

Historia nacional - historia provincial. Un falso dilema

Orietta Favaro

Mario Arias

Bucciarelli¹

En la renovación del proceso historiográfico nacional, continúa relegada la contribución que desde las historias de provincias, se realiza a la historia argentina. Predominan aún las miradas o visiones de los historiadores y/o científicos sociales del litoral y pampa húmeda, donde además, se encuentran los principales centros de investigación y editoriales del país. Esas interpretaciones abundan en trabajos, en general puntuales, sobre determinadas problemáticas del área en cuestión, sin tener en cuenta en demasía las realidades y dinámicas provinciales. Por ello, es común catalogar a los aportes y estudios que se realizan en el resto del país como Historia Regional, agregando los trabajos que provienen desde diferentes regiones o provincias, en un sólo conjunto bajo esa denominación.

Es cierto que los aportes correponden a áreas o regiones diferentes, estudios que en general, dejan de privilegiar los acontecimientos frente al impacto positivo de la renovación en la disciplina de las últimas dos décadas. Ahora bien, ¿qué debe hacer el docente que pretenda ofrecer una mirada *más integral* de la

¹ Docentes e investigadores del Area de Historia Argentina Contemporánea. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Directora y miembro, respectivamente, del Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (Cehepyc) /Clacso.

historia argentina? ¿Reunir los pedazos sueltos de las “historias regionales” ?. Además de una tarea poco grata, continúa el problema: retazos de una historia, sin la articulación, aún desde la dimensión que se elija, entre provincias y Estado - Nación.

En este contexto, se ofrecen en el presente trabajo una serie de interrogantes a paradigmas establecidos, replanteando desde nudos de problemas, el desenvolvimiento de la relación entre lo local y lo nacional en el período 1884 - 1990. En rigor, se trata de repensar momentos y/o periodizaciones y procesos en la historia argentina, en función de algunas contribuciones que se realizan desde las provincias, - en este caso, Neuquén - pretendiendo jerarquizar experiencias que concurran a pluralizar y complejizar el discurso dominante en la historia argentina contemporánea.

Primer nudo de problemas (1880-1955)

La historiografía nacional, en general, afirma que en el ochenta se conforma el Estado nacional, la burguesía y el mercado en Argentina, iniciando una etapa en que se produce el cambio de régimen político o ampliación de la democracia, con la llegada del radicalismo al gobierno. Esto es consecuencia de la sanción de la ley Sáenz Peña sobre el voto ‘universal’, que permite a la población elegir sus autoridades, en sufragios sin mecanismos de fraude.

Aquí se presenta la primera cuestión que es necesario revisar y que puede ser una contribución. En 1880 se conforma el Estado, en cuanto instancia de dominación nacional; el poder central se extiende sobre todo el territorio. Es decir, se afirma la dominación en el vasto espacio nacional, formado por 14 provincias y a partir de

1884, se incorporan 9 territorios nacionales². El Estado nacional ocupa el territorio, crea redes institucionales y pone en marcha la 'integración' al modelo central, incorpora actores de algunas regiones, se consolida como emergente de la pampa húmeda-litoral y despliega las relaciones sociales básicas en el país. El interior, desde sus respectivas provincias y regiones produce acuerdos con Buenos Aires a través de los cuales se le reconoce su hegemonía a cambio de aceptar a sus clases dominantes tradicionales como representantes territoriales.

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

El proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política, si bien es una demanda que se amplía en la medida que aumenta y se desarrolla la sociedad territorialiana, recién se concreta cuando son provincializados los espacios de referencia en la década del cincuenta. Durante las tres grandes etapas que se conjugan con regímenes políticos: radicales³,

² Los territorios creados por ley 1532 de 1884 son: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El territorio de Los Andes se crea en 1899 y se disuelve en 1943, incorporando su territorio a Catamarca, Jujuy y Salta.

³ El radicalismo plantea concretar la "reparación nacional" a través de la aplicación de la "causa" a la política y en este sentido restablecer la "democracia" como expresión de la soberanía popular ampliando la participación. En ese marco, Yrigoyen intenta extender la ciudadanía a los habitantes de los territorios – recordemos que nunca obtuvo mayoría en el senado - y en este orden, se plasman los

neoconservadores y peronistas⁴, se genera una multiplicidad de gestiones de parte de los habitantes de estos espacios para ser incorporados al cuerpo político de la Nación. La postergación se debe, entre otras cuestiones, a que el poder central, pretende *asegurarse* la situación política territorialiana para sostener las anexiones sin modificar la estructura de poder a nivel nacional. Este es un dato de la realidad analizado por los gobiernos, a pesar que los territorios reúnen las condiciones exigidas por la normativa⁵; asimismo en determinados años y por efecto de situaciones electorales, son las fuerzas políticas minoritarias, las que instalan en ámbitos legislativos el *debate del derecho de los territorianos a tener derechos*, como los socialistas en los años treinta, en el contexto de un aumento de su representación por la proscripción del radicalismo⁶. No obstante, predomina en los poderes del Estado, la idea sobre la necesidad de un gradual proceso de provincialización, afirmado en la constante apelación a la escasa capacidad de los territorianos de gobernarse en forma autónoma. Por otro lado, desde el interior de los territorios, el neuquino en este caso, los años coinciden con algunas actividades relevantes que desarrolla el aparato público y la gestión privada, como la ganadería en sur. Estos actores son poco proclives a avalar los cambios de la forma jurídica-administrativa del espacio, pues ello implica, modificar una situación que le es favorable y poner en marcha un estado que conlleva la estructuración de su aparato y de los recursos que lo van a sostener, entre ellos, los impuestos juegan un papel central. Es necesario tener en cuenta que las empresas que explotan recursos

proyectos de provincialización de La Pampa, Chaco y Misiones presentado en 1919, renovados en 1921 y reiterados en 1922 y 1929; los decretos que ordenan la instalación de legislaturas territoriales y los variados proyectos originados en el poder legislativo. En: Mario Arias Bucciarelli: "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a provincias. La pervivencia de un horizonte referencial". *Revista de Historia*, publicación de la UNComahue, Neuquén, 1996, 6.

⁴ Sobre este tema, ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "Peronismo y territorios nacionales. Los derechos de los territorianos a tener derechos". Separata del XI Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, Córdoba, 2001.

⁵ Los territorios deben tener 30.000 habitantes para constituir legislatura y 60.000 para ser convertidos en provincias.

⁶ 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 clivaje en los años '30". En *Entre pasados*. Revista de Historia. Bs.As., 1995, 9.

en Neuquén, por variadas razones, tributan en Capital Federal donde se encuentra su domicilio legal. Por lo tanto, lo expuesto no es un dato menor a la hora de definir políticas orientadas a provincializar ‘rápidamente’ los espacios de la Patagonia⁷.

Asimismo, no se desarrollan actividades productivas, que permitan a estas áreas extrapampeanas ‘integrarse’ al mercado nacional, ni sociedades constituídas (excepto las comunidades indígenas eliminadas, diezmadas y corridas hacia la frontera), por lo cual, no se dan clases sociales cristalizadas, como en el resto de la Argentina. Las sociedades territorianas, en particular, Neuquén, son producto de un proceso en el que tienen que ver las tareas desarrolladas por la instancia central, al generar actividades que asientan población (ello no es óbice para el establecimiento de asentamientos espontáneos, pero son minoritarios). La instalación de las autoridades territorianas: gobernadores, jueces, concejos y en general aquellos que hacen a una administración), designados por la instancia nacional, permiten las concreciones institucionales, conjunto organizacional para que funcione el territorio. Otras decisiones como los establecimientos militares, la llegada del ferrocarril, las obras de riego, la explotación de recursos, también asientan población y amplían las demandas sobre la necesidad de infraestructura y prestación de servicios.

Estas entidades políticas que hacia 1910 tenían 250.000 habitantes importan al Estado nacional en el momento de su expansión, porque proveen de espacios abiertos y nuevas oportunidades para los negocios; asimismo, la instancia es la responsable del reparto de las tierras, de otorgar las concesiones para actividades diversas y de la explotación directa de recursos como el petróleo en Neuquén. Además se cubren los espacios de disputa fronteriza más conflictivos con los países limítrofes, sobre

⁷ Sobre este tema, ver Orietta Favaro: “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los Territorios Nacionales, 1884-1955”. En: *Realidad Económica*. Bs.As., IADE, 1996, 144.

todo interesa Chile. Por ello poblar estos territorios se vincula a la defensa nacional y esa tarea involucra varias reparticiones nacionales, entre otras, el Ministerio del Interior y el de Guerra y Marina.

Los productos generados en el territorio, por ejemplo, los hidrocarburos, se 'incorporan' lenta aunque de modo consistente, al mercado nacional, producto de lo cual, el Estado nacional se beneficia doblemente. Por una parte, porque la economía agroexportadora recibe un recurso importante, en especial después de 1930 al ponerse en marcha la ISI y, por otra, porque retiene la renta generada por el producto; esto es, no otorga a los espacios productores de hidrocarburos, las regalías establecida por ley de 1935⁸.

La actividad relevante en el espacio territorialiano es el comercio de intermediación. Producto, entre otras cuestiones, del asentamiento de pobladores locales e inmigrantes de diferente nacionalidad, en particular - por su rol político - merece citarse a los siriolibaneses, situación que les permite no sólo acumular interesantes ganancias sino también establecer redes sociales y políticas, al ejercitar la comercialización de bienes de consumo y productos ganaderos, en cada paraje, localidad o pueblo, consolidando los lazos étnicos, las relaciones familiares, matrimoniales y lealtades personales que operan junto a los vínculos económicos y contribuyen a su inserción local en la política⁹. Primero en las instancias territorianas: las comisiones vecinales, los concejos, los municipios; convertida en provincia, con el control del aparato estatal provincial.

⁸ Los territorios nacionales aportan diferentes productos: Chaco (algodón, madera y mano de obra), Formosa (madera), Misiones (yerba mate), Neuquén (petróleo y gas), Río Negro (fruticultura), La Pampa (ganado), Santa Cruz (ganado), Chubut (petróleo).

⁹ Orietta Favaro y Graciela Iuorno: "Libaneses y sirios. Actividad comercial y participación en el espacio público neuquino". En: *Entrepasados*. Revista de Historia. Bs. As., 1999, 17.

No desconocemos la existencia de otros grupos, tanto de origen nacional como extranjeros que acumulan y se enriquecen con sus actividades económicas (ganadería, comercio, maderas, etc) en la etapa territorial; pero tienen escasa proyección en la política neuquina y sus relaciones de poder se cruzan con los actores y 'empresas' de la pampa húmeda-litoral argentino.

Segundo nudo de problemas (1955-1973)

La historiografía nacional cuando se refiere a este momento plantea la caída del peronismo y la lucha por la inclusión y exclusión del mismo al sistema político, hasta el desenlace producido en 1973 con la llegada de Perón al gobierno en el contexto de una sociedad movilizadora que demanda cambios en la política, en la sociedad y en la economía.

En este extenso y complejo período, se suceden una diversidad de fracturas en el interior de cada uno de los actores, instituciones y corporaciones que interactúan en la escena pública de los años sesenta y setenta. Así, entre otros, los partidos políticos, la iglesia, las fuerzas armadas, los jóvenes, la sociedad en su conjunto, asumen el tema de la proscripción del peronismo y se posicionan frente a ello. Los resultados son la violencia simbólica y material, la exclusión, los enfrentamientos y las divisiones.

Estas cuestiones no sólo suceden en Buenos Aires - Litoral argentino y algunas provincias centrales, sino también interactúan en las *nuevas* provincias. En primer término, la revolución libertadora retrasa la efectivización y puesta en marcha de los nuevos estados. Así sobrevienen tres años de intervención¹⁰ en los que se realizan acciones para construir el aparato estatal de las

¹⁰ El comisionado federal en Neuquén, durante la revolución libertadora, es el capitán de navío Ricardo Hermello.

instancias. Para ello, es necesario, convocar a la convención constituyente, dictar la constitución y realizar las primeras elecciones provinciales.

En este sentido, el proceso no se desarrolla en forma semejante en todo el espacio nacional. En Neuquén, el resultado de las elecciones a convencionales, en líneas generales, reitera la tendencia nacional: una gran cantidad de votos en blanco y un radicalismo que, aunque dividido, se asegura el mayor número de sufragios. Si embargo, se observan diferencias importantes; mientras en el orden nacional el primer lugar lo ocupan los votos en blanco y el segundo lugar la UCRP; aquí la mayoría es obtenida por la UCRI. Es decir, esta fracción del radicalismo supera el número de votos en blanco ocupando el segundo lugar y la UCRP, queda relegada al tercer puesto¹¹. Por otra parte, en un contexto donde la intervención del estado se repliega en los hechos y en las discusiones, los convencionales provinciales proyectan un tipo de estado fuertemente interventor y planificador.

Coexistente con el gobierno de la UCRI en el país, en Neuquén comienzan a darse una serie de reuniones que se concretan en 1961 con la creación de un partido que reúne a los peronistas, especialmente del interior provincial: el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Este asume el compromiso de colaborar - a nivel nacional -en las tareas orientadas al regreso de Perón que permita la unificación partidaria. Se constituyen de este modo, los neoperonismos, a partir de figuras y dirigentes de varias provincias con matices de disenso respecto al peronismo ortodoxo, con actuación relevante en los sesenta y aliados al sindicalismo vandorista.

¹¹ En 1958 también es particular el electorado neuquino. Aunque la UCRI gana las elecciones, los porcentajes nacionales no se corresponden en la provincia, dado que el voto en blanco aumenta - 20% en 1957, 26% en 1958 - a tal punto que supera ampliamente a la UCRP que en esta coyuntura se convierte en la segunda fuerza legal. En: Mario Arias Bucciarelli, Alicia González y María Carolina Scuri: "La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino, 1955-1970. En: S.Bandieri, O. Favaro y M.Morinelli: *Historia del Neuquén*. Bs.As., Plus Ultra, 1993, 16.

Ahora bien, dónde reside la novedad del aporte o la inflexión a tener en cuenta. El proceso político es desigual en el espacio nacional, surgen partidos provinciales, que son funcionales a los gobiernos semidemocráticos¹² y de facto.

Recordemos que cuando los gobiernos militares ponen en marcha el proyecto de la teoría de los gobernadores naturales, realizan el primer ensayo- en el marco de los efectos de las revueltas sociales argentinas de los sesenta -, en Neuquén con los Sapag (1970). No sólo porque lo reconocen como un buen administrador, sino también, porque lo consideran el jefe local de peronismo. Asimismo, en 1971 comienza la recomposición interna del MPN con Elías Sapag como presidente y, junto al Movimiento Federalista Pampeano con Ismael Amid, estudian la posibilidad de constituir un partido patagónico - integrado por cinco provincias - para converger sobre Capital Federal, reactualizando de este modo, aquella idea que durante la gestión de Illia lleva a la creación del Ente Patagónico¹³.

Por otra parte, Lanusse opera con varias estrategias hacia Perón y el peronismo, que incluyen a referentes del MPN. Así, los acuerdos entre Sapag y Lanusse se efectivizan con la designación de aquél como representante de poder central ante Perón para negociar su regreso. Entre desmentidas y contradicciones, las reuniones entre ambos se realizan y la prensa nacional y local informa sobre tales hechos. En este sentido, dice el diario de la familia Sapag refiriéndose al regreso de Elías desde Madrid, que "... Perón le había encomendado la misión de organizar en todo el país el Movimiento Nacional Peronista, entendiéndose por tal a la

¹² Por ejemplo, en 1962 la intervención a las provincias donde ganan candidatos considerados peronistas, no incluye a Neuquén, pese al triunfo del MPN. En 1963 los electores neuquinos, votan en el colegio electoral a Illia, a partir de un acuerdo en el que figura como cuestión central, la anulación de los contratos petroleros.

¹³ *Confirmado*. Bs.As., julio de 1971, p.20

confluencia en el Frente Cívico de Liberación Nacional del justicialismo y de todos los partidos llamados comúnmente neoperonistas...” y desmiente que llega “...con la misión de entrevistarse con Lanusse o mantener contacto con algún funcionario de gobierno...”¹⁴.

Cuando llega la instancia de 1973, se disuelven o reintegran al peronismo. El único partido que no lo hace, más aún lo enfrenta y triunfa en esas elecciones, es el partido provincial neuquino. Este hecho provoca un fuerte malestar en el gobierno de Cámpora, que deriva en el viaje a Neuquén de varios dirigentes de primera línea nacional, incluyendo la del propio presidente, para convencer a la ciudadanía provincial que el MPN no representa al peronismo y que Sapag es traidor a la causa. No obstante, el partido obtiene el 60 % de los votos en la segunda vuelta, siendo una de las derrotas más importante que el peronismo obtiene en la instancia local.

Los dirigentes del MPN son peronistas desde la creación del movimiento, desempeñaron cargos en las instancias formales e informales territorianas, participaron en la creación del laborismo en Neuquén y desarrollaron tareas en los municipios locales en los años cincuenta. Proscrito el peronismo y luego de crear al partido provincial, estos dirigentes lo convirtieron en una fuerza neoperonista exitosa, a partir de la interpelación a la ciudadanía y a la configuración de un imaginario social sostenido en la postergación de los derechos y beneficios de los habitantes de Neuquén por el accionar del poder central, instalando por años, el tema del federalismo como motor del enfrentamiento – más aparente que real – entre estado provincial/Estado nacional.

La explotación de los recursos hidrocarburíferos e hídricos, atraen migrantes internos y población de otros países, -

¹⁴ *El Sur Argentino*. Neuquén, abril de 1972, p. 22.

especialmente mano de obra de origen chileno-, y las actividades derivadas operan reactivando el mercado local, generando expectativas, servicios y fuentes de trabajo. El gobierno atiende a la provisión de infraestructura y lleva a cabo una política de salud, educación y vivienda que, aunque focalizada -excepto la de salud-, contiene e incluye la masiva entrada de personas, jóvenes y familias, que en poco tiempo adquieren movilidad social en Neuquén. En general son estas familias, técnicos, profesionales, empleados públicos trasladados, los que se acercan e integran con importantes beneficios materiales al MPN. La 'radicación' no les provoca desarraigo, antes bien, las familias y jóvenes, se enraizan en Neuquén, se 'neuquenizan', al calor de las oportunidades de 'enriquecerse' con su inclusión al aparato de estado provincial, el que en la medida que se amplía se convierte en motorizador en las políticas públicas creadas por el Copade (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo). Esta es la instancia burocrática empenista por excelencia, que los gobiernos militares no pueden anular o dejar de prescindir. Dicho de otro modo y como ellos mismos lo afirman en sus informes, las gestiones (Rosauer, gobernador de Neuquén en la mayoría de los años del onganato, 1966-1970) y (Trimarco, la mayor parte del PRN, 1978-1983) ven condicionadas sus tareas a la presencia y acción de los técnicos y políticos emepenistas, planteándose, de este modo, una continuidad de políticas públicas y del modelo de acumulación económico y político neuquino.

A partir de los años setenta, el poder y la representación en Neuquén la tiene el MPN y su líder: Felipe Sapag. Así como el peronismo apela al pueblo como sujeto colectivo, el emepenismo apela a los neuquinos, constituyendo una cultura política con fuerte implante social. Es, precisamente, luego de la inflexión política de 1973, que no sólo se consolida el estado provincial sino también el partido local, el que logra articular identidades, creencias y le otorga consistencia a los vínculos políticos. Para ello utiliza varias

estrategias para interpelar y obtener consentimiento, entre las cuales, merece destacarse la construcción de la legitimación a partir de la asunción de la representación de la sociedad (interpenetración estado-partido), por cierto, el partido-estado, expresa los intereses generales. Por otra parte, la apelación al federalismo se constituye en exitosa en tanto se plantea el conflicto de intereses entre las dos instancias. Esto es posible mientras tiene vigencia el federalismo - los años 1980 - y la sociedad lo percibe no como una mera reivindicación simbólica sino como un camino para concretar el crecimiento sostenido, que se plasma en una negociación ventajosa durante años en concepto de coparticipación federal, otros aportes no reintegrables y, a partir del ochenta, en regalías hidrocarburíferas, significativas en el presupuesto provincial, pues conforman la mitad de mismo. Es justamente en esta década, cuando a nivel nacional comienza visualizarse la crisis del régimen de acumulación y sus efectos económicos y sociales, en Neuquén se aplica una estrategia populista de desarrollo¹⁵.

Como se sabe en el Estado se encuentra en poder y los que hacen alianzas con esa instancia. En este sentido, el caso neuquino plantea un caso singular dentro de la política argentina, pues no es posible de comparar - como erróneamente se pretende - con situaciones provinciales, tales como las del noroeste del país. No hay en Neuquén clases dominantes de larga tradición social y política, ya que la fracción burguesa que gobierna desde hace cuarenta años la provincia, tiene origen popular, su poder económico remite a la década anterior a la provincialización y su poder político, desde el control del estado neuquino, hecho que se plasma a partir de los años 1970.

Un factor clave en la credibilidad de la que goza el partido provincial es la conformación de la sociedad neuquina. En efecto, la

¹⁵ Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "Una experiencia populista provincial. Neuquén, 1960-1990". En: *Nueva Sociedad*. Caracas, 2001,172.

labor estatal a través, de las empresas nacionales y la obra pública, no sólo modifican el espacio neuquino, sino que lo convierten en un atractivo lugar de radicación de familias en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida. Así la población neuquina pasa de 109.890 habitantes en 1960; 154.570 habitantes en 1970; 243.850 habitantes en 1980 y 388.833 en 1991. Esto significa que mientras la tasa media anual de crecimiento del país, por ejemplo, entre 1980-1991 es del 14.7%, en Neuquén asume el 45.2%, con una tasa de urbanización mayor que la del país: 86.5%. Asimismo, el total de migrantes a la provincia de Neuquén entre 1986-1991, por ejemplo, es de 38.054 personas, de las cuales el 27.9% tiene como lugar de procedencia Bs.As., el 26.9% Río Negro y un 24.7% de otras provincias¹⁶. Esto da lugar, obviamente, a un escenario social complejo, al que el empenismo decodifica presentando a la política no como síntesis del poder, sino como proyecto histórico de sociedad.

Tercer nudo de problemas (1983 y después...)

Con el advenimiento de la democracia, no sólo se moviliza la sociedad neuquina sino también sus fuerzas políticas. En este orden, se asiste a una fuerte demanda por parte de la población, mediante organizaciones sindicales que, junto con los militantes de derechos humanos, interactúan en los espacios subterráneos durante la dictadura, son protegidos por la iglesia local detrás de la figura del obispo De Nevares. La sociedad cambia y el partido provincial también cambia. Por primera vez, aparecen fisuras en su interior que no son aprovechadas por las fuerzas políticas nacionales.

El liderazgo que imponen los Sapag en el empenismo, se traduce en forma inmediata y simplificada, instala sentimientos y

¹⁶ Dirección Provincial de Estadísticas, Censos y Documentación: *Situación demográfica de la provincia del Neuquén*. Neuquén, 1998, 12.

actitudes, con fuertes componentes innovadores y produciendo hechos históricos distintos en la política¹⁷. La tensión entre federalismo y centralismo se resuelve a partir de pactos interregionales más de tipo económico que político.

El 'modelo neuquino' tanto en su conformación política: MPN (partido provincial con redes clientelares y fuerte base popular) como en su estrategia económica (exportación de energía a la pampa húmeda y litoral argentino), es puesto en cuestión a partir de los años noventa cuando, el menemismo, aplica la denominada Reforma del Estado. En Neuquén encuentra gobiernos flexibles a esa política, que adhieren a las privatizaciones en general, en el marco de ¿subculturas?¹⁸ que emergen en el interior del partido (sobischismo), provocando más que una crisis de representación, *una nueva forma de gobierno representativo*¹⁹, redefiniendo la base tradicional de poder en el partido.

Las consecuencias de las privatizaciones en el espacio neuquino, son entre otras, los estallidos sociales y puebladas permanentes; el surgimiento de los *piqueteros* y *fogoneros*, que instalan la política en nuevos lugares (cortes de rutas) y en el escenario nacional con la difusión de los hechos desde los medios masivos. Cambia no sólo el contexto, sino la política misma, al dejar

¹⁷ Es llamativa la división en el interior de la familia Sapag a partir de los años '80, hecho que se observa respecto de actitudes y definiciones políticas que se toman en Neuquén (por el gobernador Felipe Sapag) ó en el Senado nacional (por Elías Sapag), en función de la legislación que pretende poner en marcha el radicalismo. Así son diferentes las opiniones con respecto a derechos humanos, sindicalismo, problemas limítrofes, alianzas con el peronismo ortodoxo, etc.

¹⁸ Se entiende por subculturas a las diferencias ideológicas *sutiles* en el interior del partido y que puede reflejarse en el manejo de la cosa pública (Ana Margheritis:1996). En este orden, entre los cambios que se producen en los años noventa, se da la división del partido provincial en dos líneas: sapagismo y sobischismo. Al comienzo son fracciones internas que luchan por su predominio en el partido; luego se convierten en facciones que derivan en situaciones complejas tanto en el gobierno (donde se desarrollan) como en la sociedad (donde se reflejan). De algún modo, las líneas plasman la tensión de origen del MPN, entre la dirigencia peronista y el lento - pero consistente - alejamiento de ese entramado partidario, ya que nuevos clivajes sociales e ideológicos no sólo erosionan identidades políticas sino también viejas lealtades.

¹⁹Gerardo Adrogué y Melchor Armesto: "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa". En: *Desarrollo Económico*. Bs.As., IDES, 2001, 160, p. 639.

de considerarse a los partidos como articuladores de las diferencias²⁰.

En Neuquén, la resistencia social al retiro del estado de la economía y de su rol empresario - que implica reasignar recursos - es muy fuerte. Este es el hecho principal que lleva a los sindicatos que agrupan a los empleados estatales²¹, a movilizaciones permanentes con importante continuidad semanal. Ello obliga al gobierno neuquino, en el marco de la crisis fiscal nacional y la necesidad de legitimación y reproducción de poder en la provincia, a buscar nuevas alternativas²². Estas reflejan una mayor iniciativa por parte de la provincia que modifica la tradicional dependencia entre la instancia federal y local, tal el caso del adelantamiento de las concesiones a Repsol YPF S.A., la búsqueda de inversiones extranjeras a partir giras por diferentes países y los acuerdos directos con Macrossoft u otras empresas petroleras. Evitar situaciones conflictivas que preocupen a los inversores es el principal objetivo del gobierno y, en este sentido, es significativo la decisión de no aplicar en el territorio neuquino la Ley Federal de Educación, habida cuenta del grado de contestación adquirido por los estudiantes, de todos los niveles educativos, en la provincia.

En rigor, los trabajadores de educación y salud conforman los gremios de mayor conflictividad en la provincia, por varias razones, entre las cuales se pueden mencionar, que entre sus dirigentes se encuentran sindicalistas ideológicamente poco dispuestos a negociar

²⁰ Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El ciudadano 'corrido' de la política. Protestas y acciones en la preservación de los derechos a la inclusión". En: *Boletín Americanista*. Universidad de Barcelona, Barcelona, 53, en prensa.

²¹ En 1992 se registran 28.713 empleados provinciales que asciende a 31.291 en 1998. Dentro de los asalariados, el grupo principal son los docentes, lo siguen los trabajadores de salud y acción social y luego las fuerzas de seguridad. Es decir que entre el 70 y el 80 % del sector público está representado por salud, educación y policía. En 1998 el promedio de empleados públicos en Neuquén es de 64.2%, frente a 48 por cada mil habitantes del país.

²² A fines de los noventa, se instala un fuerte debate en torno a la continuidad o no del modelo hidrocarburífero. Al respecto, ver Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno: "Estrategias del estado neuquino en el escenario de la globalización. Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo". En: *EURE*. Santiago de Chile, 2000,78.

con el gobierno, con el que se enfrentan en momentos ajenos a los ciclos electorales, porque la proporción de empleados públicos concentrados en la capital neuquina, le da un poder de movilización y considerable convocatoria, gozan de altos salarios, cuentan con beneficios laborales y, fundamentalmente, forman parte de la estructura del estado, quizás por ello, se considera que la instancia neuquina es un adversario fácil para los reclamos sindicales²³. Históricamente, el estado-partido de gobierno genera un estilo de gestión estatal y modalidad de gobierno que se constituye en el motor de la matriz societal neuquina; matriz que no se desmorona por el accionar de estos actores quienes a raíz de lucha mantienen su pervivencia, tal es el caso, en los últimos tiempos de la lucha por obra social de la provincia (ISSN).

Los dirigentes sindicales continúan con una fuerte vocación demandista al estado neuquino, resultado del modelo clientelar y beneficiarios en más de una oportunidad de las prácticas políticas del gobierno emepenista. Los partidos nacionales asumen un papel cómodo de minoría parlamentaria, sin aprovechar los errores o fisuras del partido provincial, de modo que, no se constituyen en alternativa válida para la ciudadanía neuquina, la que sigue apostando al partido provincial en cada elección a la que se la convoca.

En efecto, sin desconocer la crisis de representatividad como problema de la política a nivel general y la existencia de nuevos clivajes sociales e ideológicos que erosionan las tradicionales lealtades llevando a las identidades a entrar en ebullición, no se observa en el caso emepenista un agotamiento de la tradición política. Antes bien, la dirigencia se 'aggiorna' y pragmatiza, con un estilo político adaptado a la crisis. Aumenta la flexibilidad en la relación de estas figuras centrales de la política con sus partidos,

²³ Ernesto Bilder y Nora Díaz: "Las economías regionales de la Patagonia Argentina: El caso Neuquén". En: *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*. Bs.As., 2000, Año II, 4, p. 152.

con un mayor grado de autonomía para trazar alianzas y acuerdos, lo cual le otorga un importante margen de maniobra para ejecutar políticas públicas y manejar discrecionalmente los recursos. Con la personalización de la política, se elaboran liderazgos basados en parte en la imagen, más que en los partidos que representan. No obstante, en el caso de Neuquén, la identificación partidaria subsume la imagen del candidato, como en 1999 con el voto a Sobisch²⁴.

Es que durante décadas, los gobiernos neuquinos logran pergeñar utopías de desarrollo, montar estructuras burocráticas para ofrecer proyectos y comunicárselos a la sociedad, por lo menos, de modo atractivo en las instancias electorales.

Como señala Garretón, ya no es lo mismo *lo político* (marcha general de sociedad) y *la política* (actividad ligada a la gestión de lo anterior). Hay un desfase entre estado, sociedad y economía; la insatisfacción de los ciudadanos por los beneficios de la economía ponen en cuestión el lugar de los partidos, sin deslegitimar al sistema político. Ahora bien, no se presenta en nuestro caso, un agotamiento de la identidad partidaria, a pesar que en las elecciones nacionales recientes, por primera vez, el empenismo pierde la mayoría en la legislatura y las intendencias de las ciudades más importantes de Neuquén²⁵. Es que el partido sigue siendo la institución más sólida de estado²⁶ y direcciona la conducta electoral.

A pesar de la crisis de desconfianza de los partidos, sigue teniendo centralidad la democracia, - el logro de la mayor afiliación

²⁴ Gerardo Adroque y Melchor Armesto: "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos...", op.cit, p. 632.

²⁵ Algunos estudiosos locales consideran que hechos como el planteado, instalan la quiebra del poder absoluto del MPN en Neuquén.

²⁶ Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: "El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante". En: Orietta Favaro (editora). *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (Cehepyc)/Clacso, 1999.

en la provincia es un dato revelador²⁷ - y aunque los ciudadanos adoptan posiciones críticas respecto del gobierno y de sus instituciones, el entramado local mantiene la representatividad y el poder en la provincia.

En este sentido, quizás retomando la idea sapagista de la confederación de partidos y la siempre ambiciosa idea de instalarse en el escenario nacional, hoy el gobernador Sobisch - identificado con el peronismo -, pretende difundir el 'modelo político neuquino' y canalizar los votos en blanco en futuras elecciones, frente al fracaso de los entramados nacionales. Con fuerte vocación de poder y capacidad para llevar adelante una propuesta aprovechando la limitación del radicalismo o del justicialismo, intenta generar una oportunidad que considera histórica para saltar al centro de la escena política argentina. La cuestión adquiere dimensiones importantes, tanto es así, que representantes de los grupos económicos que se benefician con la explotación del petróleo en Neuquén, como es el caso de Vicente (ex Pérez Companc) y actual vicepresidente ejecutivo de PeComenergía, plantean la vigencia del 'modelo neuquino' comparativamente con otras provincias, por ejemplo, Río Negro. Neuquén es una provincia beneficiada por el shock petrolero y la crisis frutícola y ofrece desde el gobierno 'alianzas estratégicas' (Recordar los acuerdos con la Repsol S.A.). Es que el rol del estado neuquino sigue siendo dinámico y converge en la expansión de la industria petrolera, alejando, por lo menos por un tiempo, la posibilidad que la burguesía local se sienta 'desprotegida'.

En síntesis, ¿dónde radica la singularidad de la experiencia política neuquina?.

²⁷ Sobre más de doscientos mil habitantes en la ciudad de Neuquén, la mitad está afiliado al MPN.

En primer lugar, si bien los derechos ciudadanos se conquistan y siempre son resultado de un proceso histórico mediante el cual, los individuos se esfuerzan por conseguirlos y reafirmarlos, se logra la ciudadanía política de los habitantes de los territorios nacionales, simultáneamente a que se *completa la ciudadanía* en las provincias. Es decir que el caso territorialiano puede ser pensado como una demostración de que los derechos aumentan el poder de los ciudadanos y, a la vez, reducen el poder de los grupos que ‘controlan’ el Estado. Recordemos en este orden que, “el ciudadano es miembro de un Estado-Nación, dispone de derechos y es capaz de interferir en la producción de la ley”²⁸. La ciudadanía se amplía y reafirma cuando los hombres adquieren derechos y extienden su participación en la creación de leyes.

En el área de estudio, los sectores populares - no hay clase obrera ni tampoco industria²⁹ - adhieren a la propuesta peronista. Luego de la provincialización se registra la permanencia existosa de un partido provincial de base popular con un notable ‘capital simbólico’, la consolidación del estado simultáneo al partido y la fracción burguesa que controla a ambos y que paulatinamente lo aleja de los compromisos partidarios con el peronismo.

Dicho de otro modo y vinculado a quién reúne el poder y la representación en Neuquén, es dable observar que partidos como el MPN tienen su propio edificio teórico, hecho que le confiere un papel relevante en cuestiones vinculadas a lograr su legitimidad, concretar el diseño institucional, establecer los vínculos con los ciudadanos y sobre todo, reproducir el poder. No obstante las prácticas, los vínculos y las creencias que operan en la vida política local, desbordan los marcos de la representación, emergen formas de

²⁸ Luiz Carlos Bresser Pereira: “Ciudadanía y *res publica*: La aparición de los derechos republicanos”.En: *Instituciones y Desarrollo*. Cataluña,2001, 8 y 9.

²⁹ Excepto la industria petrolera.

mediación y gravitan figuras que concentran confianza mayoritaria de la sociedad que les permiten la toma de decisiones³⁰.

En segundo término, se trata de la inserción de un espacio periférico que se 'integra' tardíamente al desarrollo capitalista, tanto en lo que hace al mercado nacional como al internacional. Ello deja profundas huellas que explican la cultura política de esta sociedad de frontera y convierte al estado local en el referente central de la acción colectiva, desembocando en presiones, demandas y tomas de posición que dan sucesivos contenidos a la agenda pública³¹.

Asimismo, con el quiebre de las economías regionales, la mayoría de los espacios estadales se convierten casi exclusivamente en los únicos generadores de empleo público. En las áreas petroleras de provincias - entre otras, Salta, se producen acciones de protesta, cada vez con mayores ribetes de violencia, por el desempleo provocado al privatizarse la petrolera. Neuquén, desde sus orígenes es una instancia generadora de empleo público, que al desarrollar una economía de enclave (provee de petróleo, gas y energía, tanto para el área atlántica como a través de oleoductos y gasoductos, al exterior) subsiste desde el punto de vista fiscal a pesar de su importante deuda pública comparativamente con otras provincias, aunque el costo sea neutralizar el conflicto social permanente. De todos modos es muy claro que la tensión existe y la calma sólo es precaria. Es importante recordar que la masa salarial de los empleados públicos neuquinos fluctúa entre el 55 y el 60 % de las erogaciones de economía en los últimos cinco años. Pero

³⁰ Marcos Novaro: *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina*. Bs.As., Letra Buena, 1994.

³¹ Las dos gobernadas por bloques de poder instalados *transversalmente* en la sociedad, permiten que UCR y MPN sean dominantes en cada sistema político provincial. Con estilos de poder semejantes, el rol del estado es mucho más dinámico en Neuquén que en Río Negro y el nivel de conflictividad es diferente. En Río Negro, el conflicto emergente de la crisis fiscal lo amortigua el gobierno en sus acuerdos con el gremio central, UPCN, a partir de un arreglo: se bajan los sueldos y no se echa gente. Sólo los docentes y los judiciales expresan, de tanto en tanto, su disconformidad. Ni siquiera el caso de la privatización de Sierra Grande, provoca conflictos. En cambio, en Neuquén no sólo está latente el problema social de Cutral Co (40% de desocupados) y el de Plaza Huincul (16 % de desocupados), sino que el conflicto gremial y social gana la calle en términos muy duros. En: *Río Negro*, 24 de junio de 2001, p. 13.

también, se reduce el aumento población que bajó de un 83 % en los años ochenta a un 50% en los noventa³², esto daría una 'estabilidad poblacional' a la provincia.

Por último y en el sentido que venimos desarrollando, la definición del régimen de acumulación de nuestro país con la reprimarización de la economía y la exportación de productos energéticos, coloca Neuquén en un lugar ¿significativo? dentro de la política nacional. Esto ofrece una doble vía de análisis, por un lado, es beneficioso para la Nación y la provincia en tanto esta siga ofreciendo los recursos, pero, por otro, cuando éstos últimos se agoten y sea necesario apelar a nuevas zonas de exploración y de explotación, el interrogante que es quién realiza la inversión de riesgo, con una burguesía nacional-transnacional que está muy lejos de la clásica visión schumpeteriana. Frente a esta pregunta crucial, una respuesta crucial: la unidad territorial y su gobierno se ofrecen en el mundo globalizado con el objetivo de brindar caminos, que a largo plazo, apunten a disminuir la dependencia de los recursos energéticos. No obstante se deben generar políticas activas que suplan - cuando no estén dadas las condiciones- del favorable shock petrolero y las cotizaciones del crudo, factores exógenos poco dúctiles al gobierno neuquino.

En definitiva, a partir de este estudio de caso, se pretende no sólo acercar reflexiones que den cuenta de la necesidad de la construcción de una historia argentina que articule problemas, nudos, y dimensiones con alcance nacional, sino también, que ese nuevo mapa de lecturas y contenidos, sea aplicado en el dictado de las historias nacionales, tanto en el ámbito universitario como en el escenario de la escuela media. Por lo tanto, no contribuye a la renovación historiográfica, la pervivencia de un criterio que tiende a

³² Ernesto Bilder y Nora Díaz: "Las economías regionales..." op.cit., p. 159.

la fragmentación e incorporación 'subordinada' de las historias extrapampeanas.

En particular, la historia política nacional debe ser re escrita, por lo menos en lo que hace a importantes tramos de la misma, modificando la ponderación de algunos acontecimientos y procesos, pues hay cuestiones que se imbrican y funcionan como componentes de una realidad total. Hoy las historias provinciales forman parte de las *zonas desatendidas de la historiografía nacional que es necesario abordar.*