten el liderazgo e inserción de Neuquén en una región patagónica con un plan claro de explotación de sus recursos”. A su vez, la línea Sobisch-Sapag, consideraba que los cambios debían pasar por “...una mejor distribución de los recursos, eliminando burocracia”. La diferencia gira alrededor del agotamiento del modelo de estado neuquino, al que adhiere Sobisch -contrariamente a Luis Sapag- no obstante, para cada uno, Felipe Sapag está siempre presente, sólo que lo interpretan sin prestar demasiado atención a lo que efectivamente dice el caudillo del MPN.

Ahora bien, las estrategias utilizadas son similares

Sus punteros recorrían los barrios censando no sólo la intención de voto de los afiliados, sino las necesidades de las familias. Si advertían una voluntad que no fuera cerradamente amarilla, mínimamente propensa a ellos, a los pocos días aparecía gente del gobierno desde alguna de las áreas de acción social. Y llegaban con las manos llenas: tickets canasta, pago de facturas de gas y electricidad, colchones, comida, etc, todo regalado con amplitud [...] “...los últimos días extendieron la ‘ayuda’ obsequiando muebles, cocinas, calefones y bicicletas”²⁷.

²⁵ Río Negro, 16 de enero de 1991.

²⁶ *Ibíd.*, p. 20.

²⁷ *Ibíd.*, p. 39.

Las obligaciones personales, lealtades, sentimientos y confianza que la gente tiene dentro de sus redes sociales continúan ejerciendo una influencia poderosa y persuasiva. Es que la distribución personalizada de favores y bienes sigue siendo indispensable para la obtención de apoyo, lealtades y votos. Con los procesos de ajuste y reestructuración económica, el clientelismo político vuelve a ocupar el centro de las preocupaciones partidarias y aparece como un medio de articulación entre el estado, el sistema político y la sociedad. Las redes clientelares viven una vida en la objetividad en tanto distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades y votos y, en otro orden, permanecen como percepciones y acciones de las estructuras mentales de los sujetos involucrados en el intercambio²⁸.

Los métodos usados por las dos listas en estas elecciones dentro del MPN, algunos nuevos, otros no, nunca antes tuvieron la masividad, la profundidad y el despliegue de recursos que muestran en 1995, en el contexto de la política faccional que se ha intentado explicar como diferencias políticas e ideológicas de los grupos. No obstante, el faccionalismo puede definirse como grupos más o menos estables, que comparten caracteres comunes, principios ideológicos, estrategias de lucha y ¿estrategias a largo plazo que exceden la lucha por el poder?. El conflicto faccional en el caso que nos ocupa se trata de la lucha entre líderes y seguidores y gira en torno al poder, a la carrera en la política, a los empleos públicos, a las recompensas²⁹.

Las facciones Blanca y Amarilla son formas organizativas del partido y su faccionalismo es un modo de comportamiento y una tendencia en la vida política que perpetúa e intensifica su inestabilidad y socava los procesos de institucionalización ya que afecta a la sociedad en su conjunto. Un ejemplo demostrativo de esta cuestión intrapartidaria es el conflicto social cutralquense, que se plasma en dos 'puebladas' y deriva en hechos que trascienden la frontera local.

En efecto, el proceso de privatización, uno de los aspectos más importantes de la denominada *Reforma del Estado*, desarticuló empresas públicas que, como Y.P.F., aseguraban la socialización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales. Los efectos de la privatización apoyada por el gobierno de Sobisch, se intentan revertir con la promesa de la instalación de una planta de fertilizantes en las localidades petroleras. Las negociaciones con los capitales canadienses se rompen cuando asume Sapag, actitud que se convierte en el detonante de una situación de tensiones e incertidumbre que venía alimentado a Cutral Co y Plaza Huincul. En

²⁸ Javier Auyero (Comp.): *¿Favores por votos?. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Bs. As., Losada, 1997, p.23.

²⁹ Lourdes López Nieto, Richard Gillespie y Michael Waller: *Política faccional y democratización*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

junio de 1996 y en marzo de 1997 se producen en esas localidades, dos 'puebladas' que provocan la emergencia de nuevos sujetos sociales.

El poder político provincial intenta transformar la protesta haciéndole perder su carácter de manifestación de una sociedad civil movilizadora, convirtiéndola en un instrumento más de la tradicional estrategia de legitimación y resolución de conflictos que históricamente caracteriza el accionar del MPN; esto es, definir como adversario al Estado nacional y trasladar su responsabilidad en el conflicto. Sin embargo, la no resolución del mismo, permite a Felipe Sapag agregar un nuevo responsable: la administración de su antecesor Jorge Sobisch³⁰.

¿Oposición o minoría en el sistema político neuquino?

La construcción del interés general a partir de la articulación no conflictiva de los diferentes intereses particulares, permite generar un paradigma de identificación que oculta no sólo los clivajes presentes en la sociedad, sino la ausencia de una base de acumulación propia y, por ende, la estructural dependencia del estado provincial de las acciones y estrategias definidas y ejecutadas por el nivel federal.

Sin embargo, la *estatalización* del partido en el gobierno constituyó la instancia necesaria para que 'la provincia' pudiera erigirse en la representación del todo. En este sentido, los neuquinos se reconocieron a través de la fuerza provincial como componentes de un espacio que, en última instancia, se referenciaba en el líder, *haciendo aparecer al partido como la única institución sólida del estado*. De este modo, el MPN había conformado una visión totalizadora de la sociedad, asentada en una concepción que entendía a los distintos sectores sociales y al resto de las instituciones democráticas, llámese gobierno, partidos, legislatura y también oposición, como partes integradas a un todo encarnado en la figura de Felipe Sapag.

Al trasladar este esquema al interior del *partido-movimiento* se va definiendo un orden político en el cual, si bien existe una extendida organización partidaria, se introduce el principio de una fuerte jerarquía. Más allá del perfil ideológico, estatutos, convenciones y autoridades del partido, la concentración del poder en un reducido número de dirigentes -apoyados a la vez en un caudillo popular y con la participación importante de técnicos y profesionales en el diseño de los programas de gobierno- desvirtúa en la práctica concreta la política como deliberación, proyectando en la escena pública provincial la

³⁰ Para mayor información sobre el tema, ver Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Luomo: "La conflictividad social en Neuquén. El movimiento cutralquense y los nuevos sujetos sociales". En *Realidad Económica*, Bs.As., IADE, 1997, 148.

personalización de los liderazgos. A la vez, la unidad sin diferencia a partir de la cual se erige el MPN, condiciona el comportamiento de los otros partidos en su rol de oposición legislativa y eventual alternativa de gobierno.

Desde el punto de vista del sistema político, la modalidad para convocar consenso y el sentido mismo de la representación se traduce en una visión *antipoliticista*³¹ que reproduciendo la organización y el patrón de resolución del conflicto establecido en el seno del partido, niega el intercambio de ideas como instancia necesaria en la toma de decisiones.

Al estructurarse y consolidarse una dinámica social fuertemente consustanciada con la modalidad provincialista de representación de intereses, resulta dificultoso para el resto de los partidos articular bases electorales de apoyo y diseñar una eficaz política de oposición. Tal situación se manifiesta no sólo porque el gobierno dispone de los instrumentos para continuar en el poder, reteniendo o cooptando a posibles referentes sociales y electorales de las otras fuerzas, sino porque en ellas se revela una clara *falta de vocación hegemónica*. Hay que tener en cuenta, que al plantear la oposición tradicional en el sistema político neuquino, se hace referencia a partidos políticos nacionales, los que reconocen una particular génesis histórica y serias dificultades para institucionalizar su estructura y convocar el consenso de la ciudadanía.

El líneas generales, la inestabilidad que se manifestó en frecuentes cambios institucionales -alternando dictaduras militares con gobiernos civiles y regímenes mixtos de imposible clasificación- supuso un obstáculo considerable a la consolidación de un 'sistema político equilibrado'³². Como se adelantó, tanto el radicalismo como el peronismo, por diferentes razones y en distintas coyunturas, fueron desplazados por la fuerza provincial en el control del aparato estatal. La continuidad del MPN o de sus dirigentes, independientemente de los gobiernos constitucionales o de facto que se sucedieron en el plano nacional, logró crear y recrear bases materiales y simbólicas para el arraigo social de su *propuesta* y por ende para su propio arraigo institucional.

En este contexto, al analizar los comportamientos y pronunciamientos del resto de los partidos con posibilidades de acceder al poder provincial, es posible advertir en ellos la aceptación de las reglas y estructuras vigentes, las que por el diseño institucional adoptado y la prolongada permanencia de un mismo entramado partidario en el gobierno, otorgan a la segunda fuerza el carácter de minoría parlamentaria y no de

³¹ En el sentido desarrollado por María de los Angeles Yanuzzi: *La modernización conservadora. El peronismo en los '90*. Bs.As., Fundación Roos, 1996.

³² Ramón Cotarell: *Los partidos políticos*. Madrid, Sistema, 1996, p. 76.

auténtica oposición política³³. Acostumbrada a que se garantice un papel subordinado, aunque reconocido, en el reparto del poder político local, el accionar de los partidos de oposición parece reflejar la autoconciencia de que en el mediano plazo sus oportunidades de acceso al gobierno son prácticamente nulas. En este orden, a nivel provincial, no es fácil detectar ideas, proyectos o propuestas que puedan articular un modelo de provincia diferente, ni desplegar estrategias que redefiniendo las modalidades de representación de distintos intereses sociales reciban el apoyo mayoritario. A la vez, en la sociedad no se reconoce y mucho menos valoriza el rol de la oposición y sus posibles contribuciones a la renovación, complejizando la posibilidad de efectiva alternancia en la dirección del sistema político³⁴.

Resulta un hecho conocido que el comportamiento electoral de la ciudadanía neuquina se manifiesta de manera diferente según se trate de compulsas provinciales o nacionales³⁵. En éstas los candidatos de los partidos de oposición logran éxitos electorales que no se condicen con los resultados alcanzados a nivel provincial -exceptuando su participación en la conformación y control de algunos gobiernos municipales-. En este sentido, la UCR en 1983 y el PJ en 1989, superan el número de electores para la fórmula presidencial. Lo mismo ocurre en la elección de diputados nacionales donde el MPN no alcanza la mayoría absoluta, compartiendo la representación en el congreso con legisladores del resto de los partidos³⁶. De todos modos, en esta instancia, se advierte la volatilidad respecto a las pertenencias partidarias y la fluctuación en la disputa por votos fuera de la fuerza provincial, lo que refleja una relativa debilidad organizativa y la identificación de sus candidatos con los éxitos o fracasos de las respectivas gestiones nacionales³⁷.

³³ "La oposición política como concepto distinto del de minoría, implica, en efecto, la garantía y el derecho no de simple disenso, sino de tener los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos". En Gianfranco Pasquino: *La oposición en las democracias contemporáneas*. Bs. As., Eudeba, 1997, p. 124.

³⁴ Aunque el nivel de afiliación no es un indicador decisivo en la explicación de los comportamientos electorales, se observa un elevado número de afiliados del MPN (83.000), frente a los 25.400 del PJ y 12.646 de la UCR.

³⁵ Vicente Palermo: *Neuquén, la creación de una sociedad*. Bs. As., CEAL, 1988; Gerardo Adrogué: "El nuevo sistema partidario argentino" En: Carlos Acuña (Comp.): *La nueva matriz política argentina*. Bs.As., Nueva Visión, 1995 y Liliana de Rosas et al: *Neuquén vota. El misterio del sapagismo*. Bs. As., Macchi, 1996.

³⁶ En estas elecciones se aplica el método D'Hondt y el partido provincial, sin perder su representación, se ubica en la mayoría de los casos, en un segundo lugar. Al respecto, es superado en 1983 [39% frente a 34,47%] y en 1985 [39% frente a 27,71%] por la UCR; en 1989 por el PJ [36,47% frente a 32,92%] y en 1994, en la elección de constituyentes, por los candidatos del Frente Grande [27% frente a 25% del MPN, 22% del PJ y 12% de la UCR]. En: Poder Judicial. *Secretaría Electoral de Neuquén (SEN)*.

³⁷ Las elecciones de diputados nacionales en 1987, ejemplifican esta situación. El MPN obtiene el 45,53% de los votos, la UCR el 29,18% y el PJ el 10,94%. En: Poder Judicial. *SEN*.

La escasa 'distancia ideológica' y el 'grado de polarización'³⁸ entre las fuerzas partidarias a las cuales se hace referencia, también obstaculizan su identificación como probable alternativa. Dado que el partido en el gobierno no sólo desarrolla sino que también adopta frente a las diferentes situaciones un perfil marcadamente pragmático, en una sociedad porosa y con expectativas de movilidad, los contradictores aparecen diluidos. Así, los partidos fuertemente ideologizados³⁹, que confrontan a partir de una estrategia testimonial y de denuncia, tampoco logran captar bases de apoyo ni contribuyen a institucionalizar en el sistema político provincial una definida oposición.

Por otra parte, el proceso de selección de candidatos para ocupar cargos públicos o partidarios revela en la dirigencia local del PJ y de la UCR, permanentes antagonismos que no sólo dificultan unificar propuestas y consensuar dirigentes representativos en todo el ámbito provincial, sino que además debilitan su imagen frente a la ciudadanía. A esto se suma, la estrecha vinculación con los cuadros partidarios nacionales y la necesidad de posicionarse ante conflictos y disputas ajenos a los intereses del espacio donde operan. En este contexto, la adopción de internas abiertas⁴⁰ como mecanismo privilegiado para transparentar su accionar y ampliar la militancia, desdibuja aún más la identidad partidaria. La base electoral y las estrategias clientelares del empenismo son utilizadas por el resto de los partidos en la definición de *suos* candidatos en cargos nacionales⁴¹. Las campañas, los debates generados, la apelación a los independientes y, luego de la contienda, las denuncias y la dificultad para aceptar los resultados, proyectan ante la opinión pública la incapacidad de estos partidos para ofrecer bloques fuertes de oposición.

En el sistema partidario local, el Frepaso, sin haber conformado una identidad político-partidaria sólida ni alcanzar una inserción consistente en la ciudadanía, adquiere en poco tiempo un papel destacado. La falta de legitimidad de las formas políticas existentes y la apelación a figuras de reconocida trayectoria en el ámbito provincial explican, en parte, sus éxitos iniciales. Así, el resonante triunfo del Frente Grande en las elecciones para convencionales constituyentes de 1994, adquiere sentido no sólo por la crisis de la representación que afecta a los partidos nacionales y la lucha faccional del MPN, sino fundamentalmente, por el peso del candidato a

primer convencional: el obispo Jaime Franciscò de Nevares⁴². La coalición que surge a pocos meses del Pacto de Olivos, se traduce en Neuquén en la incorporación al Frente Grande del referente de PAIS, Oscar Massei⁴³, político de acreditada actuación en el ámbito público provincial. El nuevo entramado partidario, atravesado por las pautas que se establecen a nivel nacional, sin grandes definiciones -ideológicas ni programáticas- se consolida por la imagen del candidato y sus posiciones concretas frente a los conflictos que se suceden. De esta forma, aunque dinamiza el sistema, no logra definir una verdadera oposición, contribuyendo a la personalización de la escena política.

A la vez, la falta de acuerdos interpartidarios condiciona estructuralmente la posibilidad de armar frentes electorales. La garantía de elecciones libres y sin proscipciones y, a partir de 1991, la proporcionalidad legislativa, no motiva a las agrupaciones con mayor capacidad de convocatoria -*capaces en teoría de articular un sostén político social alternativo*- el fortalecimiento de la polarización partidaria. Al respecto, puede pensarse que el patrón de relación clientelar consolidado por el MPN en la direccionalidad del proceso político neuquino, tiene una influencia significativa en el comportamiento de las restantes agrupaciones políticas. En diferentes circunstancias representantes de líneas internas del justicialismo local⁴⁴ desarrollan negociaciones con los referentes de las dos fracciones en que se divide el partido de gobierno. Por otra parte, algunos de los dirigentes más conocidos de los partidos de oposición cumplen o han cumplido funciones en la administración pública provincial. Sin descartar la trascendencia de los acuerdos y compromisos sobre los fundamentos de la convivencia política, una actitud propensa a la colaboración con el partido oficial, contribuye a desvirtuar, frente al electorado, la potencialidad alternativa, resistiendo la identificabilidad de la oposición y por ende las posibilidades de cambio.

Tampoco se advierte, frente a las consecuencias del redimensionamiento del estado, el creciente desempleo y los programas de ajuste aplicados en el ámbito provin-

³⁸ Giovanni Sartori: *Partidos y sistema de partidos*. Madrid, Alianza, 1980.

³⁹ Si bien se registran varias agrupaciones y alianzas en las contiendas electorales, por su permanencia pueden mencionarse el PO y el MAS, con porcentajes que en promedio no alcanzan el 1% de los votos.

⁴⁰ Recordemos que el mecanismo lo inaugura el MPN en 1991 y es adoptado por la UCR y el PJ en 1997.

⁴¹ En la selección de candidatos para diputados nacionales, tanto el PJ como la UCR, utilizan la 'política de compra de votos' y apelan a los afiliados del MPN para definir la elección. En *Río Negro*, junio-agosto '97.

⁴² Figura de amplio reconocimiento nacional e internacional por su permanente lucha en favor de los derechos humanos y de gran arraigo popular en el espacio neuquino, fundamentalmente, en el interior provincial.

⁴³ Abogado cordobés, se desempeñó entre 1979 a 1989 como asesor legal de entidades gremiales y asociaciones profesionales. Juez de Cámara entre 1989 y 1991 y Vocal del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén y Presidente del citado cuerpo entre 1992 y 1993. Asesor legal y secretario del bloque de diputados del FREJULI (1973-76); presidente del PJ (Neuquén), fundador y presidente del partido Justicia, Democracia y Participación (JDP) entre 1986-1989; candidato a gobernador en 1983, 1987 y 1995, diputado nacional por Neuquén en 1985 y diputado nacional desde 1995. Entre 1985 y 1988 Presidente honorario de la Asamblea de Derechos Humanos de Neuquén.

⁴⁴ Tal situación puede advertirse no sólo en acuerdos legislativos, sino también en apoyos concretos frente a comicios para definir candidatos en ámbitos municipales y básicamente en el apoyo a una y otra línea en la lucha faccional desatada en el seno del partido dominante.

al -tanto por la facción Blanca como por la Amarilla del MPN- y su correlato, el momento de la oposición social, una actitud definida en el resto de las fuerzas. Al margen de la crítica o denuncia puntual planteada en los medios masivos de comunicación, los partidos encuentran serias dificultades para rediseñar sus vínculos con los nuevos referentes sociales, articular las distintas protestas y recrear un espacio público de debate y politización que permita visualizar opciones superadoras en la forma de regulación social del conflicto. El ejemplo más claro de este comportamiento se evidenció durante el desarrollo de las llamadas 'puebladas de Cutral Co-Plaza Huincul' ⁴⁵.

Las fracturas reiteradas y las permanentes disputas internas entorpecen la configuración de cuadros partidarios sólidos, condicionan la definición de liderazgos e imposibilitan la elaboración de propuestas globales. Esta dinámica, a su vez, dificulta el desarrollo de negociaciones entre sectores y obstaculiza la canalización de demandas sociales, impidiendo la institucionalización y expansión de nuevas orientaciones y la búsqueda del consenso político electoral capaz de garantizar una efectiva participación en la cena gubernamental.

Dentro de esta matriz, la vacancia de la oposición tradicional, va a ser ocupada por el mismo partido en el gobierno. Tal como quedó explicitado, aunque hegemonizando el sistema político provincial, el MPN alberga en su seno distintas líneas que en el proceso de desarticulación del *Estado de Bienestar* a partir de la crisis del modelo de acumulación de posguerra, se manifiestan en lucha faccional.

En síntesis, los cambios en la sociedad y la política, consecuencia de la democratización de los '80 no son capitalizados por las fuerzas partidarias tradicionales, sino por referentes del partido provincial quienes aparecen frente a la ciudadanía como los mayores críticos del gobierno y a su vez se constituyen en 'centros de agregación y alternativa dentro del partido dominante' ⁴⁶, asumiendo el rol de la oposición que se atribuye al funcionamiento de las democracias contemporáneas.

El sobischismo, a partir de la disidencia inicial, agudiza su condición crítica frente al gobierno y al partido, pugnando por crear las condiciones político institucionales para la permanencia. En este sentido, define su estrategia ante el oficialismo, llegando a cuestionar el liderazgo de Felipe Sapag y su modelo de provincia. La apertura de la fuerza provincial busca otras modalidades para el reclutamiento y selección de candidatos, organización de

Sin desconocer la peculiaridad de estos movimientos y su modalidad de colocación de demandas, el análisis del accionar de los partidos revela su desorientación y escasa capacidad de respuesta. Al respecto ver Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Luomo: "La conflictividad social en Neuquén..." , op.cit.

Franco Castiglioni: "Presentación". En Gianfranco Pasquino: *La oposición...*, op. cit.

elecciones, redefinición de relaciones con el Estado nacional y, hasta la reforma de la constitución, reflejan su intención de acumular recursos y conformar nuevas identidades que le permitan acceder al aparato estatal y, desde allí, desplegar acciones de gobierno que consoliden una nueva estrategia de legitimación.

En principio, los intentos por modificar los tradicionales patrones de representación y a partir de la difusión de un discurso democrático constitucional, pluralizar el sistema partidario neuquino, podrían traducir, en términos de García Delgado, el pasaje del modelo 'democrático popular' al 'democrático liberal' ⁴⁷. Sin embargo, el clima de enfrentamiento político y social que el proceso genera y la apelación, en el marco del ajuste, a los mecanismos clásicos de incorporación clientelar, revelan en la práctica discontinuidad entre discurso y política implementada. A las dificultades para afirmarse socialmente, asumiendo la quiebra del modelo de desarrollo y la necesidad de su reconversión, se suma la lucha faccional desatada y el papel desdibujado de la oposición tradicional que ha desbordado la capacidad de control de los mecanismos institucionales, planteando la cuestión de la gobernabilidad de la provincia.

Un sistema político como el que se constituye en Neuquén, favorece la emergencia del faccionalismo o la política faccional en el interior del partido dominante. Ello se explica, entre otras cuestiones, por la ausencia de contendientes políticos de envergadura, por la escasa competencia política, la base social clientelística del MPN, que permite desarrollar un sistema de patronazgo, y por el predominio del liderazgo carismático; en su conjunto, factores que estimulan las posibilidades de personalizar los conflictos y tensionar las relaciones entre el PE y el PL ⁴⁸.

El faccionalismo es una cuestión intrapartidaria, las líneas compiten entre sí, se condicionan y condicionan la gama de opciones en un sistema partidario. Las cuestiones ideológicas y políticas se encuentran subordinadas a las relaciones de influencia personal y a las redes clientelares; en clave interpretativa, la vocación hegemónica y la gravitación de la lucha faccional en el partido provincial, reflejan la dificultad para separar al líder fundador de las prácticas movimientistas que contribuyeron a acentuar el personalismo. En definitiva, aunque en determinada circunstancia actuó como unificador, el carisma en un partido como el MPN, ¿bloquea la disidencia y las posibilidades de emergencia de una auténtica oposición?

⁴⁷ Daniel García Delgado: *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Bs.As., Tesis, 1994.

⁴⁸ Un ejemplo de ello es el enfrentamiento entre el PE y el PL por la aprobación del presupuesto 1997. La propuesta del primero legaliza la reducción del 20% de zona desfavorable, establecido por decreto a comienzos de la gestión de Sapag, en enero de 1996.



POLÍTICAS DE AJUSTE, PROTESTAS Y RESISTENCIAS.
Las puebladas cutralquenses.

Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno

POLÍTICAS DE AJUSTE, PROTESTAS Y RESISTENCIAS.
Las puebladas cutralquenses.

Orietta Favaro
Mario Arias Bucciarelli
Graciela Iuorno

Los años '90 se caracterizan por ser tiempos diferentes. Hoy por los mecanismos de la globalización, se encuentran yuxtapuestos y mezclados, en el mismo tiempo y lugar, circunstancias y sujetos que responden a órdenes a veces contradictorias. Nos encontramos frente a una nueva forma de asimilación de la diversidad, de la geografía, de la historia, todo lejano pero a la vez cercano, combinado con una lógica capitalista que orilla el control político o la regulación del Estado. Se presentan de este modo, la política y la economía por carriles independientes que sólo en muy escasas ocasiones se cruzan, configurando escenarios y comportamientos colectivos que, por la complejidad y vertiginosidad de los procesos en curso, desafían los paradigmas de análisis consagrados.

La economía globalizada es más desigual que en décadas anteriores, pero con una estructura distinta y una fuerte tendencia a la redefinición territorial, a la fragmentación y también, dialécticamente, a la reorganización y reformulación de los vínculos sociales.

“La globalización no es un proceso singular, sino una combinación compleja de procesos que actúan a menudo en sentido contradictorio, produciendo conflictos, rupturas y nuevas formas de estratificación”¹. En este sentido, las actividades locales están influenciadas por acciones que se desarrollan en otro lugar y a la vez las acciones locales adquieren un impacto globalizador.

En el caso que nos ocupa, esta desterritorialización del espacio impacta de manera decisiva. Neuquén había adquirido su autonomía institucional en 1955 y, en el marco de la fase no liviana y concentrada del proceso de industrialización, se había integrado al mercado nacional como fuerte proveedor de recursos energéticos e hidroelectricidad; negociando en condiciones ventajosas regalías hidrocarburíferas y concretando una beneficiosa coparticipación federal. La instancia provincial había utilizado como estrategia el *reciclaje* de regalías que adquieren un rol fundamental en la acumulación territorial y en la asignación de recursos a la sociedad. El Movimiento Popular Neuquino, entramado

¹ Federico Luis Schuster: “El desafío de la complejidad en las Ciencias Sociales de Fin de Siglo”. En: *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*. Bs.As., 1997, 6, p. 153.

dario que gobierna la provincia desde 1963, aplicó lo obtenido en la generación de políticas públicas de bienestar: salud, educación, vivienda y obra pública; acció que le permitió no sólo concretar su hegemonía en el sistema político local, sino también, lograr a la par que la reproducción social, su propia legitimación; conformando una modalidad de estado *interventora, planificadora y benefactora*. El quiebre del orden de acumulación nacional y, en particular la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), asentada en el área Cutral Co-Plaza Huincul, a 100 km de la capital neuquina, provocó una fuerte disminución de la renta petrolera que, sumada a pactos fiscales perjudiciales para las provincias, llevó a la emergencia de protestas en la sociedad neuquina; adquiriendo mayor singularidad el movimiento de protesta *cutralquense*.

Esta manifestación popular sin precedentes, ocurrida en las localidades petroleras de Neuquén, admite varias lecturas. Nuestras reflexiones, ancladas en un "nuevo espacio social de acción y experiencia"² apuntan a dar cuenta del contexto en que se desenvuelve el conflicto, las dimensiones que éste adquiere y las modalidades de articulación de las demandas por parte de nuevos sujetos políticos.

Desterritorialización y fragmentación social

Luego de que la administración de Alfonsín concentrara -sin demasiado éxito- los esfuerzos para gobernar eficazmente una transición democrática, los hechos de 1996 interrumpen anticipadamente su gestión. En este marco, Menem se aboca a enfrentar la emergencia económica con reformas de claro corte neoliberal y con un liderazgo decisionista aceptado en sus inicios por el crédito político que le otorga la tradicional influencia del justicialismo. Con esa base social, se tejen las alianzas con el establishment económico local que cuenta con el beneplácito del internacional, acelerándose el proceso de desestatización de la economía argentina, que ya había comenzado a plantearse durante la última dictadura militar³.

Cabe recordar que en Neuquén, la instancia local había desarrollado sus bases materiales y materiales dependiendo ampliamente del gasto público y del Estado central. Los cambios en la economía nacional, el ajuste y la desregulación produjeron desequilibrios que desnudaran su debilidad estructural y mostraran la necesidad de realizar modificaciones tanto en la sociedad como en la economía. En este sentido,

Anthony Giddens: "La vida en una sociedad postradicional". En: *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, Bs.As., 1997, 6, p. 5
Francisco Castiglioni: "Argentina. Política y economía en el menemismo". En: *Nueva Sociedad*, Caracas, 1996, 143.

hasta la privatización de YPF, la existencia de la renta petrolera se manifestó como un importante activo líquido oscureciendo la percepción de la crisis⁴.

El proceso de privatización, uno de los aspectos más importantes de la denominada 'Reforma del Estado', desarticuló a empresas públicas que, como YPF, aseguraban la socialización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales y se inscribió en el marco de la lucha facciosa en el interior del partido provincial.

En efecto, por un lado, el desmembramiento de la empresa estatal, apoyado por el gobierno provincial, trajo como consecuencia la desestructuración del espacio neuquino y de las áreas de solidaridad, expresado tanto en la reducción de personal como en la imposición de un sistema perverso de retiro voluntario que utilizado sin lógica empresarial ni asesoramiento adecuado llevó a los ex empleados ypefianos a canalizar sus indemnizaciones en bienes inmuebles -rápidamente desvalorizados- y pequeñas actividades comerciales que saturaron el mercado en recesión⁵. Por otro, la aparición en el partido de una fracción que disputa la hegemonía del mismo derivando en la crisis del MPN y el inicio de la política faccional, situación en su conjunto que no sólo opera como detonante del conflicto sino que también complejiza su resolución.

"Piqueteros" y "fogoneros": referentes del colectivo social cutralquense

El movimiento de protesta cutralquense se materializa en dos momentos, que permiten a su vez, la emergencia de sujetos políticos diferenciales. La ruptura por parte de Sapag, de las relaciones con la empresa canadiense Agrium⁶ para la instalación de una

⁴ En el marco de la centralización política y el papel subordinado del resto de los poderes, han perdido fuerza las tradicionales negociaciones que venía realizando Neuquén con el Estado nacional. Así, esta provincia -como otras- no participan de modo contundente en la distribución de la renta petrolera, uno de los negocios más importantes del mundo. El retiro del Estado en el control del recurso, al igual que la desaparición de la Secretaría de Energía, contribuyen a agudizar la situación, ya que las provincias sólo reciben regalías que ya no son fijadas entre las productoras y la empresa que explota el hidrocarburo.

⁵ Según informa el censo de 1991 y la EPH de octubre de 1996, las localidades petroleras reúnen 55.000 habitantes, con 7.900 desocupados (35.7%) y 23.500 por debajo de la línea de pobreza.

⁶ La empresa Agrium produce fertilizantes en Canadá y EE.UU., es uno de los mayores productores minoristas de elementos y servicios agrícolas norteamericanos y ocupa el sexto lugar en aquel país como productor de fertilizantes nitrogenados, tercer productor de fertilizantes de potasa y octavo en fertilizantes fosfatados. Su capacidad de producción anual para los tres productos es de 1.9 millones de ton., 1.5 millones de ton y 550 mil ton respectivamente. La empresa no tiene plantas fuera de Canadá, por lo cual, la alternativa neuquina era una avanzada de negocios muy rentables, en el contexto del Mercosur, aunque cuenta con inversiones en Argentina, donde posee varios centros agrícolas en los que ofrece asesoría a los agricultores para seleccionar la mezcla de fertilizantes que se ajuste a sus necesidades. Ahora bien, la construcción de la planta de fertilizantes no iba a significar una oferta importante de puestos de trabajo; sólo generaría 2000 puestos de trabajo en la etapa de construcción y 150 puestos permanentes para la etapa de producción.

planta de fertilizantes en esas localidades, luego de la privatización de YPF que provocó el despido de más de 5000 personas en localidades que suman 55.000 habitantes, se convirtió en el pivote de una situación de tensiones e incertidumbre que venía alimentada a esas ciudades, desde hacía varios años. En este sentido, los habitantes cutralquenses, abandonados por el SUPE y el Estado nacional, desencadenaron una modalidad de lucha -corte de rutas- que tensionó el sistema político provincial y nacionalizó el conflicto al difundir territorialmente estrategias novedosas para expresar el descontento, a través del proceso massmediático.

En junio de 1996, se produce la primera *pueblada* de Cutral Co y Plaza Huincul, contundente y masiva en su apogeo, como frágil y desamparada en el momento de las definiciones. Los vecinos de esas localidades petroleras reclaman la instalación de una industria para escapar a la triste categoría de 'pueblo fantasma'. Desde 1991 con la desregulación del mercado petrolero y el redimensionamiento de YPF se asiste al fin de la función social de la empresa pública (proveeduría, talleres, hospital, servicios eléctricos y traslados) y al inicio de una masiva desocupación⁷.

Aunque el gobierno provincial sostenía la imposibilidad de concretar la obra, habida cuenta de los efectos de la crisis económica en esta provincia del norte de la Patagonia- y argumentaba que era "un típico negocio ajeno a las capacidades de gestión del sector público"⁸; la decisión estuvo atravesada por la cuestión política. El proyecto era una propuesta del anterior gobernador, Jorge Sobisch, quien había provocado una escisión en el Movimiento, al disputarle la direccionalidad tanto del partido como de la provincia al actual gobernador, Felipe Sapag.

En las localidades de referencia se trajinó con las expectativas de la población, de acuerdo a las necesidades políticas coyunturales y los intereses individuales, 'fatigando la paciencia y el coraje de la gente', que "resiste el uso y abuso" pero al final se cansa⁹. Desde el "Ahora Fertineu"¹⁰ de Alfonsín, todos los gobiernos del MPN se comprometieron a concretar la planta de fertilizantes en Cutral Co - Plaza Huincul, responsabilidad que no es unívoca, ya que tampoco es planteada una alternativa por la oposición. Acosumbrada a tener un rol pasivo en el sistema político hegemónico por el partido provincial, ésta no atina a señalar un camino diferente; parece descreer de su propia capacidad para transformar la realidad.

⁷ Delos 4000 empleados de YPF quedan sólo 400. De los cesanteados, 1700 inician microemprendimientos que en general fracasan. Ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "Efectos de la privatización de YPF. La desagregación territorial del espacio neuquino". En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1994, 127. Héctor Mauriño: "El otro costo argentino". En *Río Negro*, junio de 1996. *Ibid.*

⁸ Nombre de la empresa que se iba a crear: Fertilizantes Neuquinos.

Entre el 20 y el 26 de junio de 1996, alrededor de 5000 personas apostadas en barricadas de neumáticos encendidos, denominados por la prensa local, *piqueteros*¹¹, sitiaron ambas localidades. Se trataba de jóvenes pobladores que expresaban a un grupo heterogéneo donde convivían desde los obreros de la construcción hasta docentes y cuentapropistas. La medida contó con el apoyo de la cámara de comercio local y otras asociaciones intermedias; se cerraron las puertas de los comercios, se interrumpieron todas las actividades, el transporte, el tráfico en el aeropuerto y la propia ruta de acceso a los centros urbanos. La posición de los manifestantes fue contundente, querían que el gobernador de Neuquén, Felipe Sapag, se trasladara al centro del conflicto con una propuesta concreta sobre la planta de fertilizantes.

En este cambio de forma de lucha, la población que en un primer momento había sido convocada por la radio local -vinculada a la 'línea blanca sobischista'- asumió un protagonismo que desbordó el accionar de los punteros políticos; no obstante que los intendentes de ambas localidades pertenecían al partido provincial. Los piqueteros, armados de piedras, hondas y palos, con la cara cubierta y tiznada, tuvieron a maltraer a la gendarmería, quien retrocedía y volvía a enfrentar a los jóvenes. Desde el primer día alimentaron el corte de rutas con fogatas de neumáticos, utilizando además alambres, troncos, maderas, etc., todo aquello que pueda servir de obstáculo al tránsito de vehículos y personas. En este orden, antes de la llegada de las fuerzas de represión, la jueza federal que pensaba encontrarse con una manifestación pequeña y sectorial, comenta "Bueno, va a haber algún representante, algún concejal (...) pero no había nadie, había pueblo, había miles de cabezas, eso era lo que había"¹².

Si bien los piqueteros no tenían formalmente dirigentes, cada uno de ellos cumplía funciones definidas, como por ejemplo el "brazalete", que era el encargado de autorizar tanto el ingreso de víveres como la salida de vehículos y el "vocero" del grupo, que lo era por sus aptitudes en cuanto a facilidad de palabras e iniciativas¹³. Asimismo, emergió en el grupo una suerte de reglas de comportamiento que apuntaban a la cohesión, a la homogeneización y a disciplinar el accionar (no se permitía la circulación de bebidas alcohólicas y la información sólo debía canalizarse por el vocero); estrategia orientada a evitar que se filtraran las decisiones tomadas en reuniones que no eran públicas, contrariamente a las asambleas donde se exponían -sin reservas- las opiniones generales.

¹¹ No está claro de dónde provino la palabra, se manejan dos versiones. Por un lado, la palabra pudo tener su origen (por influencia de dirigentes sindicales) en los 'piquetes', que eran las avanzadas de soldados durante la primera guerra mundial y, por otro, -nos parece la más cercana- deriva de "picadas", nombre que se le daba a los caminos abiertos por las empresas petroleras en las que instalaban señalamientos o piquetes. En Pilar Sanchez: *El cutralcazo. La pueblada de Cutral Co y Plaza Huincul*. Bs.As., Agora, 1997.

¹² *Ibid.*

¹³ *Río Negro*, junio-julio de 1996.

Dicen algunos protagonistas:

"La pueblada se inicia a partir de la falta de trabajo, de la desocupación, hay mucha miseria...esta política de Menem nos llevó a esta situación. Es una política nefasta...todos los políticos la aceptaron: la UCR, peronistas y MPN..."[...]"La juventud fue impresionante...en nuestro piquete había más o menos 16 pibes menores...ellos querían participar. Estuvieron hasta el último"[...] "Yo creo que si no revierten esta nefasta política puede darse (otra pueblada)".

"Soy esposa de un petrolero. Me uní a la lucha de un pueblo porque tengo tres hijos que alimentar y mi marido está desocupado. Distribuyo la comida en el piquete, principalmente a los chicos...al menos en la olla popular comen todos los días y toman leche".

"Lo que hicieron los viejos fue espectacular...ellos andaban para distribuir leche que no te faltara café, comida...los jubilados se ocuparon de las provisiones...acompañar durante algunas horas de la noche..."¹⁴

El gobierno provincial, que en un comienzo pareció adormecido, emprendió tardíamente la búsqueda de solución y salió inmediatamente a potenciar la derrota. "De recibir cascotazos e insultos, Sapag pasó, casi sin solución de continuidad, a ponerse al frente de las demandas"[...] "Esto que ustedes han hecho es muy importante para que todo el país tome conciencia de la gravedad de la situación", dijo..."¹⁵

La "pueblada que encabezó Don Felipe" contra el gobierno nacional, terminó convirtiéndose en una estrategia de Sapag acostumbrado a revertir situaciones no muy favorables por su habilidad y carisma en la población neuquina. Ahora bien, aunque se levantaron los piquetes sobre la ruta, los esfuerzos de la población cutralquense no terminaron. Durante meses, una comisión de representantes locales analizó en la legislatura provincial la cesión del yacimiento gasífero El Mangrullo¹⁶, planteado como la 'reparación histórica' para Cutral Co y Plaza Huincul y su deprimida economía. Mientras tanto, el gobierno atendió con subsidios los bolsos de pobreza, ayuda económica que alcanzó a cerca de 1000 familias.

No obstante, el problema permaneció latente. Nueve meses después, la huelga docente que estalló en Neuquén en marzo de 1997¹⁷ fue el detonante de la segunda pueblada en las localidades petroleras. En efecto, a pesar de la reapertura del puente carretero sobre la ruta 22 -que separa dos ciudades: Cipolletti (Río Negro) y Neuquén-, el conflicto social no desapareció; antes bien, se traslada de la ciudad de Neuquén a las localidades petroleras, en donde surge un grupo de jóvenes, autodenominados *fogoneros*¹⁸, que en apoyo a las demandas docentes, cortan la ruta a la altura del acceso a Cutral Co, incomunicando al resto de la provincia.

Luego de varios días, el gobierno provincial apeló nuevamente a la represión con el envío de la gendarmería, provocando el agravamiento de la situación. En este sentido, los *fogoneros*, que no totalizaban más de cien jóvenes de entre 14 y 20 años, hicieron frente a los 400 gendarmes con "palos, fierros, gomeras y hondas gallegas". La violenta represión y la intervención de la policía provincial, derivaron en la muerte de Teresa Rodríguez; situación que por un lado, aglutinó a la comunidad cutralquense reavivando el problema de la desocupación y las promesas incumplidas del gobierno neuquino. Por otro lado, simultáneamente a que Sapag negociaba con los docentes, se generalizó el conflicto en la provincia; las manifestaciones contra la represión y la repercusión a partir de la difusión de las imágenes, permitieron instalar en el escenario nacional, los efectos de la privatización de YPF.

Es importante señalar que los nuevos sujetos que emergen en las comarcas petroleras, no son los *piqueteros* de la primera pueblada. Los *fogoneros* que con audacia se enfrentaron a la gendarmería no sólo lamentan el abandono de los docentes, sino que denuncian a los protagonistas de las jornadas de junio pasado:

"Somos fogoneros, no piqueteros: los piqueteros traicionaron la esencia de la pueblada y transaron con el gobierno con el cual se acomodaron olvidándose de sus compañeros de lucha"¹⁹

Estos actores de la protesta, están lejos de cualquier planteo ideológico, no les interesa el poder, descreen de las dirigencias políticas y gremiales y desconfían de los funcionarios. Si bien algunos reconocen haber votado al MPN, otros al PJ y algunos

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Héctor Mauriño: "El piquetazo". En *Río Negro*, julio de 1996.

¹⁶ El Mangrullo es un yacimiento gasífero, marginal y sin cubicar, que quedó para la provincia después de las privatizaciones de 1992. No se sabe cuál es su valor real y los analistas del tema consideran que habría que encontrar a una empresa que invierta 25 millones de pesos para que su producción aporte los 200 mil pesos mensuales para cada uno de los municipios del área petrolera (Cutral Co y Plaza Huincul). Además de la cesión de este yacimiento, para dar fin a la primera pueblada, el gobierno se comprometió, entre otras cuestiones, a llamar a licitación para construir una planta de fertilizantes, implementar un programa de obras públicas a corto plazo, dotar de lo necesario al hospital de Plaza Huincul, etc.

¹⁷ El conflicto docente obtiene una importante adhesión de la sociedad en su conjunto al ponerse en juego la escuela pública y con ella, el deterioro de la institución socializadora que afecta la formación del ciudadano. Se formaron comisiones de gremios, de padres, de alumnos, de docentes de todos los niveles que realizaron distintas modalidades de protesta, entre las que se destaca, el corte de la ruta 22 en el puente carretero que comunica Río Negro y Neuquén. La situación se 'resuelve' con el desalojo violento de los manifestantes por parte de la gendarmería nacional, hecho que conlleva a la 'nacionalización del conflicto docente'.

¹⁸ Son piquetes de fogoneros (el que alimenta el fogón), como los que alimentan las locomotoras o las máquinas a vapor. Recordemos que Cutral Co significa en mapuche 'agua de fuego'.

¹⁹ "Los duros ahora son los fogoneros". En *Río Negro*, abril de 1997.

ni creen en las elecciones, la distancia entre las promesas y sus cumplimientos uniforman la imagen que tienen de la política. Se mueven en una 'anarquía', no tienen miedo y no aceptan ser considerados líderes. Participan escasamente de las asambleas de las localidades, aunque envían representantes a la comisión coordinadora²⁰, todo este funcionamiento permite la emergencia de prácticas no consagradas en el orden jurídico: asambleas populares alrededor de una torre, símbolo de la actividad petrolera y que une a la población.

Expresan los fogoneros

"Soy desocupado de Pexse, una compañía desprendida de YPF. Cuando uno está jugado pierde noción de lo que está bien y de lo que está mal, pero ya estamos en el baile...[...]. Ahora, soy gasista y dos por tres hago chingas, mi mujer hace pan para vender. Con eso tiramos...Yo me preocupo para que todos los pibes, fogoneros, sean anotados en la lista y que sean los que tengan la posibilidad de trabajar".

"Esto empezó como un reclamo por los maestros porque a mi hijo yo no lo puedo mandar al secundario...ahora estoy con estos chicos (los fogoneros) que son mis hijos del alma...yo estoy jugada...por lograr todo lo que no conseguimos en la primer pueblada"

*"Esta vez fue distinto. Vinimos por los maestros, aunque la mayoría somos analfabetos...Yo tengo séptimo grado y otros nunca estudiaron...la gendarmería se equivocó muy feo cuando se metió a reprimir al pueblo. Acá la gente no se banca esa gilada...No chabón, acá no hay líderes, somos todos los que aguantamos cuando vino la cana...Vos crees que si yo le digo a un pibe que vaya al frente y me quedo atrás me va a dar bolilla...Todos tenemos que ir para adelante"*²¹

El conflicto no está resuelto de modo definitivo, no sólo porque la comunidad cutralquense realizó un extenso y complejo petitorio, sino también, por las probabilidades de su concreción. En este orden, los assembleístas solicitaron al gobierno provincial compromisos a corto, mediano y largo plazo²². El poder ejecutivo

²⁰ En las asambleas, además de los representantes de los fogoneros, actúan piqueteros, assembleístas pasivos (empleados estatales, amas de casa, sectores medios, etc), assembleístas activos (los delegados de cada nivel de la asamblea) y políticos (concejales y legisladores provinciales).

²¹ Río Negro, abril de 1997.

²² Entre los reclamos a corto plazo, cabe citar: creación de 1200 puestos de trabajo, contratos por tres años de YPF para las empresas de ex empleados de aquella y Gas del Estado, prórroga del pago de impuestos, etc. A mediano plazo, solicitan: implementación de un régimen de promoción como el de San Luis, baja de tarifas de combustible y gas, fondo de reparación histórica, etc. y, por último, a largo plazo, piden ampliación de la destilería de YPF, proyecto Mega y exención del IVA. A su vez, el gobierno se compromete respecto de los primeros, a acordar en su totalidad; sobre el segundo, se informa que "las partes se comprometen a un trabajo profundo y de conjunto para obtener una resolución satisfactoria". Por último, la respuesta oficial al último pedido, es que YPF estudiaría la factibilidad de las propuestas, con intención de resolverlas favorablemente.

neuquino en una reunión con el secretario general de la presidencia, Alberto Kohan, asumió una actitud conducente a satisfacer las demandas y poner fin al corte de la ruta. Resulta interesante mencionar, que ninguna de las partes intervinientes, en particular, estado provincial y Estado nacional, se refirieron a las responsabilidades que les caben a ambos en el estallido del conflicto.

El 19 de abril, luego de varios días de una tensa situación en la comunidad cutralquense, -que se extendía a toda la provincia-, la asamblea popular en la que participaron por primera vez todos los fogoneros, estuvo caracterizada por la inquietud e incertidumbre derivada en posiciones encontradas, "que no pase lo mismo del año pasado", dijeron algunos de ellos. El grupo más intransigente no superaba los 10 fogoneros, no obstante, la mayoría de ellos y los assembleístas en todos los planos ya señalados, consideraron que el conflicto se resolvía y era necesario, por lo tanto, destrabar la situación.

De las puebladas a las urnas: ¿los mecanismos para la inclusión?

En las dos puebladas, la sociedad cutralquense mantuvo inalterado su apoyo a la democracia, pero rechazó la intervención de partidos políticos y de dirigentes sindicales²³. La desconfianza hacia los partidos está vinculada al temor de que los dirigentes se apropien de las reivindicaciones, así la sociedad empieza a guiarse por comportamientos que tienen que ver con necesidades locales, porque precisamente, uno de los logros de la "modernización argentina" lo constituye la debilidad de los lazos entre la sociedad y el Estado, lo que tiende a favorecer el desarrollo de una cultura pragmática e individualista. Como señala Lechner²⁴, el desplazamiento del ámbito público y la trivialidad del discurso político oficial hacen que la población dirija su atención hacia la vida cotidiana, reforzando los nexos internos de los grupos primarios y en determinadas coyunturas expresando sujetos colectivos cuyas demandas específicas evidencian -pese a la fugacidad- nuevas formas de interdependencia.

En la primera pueblada, el gobierno provincial intentó capitalizar el conflicto. El gobernador, exhortando al pueblo de Cutral Co a mantenerse movilizado en el reclamo de ayuda nacional para paliar la crítica situación social y sentar las bases de la reconversión económica, expresó "vamos a volver a convocarnos si es que no nos escu-

²³ Hubo en cambio, una actuación importante de la iglesia neuquina, en particular, en la segunda pueblada, a través del obispo Radrizzani, quien desde el primer momento acompañó no sólo la lucha docente sino al pueblo cutralquense.

²⁴ Citado en Elizabeth Jelin (Comp): *Los nuevos movimientos sociales*. Bs. As., CEAL, 1989, p. 18.

chan". Como en los viejos tiempos del *Estado Benefactor* y con la bandera del federalismo contra el centralismo, Sapag acusó a la Nación de haber otorgado sólo 2 millones de pesos tras la pueblada. Precisamente los movimientos de protesta exigieron medidas de las autoridades para mantener la 'paz social', ya que la acción colectiva, por su propia envergadura, podría adquirir un ritmo y una extensión no prevista.

En este sentido, a menos de un año, se produjo la segunda *pueblada*, enmarcada, por lo menos inicialmente, en un momento de conflictividad social más amplia y compleja. También en este caso, el poder político provincial con su intervención, intentó transformar la protesta haciéndole perder su carácter de manifestación de una sociedad civil movilizada, convirtiéndola en un instrumento más de la tradicional estrategia de legitimación y resolución de conflictos que históricamente caracteriza el accionar del MPN; esto es, definir como adversario al Estado nacional y trasladar su responsabilidad en el conflicto. Aunque en este momento, se definieron *nuevos culpables*: los docentes, "*instigadores de la pueblada de Cutral Co y Plaza Huincul*" y la "*pesada herencia*" que le dejó su antecesor, Jorge Sobisch²⁵.

Desde la privatización de la petrolera estatal, nunca los gobernantes se habían puesto a pensar qué hacer con la desocupación. Los representantes neuquinos en el Congreso, no quisieron o no pudieron imponer condiciones que permitieran una negociación en el momento de votar por la privatización. Salvo los radicales, cuyo partido está unido al origen de la empresa pública, ni los peronistas y lo que más llama la atención, ni los legisladores del MPN, plantearon un debate en las cámaras por la entrega de las "joyas de la abuela". Tampoco los que en junio participaron de la primera *pueblada*, cuestionaron la privatización. Antes bien, recibieron una indemnización, dinero con el que no sabían qué hacer ya que el contexto de la globalización, marcaría reglas de juego a las que nunca a los cutralquenses les enseñaron a jugar.

El descontento de la sociedad apuntó a recuperar referencias, criterios de igualdad que le permitieran afirmar su cohesión y expresar sus aspiraciones, ya que la "*nueva economía ha contribuido a enturbiar 'la conflictividad social' y es el conjunto de las estructuras de intermediación el que se enfrenta a un necesario aggiornamento*"²⁶.

De todos modos, la provincia también tiene su responsabilidad en el tema dado que parte de la crisis está vinculada a la utilización de los recursos en subsidios o a políticas que redundan en favor del incremento de la crisis. Así, por ejemplo, subsi-

dios a sectores económicos regionales de baja productividad, la transformación de los bancos locales en 'cajas chicas' de la administración pública, la apelación al empleo como política pública, etc.; todas facetas del mismo problema. Cabe señalar que Neuquén no es la provincia que reúne los mayores porcentajes de empleados públicos²⁷, si bien su utilización tuvo y tiene características clientelísticas y continúa siendo un mecanismo contra el desempleo a la par que legitima a los estados provinciales disminuye sus posibilidades de ser aporte de la acumulación de capital.

Unos meses después de la última pueblada, los empleados de YPF habían vendido sus acciones y utilizando parte de los fondos obtenidos en la adquisición de bienes suntuarios²⁸, hecho en sí mismo que provocó un profundo malestar en la población cutralquense y, ante la necesidad de elegir el nuevo intendente, la alianza entre el MPN y el PJ -que ya venía dándose en la legislatura neuquina con motivo de la aprobación del ajuste en el presupuesto 1997- se reedita. Con motivo de las elecciones, nuevamente se presenta como candidato a la intendencia de la ex localidad petrolera un representante de la familia Sapag. A su vez, la "contraalianza" concretada entre la UCR-Frepaso, derrotada en las urnas con más del 50% de los votos al tradicional partido provincial, a pesar del asistencialismo y clientelismo que en la semana previa a este hecho político, habían desarrollado el empenismo y justicialismo.

La estrategia de inclusión, en esta oportunidad, a través de las urnas, combinó y cruzó vertical y horizontalmente a todos los referentes de las *puebladas*; así piqueteros y fogoneros apoyaron tanto a la alianza oficialista como a la oposición. Es que la instrumentación de 'políticas sociales' para atacar situaciones de pobreza extrema puede resultar directamente irrelevante. Los sectores gobernantes apuntan al fortalecimiento de mecanismos clientelares que se profundizan al relacionar amplios segmentos -*los desocupados*- de la población con la consiguiente degradación lógica de la condición de ciudadano en cliente; al decir de Carlos Vilas, estamos frente a la *tarjeta de crédito de los pobres*²⁹.

Los ciudadanos de la exclusión

Resulta evidente que han aparecido *nuevos escenarios de conflicto* que permiten la constitución de identidades, en las que no es posible desconocer el proceso histórico, pero si

²⁷ Con un 60 % (cantidad de empleados públicos cada mil habitantes), Neuquén está por debajo de La Rioja, Catamarca, Santa Cruz, Formosa y San Juan.

²⁸ La venta de acciones de YPF (Programa de Propiedad Participada), implementada por el gobierno en 1993, benefició a 200 trabajadores de Cutral Co que compraron alrededor de 120 unidades -camionetas 4X4 y automóviles cero kilómetro- en 15 días con casi el 10% de las acciones. Las mismas fueron colocadas en el mercado a \$ 33 aunque su valor original había sido de \$19 cada una.

²⁹ Carlos Vilas: "Reforma del Estado y pobreza". En: *Realidad Económica*, Bs.As., IADE, 1996, 144.

²⁵ Estos elementos son enunciados por Sapag, en el discurso inaugural de la Legislatura, el 1° de mayo de 1997.

²⁶ E. Jellin: *Los nuevos movimientos* ...op. cit., p. 110.

tir, lo voluntario, estratégico e individual, que rompe la lógica de los grandes colectivos clásicos. Sin anularlos, se va desdibujando "el mapa de los grupos sociales"³⁰; los sujetos implican demandas significativas de una realidad acotada y que toma conciencia política, aunque refleja microposiciones diversificadas.

Estas quiebras de consenso en la periferia, en tanto acción colectiva, hacen referenciada desarticulación de sujetos dentro de una comunidad de origen -la petrolera- en como característica que la identidad, la definición del adversario y la vocación de ciudadanía no precisan tener como objetivo al Estado, aunque tampoco se reducen a la indicación corporativa³¹. En este sentido, se advierte la búsqueda de modalidades de representación de intereses y ejercicio de presión e influencias que reapropiando significando las instituciones modernas -formas liberal democráticas generalizadas del proceso globalizador- a la vez que desinstitucionalizan los mecanismos políticos tradicionales, referencian demandas para su reconstrucción.

Si bien, como plantea García Delgado³², no desaparece el conflicto capital -trabaja ya no tiene la centralidad que había tenido en el período del denominado *Estado actor*; ahora la conflictividad del posindustrialismo es más compleja y múltiple, por se explica el distanciamiento entre los nuevos movimientos de protesta, los partidos Estado. Son en última instancia, típicos movimientos contra el ajuste que trasciende a base asociativa gremial y partidaria. Las reivindicaciones y aspiraciones que otrora han sido canalizadas e instrumentadas por las organizaciones sindicales, hoy se trasladan en apelaciones directas al Estado al margen de todos los procedimientos y mediante expresión que constituían justamente ese sujeto social³³. Resulta claro entonces que estos movimientos no obedecen a intereses de clase, no es en función de ésta que la ciudadanía se moviliza, lo hace generalmente, por aspectos concretos de la vida de la comunidad, en este caso, para defender lo que tenían: *fuentes de trabajo*.

No parece, para el caso del conflicto cutralquense, que estemos frente a una *prota alternativa* que cuestione o redefina la estructura global de poder y de la economía. Los movimientos emergentes no plantean una identidad única ni reconocen proyectualidad a sus demandas. Aunque tensiona la trama de relaciones sociales y la dinámica del sistema político, su trascendencia depende de la expansión y la definición de objetivos de cambio que trasciendan el mejoramiento o ventajas en políticas específicas.

30 Raus: "Acerca de la constitución de identidades sociales". En: *Doxa*, Bs.As., 1993/94, 9/10.
31 Víctor Leon Moncayo: "Los movimientos sociales entre la condicionalidad y la globalización". En: *Nueva Ciudad*, Caracas, 1997, 148.
32 Daniel García Delgado: *Estado y Sociedad*. Bs.As., Tesis Flasco, 1996.
33 En Paul Fitolessi y Pierre Rosanvallon: *La nueva era de desigualdades*. Bs.As., Manantial, 1997, p. 68.

En el momento en que las solidaridades se deshacen es cuando se manifiesta, la exigencia de solidaridad, pero al mismo tiempo cuando peor se la experimenta. Es decir, "no hay una verdadera acción colectiva en el sentido propio del término: acción productora de solidaridad y cambio social. Volver a dar sentido e importancia al principio de la igualdad de oportunidades que supone la conjunción de dos categorías de intervención"³⁴. Ahora bien, resulta claro que los movimientos de protesta han tenido con frecuencia vida relativamente efímera y no han alcanzado más que excepcionalmente a caracterizarse como portadores de oposición creíble y de transformación convincente. Y la nueva política, tanto en el sentido de nuevos actores políticos como en el sentido de nuevo modo de hacer política, tarda en afirmarse³⁵. "Porque en estas organizaciones conviven viejos y nuevos valores y coexisten sus referentes y sus intérpretes, entonces diseñar una estrategia de oposición coherente, específica, fundamentalmente sobre valores ampliamente compartidos, deviene un experimento dificultoso".

En este sentido, el movimiento de protesta, más que como una acción colectiva ofensiva contra el sistema se expresó como el accionar de una población en la búsqueda de su inclusión en éste. Con la desaparición del rol del Estado como garante del desarrollo, el quiebre de las utopías sociales y el descrédito en partidos y sindicatos, la protesta también evidenció las nuevas posibilidades y formas de ser ciudadano.

El proceso de globalización no sólo redefine el cuadro de las fuerzas sociales existentes y articula lealtades más horizontales, barriales y micro, sino que también "cuestiona el lugar del 'hacer' política"³⁶, recreando otras formas de mediación y colocación de demandas en el espacio público. Los nuevos escenarios, las múltiples estrategias y el sentido de las acciones colectivas llevadas a cabo por los emergentes de las *puebladas* descriptas, parecen trascender la noción estatizante de la ciudadanía y abrir el concepto a una pluralidad de prácticas no consagradas en el orden jurídico vigente. *Ser ciudadano no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio*, supone también, *reivindicar los derechos de acceder y pertenecer al sistema sociopolítico*, participando en la definición de aquello en lo cual se quiere ser incluido³⁷. Así planteado, *el movimiento cutralquense*,

34 *Ibid.*

35 Gianfranco Pasquino: *La oposición*. Bs.As., Eudeba, 1997.

36 Renato Ortiz: *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Bs.As., Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

37 Néstor García Canclini: *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México, Grijalbo, 1995.

a dinámica de su desarrollo, con avances y retrocesos, está indicando el estado de la lucha por el reconocimiento de los excluidos; y en la modalidad adoptada -a través de la estructura formal de la sociedad y las reglas abstractas de la democracia- dando cuenta de los cambios en la reinención de lo público y en el ejercicio de la ciudadanía.

La explotación hidrocarburífera generó, en los habitantes de Cutral Co y Plaza Incul, la configuración de un imaginario social que no contenía en el 'horizonte de posibilidades' el agotamiento del crecimiento y del porvenir. Por ello, los movimientos de protesta no deben ser interpretados en clave política, sino como prácticas sociales tratadas en la construcción de nuevas identidades colectivas y de reconocimiento de cambios de relaciones sociales.

Es que en esta nueva fase de la política, caracterizada por la diseminación de los actores, se configura una diversidad de voces -piqueteros, fogoneros, población cutralquense- capaces de hablar políticamente, utilizando nuevas estrategias y definiendo nuevos espacios políticos. Los resultados de las últimas elecciones en las ex localidades rurales están demostrando que la política partidaria no ha llegado a su fin, pero la acción de la globalización y el neoliberalismo de oponer Estado y sociedad ha comenzado a tener problemas; es decir, los partidos pueden continuar actuando y organizando intereses de una población, no obstante, ésta introduce su propia agenda y sus propios intereses, desplazando la acción -a veces- a la ruta, -otras- a los partidos. Ello obliga a pensar la política sin reducirla a sus encierros institucionales en el Estado, los partidos y el sistema electoral³⁸. El movimiento cutralquense es un claro ejemplo de lo expresado. No se trata de una acción colectiva que constituye un nuevo sujeto social capaz de operar, fundado en valores ampliamente compartidos, una alternativa programática y viable que permita institucionalizar una oposición coherente. Es una opción estratégica de una comunidad que vivió durante años los efectos benefactores de la política social yefiana y empenista y hoy debe asumir la necesidad de articular un escenario argumentado que a la vez que político, es social.

De todas maneras, el impacto globalizador de la experiencia cutralquense resitúa los términos de oportunidades y dilemas las modalidades de lucha actual, referenciando la colocación de demandas y constitución de identidades políticas en el espacio social contemporáneo.

Benjamín Arditi: "La mutación de la política". En: *Nueva Sociedad*, Caracas, 1997, 150.

Referencias de los autores y del editor

Orietta Favaro.

Profesora y Licenciada en Historia. Profesora Titular Regular de Historia Argentina Contemporánea del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Directora del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC), centro asociado a CLACSO. Directora de la Revista de Historia, publicación de la Facultad de Humanidades, U.N. del Comahue. Entre sus obras más importantes, como autora o coautora, se cuentan: *Petróleo, estado y nación* (Ceal, 1991), *Historia de Neuquén* (Plus Ultra, 1993), además de artículos en revistas nacionales y extranjeras, como "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30" (Entrepasados, 1995), "El Movimiento Popular Neuquino, 1961-1973 ¿una experiencia neoperonista exitosa?" (Estudios Sociales, 1995), "La cuestión regional en la política argentina: conflictos y alianzas, 1880-1930", en la compilación *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, dirigida por Ansaldi, Pucciarelli y Villarruel (Biblos, 1993), "La explotación del petróleo en Argentina, 1880-1916" (México, 1996) "Los territorios nacionales. Realidades contrapuestas a los estados provinciales" (Realidad Económica, 1997).

Mario Arias Bucciarelli.

Profesor en Historia. Docente regular en la Orientación Siglo XX del Área Argentina del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades e investigador de la Universidad Nacional del Comahue. Autor y coautor de trabajos vinculados con la problemática histórica territorial-provincial y al análisis de los procesos sociales contemporáneos. Ha participado en congresos y jornadas nacionales e internacionales y publicado artículos en revistas de la especialidad. Miembro del CEHEPYC.

Norma Beatriz García.

Profesora en Historia. Docente del Área Economía de la Facultad de Economía e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Ha sido becaria graduada en una beca de perfeccionamiento de la Secretaría de Investigación de la UNC. Ha participado de congresos y jornadas sobre el tema de la enseñanza de la Historia en el nivel medio y las experiencias de aprendizaje, publicando en revistas de circulación nacional sobre esta problemática e historia de las ideas. Miembro del CEHEPYC.

Alicia Ester González.

Profesora en Historia. Docente regular del Área Universal del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Ha publicado artículos sobre cuestiones vinculadas a la reconstrucción política económica de la provincia del Neuquén en revistas y libros de circulación regional y nacional, participando en congresos nacionales e internacionales y presentaciones sobre esa problemática. Miembro del CEHEPYC.

Graciela Elvira Luorno.

Profesora y licenciada en Historia. Docente regular del Área Universal del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y del Centro Regional Zona Atlántica (CURZA) e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Ha publicado artículos sobre problemática de la sociedad y la política de la Historia de Río Negro y Neuquén. Ha participado en congresos nacionales e internacionales con estudios sobre temáticas de su especialidad. Miembro del CEHEPYC.

María Susana Palacios.

Profesora en Historia. Docente regular del Área Argentina del Siglo XIX del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Ha participado en congresos y jornadas nacionales y realizado estudios sobre el tema de municipios e historia política de la provincia del Neuquén, publicados en revistas y libros de circulación regional y nacional. Miembro del CEHEPYC.

María Carolina Scuri.

Profesora en Historia. Docente regular del Área Teórica y Argentina Contemporánea del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Ha publicado artículos sobre la problemática histórica de política y economía de la provincia del Neuquén en revistas y libros de circulación regional y nacional. Ha participado en congresos y jornadas y conferencias de esa especialidad. Miembro del CEHEPYC.

Esta edición se terminó de imprimir
en



Santa Cruz 384 · 8300 Neuquén · Tel. 0299-4486005
e-mail: hparigiani@argensoft.com.ar

en
marzo de 1999.

En la presente obra se intenta salir de la visión generalizada de la *Historia Argentina* que se sostiene sobre presupuestos que no contemplan la dinámica de los espacios provinciales. Se trata de resituar la problemática de lo local, para mirar desde allí el proceso de configuración del estado neuquino, su forma y característica interventora y la constitución de un sistema político singularizado por la hegemonía de un partido. Los largos años de territorialidad de Neuquén corporizaron una sociedad con contornos abiertos y móviles, articulando los derechos de la ciudadanía como problema político frente al Estado Nacional. Se construye así, una red de identificación social y de bases organizativas de la instancia provincial incorporada a la Nación en 1955.

Establecida la provincia y reconocidos los derechos cívicos de sus habitantes, las expectativas locales no encuentran una fácil inserción en las estructuras partidarias nacionales las que, involucradas en una permanente crisis a partir de la proscripción del peronismo, intentan *-sin éxito-* organizar y cooptar a los “nuevos ciudadanos”. La mayoría de la sociedad neuquina, toma como referencia desde 1963 a la fuerza provincial, simultáneamente a que se consolidaba, se iba alejando de los compromisos partidarios que le dieron origen. En ese sentido, el Movimiento Popular Neuquino fue una experiencia neoperonista exitosa a partir de variadas estrategias, tanto por los supuestos ideológicos como por las bases materiales puestas en marcha, acción que se ajustó a la lógica de acumulación nacional. Esta situación le permitió a Neuquén ser un estado próspero, proveedor de recursos básicos y, a través del federalismo, negociar aportes nacionales y regalías, que engrosaron el presupuesto provincial y favorecieron a la instancia local en el desarrollo de un importante proceso de legitimación.



Universidad Nacional del Comahue