

## **“Neuquinos y rionegrinos ¿Cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales?”<sup>1</sup>**

**Orietta Favaro**

**Graciela Luorno\***

### **Presentación del tema**

En otros trabajos (Favaro e Luorno, 2006:165-189) estudiamos la interpenetración estado-partido en el sistema político neuquino y la predominancia de un partido para el caso rionegrino en Argentina. En Neuquén, el entrecruzamiento de estado-partido, opera en la sociedad generando un imaginario de inclusión y formas de representación que, a pesar de las protestas sociales, del clima permanente de conflicto - en particular en la ciudad de Neuquén -, de los intentos de las fuerzas de oposición de desplazar al partido local del gobierno, permiten que este entramado continúe desde hace más de cuatro décadas en el gobierno y en el poder de Neuquén. En Río Negro, a partir de las últimas elecciones el radicalismo es la fuerza hegemónica en el sistema político en una versión local del partido nacional. Sus prácticas desde fines de los años ochenta, muestran la implosión de los partidos políticos en esta provincia, al incorporar e incorporarse al gobierno, algunos referentes de las otras fuerzas políticas, configurando así, alianzas electorales y cooptaciones pos-electorales que se tejen en torno a bienes simbólicos y materiales del radicalismo nacional.

### **El problema**

Los espacios del norte de la Patagonia, se convierten en nuevas provincias argentinas en 1958, luego de casi setenta años de revestir el status de territorios nacionales. Se organizan como sub-instancias locales, dictan sus leyes, conforman sus aparatos estatales, establecen sus instituciones y ejecutan políticas estatales. En el marco de la proscripción política del peronismo, se crea el Movimiento Popular Neuquino (MPN:1961), el que desde 1963 triunfa reiteradamente en las

---

<sup>1</sup> Trabajo en prensa en la Revista *Periferias*, FiSYP-CLACSO, 2008.

elecciones provinciales. En el caso de Río Negro, el radicalismo es el partido gobernante desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la actualidad (2007).

En este contexto, el objetivo del estudio es acercar algunas consideraciones sobre las características de los sistemas políticos neuquino y rionegrino en la última década. En el primer caso, se presenta un sistema partidario fragmentado, acentuándose la interpenetración partido-movimiento-estado y en el otro, el Radicalismo local tiene la ventaja que la oposición está descentrada y distribuida en diferentes ciudades y por ello, mantiene prácticas políticas signadas por una relación *transversal* con casi todo el espectro político provincial. Esto hace a un sistema de partidos caracterizado por la presencia de una tercera fuerza mudable y funcional en cada elección: a veces, el Frente Grande (FG); otras, el Partido Provincial Rionegrino (PPR).

#### **“Neuquén es confianza”. El sistema político neuquino**

La hegemonía del Movimiento Popular Neuquino (MPN) en el sistema político, se define en el contexto de las elecciones de 1973, donde le disputa la gobernación al Frejuli, obteniendo en el ballotage el 60% de *acuerdo* de la sociedad neuquina. Sociedad, que a partir de los años '70, se va conformando no sólo a partir del crecimiento vegetativo, -escaso por cierto-, sino y fundamentalmente, por el importante ingreso de hombres y mujeres solas, familias enteras, técnicos, profesionales, empleados públicos trasladados y sectores medios y populares que pretenden hallar en Neuquén capital<sup>2</sup> un lugar que los incluya, otorgándole la posibilidad de trabajo, vivienda, salud. Entre los años 1980 y 1990 se desarrollan *políticas estatales de bienestar*, marcadas por la intervención y compromiso del estado en planificar, otorgar incentivos directos e indirectos a la sociedad, socializando los costos de producción; proceso iniciado ya en los setenta. Producto no sólo del “derrame” de la renta que recibe Neuquén en concepto de su condición de exportador de recursos hidrocarbúricos, -matriz productiva definida en los años '80- sino que en particular, por los aportes no reintegrables, los subsidios y la coparticipación que otorga el Estado central. En este sentido, la estrategia de alianzas políticas en el congreso y negociaciones directas – que se enuncian a la

---

<sup>2</sup> La capital de Neuquén se encuentra en el vértice de los ríos Limay y Neuquén y en el Departamento Confluencia, el más importante de la provincia por la cantidad de habitantes y recursos.

sociedad como *la lucha por el federalismo* – readecuada permanentemente -, es el mecanismo utilizado por el emepenisismo para beneficiarse con el gobierno nacional de turno, con aportes en los que no influye en modo determinante, la escasa población existente en estas áreas de la Norpatagonia (Manzanal, 2007: 47-71)<sup>3</sup>.

Cuando se aplican a nivel nacional las políticas neoliberales, y Neuquén se integra a las mismas, - hecho que coincide con la crisis y redefinición del régimen de acumulación nacional-, lenta pero consistentemente se privatizan empresas fundamentales para el desarrollo neuquino. Asimismo, las políticas estatales desde los años '90 se orientan a reasignar recursos, aplicados desde el presupuesto provincial a la administración pública; quedando afectadas -entre otras- la salud (a través de subsidios y derivación de pacientes, clientes y uso de equipos e instalaciones), la educación y la vivienda privada. Estos sectores privados – fracciones de la burguesía neuquina- beneficiados por el accionar del MPN, son el soporte político del gobierno local. De este modo, salud, educación y vivienda, pasan a la lógica del mercado, y los derechos son mercantilizados.

En los '90, estalla la lucha intra partidaria entre dos sectores dentro del partido local, primero por espacios de poder, luego por modelos económicos de provincia (Favaro, Luorno, et al, 2000:37-48)<sup>4</sup>. Triunfa una de ellas, cuya cabeza visible, es el gobernador Sobisch quien reafirma el modelo económico neuquino<sup>5</sup>, tanto en términos económicos - hidrocarburífero- como en el campo de la dominancia política. Mantiene, amplía y ejecuta el poder emepenista, que reviste en

---

<sup>3</sup> No existe en la Argentina, una ley de coparticipación consensuada que imponga *transparencia* a la distribución de los recursos federales. Se actúa según la legislación de 1988 que introdujo modificaciones a la normativa existente, estableciendo el sistema de distribución primaria (Nación y provincias) y secundaria (entre provincias). Cuando se observan los fondos coparticipados totales desde los años '30, resulta claro el porcentaje importante que queda para la Nación respecto de las provincias, aunque en aumento desde aquellos años. Las provincias conforman sus presupuestos con los fondos provistos por los impuestos locales y los que envía el poder central en concepto de coparticipación y regalías. Además, se dan *fondos especiales*, que en la mayoría de los casos no son reintegrables.

<sup>4</sup> Durante la última gestión de Felipe Sapag (1995-1999), el gobierno intenta 'diversificar' la economía a través de una propuesta denominada "Plan 2020"; pero el retorno de Jorge Sobisch, opera en el mantenimiento del modelo hidrocarburífero; actualmente, con políticas que favorecen a las empresas privadas que explotan los recursos, como son la prórroga adelantada de las concesiones.

<sup>5</sup> En realidad, el modelo hidrocarburífero no es una matriz definida por el estado neuquino, sino *impuesta* por el Estado nacional, ya que es la instancia que a través de la empresa pública, explora, explota, comercializa (cuando puede) e industrializa el recurso. A partir de los años 1990, con las privatizaciones, son las compañías privadas las que explotan los recursos, desarrollando en las zonas o áreas donde lo realizan, verdaderos *enclaves* económicos.

la última década, otras características y dimensiones, operando en la consolidación de la interpenetración estado-partido, la actualización de la red clientelar, el asistencialismo y la reafirmación de la ideología de la neuquinidad en toda la provincia.

A su vez, en Neuquén, el Radicalismo y el Peronismo se alternan en el cuerpo legislativo hace varios años; el primero, controlando el principal municipio capitalino de la provincia. No obstante la oposición no consigue constituirse en alternativa o alternancia para la sociedad. Las coaliciones, concertaciones, alianzas opositoras no tienen éxitos y las elecciones se “polarizan”, en términos de un sector compacto, que vota al empenismo y un sector fragmentado, que vota diferentes fuerzas políticas. No surge una dirigencia política para conducir el proceso electoral. El personalismo está presente y no concreta el control territorial, fundamental en este aspecto. En última instancia, radicales y peronistas son vistos por la sociedad neuquina como funcionales al sistema político neuquino, se auto-definen como minoría, no como oposición y más que competir contra el MPN, lo hacen entre ellos. En este sentido, existen dos oposiciones: una, la que insiste en la vía electoral, logra ingresar al parlamento local y está representada por partidos de proyección nacional y la segunda, la que se expresa a través de la protesta social, básicamente sindicatos estatales de educación y salud (ATE-ATEN), organismos de Derechos Humanos, organizaciones sociales, comunidades mapuches y partidos de izquierda (Aiziczon,2006). Todo ello hace a la cultura política de Neuquén, proceso social construido desde la cotidianeidad y lugar donde se entretajan la acción simbólica y la subjetividad. Esta realidad es *leída* correctamente por el partido local de donde provienen las propuestas de cambio, pivotando las cuestiones que demanda la población. En las últimas elecciones, el candidato a gobernador, Jorge Sapag, plantea el lema *el cambio positivo*, los candidatos salen de las elecciones internas del partido y los conflictos se resuelven en el interior del mismo. Para la oposición hay un camino sinuoso a transitar antes de llegar a conformar una lista de unidad y la capital es la “vidriera que nadie está dispuesto a resignar con facilidad” (Bilardo,2007:23).

Si bien el poder hegemónico emepenista se dispersa, al perder en las últimas elecciones varios municipios centrales a gobierno, también es necesario señalar que recupera otros. El lema utilizado es “Todo lo neuquino es el MPN y todo lo que es MPN es neuquino”, *los demás son de afuera*. El partido emplea dos dimensiones

para permanecer en el poder: una para ganar elecciones, el asistencialismo -difícil de desmontar- con un número aproximado de 25.000 beneficiarios de planes sociales, y otra para gobernar, con una “burocracia estatal, técnicos competentes y políticos leales, en una segunda, tercera y cuarta línea de la administración pública” (Lizárraga, 2007:5). Por otra parte, la presión del poder se mantiene con la cantidad de contratados (aproximadamente 30.000 personas) en una provincia donde la más importante fuente de trabajo es el estado, con 40.000 empleados públicos.

Los partidos políticos parecen preocupados por el conflicto y la protesta social y con miedo a que estos los disuelva, así es como se *estatizan* y terminan siendo prolongaciones burocráticas del Estado, con opciones indiferenciadas, donde la competencia es una parodia (Colombo, 2007:6-7). Este no es el caso del MPN que además de conservar el poder, tiene la certeza que es necesario el cambio y es quien lo propone, con fuerza territorial, tanto en la capital como en el interior.

No obstante cabe señalar que en las últimas elecciones (octubre de 2007), en que se eligió intendente en la capital, diputados y senadores; por primera vez en la historia neuquina, el MPN no logra colocar sus tradicionales dos senadores. El gobernador Sobisch que se postuló para presidente por el Movimiento de Provincias Unidas, salió tercero en su propia provincia <sup>6</sup>, obteniendo el primer lugar la coalición que unió a varias fuerzas política, reteniendo la intendencia capitalina con un dirigente que proviene del radicalismo (anterior gestión). La derrota de la ‘parte nacional’ del MPN arrastró al propio partido local. Es posible que desde ahora, tenga que cohabitar con intendentes no empenistas, por cierto, un largo listado de importantes localidades neuquinas. Se presenta un arco opositor que esta vez superó la tradicional fragmentación de la oposición – funcional al MPN – y llevó sus coincidencias hasta las urnas.

### **Estrategias para la conservación del poder**

La conservación del poder durante años, pero intensificándose en la última década, la concreta el MPN a través de una *densa red clientelar* (que tiene varias esferas), *de los recursos del estado* (mantener y ampliar esa red clientelar) y con la consolidación de la *ideología de la “neuquinidad”* (“El partido de Neuquén es el MPN”).

---

<sup>6</sup> El partido salió tercero en su distrito, después de Carrió y sexto a nivel nacional con 1.5% de votos.

Respecto a la red clientelar (Iuorno, 2003: 63-78), esto no es nuevo. En realidad el propio partido se funda por esa red de familias y amigos, construida en la etapa territorial y conformada en la proscripción de peronismo con la creación del partido en 1961; consolidada a partir de los años '70, cuando se define la hegemonía del partido. La estrategia del partido se moderniza y "el clientelismo político asume formas complejas y diversas de acuerdo con las mutaciones que se dan en el contexto en que se estructuran" (Trotta, 2003:26); así el apoyo a los amigos, adherentes y vecinos en la actividad comercial, cuando la familia residía en el interior provincial, Zapala, Plaza Huincul, San Martín de los Andes, permite consolidar amistades, alianzas e intereses económicos, luego plasmadas en el orden político, ocupando cargos de nivel local hasta el arribo de *la familia ampliada* a la gobernación de la provincia. En el reparto de poder de esta familia y sus adherentes, Elías Sapag, además de ocupar durante muchos años el cargo de senador nacional, representa a Neuquén en todas las instancias. Esta estrategia, que con mucha habilidad política maneja, le reditúa interesantes beneficios a la provincia – políticos y económicos- hasta los '80 en que comienzan a darse, en el contexto de la nueva democracia, políticas nacionales, sobre las cuales no hay coincidencia entre los hermanos al momento de votar en el congreso nacional, iniciándose la fisura en la relación hasta que se produce la ruptura del grupo familiar y aliados, en los años 1990. De todos modos, es un partido que funciona como un *sistema de partido en sí mismo*, con un alto nivel de competencia interna, liderazgos que se dirimen en la arena electoral, convertido en una fuerza 'conservadora' en los '90. Sintetizando, Felipe Sapag es el último líder populista del Neuquén que asume la transición al neoliberalismo, pero sin desprenderse del pasado, mientras que Jorge Sobisch opera como un representante puro del neoliberalismo, en una provincia en la que la ciudadanía siempre acompaña al empenismo, con un pasado de integración social y tradición de lucha que permite pensar en una "cultura política contestataria".

La actividad comercial ampliada a negocios y empresas permite la concentración económica, hecho que se mantiene sin perjuicios tanto en gobiernos democráticos como no constitucionales. La red, en particular luego de los '80, no es sólo chapas, comida, el pago de las boletas de luz, colchones; sino también es empleo público, en cualquiera de los niveles, desde el control de la comisión vecinal de donde se hace el reparto a los afiliados, al empleo municipal o provincial en

cualquiera de sus reparticiones. ¿Como se devuelven tantos favores?. No sólo convirtiéndose en los principales punteros políticos junto a sus familias, con importantes subsidios, sino también ocupando cargos claves-funcionales en la estructura administrativa provincial. En este orden, el excelente presupuesto que tiene la provincia, entre otros recursos, por las regalías hidrocarburíferas, permite pagar altos sueldos a los empleados públicos, que al ampliarse a sus familias, asociado con los ingresos reintegrables o no vía nacional, crean “una masa de dependencia del gasto estatal significativa” (Bilder y Giuliani, 2007:128). Esto consolida una estructura difícil de desarmar y actúa eficientemente en los momentos electorales.

Respecto de los *recursos del estado provincial*, resulta claro que el mayor aporte, actualmente, lo hacen las regalías hidrocarburíferas. En el 2003 el presupuesto provincial es de 1.579 millones de pesos; en el 2007 pasa 3.700 millones de pesos (*Río Negro*, 2007:11). Los recursos obtenidos a partir del desarrollo de esa matriz productiva, exceden el ámbito nacional, se orientan al mercado interno e internacional. Tengamos en cuenta que no siempre acontece así, ya que hasta los años '80, la provincia tiene un ingreso destacable en concepto de coparticipación y fundamentalmente, en aportes no reintegrables<sup>7</sup>. En este sentido, en Neuquén se desenvuelve un proceso que implica la creación de bases materiales que legitiman la intervención estatal, desde un núcleo de ideas “desarrollistas”, permitiendo desarrollar *políticas estatales de bienestar* que benefician no sólo a los sectores populares, sino a los sectores medios y a la fracción burguesa vinculada a la instancia local. El estado provincial,- desde sus orígenes en los años 1950 - acentúa las tendencias hacia la centralización política y la intervención económica, con fuertes rasgos planificadores, logrando establecer una particular relación con el gobierno central (Favaro, Arias Bucciarelli, et al, 1993:131). Teniendo en cuenta las características productivas del interior neuquino, con dependencia en actividades agropecuarias y mineras, y las condiciones que estas desarrollan; se planifican en los años '70 y '80 acciones destinadas a atender prioritariamente los problemas de vivienda, salud y educación, promoviendo la

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, entre los años 1970 y 1990, si se analiza discriminado -según su origen - los recursos del estado provincial, se observa que: a) aumentan los de jurisdicción provincial; b) aumentan significativamente otros recursos nacionales y c) aumentan los aportes de la jurisdicción nacional, fundamentalmente, las regalías hidrocarburíferas y eléctricas. Sumados estos últimos son la mitad o más, de lo que recibe la provincia del Estado nacional.

participación social para el desenvolvimiento del interior, fortaleciendo áreas e intentando un viejo proyecto; diversificar la estructura productiva incrementando el valor agregado de los recursos propios dentro del territorio neuquino.

Los conflictos se suceden en particular en áreas sensibles para la sociedad neuquina: salud y educación, sectores colapsados. En el caso del sistema de salud público la crisis se agudiza con las políticas de descentralización, desregulación y privatización de servicios; además se produce el éxodo de los principales profesionales a los establecimientos privados. Se encuentra otro problema grave para el sector, la derivación permanente de pacientes a clínicas privadas, con el fundamento que el hospital público regional no cuenta con equipamiento y profesionales. La discusión salarial con los dos gremios, uno aliado (al entonces gobernador Sobisch): UPCN; el otro, opositor, liderado por ATE; situación que no permite llegar a un acuerdo y que muestra los canales de protesta en la provincia: al quedar bloqueada la instancia legal (justicia, legislatura, etc), se recurre a la calle. Se continúa el vaciamiento del sistema de salud denunciado por la asociación opositora. Estas políticas favorecen a la fracción burguesa diversificada que apoya al gobierno, propietarios de las principales clínicas de Neuquén capital.

En educación, la política educativa de la última década parece estar más al servicio del empresariado, con el argumento que la educación debe vincularse al mundo del trabajo para combatir la desocupación. En realidad se sabe que se vincula al empleo y no es precisamente que abunde. Asimismo, el gremio de los docentes Aten considera que el emepenisismo accionó sobre la comunidad educativa (docentes, padres y alumnos) que no pertenecen al partido con la hipótesis de conflicto, ya que si “no piensan como ellos, están – real o potencialmente- en enfrentamiento conflictivo...” (Balbo, 2007:5). Salud y educación son los últimos bastiones, que hasta los '90, tiene en el estado provincial una instancia fundamental universalista y de integración.

Respecto del *tema de la identidad*, - entendida como el rescate del pasado en relación a la memoria - la “neuquinidad” se transformó en el núcleo ideológico organizador del proyecto político del emepenisismo, que se reconoce y la garantiza, incorporando a nuevos sujetos al proceso de construcción y desarrollo de la provincia (García, 2008:32). En este orden, la intervención hasta su desaparición, del obispo Francisco De Nevares y un grupo de sacerdotes que lo acompañan, la tarea pastoral relacionada hacia los migrantes e inmigrantes de países limítrofes y



en particular la valorización de la cultura mapuche, son dimensiones del pasado, actualizado permanentemente, que marcan la historia neuquina. Se estima que cerca de 6000 residentes chilenos, “ciudadanos binacionales”, son muestra de la movilidad social que históricamente se concreta en el corredor bioceánico, desde la región IX de la Araucanía y parte de las X y XVII y la denominada región Comahue. Asimismo, la creación y revitalización de organismos e instituciones vinculadas a la historia, a la memoria, al recuerdo, son las interpretadoras del pasado neuquino<sup>8</sup>. A todo ello, es necesario recordar las dimensiones de los discursos electorales de los candidatos del partido, apelando a *lo neuquino* y las publicaciones locales que hacen el rescate de todo *lo que es neuquino*, para el que reside y se siente identificado con Neuquén, su sociedad, su cultura (y su gobierno).

La sociedad neuquina es heterogénea, no obstante, la narrativa oficial soslaya las diferencias efectivas de la población que la conforma y resalta el carácter *joven* de la provincia, e invita a neuquinos y no neuquinos, a integrarse silenciando pertenencias previas. La idea que motoriza la identidad es que este espacio fue territorio nacional, luego provincia, nació un pueblo y una identidad que “recuperó en principio su pertenencia regional como modo de afirmarse y diferenciarse de Nación...”(Mombello,2004:24-27). Esta idea se va reformulando, así en los años posteriores se hace hincapié en lo neuquino, luego lo nuestro, nosotros, la familia neuquina, etc., estableciendo de este modo, *marcas*, que se constituyen en el referente neuquino.

En definitiva, la ciudadanía ‘participa’ pero hay una degradación del sistema institucional, ya que escasea la calidad institucional. Ello no significa que en Neuquén se produzca una des-ciudadanización de la sociedad, porque la *cultura política* condiciona y le pone ritmo a la ciudadanía y al propio sistema político.

### **Río Negro “Todo por venir”. El sistema político rionegrino**

---

<sup>8</sup> Norma García en el trabajo citado, menciona entre otras, la Junta de Estudios Históricos, Museos, Monumentos y Archivos Históricos, Casa Neuqueniana, Asociación Cultural Sanmartiniana. También son fundamentales los programas sobre Neuquén, que apunta a consolidar la identidad, emitidos por RTN, la TV local, con la denominación de *Neuquén, hoy*. El himno, la bandera, las canciones sobre la provincia, son otras tantas muestras de lo que venimos enunciando.

El 20 de mayo de 2007 se realizan elecciones en Río Negro para elegir gobernador, vicegobernador y 43 diputados provinciales. El resultado permite que el gobernador Miguel Sáiz -perteneciente al sector denominado *radicales k-* sea reelegido con un 46,40% de votos, porcentaje obtenido a través de los sufragios de dos coaliciones: *La Alianza Concertación para el Desarrollo*, liderada por la UCR, más la Democracia Cristiana (DC), el Partido Intransigente(PI), el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) (35,38%) y el Partido Provincial Rionegrino(PPR) (11,02%). De este modo, no se producen cambios en la composición inicial del número de legisladores de cada partido. La nueva cámara, que se integra a partir del 10 de diciembre de este año, queda conformada por una mayoría del Frente para la Victoria con 21 bancas, la Concertación para el Desarrollo que logra 19, el PPR alcanza 2 y el ARI mantiene su lugar.

Para entender la conformación del poder y del sistema político en la provincia es necesario realizar unas breves consideraciones, recordando como se constituye. Río Negro, tiene una particularidad que la caracteriza en la Norpatagonia: es un territorio *in-integrado* y carece de un *núcleo* central tanto político como económico; condiciones y factores que hacen de la 'identidad rionegrina' una suerte de 'puzzle' de 'identificaciones locales'. El territorio se conforma sobre la base de una sumatoria de localidades, con peculiaridades e intereses encontrados, aunque no siempre disímiles, que conmueven la cotidianidad y la política, cristalizando una relación articulada en meros lazos administrativo-burocráticos con la capital -Viedma- sin una sólida integración provincial.

La UCR local concebida como un partido moderno y democrático prefigura, desde los inicios de la provincia de Río Negro (1957), una estructura partidaria que combina sustancialmente 'políticas de modernización' institucional con prácticas clientelares, contribuyendo a su posición dominante en el sistema político provincial. Sólo por el efecto arrastre en las elecciones de 1973 pierde la gobernación en manos del Partido Justicialista (Franco,1999:57-70). Desde una apreciación global puede señalarse que tanto los sectores medios como los sectores populares de la sociedad, encuentran su representación política en el Radicalismo, logrando una vinculación en la escena política nacional, aún antes de la provincialización; como el partido '*de los pequeños escribanos rurales*' (Padoan,2006:6). Se presentan situaciones donde las decisiones están condicionadas en su materialidad y sentido

de existencia, por la dependencia del aparato estatal de donde se obtienen los bienes para la política de premios y castigos. Es importante señalar que también en esta sub-instancia local, es fundamental el número de empleados públicos, si bien está por debajo de los índices de Neuquén. Asimismo, Río Negro presenta un núcleo de desarrollo socio-económico, anterior a la estructuración social del territorio neuquino, que aspira al liderazgo político-institucional. No menos revelador es el papel de la ‘*oposición*’ que se expresa de manera fragmentaria y algunas veces ‘*re-construida*’ por el partido dominante. De allí los recurrentes fracasos en la competencia electoral, siendo funcional a una lógica de reproducción del poder político. Una particular constitución partidaria, acompañada por una estrategia de ‘*transversalidad*’ en la arena burocrático-institucional con dirigentes de otras fuerzas políticas, encierra la oportunidad de constituir un sistema político basado en la alternancia política.

El momento inicial del proceso de creación institucional lo interpretamos en clave de historia *atormentada*, marcado por conflictos de liderazgo territorial en el modelo de crecimiento provincial. En este orden, se produce el ascenso de un ‘Río Negro litoral’ con el corrimiento del eje histórico altovalletano, *cuna de gobernadores* desde la década del sesenta hasta la actualidad<sup>9</sup>.

El Alto Valle es un espacio dinámico del territorio, donde ninguna de sus localidades logra constituirse en hegemónica, si bien esa vocación está siempre presente en la ciudad de General Roca. El sistema institucional provincial no logra crear una solidaridad política con suficiente fuerza para afirmar su superioridad sobre las contiendas localistas y una alianza de clase extraterritorial: Cipolletti – Neuquén (1960). De esta manera, las redes sociales tejidas en la etapa territorial por coincidencias de intereses y afinidades privadas, tienen como consecuencia política la escasa consolidación del *sistema de equilibrio* entre los poderes locales. Los titulares del poder local se esfuerzan para afirmar su predominio en su ‘área de influencia’ y buscan fuera de ella apoyos tan sólidos y vastos como pueden. De este modo, la lealtad política se produce, no sin reticencias, puesto que ningún poder local puede contar con la amistad de otro o socavar la cohesión interior de

---

<sup>9</sup> El gobernador Álvarez Guerrero (1983-1987), radicado en Bariloche desde la década del sesenta, hace a la excepción en la representación de poder de las fracciones burguesas y de liderazgos personalistas en la política local. Esta administración de gobierno merece un estudio sistemático; como así también, la campaña electoral y las elecciones que se desarrollan con el advenimiento de la democracia.

todos ellos<sup>10</sup>. El marco institucional y el orden político prepara las bases materiales rionegrinas para alcanzar una *agregación* de intereses generales, sin superar la escasa *integración* territorial. Las zonas definen históricamente localidades políticamente rectoras: General Roca en el Alto Valle; Viedma en la zona Atlántica, Choele Choel en el Valle Medio y Bariloche en la zona andina. La aritmética de un esquema político histórico (los intereses zonales/ locales y los conflictos y disputas de poder) contamina y obtura las soluciones de consenso. Paradójicamente, la política descentralizada impide sobreponerse a los conflictos intra-territoriales, que frenan la construcción de infraestructura vial -pavimentación de la ruta que une al sur de la provincia con el Alto Valle-; obra que contribuiría a la integración interna y con el país.

En la década del '80, la provincia logra conservar un lugar destacado en el ámbito nacional con el intento de trasladar la Capital del país al eje Viedma-Carmen de Patagones y la presencia de dirigentes rionegrinos en el gobierno nacional. La gestión de Álvarez Guerrero (1983-1987) se caracteriza, entre otras cuestiones, por los beneficios recibidos por los viedmenses y el gobierno provincial, a partir del operativo alfonsinista: la nueva capital involucraría al área de las actuales ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre, hecho que provoca inversiones en obras públicas. Al no concretarse el traslado de la capitalidad, de todos modos las áreas quedan de hecho beneficiadas (Díaz, 1989: 84-95). Sin embargo, la frustración del proyecto -ley derogada en el primero gobierno de Carlos Menen- es una primera señal del ajuste fiscal que se cierne sobre Río Negro. A esta nueva realidad es posible interpretarla como un punto de inflexión de la relación entre el gobierno provincial y el nacional.

El deterioro de los sistemas de salud y educativo, la des-industrialización creciente, los bolsones de pobreza, la desarticulación provincial, no impiden que el partido radical se constituya en un partido dominante, desde su reinstalación luego de los 'años de plomo' (la dictadura de 1976). La UCR rionegrina logra una *hegemonía excluyente* en el sistema político. El partido justicialista tiene escasa presencia en la zona andina y en la línea sur. En este marco, el PPR logra ocupar en 1987 y en el 2007 el tercer lugar y rompe, de este modo, con el bipartidismo de los partidos nacionales.

---

<sup>10</sup> Este espacio de aglutinación política territorial no lo cumple la capital provincial que se encuentra ubicada como un portero en el fondo de una casa.

En 1989, el cambio de signo político partidario en la Nación, empuja al gobierno y al partido provincial al establecimiento de acuerdos con el ala política - apoyando la reforma de la Constitución Nacional que permite la reelección de Menem-. Es que la expansión del estado provincial desde el advenimiento de la democracia es significativa; a las tradicionales políticas públicas de fomento y apoyo, en los noventa se suma la prestación de servicios considerados estratégicos aumentando el nivel de deuda pública en disonancia con la direccionalidad impuesta desde el orden nacional: "Río Negro es la única provincia que no registra ninguna clase de avances en el proceso de privatizaciones"<sup>11</sup>. El resultado electoral nacional -Menem reelecto presidente- no pasa desapercibido en la provincia; por un lado, porque Masaccessi, su gobernador, fue el candidato por el Radicalismo y por otro lado, porque finaliza una manera de concebir la gestión pública y la instancia local con una *estructura cuasi providencialista* (Rosanvalon,1995: 105).

Antes de las elecciones de mayo de 2003 el análisis político regional se centra en las diferencias provocadas por el regionalismo y el localismo en las preferencias electorales donde la personalidad de los candidatos suma o resta votos. Con una 'clase política' conformada por funcionarios y extra-partidarios amigos del poder, el radicalismo compite desde la fragmentación con Movimiento de Acción Rionegrina (MARA) y el Frente Grande, que forma la alianza multipartidaria. El radicalismo se presenta para interpelar a la ciudadanía rionegrina sin grandes discursos, pero corriendo con una mínima ventaja frente al PJ dividido en dos líneas tras los resultados de la compulsa interna. General Roca, el bastión radical ve disminuido su posición y la dirigencia coloca al empobrecido aparato del estado al servicio de la campaña partidaria. El candidato Soria -ex funcionario de Menem- posee la ventaja por la pertenencia al mismo partido que el gobierno nacional, sin embargo no basta para ser una alternancia para el régimen político. El oficialismo provincial, además, recurre frecuentemente a la concesión de beneficios selectivos para algunos referentes de la oposición lo que mina la capacidad organizativa y de constituir la propuesta alternativa para la ciudadanía. No obstante, el gobierno tiene pendiente buscar un equilibrio entre el estado y la actividad privada, entre regiones prósperas e inmensas extensiones carentes.

---

La UCR no sólo mantiene el ejecutivo con el ajustado triunfo de Saiz -De Rege- que se impone por 5.700 votos (dos puntos), sino que además conserva el poder al mantener 21 municipios, obtener 24 diputados de los 43 que integran la legislatura y retener los dos lugares de legisladores nacionales que están en juego (*Río Negro*, 2003:5)<sup>12</sup>. La estrategia del gobierno provincial de convocar a extra-partidarios para ocupar lugares claves -ofrece a la prestigiosa dirigente del Frente Grande de Bariloche, Graciela Di Biase la conducción de Altec, al ex intendente peronista de Roca un Centro Administrativo, al ex intendente de Viedma y candidato a Gobernador por el MARA una Secretaría-, para concretar un crecimiento político '*hacia fuera*,' en un intento de construir una fuerza 'saizista' dentro y desde el partido. La oposición con confianza plantea que una unión entre el PJ y Encuentro les permite "*llegar cómodo a Viedma, pegándole un mazazo a más de 20 años de radicalismo en Río Negro*" (Julio Salto, dirigente del MPP).

Las últimas elecciones de 2007 nos permiten plantear la 'hegemonía', dentro del sistema político rionegrino, de una expresión 'amoldada'-conforme a la 'cultura política' local- del radicalismo nacional. Por su parte, el PPR logra sumar dos bancas de la lista sábana que ocupan dirigentes de Viedma, mientras que el ARI mantiene su única banca con la misma legisladora. Por otra parte, se confirma que el PPR, en la categoría gobernador y vice, se constituye, en esta oportunidad, en la tercera fuerza política, duplicando los votos del ARI. En el análisis en detalle, el *voto en blanco* es notorio en los circuitos Andino y Atlántico, donde superó al PPR y al ARI y queda detrás de la Alianza y del Frente para la Victoria, mientras que en la Línea Sur y Valle Medio sobrepasa al ARI, ubicándose en cuarto detrás del PPR. El radicalismo local no tiene la retórica ni la confrontación con Nación propia de partidos o movimientos provinciales, combina su carácter de partido profesional con una práctica territorializada de sostenimiento del poder (Vela y Rafart,2006).

### **La reproducción del poder local**

El régimen político rionegrino busca consolidar una sociedad cimentada en los valores de la convivencia y pluralismo político; para ello se reforma la Constitución (1988) y se plantea la descentralización de la administración pública

---

<sup>12</sup>La UCR obtiene la mayoría en la Legislatura y conserva 21 municipios. Las bancas se distribuyen de la siguiente manera: 24 para la UCR, 9 para el PJ, 7 para Encuentro y 1 para el PPR.

con organismos en diferentes regiones de la provincia. No obstante los discursos, las prácticas conducen a la acumulación política y a la ocupación del aparato del estado que, a su vez, es 'colonizado' por el partido radical y penetrado por los actores empresariales y corporativos. En este marco, las acciones y las prácticas políticas de los dirigentes hacen viable la predominancia de este partido '*nacional-provincial*', pues adquiere rasgos de identificación y representación local que responde a un universo político-cultural de clase media históricamente moldeada y de una particular cultura política que interpela a los sectores populares. Quizás sea una de las estrategias que le posibilita procesar el ajuste estructural, la política de privatizaciones de los años 1990 y mantenerse en el gobierno.

En el espacio provincial, el petróleo no es el recurso central, pero el volumen de explotación asciende en algunas áreas, con nuevos descubrimientos y explotaciones, entre ellas, el área colindante a Catriel, donde se observa una fuerte presencia de empresas privadas. De este modo, no son las regalías el mayor aporte al presupuesto local.

El radicalismo logra mantener a través de distintas estrategias, alianzas y prácticas clientelares el control del gobierno y la mayoría parlamentaria. No existe en estos años de vida democrática la alternancia, dado que el peronismo no lo logra. El radicalismo -desde el discurso oficial y desde una particular narrativa de los mediadores- se asocia con la provisión de bienes a los necesitados (chapas, remedios, colchones, ladrillos, mercaderías, alimentos). Se constituye una *identidad radical* centrada alrededor de necesidades económicas y bienes distribuidos por el municipio y el estado provincial, en un proceso dinámico que no apunta a reducir lo social a formas fijas, sino a la concurrencia de la dirigencia política a controlar a través de diferentes estrategias a los sectores populares.

La etapa de los años 1990 está signada por las 'crisis financiera' y la política de creación de empresas públicas de servicios estratégicos -sin rentabilidad- pero con propósitos 'clientelísticos' y 'prebendarios'. Además de establecer el pacto institucional de gobernabilidad con el principal gremio de los estatales (UPCN) que acompaña el proceso de reforma administrativa y que, implica la pérdida de estabilidad de los empleados estatales y el 'disciplinamiento' de la administración pública, es decir, erosiona las bases con el fin de instalar el modelo neoliberal en la provincia. El peso del ajuste se descarga sobre los agentes del estado a los que se les reduce su salario, pagándole con bonos. La

construcción del nuevo pacto institucional tiene como instrumento la Mesa de Reversión, integrada por un amplio arco de instituciones políticas, sindicales, sociales; espacio instituido que posibilita legitimar la dirección de las políticas públicas. Del abanico de actores socio-económicos, el frutícola fue el más beneficiado, aunque el más endeudado; la privatización del banco provincial viabiliza la creación del Banco residual de Río Negro, al cual se transfirieron sus pasivos, alejándolos de la amenaza de remates, quiebras y liquidaciones. El problema salarial fue el eje de las acciones colectivas organizadas que plantearon un mayor grado de unidad en la acción y contaron con el apoyo de otros sectores de la sociedad rionegrina. No obstante, en 1995, la ciudadanía de esta sociedad heterogénea -con escurridizos elementos materiales y simbólicos de *unicidad identitaria*- es interpelada por un partido que en las últimas elecciones disfraza y enmascara el cambio. Hoy es *Río Negro todo por venir* (Favaro, Luorno, et al, 2006:119). Los intersticios del poder funcionan. El sistema político local continúa en su modo de operar, con la capacidad para llevar adelante la legitimidad del partido gobernante; el PJ no logra instalar en la agenda de la opinión pública el problema de la corrupción política, sin que se pueda dimensionar conceptos, enfoques, expresiones, como coordinadas de la situación que se pretende destacar. El fin de la convertibilidad y la devaluación de la moneda crean una arena favorable para la economía y las finanzas, por el ingreso de las exportaciones, el mayor nivel de la actividad turística, de los servicios a la producción y a recuperación de la construcción. Sin embargo, en la geometría variable de la ciudadanía aún no se atenúa la inequidad, la fragmentación social y regional en el territorio. Actualmente el gobierno efectúa importantes inversiones en canales de riego para colocar en producción un número significativo de tierras que a largo plazo modificará su economía orientándose al perfil productivo del alto valle de Río Negro y Neuquén.

Los sindicatos, particularmente de educación y salud, movilizan un abanico de formatos de protesta, como el corte de calles, ocupación de edificios públicos, concentración de trabajadores en las plazas y retención de servicios, que da cuenta de la diversidad del repertorio y de la unidad de sentidos, frente al atraso en el pago de los salarios. Las discusiones e intereses de los diferentes sectores socio-económicos se articulan con las *multisectoriales*, sin dañar la imagen del partido gobernante.



Respecto a la identidad provincial 'ser rionegrino', recordemos que en la década del sesenta la retórica del 'federalismo' no prospera en la nueva provincia y es tardía, situación que caracteriza al 'neo-peronismo' neuquino. Por otra parte, el Movimiento Patagónico Popular -MPP- es expresión, hasta formar parte de la concertación reciente, de una oposición que vuelve a reivindicar la *identidad regional patagónica* del justicialismo setentista, pero sus principales dirigentes son cooptados en el 2001 por el radicalismo.

Es que en Río Negro, durante los años '60 se dio una fuerte expansión y convergencia de sectores medios y fracciones de la burguesía 'pionera', tendiendo a incorporarse como dirigentes e incorporar el territorio al desarrollo económico nacional e internacional. La fluidez social y económica, hasta la crisis de los '90, permitió en esta área del norte de la Patagonia, una geometría electoral que entrecruza actores, espacios, redes y acuerdos transversales, permitiendo a la provincia una ciudadanía regulada por las prácticas políticas. De allí que nos preguntamos si *¿la sociedad se encuentra cautiva - cautivada por el radicalismo?*. En este espacio político no es posible pensar en una identidad al estilo de Neuquén, el *ser rionegrino* es reforzado periódicamente en una 'cultura política' - expresión de la subjetividad social-, con diseños de '*memorias artificiales*' donde los últimos gobernadores convirtieron a los espacios electores en canales de producción de '*cuotas de poder*' a través de alianzas coyunturales, concretando la reproducción de su propio poder. Las prácticas políticas rionegrinas, desde fines de los ochenta, anticipan a la *implosión* actual de los partidos políticos nacionales. Estas prácticas *encabalgan* a otras fuerzas políticas con la inclusión en el gobierno de figuras claves -referentes de primera línea-, del peronismo -hoy FpV-, del PPR, de Encuentro, de MARA y del MPP. En este marco, las acciones y las prácticas de los dirigentes viabilizan la predominancia del este partido *nacional-provincial*, con identificación y representación territorial.

### **El colofón....**

En las provincias patagónicas, el Estado nacional está presente en su conformación material, en la de sus sociedades y en la determinación de los recursos explotables a través de la presencia de las empresas estatales; luego son las privadas las que definen sus economías. Con la provincialización y la

constitución de los sistemas de partidos, dos fuerzas políticas dominan en el poder ejecutivo: en un caso el MPN ( Neuquén) y en el otro, la UCR (Río Negro).

En el caso del Radicalismo, ya no constituye una *fuerza matriz* de carácter nacional sino que 'resiste' un conjunto de partidos provinciales con los que el kirchnerismo busca romper los límites partidarios y anudar alianzas para ampliar la base de sustentación del proyecto del *Ejecutivo k*. La configuración de alianzas electorales que se tejieron y se tejen, se articulan en el sistema político local en torno a bienes simbólicos de la fuerza en Río Negro. En este marco, las acciones y las prácticas políticas de los dirigentes viabilizan la predominancia de este partido 'nacional-provincial', que adquiere rasgos de identificación y representación local y que responde a un universo político de 'clase media' históricamente moldeada. ¿Cuál es su horizonte de expectativas del saizmo? Los objetivos que a futuro inmediato se pueden constituir en una aporía: ¿permitirá preservar la dominancia radical?.

En lo que respecta a Neuquén, si bien la función básica de un partido es agregar demandas, simplificando y armonizándolas, el MPN las ordena y le otorga prioridad, 'reclutando' y seleccionando los dirigentes políticos. En mayor o menor grado, sigue 'representando' a la sociedad neuquina. Las fuerzas que enfrentan al oficialismo provincial, cada vez tienen que buscar *nuevos socios*, salir de los políticos itinerantes, para terminar con una situación que provoca una verdadera 'fatiga cívica'(Río Negro,2007:21). Con permanente readecuación la 'neuquinidad', que los gobiernos emepenistas instalan, condensa la intención de la representación hegemónica y asume un rol activo en los momentos de imponer la representación de lo local, *bien* que es disputado por otros sectores que constituyen 'los otros'.

De todos modos, la política es como un iceberg en un inmenso mar, debajo del agua está el enorme témpano y la cúspide es la parte que la mayoría no advierte. Las sociedades neuquina y rionegrina seguirán *cautivas o se encontrarán cautivadas* por los partidos hegemónicos locales?.

## **Bibliografía**

Aiziczon, Fernando "Protesta social y cultura política. Aportes para pensar los años '90 en Neuquén". Trabajo presentado en las *II Jornadas Patagónicas de Historia*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo. Río Negro,2006, policopiado.

- Balbo, Orlando "Aquí se vació la educación", en *8300. El periódico de Neuquén*. Neuquén, 2007, 23.
- Bilardo, Gerardo "El poder se dispersa", en *Río Negro*, Gral. Roca, Río Negro, 2007.
- Bilder, Ernesto y Giuliani, Adriana "La política y el petróleo en Neuquén", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 2007,227.
- Colombo, Ariel "La sociedad argentina incurrió en el autoengaño", en *Río Negro*, Gral. Roca, Río Negro, 2007.
- Camilo Vela, Francisco y Rafart, Gabriel "Sistemas de partidos y oposición fragmentada en las provincias de Río Negro y Neuquén desde el retorno de la democracia", en *Segundas Jornadas de Historia de la Patagonia*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo., Río Negro, 2006, policopiado.
- Díaz, Honorio *El traslado de la capital: historia para el debate*. Buenos Aires, CEAL, 1989.
- Favaro, Orietta (dir) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén, UNCo-Cehepyc/Clacso, 1999.
- Favaro, Orietta e luorno, Graciela "Política y estrategias de reproducción en las provincias. Neuquén y Río Negro, 1983-2003", en *Estudios Sociales*, Santa Fe, 2006, 31.
- Favaro, Orietta; Arias Bucciarelli, Mario; luorno, Graciela *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica, 2000, 78.
- Favaro, Orietta, Arias Bucciarelli, Mario; Scuri, María Carolina "Neuquén. Una estrategia de distribución", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 1993,118.
- Favaro, Orietta; luorno, Graciela; Cao, Horacio "Política y protesta social en las provincias argentinas", en Caetano Gerardo (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la Historia Reciente de América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2006.
- Franco, Mario *Mis reflexiones*. Río Negro, Ed. Zelarrayan, 1999.
- García, Norma "El lugar del pasado en la construcción de una identidad. Neuquén", en *Revista de Historia*. UNCo-Educo, Neuquén, 2008,11.
- luorno, Graciela "La historia política en Neuquén. Poder y familias libanesas", en *Avances del Cesor*, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2003, 4.

Lizárraga, Fernando “Ni popular, ni neuquino”, en *8300. El periódico de Neuquén*, Neuquén, 2007, 23.

Manzanal, Mabel “La coparticipación de impuestos en la Argentina ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?”, en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 2007, 225.

Mombello, Laura *Neuquén. Nuestra forma de ser. Articulaciones entre la construcción de identidades/alteridades y las prácticas políticas en la Norpatagonia*, 2004. Tesis de posgrado, mimeo.

Padoan, Marcelo “La UCR Rionegrina ¿Destino de partido provincial?”, en *Río Negro*, Gral. Roca, Río Negro, 2006.

*Río Negro*, Gral. Roca, Río Negro, 2003, 2005 y 2007.

Rosanvallon, Pierre *La nueva cuestión social*. Buenos Aires, Manantial, 1995.

Trotta, Miguel *La metamorfosis del clientelismo político*. Buenos Aires, Ed. Espacio, 2003.

