

## Economías regionales

# Neuquén (Argentina) ¿economía de enclave y estado de bienestar?

*Mario Arias Bucciarelli\**

*Orietta Favaro\*\**

La serie de consideraciones y análisis desarrollados en este estudio ponen en discusión dos categorías frecuentemente utilizadas en la conceptualización del desenvolvimiento neuquino: *la economía del enclave* y *el estado de bienestar*. En este sentido, el supuesto que subyace buena parte de la bibliografía referida al tema sostiene que el modo de desarrollo provincial se define en los años 1960 en el marco de las políticas desarrollistas nacionales. Las mismas habrían convertido al espacio recientemente provincializado en un enclave económico basado sobre la explotación de sus recursos hidroenergéticos y en la paralela constitución de un estado de bienestar, sustentado sobre la redistribución de las regalías obtenidas a través de un conjunto de políticas elaboradas y ejecutadas por los técnicos del COPADE (Consejo de planificación y acción para el desarrollo). Esta amalgama de postulados, provenientes de modelos teóricos generalizantes y contruidos para dar cuenta de otras realidades, entra en tensión cuando se incorpora la perspectiva histórica en la investigación y se propone periodizar la modalidad de funcionamiento que caracteriza la construcción y reproducción del estado provincial entre 1960 y 1990.

\* Historiador. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas. Docente e Investigador de la Universidad Nacional del Comahue. CECC. Neuquén, Argentina. mbucciari@speedy.com.ar.

\*\* Doctora en Historia. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue - Cehepyc/CLACSO. Neuquén, Argentina. oriettafavaro@speedy.com.ar

En la producción historiográfica referida a la provincia de Neuquén -emplazamiento territorial periférico localizado en la norpatagonia argentina- los conceptos *economía de enclave* y *estado de bienestar* son utilizados de forma indiferenciada en la identificación global de su modelo de desarrollo. En este sentido, economistas, sociólogos e historiadores (Bandieri, 2005:426-440) y la prensa regional apelan, sin mayores precisiones a ambas categorizaciones para dar cuenta de diferentes temas y contextualizar una variedad de estudios específicos. La misma tendencia puede observarse en investigaciones vinculadas con la Patagonia en general (Salvia, 1997:11-29) y aun en la caracterización que desde perspectivas nacionales dan cuenta de estos procesos (Rofman, 1999: 92-137).

Frente a esta enunciación, es fácil advertir que se articulan en un mismo discurso categorías de análisis derivadas de dos paradigmas clásicos del pensamiento occidental, que en su complejidad exponen a una multiplicidad de problemáticas con efectos y derivaciones teórico metodológicas disímiles y hasta antagónicas. La economía de enclave constituye un núcleo duro en los postulados fuertemente arraigados del estructuralismo latinoamericano en sus diversas vertientes y el estado de bienestar, se referencia en la prolífica teorización sustentada sobre las experiencias del

capitalismo central.

Ahora bien, utilizar *economía de enclave* y *estado de bienestar* para dar cuenta de formas y momentos que adquirió la economía y el estado en Neuquén sin una reflexión que contextualice, revise o replantee las implicancias de estos paradigmas sociopolíticos totalizadores revela, en principio, una contradicción. Si bien para reconstruir la dinámica de una formación histórica particular es necesaria una teoría, y dentro de una determinada línea de investigación resulta válido el aporte de un conjunto de criterios y métodos asociados con marcos de referencia legitimados, desde una dimensión histórica se previene que éstos no pueden ser sólo el resultado de evidencias lógicas y conexiones abstractas. Por lo contrario, deben conjugarse con observaciones concretas que en nuestro caso se ubican en un espacio y un tiempo determinados. Es decir, la mirada desde la perspectiva disciplinar induce necesariamente a "historiar" las categorías analíticas para evitar errores basados sobre extrapolaciones equivocadas cuando se trata de aplicar modelos explicativos a áreas, países o épocas no contempladas por quienes los formularon.

En este contexto, a partir de un anclaje empírico en la experiencia histórica neuquina, la presente ponencia pretende instalar un debate y acercar una serie de

reflexiones, aportando elementos que contribuyan a esclarecer y especificar la dinámica societal que particulariza la construcción y reproducción del estado provincial ente 1960 y 1990.

### **1. Neuquén: una sociedad de frontera**

Aunque los paradigmas científicos y los debates teóricos a los que se hace mención fueron pensados y aplicados para ejemplificar una variada gama de experiencias nacionales y latinoamericanas, en esta propuesta se opta por delimitar un ámbito de estudio circunscrito a un espacio provincial. Dado que la elección se centra sobre una provincia, y por ende un recorte territorial incluido en una unidad mayor, resulta pertinente aclarar que en el encuadre referencial adoptado, los estados provinciales se asumen como diferenciaciones internas del Estado nacional, realidad ideal abstracta que como materialización política administrativa se concreta en diversas instancias: nacional y provincial. En otras palabras, el estado provincial es “una subinstancia de dominación que reproduce el orden social en el ámbito de su jurisdicción y desde el punto de vista económico es un submercado territorialmente delimitado dentro del mercado nacional” (Favaro, 1987:24).

Es necesario recordar que Neuquén, al igual que el resto de

la Patagonia, entre 1884 y 1955/58 reviste la condición de territorio nacional y en este orden constituye una entidad jurídica que a diferencia de las tradicionales 14 provincias argentinas, configura una circunscripción espacial carente de autonomía y con directa dependencia del poder central. Sobre la misma se proyectan generar condiciones económicas, sociales y políticas para que alcanzado un determinado número de habitantes adquiera la condición de estado autónomo. El prolongado incumplimiento de la ley originaria retrasa la provincialización de estos espacios hasta la segunda mitad del siglo XX, coincidiendo la formalización de su autonomía institucional con el inicio de una etapa signada en el nivel nacional por las recurrentes quiebras del orden constitucional, las proscripciones y la aplicación de políticas económicas de contenido heterogéneo y alcances parciales.

La delimitación y organización del ámbito de estudio se establece luego de la “conquista del desierto”, proceso que significa el sometimiento, exterminio o arrinconamiento de las poblaciones originarias, quienes pierden su autonomía y se convierten en minorías étnicas subordinadas. El lento y en gran medida espontáneo, poblamiento posterior, reconoce una fuerte presencia de migración chilena, mendocina, rioplatense y bonaerense. A ello se suma la inmigración ultramarina

compuesta, fundamentalmente, por españoles, italianos, y sirios libaneses; quienes junto a empleados del ferrocarril<sup>1</sup>, personal y funcionarios vinculados con la expansión administrativa, política y militar del Estado nacional articulan la disímil trama de la sociedad territorialiana.

En la primeras décadas del siglo XX se trata de una sociedad en formación, variada y heterogénea, conformada alrededor de elementales actividades económicas, con predominio del comercio y la intermediación -en un contexto de mercados con estrechas dimensiones y una infraestructura sumamente deficiente- y donde se desarrollan ideas, experiencias, formas de organización y definen sujetos que a través de diversos mecanismos se expresan política-

mente<sup>2</sup>. En este orden, comerciantes y prestadores de servicios, empleados públicos nacionales, periodistas y, en menor medida, ganaderos y algunos representantes del poder central van adquiriendo un papel específico en la determinación del perfil político de cada localidad<sup>3</sup>. Por su ubicación y funciones, no son sujetos que puedan provocar por sí mismos una transformación de la base productiva, aunque su presencia en el espacio público tiene que ver e incide en la formación de la estructura de poder<sup>4</sup>

De este modo, bajo la condición de territorio nacional, se originan las bases materiales y sociales de la futura provincia y se perfilan sus principales actividades productivas (ganadería extensiva en el área cordillerana<sup>5</sup>, minería en el

<sup>1</sup> a llegada del FFCC en 1902 a la confluencia de los ríos Neuquén y Limay, incentiva el traslado de la capital establecida desde 1887 en la zona norte (Chos Malal) al vértice oriental en 1904. La extensión de línea férrea al centro del territorio en 1913 convierte a Zapala en centro de acopio ganadero, maderero y minero, nudo de comunicaciones y referentes de todo el interior.

<sup>2</sup> Bajo la condición de territorio nacional, participan en la constitución de asociaciones intermedias y se manifiestan en los diferentes partidos vecinales y en menor medida en expresiones locales de partidos nacionales. Luego de la provincialización se expresan en las opciones partidarias que interactúan en la conformación del sistema político provincial

<sup>3</sup> Se trata de escasos e incomunicados núcleos poblacionales que hasta mediados de la década de 1950 sólo registran dos municipios electivos. (Neuquén capital y Zapala).

<sup>4</sup> La formación de la 'clase dominante local' -de origen no tradicional- reconoce antecedentes en la etapa territorialiana y está vinculada con el accionar del Estado nacional que moviliza recursos, asienta población y crea condiciones para la acumulación. Centrada principal, aunque no exclusivamente, sobre las actividades comerciales y de servicios, comienza a integrarse espacial y políticamente durante el peronismo y con posterioridad se articula en una expresión política provincial que sin negar la esencia justicialista rechaza la verticalidad del Movimiento Nacional.

<sup>5</sup> Marginal si se la compara con otros espacios ganaderos, constituye en el proceso histórico neuquino la base de la configuración socio-espacial, articulando, hasta avan-

centro norte<sup>6</sup>, actividad forestal en el sudeste<sup>7</sup>, agricultura de regadío<sup>8</sup> y explotación de petróleo<sup>9</sup> en el vértice oriental y funciones ligadas a la ampliación del comercio y la intermediación. Sin embargo no puede afirmarse que se estructure un ámbito homogéneo dado el aislamiento relativo, el escaso desarrollo, la marcada desarticulación territorial y la subordinación política (Arias Bucciarelli, 1999: 27-54).

## 2. La configuración de una provincia 'periférica'

El proceso de gradual provincialización abierto en la década de 1950 culmina con la promulgación de la ley 14.408 de 1955 y se materializa en la sanción de la Constitución provincial a fines de 1957. Como todo ordenamiento jurídico posterior a la segunda guerra mundial, su articulado se enmarca en las doctrinas del constitucionalismo social, incorpora las ideas vigentes en torno de la planificación y proyecta "cons-

---

zada la década de 1930, la zona cordillerana con el sur chileno y con la expansión del ferrocarril en la segunda década del siglo al centro del territorio (Zapala) una mayor vinculación hacia el Litoral. En el norte se trataba y trata de una explotación precaria, con ovinos y caprinos, practicada por ocupantes fiscales en el marco de una economía trashumante y de subsistencia. En el sur y centro el proceso de apropiación privada de la tierra y la mayor productividad relativa del suelo posibilitan el surgimiento de establecimientos ganaderos y el desarrollo de San Martín de los Andes y Junín de los Andes, núcleos urbanos surgidos sobre la base de fortines.

<sup>6</sup> Durante toda la etapa, sin alcanzar un grado de organización y limitada exclusivamente a su zona de producción se explotaron, con altibajos y en distintas coyunturas, minerales metalíferos y no metalíferos y rocas de aplicación.

<sup>7</sup> Hasta la creación de Parques Nacionales en 1934 (delimitan al interior del espacio neuquino tres reservas fiscales que incluyen bajo su jurisdicción más del 70% del bosque nativo) la explotación maderera se reduce a un circunscrito número de aserraderos; en competencia desigual con la producción y comercialización chilena, donde la actividad registra una mayor tradición.

<sup>8</sup> Como consecuencia de las obras realizadas a partir de 1910 para regular las crecidas del río Neuquén y trazar la red fiscal de irrigación destinada a favorecer el crecimiento del Alto valle del río Negro, se establecen en las adyacencias de la Capital, las primeras colonias agrícolas, entre las que se destaca Centenario que junto con otra superficie cultivada sobre el río Limay, generan una producción destinada a satisfacer necesidades locales. A diferencia de lo sucedido en el colindante territorio rionegrino, la reducida superficie bajo riego no deriva en un proceso que permita el desenvolvimiento de un complejo agroindustrial y una fruticultura de exportación.

<sup>9</sup> El yacimiento descubierto en 1918, a 100 kilómetros de la nueva Capital, da lugar a la formación de dos asentamientos poblacionales en el área de meseta: Plaza Huincul -sede de YPF- y Cutral Co, surgido como necesidad de radicar a los obreros de la empresa estatal y de las privadas establecidas dentro de los límites del octógono fiscal.

truir un tipo de estado que asuma la defensa de las riquezas esenciales de la provincia, impulse su desarrollo global y favorezca el progreso social” (Arias Bucciarelli, et al, 1993: 341).

En la década de 1960, más allá de los problemas propios de una etapa formativa y experimental, los gobiernos constituidos<sup>10</sup> emprenden las tareas de traspaso de jurisdicciones y creación de instancias jurídicas que posibilitan el reconocimiento de los atributos de dominación política y diseñan estrategias para materializar las aspiraciones y concepciones presentes en la Ley fundamental. Acciones que se refuerzan en el transcurso del segundo gobierno constitucional (Movimiento Popular Neuquino, MPN, 1963-66<sup>11</sup>) y la permanencia de sus cuadros partidarios en los regímenes de

hecho que se suceden<sup>12</sup>. En este sentido en el transcurso de las décadas de 1970 y 1980 se concretan las tendencias hacia la centralización política e intervención económica que se habían esbozado en la primer etapa; y en el marco del impulso a la región patagónica con el desarrollo de grandes obras de infraestructura vinculadas con los complejos hidroeléctricos y la consiguiente “explosión demográfica”<sup>13</sup>, se proyectan y, en parte, ejecutan políticas sociales que al extender su alcance a mayor número de habitantes permiten al entramado partidario convertirse en fuerza predominante del escenario político local.

En todo este proceso se estructura una *peculiar interacción partido-estado* que, liderado por una expresión política provincial, ca-

<sup>10</sup> En todo este proceso hay que tener en cuenta que hasta la disrupción provocada por la emergencia del partido provincial y la puja que se inicia en torno a la representación del “peronismo auténtico” en este espacio, la Unión Cívica Radical - y en menor medida otros partidos- ejerce un papel relevante en la configuración del sistema jurídico y político.

<sup>11</sup> El partido provincial surge en 1961 en el marco de la proscripción del peronismo con figuras que habían ocupado cargos públicos en el ex territorio, fundamentalmente del interior provincial y entre los que se destaca la familia Sapag. La nueva expresión política triunfa en las elecciones de 1962 -luego anuladas- y a partir de 1963 convalida su representatividad en todas las instancias electorales en las que participa.

<sup>12</sup> Las quiebras del orden institucional, si bien desplazan del gobierno al partido provincial, no lo desarticulan y sus figuras más destacadas se mantienen en el aparato burocrático y próximas al poder. Tal situación se verifica tanto en los llamados “Revolución Argentina” (1966-1972) como “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983). En 1970, el ‘onganiato’ designa a Felipe Sapag como interventor federal de la provincia.

<sup>13</sup> Al comparar lo sucedido en el nivel nacional, los Censos permiten observar que Neuquén duplica el ritmo de crecimiento en el período 1960-70 y lo triplica entre 1980-90, pasando de 110.000 habitantes en 1960 a casi 390.00 habitantes en 1991.

racterizará la dinámica del sistema político neuquino. En esta articulación, la circunstancia a través de la cual los habitantes, sean nativos o migrantes, comienzan a reconocerse ante todo como *sujetos provinciales*, facilita a los dirigentes locales<sup>14</sup> apelar al “federalismo” como elemento simbólico que recrea un imaginario de resistencia y confrontación con el poder central. El control del aparato estatal -en instancias constitucionales o no- les permite internalizar ese paradigma de identificación y afirmar un estilo político que, con un perfil sumamente pragmático, progresivamente define y obtiene la hegemonía en el ámbito provincial y adquiere una identidad específica en el sistema político nacional (Favaro y Arias Bucciarelli, 1999: 255-275).

Respecto de la configuración de las bases económicas, durante las dos primeras décadas de autonomía institucional, el espacio de referencia se articula en torno de las actividades productivas desplegadas en la etapa territorialiana. Durante estos años, todos los planes de transformación proyectados por el COPADE<sup>15</sup> hacen hincapié en la explotación integral de

los *recursos mineros, forestales, agrícolas, turísticos e hidroenergético*; priorizan la necesidad de *una implantación industrial* en la región y garantizan una mayor integración a partir del compromiso de los gobiernos provinciales por concretar las obras de infraestructura física que posibiliten la materialización de los proyectos elaborados (Arias Bucciarelli, 2008).

Recién a mediados de los años 1970, pero con efectos visibles en los ochenta, la explotación de hidrocarburos y la construcción de complejos hidroeléctricos contribuyen a definir un perfil energético exportador. En el transcurso de estos años comienzan a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, los volúmenes de producción, el incremento en las regalías y la consecuente inserción de la provincia en el mercado nacional como fuerte proveedora de recursos energéticos (Favaro, 2005: 271-305). De este modo, la explotación de hidrocarburos y la construcción de obras hidroeléctricas -ambos competencia exclusiva del gobierno nacional- así

<sup>14</sup> Los dirigentes del MPN provienen de grupos intermedios de la sociedad. Se trata de figuras que integradas al circuito mercantil adquirieron poder político y económico en las primeras décadas del siglo XX y que se relacionaron con algunos ganaderos del sur neuquino, a los que incorporan técnicos y profesionales nucleados en el organismo de planificación, todos referenciados en el liderazgo carismático de Felipe Sapag, cinco veces gobernador.

<sup>15</sup> Aunque se proyecta en la Constitución (1957), el Consejo de Planificación se estructura y reglamenta en 1964. En 1969 redefine su estructura y adquiere la denominación COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo).

como el desarrollo de la fruticultura -impulsado por el dinamismo del Alto Valle de Río Negro- y la radicación de algunas industrias en la capital, contribuyen a potenciar la concentración demográfica y económica en el vértice oriental<sup>16</sup>.

Ahora bien, las razones del intenso crecimiento poblacional no sólo se explican por la paulatina definición de la matriz productiva y las posibilidades de ascenso social que ella permite. "La migración neuquina de la década de los '70 introduce un nuevo tipo de recién llegado en el que la elección personal y las expectativas de progreso aparecen mediatizadas por la violencia política imperante en la región, asociada con los procesos de instalación de dictaduras militares en el cono sur de América" (Arias Bucciarelli, 2004: 258).

De tal manera, en pocos años se pasa de una sociedad simple, con pocos clivajes, a una configuración compleja: explosión demográfica, urbanización acelerada y rápida diferenciación social, con sectores plenamente integrados al proceso de expansión económica y vastos grupos precariamente incorporados a actividades no productivas y a la construcción. Así, los efectos redistributivos ins-

trumentados y los canales de movilidad propios de una cultura de frontera (Palermo, 1988:14) expanden una sociedad que cada vez se vuelve más heterogénea y móvil.

Estas rápidas modificaciones, a su vez generan necesidades de tipo tecnológico y de servicios que se traducen en la presencia de gran número de empresas, entre las que se destacan aquellas dedicadas a la exploración y explotación como a las de perforación, terminación y reparación, transporte de personal, provisión de herramientas, repuestos y equipos y de actividades derivadas de la demanda poblacional y urbana que al crecer vertiginosamente acelera la heterogeneidad social y espacial.

Frente a esta situación, en la década de 1980 los diagnósticos del COPADE incorporan la necesidad de pensar el corto plazo y sin olvidar los grandes objetivos trazados desde los años sesenta, incentivar decididamente los micro y pequeños emprendimientos sobre la base de distintas materias primas regionales e impulsar mediante diferentes programas el desarrollo productivo y social del interior. La estrategia planteada a partir de este reconocimiento se orienta a un creci-

<sup>16</sup> Ésta reúne en 1970 al 58% de la población, cifra que se eleva al 68% en 1991; se encuentra la Capital que aglomera el 43% de las personas y más del 80% de la actividad económica. La ciudad capital evoluciona de 16.738 habitantes en 1960 a 43.070 en 1970; 90.037 en 1980 y 167.079 en 1990. Según cifras oficiales, casi el 60% de sus habitantes en 1980 lo constituyen migrantes.

miento más equilibrado que combinando un vasto plan de obra pública y proyectos productivos específicos, logre resolver el continuo despoblamiento del interior.

A este modelo de desarrollo alternativo se agrega la aceptación de la inevitable dependencia de la provincia y la escasa diversificación lograda. En este sentido, comienza a sugerirse que para asegurar el éxito de un plan provincial debía preverse un mejoramiento en la capacidad de gestión ante los organismos nacionales y una mayor participación en la explotación de los recursos más dinámicos. Es justamente durante ésta década cuando el empenismo ejerce mayores presiones sobre el poder central al reivindicar la propiedad neuquina del subsuelo, proyectar acciones conjuntas con las empresas nacionales (YPF, Hidronor, Gas del Estado y Comisión Nacional de Energía Atómica) que operaran en el espacio e insistir en la necesidad de diversificar su economía a partir de la industrialización en origen de los recursos hidroenergéticos. En 1984 se crea FERTI-NEU (Fertilizantes Neuquinos SA) y a fines de 1989, HIDENESA (Hidrocarburos del Neuquén SA) y ENSI (Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería SE).

Si bien se fracasa en estos intentos, los representantes ante el Congreso logran incrementar y regularizar la liquidación de regalías que llegan a constituir a finales de la década más del 50% del

presupuesto (COPAIDE, 1988). Sin embargo, formalmente devenidas hay que tener en cuenta que el fracaso del Plan Austral y la crisis que se desencadena en las postrimerías del alfonsinismo postergan y complejizan la transferencia de fondos y los mecanismos aplicados por las empresas estatales para la liquidación de las mismas.

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

La repercusión en el espacio provincial de la crisis y reestructuración del capitalismo también se traduce en mayores condicionamientos dado que desarticula los otros mecanismos de transferencia financiera. La conversión de la deuda en bonos negociables, la desaparición de la tarifa Comahue y el régimen de promoción industrial, la paralización de las nego-

ciaciones para la radicación de un polo petroquímico, las nuevas modalidades de implementación de las regalías y los pactos fiscales perjudiciales no sólo redefinen las principales fuentes de ingreso sino que vacían de contenido al federalismo -elemento simbólico característico de la estrategia de legitimación del estado provincial- y provocan la escisión del partido provincial en dos fracciones: sapagismo y sobichismo (Favaro y Arias Bucciarelli, 1995: 253-276).

### 3. Alcances y límites de las políticas de bienestar

El creciente aporte migratorio -acelerado en el período 1960-70, en especial a partir de la construcción del Chocón- impacta sobre un espacio que en sus primeros años de vida autónoma no había resuelto las graves deficiencias en salud, educación, vivienda y comunicaciones, ni definido su

perfil productivo. En las décadas de los sesenta e inicios de los setenta, todos los indicadores revelan la pobreza general de este espacio patagónico y las serias deficiencias en infraestructura básica y social. La baja esperanza de vida, la alta mortalidad infantil, el elevado analfabetismo, la incomunicación, el déficit habitacional, la precariedad en las condiciones sanitarias, entre otras cuestiones, son indicadores que incluyen a Neuquén en un área *subdesarrollada* (COPADEF, 1977).

En este contexto, el gobierno provincial emprende y, en parte, ejecuta un plan de obras públicas encaminado a dotar de infraestructura vial<sup>17</sup> y servicios básicos urbanos<sup>18</sup>. Por otra parte proyecta la instalación de parques industriales en la Capital, Cutral Co y Zapala<sup>19</sup>; gestiona la concreción de planes de vivienda para la capital<sup>20</sup>, políticas que junto con la inauguración del aeropuerto inter-

<sup>17</sup> Hasta la década de 1970 la infraestructura en caminos es sumamente deficiente. Neuquén, con una superficie de 94.000 km<sup>2</sup>, dispone de apenas 2.700 kilómetros de caminos, solo 213 km pavimentados. En la década de 1980, la red se extiende a 5.862 km, aunque el 80% de los caminos provinciales continúan siendo de tierra o enripiados y el mayor avance se observa en las rutas nacionales.

<sup>18</sup> En 1972 la población sin agua corriente en el hogar alcanzaba casi el 50% en los núcleos urbanos

<sup>19</sup> Aunque se ejecutan las obras, serán los regímenes nacionales de promoción industrial (leyes 21608/77 y 22876/83) sumados a los incentivos provinciales y la reconversión de la fruticultura en el Alto Valle de Río Negro, los elementos que incentivan la radicación de importantes establecimientos fabriles en el parque industrial capitalino.

<sup>20</sup> El déficit habitacional que en la década de 1960 se exterioriza en una escasa y precaria oferta, comienza a revertirse por la acción de los créditos otorgados por el Banco Provincia del Neuquén a inicios de los setenta y se intensifica con la creación del IPVU (Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo) en 1977.

nacional y la nacionalización de la universidad provincial -creada en 1964-, comienzan a otorgar a la ciudad de Neuquén el carácter de centro prestador de una variedad de servicios (administrativos, comerciales, educativos, financieros), siendo a la vez sede de reparticiones públicas nacionales y empresas privadas. En otros aspectos del accionar estatal, se conciben empresas públicas vinculadas con la explotación de los recursos forestales CORFONE (Corporación Forestal Neuquina SEP, 1974) y mineros CORMINE (Corporación Minera Neuquina SEP, 1975) y a la recuperación, promoción y comercialización de la producción artesanal mapuche (Artesanías Neuquinas SEP, 1974).

Adquiere, en la expansión del aparato burocrático, un lugar preponderante el establecimiento del Consejo de Planificación. Desde su conformación, el ente establece fluidas relaciones con organismos y programas nacionales e internacionales que contribuyen a afianzar los paradigmas e ideas corrientes en torno del mejor y más racional aprovechamiento de sus potencialidades productivas; creando, a la vez, condiciones favorables a la constitución de redes en las que se articulan grupos de asesores técnicos, funcio-

narios políticos, expertos en desarrollo regional e intereses empresariales. Con todo, la evidencia empírica exterioriza que la preparación de constantes diagnósticos, programas sectoriales y planes de corto, mediano y largo plazos, encuentran dificultades para vertebrar una efectiva modalidad de intervención estatal que, excediendo la retórica del discurso, posibilite la materialización de resultados en el espacio. Más allá de algunos éxitos parciales respecto al fomento del turismo<sup>21</sup>, la construcción de vías de comunicación y de infraestructura urbana, las diversas propuestas tienen reducido alcance en la superación de los desequilibrios regionales, por lo que se refuerza y amplía la concentración productiva y poblacional en el área Confluencia. Por otra parte, los proyectos de radicación industrial elaborados en estrecha colaboración con la CGE (Confederación General Económica), el CFI (Consejo federal de Inversiones) y/u otros organismos nacionales o internacionales durante casi tres décadas obtienen efectos de escasa relevancia y en los casos que logran cierto nivel de ejecución los beneficios obtenidos distan elocuentemente de los fines que los habían originado y justificado. (Arias Bucciarelli, 2008).

<sup>21</sup> Pese a contar con abundantes recursos paisajísticos y posibilidades termales y los numerosos programas elaborados, las posibilidades de expansión se ven limitadas. Un informe oficial describe "... la aún escasa capacidad hotelera y la falta de integración total de la red vial, conspiran para que el turismo alcance el nivel de una industria desarrollada" (COPAIDE, 1989,11).

Entre las políticas públicas que se desarrollan en la década de 1970 merecen destacarse las encaminadas a solucionar los problemas de salud de la población. A partir del Plan de Salud Rural de 1970, el sector público encara una serie de acciones tendientes a diagnosticar y sistematizar la prevención y erradicación de enfermedades endémicas, atacar las condiciones de desnutrición materno infantil y mejorar los servicios asistenciales y cobertura médico-hospitalaria en todo el territorio, con especial presencia en el interior rural. En conjunción con diferentes planes nacionales se materializa una "orientación" de la oferta sanitaria que introduce como modalidad operativa el abandono de la unidad hospitalaria centralizada para privilegiar un sistema de atención médica irradiada. (Villarruel, 1990: 31). En este orden, el espacio es zonificado a partir de un hospital de referencia, se multiplican los centros asistenciales, la capacitación de agentes sanitarios y -ante la ausencia de profesionales especializados- se convoca e incorporan médicos y auxiliares de enfermería. El carácter prioritario asu-

midido y la inversión incrementada y sostenida a lo largo del tiempo posibilitan en una década reducir significativamente las graves falencias sanitarias<sup>22</sup> y convierten al estado provincial en el principal prestador de servicios en materia de salud<sup>23</sup>.

Una situación similar puede verificarse respecto de la educación que evidencia hasta mediados de la década de 1970 serios déficit en cuanto a cobertura, nivel de escolarización y tasa de analfabetismo<sup>24</sup>. Aunque se destina el 8,17% del presupuesto al gasto educativo -2,13% corresponde al financiamiento de la entonces Universidad Provincial creada en 1964- es a partir de la transferencia de establecimientos nacionales a la provincia cuando se registran mayores progresos. El presupuesto aumenta a un 19 %, se diversifica la oferta educativa y la construcción de escuelas cubre todo el ámbito territorial<sup>25</sup>. Al atender a la heterogeneidad espacial, también se regionaliza el sistema, implementando escuelas móviles que brindan educación primaria a la población rural y se expande el nivel medio a todos los núcleos urbanos. El desarrollo de estas

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

<sup>23</sup> En la década de 1990 el sector público cubre el 93% de la oferta sanitaria

<sup>24</sup> En 1970 representa un 14,6% (32,1% rural y 8,8% urbano).

<sup>25</sup> En 1963 funcionaban 153 establecimientos educacionales de los cuales 141 eran nacionales; en 1988 los establecimientos se habían incrementado a 820, siendo provinciales 774.

políticas alcanza un éxito significativo<sup>26</sup>.

La ampliación cuantitativa del sistema sanitario y educativo no sólo impacta en la resolución de los problemas específicos, sino que canaliza la demanda laboral de buena parte de los grupos migrantes, los que encuentran, por la implementación de variados planes de vivienda, un acceso rápido a la solución habitacional. La vivienda, fundamental para acompañar el crecimiento demográfico, el asentamiento y la estabilidad social de los residentes opera un incremento de 21.889 unidades habitacionales en 1960, a 34.466 en 1970 y 59.180 en 1980. La variación porcentual en la industria de la construcción durante el decenio 1960-1980 es del 170,4% lo que actúa como factor trascendente en la generación y distribución de ingresos por la posibilidad que tiene esta actividad de incorporar mano de obra. Durante la década de 1980 los complejos habitacionales crecen, en muchos casos, a un ritmo superior al de la población y se extiende su construcción fuera de la Capital y su área de influencia, beneficiando a otras localidades

del interior provincial y rebatiendo el déficit de tipo cualitativo propio de las áreas rurales. La incidencia de los planes oficiales en la solución de los problemas habitacionales que entre 1980 y 1990, registra un incremento del 85 por ciento.

Ahora bien, en la explicación de estas transformaciones e inversiones provinciales se comprueba que la principal fuente de ingreso lo constituyen los fondos nacionales, ya que los gravámenes propios derivados del poder de imposición que acuerdan las leyes a los estados autónomos reflejan escasa participación en la composición del presupuesto provincial (no superan el 10%). La estructura presupuestaria provincial demuestra que en los años 1970 los recursos con que cuenta provienen básicamente de la coparticipación federal de impuestos que gira entre el 40 y el 50% del ingreso. Las regalías aunque en una tendencia ascendente, resultan todavía bajas, mientras que los aportes no reintegrables y otros mecanismos de transferencia financiera<sup>27</sup>, si bien en porcentajes variables, significan el mayor ingreso.

<sup>26</sup> En 1960 la tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más representaba el 19,1%, reduciéndose a un 9,7% en 1980 y a 5,3% en 1991.

<sup>27</sup> Por ejemplo aportes no reintegrables, créditos para obras públicas, apoyos técnicos, tarifas preferenciales y partidas especiales; a los que se suman convenios con los diferentes niveles del entramado institucional de la nación -organismos de planificación, entes reguladores, empresas públicas, banca oficial- que posibilitan acceder a recursos provenientes del financiamiento internacional o ingresar a planes y programas de salud, educación o vivienda; además de los subsidios directos que pueden negociarse por vía ministerial o parlamentaria.

De este modo, en los años analizados, el desenvolvimiento de la economía en este espacio conforma una organización económica caracterizada por la no industrialización de los recursos en el lugar de origen y la paulatina consolidación de un perfil energético-exportador, cuya dinámica reproductiva se sostiene sobre la demanda y las inversiones del Estado nacional y sus entes de carácter empresario; el aumento del gasto público provincial y el continuo acrecentamiento de los servicios<sup>28</sup>. Tanto desde la instancia provincial como desde las empresas nacionales que explotan los recursos, se favorece la generación de empleo y se expanden y amplían los beneficios sociales<sup>29</sup>. Ello permite a un sector importante de la heterogénea población asentada sobre la provincia acceder a un nivel y calidad de vida que posibilita la movilidad social ascendente, generando nuevas expectativas. Las mismas se ven incrementadas por el propio gobierno emepenista que al difundir la imagen de Neuquén como "isla del bienestar" incentiva el arribo de más personas<sup>30</sup>.

Por las características de los grupos migrantes, se constituye

una sociedad integrada en un gran porcentaje por sectores medios, los que por variadas circunstancias, tanto por su vinculación con las obras del Estado nacional como por las oportunidades que ofrece el ámbito privado o la burocracia estatal, constituyen en una década aproximadamente los sectores medios enriquecidos. Ello no encubre la otra cara de la migración masiva, la existencia de una población pauperizada que se instala en los alrededores del centro capitalino constituyendo un creciente cinturón periférico, la pervivencia de comunidades originarias sin acceso a la tierra y el retraso y la marginalidad de las poblaciones del interior, fundamentalmente las asentadas sobre el deprimido ámbito rural del noroeste de la provincia. La falta de fuente de trabajo y la crisis de las economías de subsistencia provenientes de la etapa territorialiana, derivan en un proceso de expulsión poblacional que recién comienza a desacelerarse con la concreción de planes oficiales de vivienda, una mayor cobertura de servicios básicos, la generación de empleos en el sector público y la fundación de once núcleos urbanos, entre 1988 y 1991.

<sup>28</sup> El PBP desagregado por sectores, revela un incremento sustancial del sector terciario con 45,5% en 1960, 41,5% en 1970, 61,6% en 1980 y 50% en 1990, que se verifica también en el nivel de empleo y en el de inversión. (COPADE, 1980/1990).

<sup>29</sup> La tasa de empleo para el período de referencia se ubica en 2,2%. Respecto del empleo público se observa un fuerte crecimiento: pasa de 5.422 empleados en 1978 a 12.360 en 1982, 29.802 en 1991 y 32.825 en 1999.

<sup>30</sup> Según datos del INDEC, el incremento de la población total de Neuquén, considerando el proceso migratorio y el crecimiento vegetativo alcanzó para el período 1980/91, el 59,5%.

Con la recuperación de la institucionalidad constitucional en 1983, la sociedad neuquina revela núcleos con importante capacidad de movilización y reclamo que demandan a la instancia provincial respuestas a una multiplicidad de problemas. El fuerte crecimiento poblacional que se venía verificando desde hacía más de una década, unido al hecho de la nueva situación política plantea fuertes y variadas expectativas en los habitantes, quienes adoptan una actitud que adquiere contornos abiertamente contestatarios. “Este comportamiento no sólo se verifica en el nivel individual sino también en las características que reviste la Iglesia, la fortaleza del movimiento por los Derechos Humanos, el activismo de las juntas vecinales, y la creciente autonomía del sindicalismo local” (Favaro y Arias Bucciarelli, 2003: 51).

Entre los gremios más combativos se destaca la UOCRA (construcción), que registra dos conflictos prolongados y duramente reprimidos en 1984 y 1986 y ATEN (docentes) creado en 1982 que logra una activa participación de sus afiliados, demostrando una alto poder de convocatoria. Por otra parte, la integración de los empleados estatales en ATE (1985), inicia un largo proceso de conflictividad, en particular cuando se conforma la línea interna de los trabajadores neuquinos que plantea autonomía del movimiento sindical, del Estado, de los

gobiernos y partidos y fundamentalmente alejada del movimiento popular neuquino.

En la década de 1980, la modalidad regulativa de la administración provincial adquiere una incidencia sustancial en el crecimiento económico y el desarrollo social, dado que las actividades más dinámicas -explotación de petróleo y gas, generación de electricidad, construcción, comercio mayorista y minorista-, están directa o indirectamente asociadas con la capacidad estatal de reproducir en el ámbito provincial la estructura de acumulación. La propuesta no presenta contradicciones para el resto de los sectores, cuya posibilidad de acumulación siempre estuvo orientada a satisfacer las necesidades del consumo personal y a la provisión de bienes y servicios. La ampliación en la cobertura de los programas sociales (salud, vivienda, educación, comunicaciones, esparcimiento), el crecimiento y diversificación en la demanda y el bajo nivel de presión tributaria interna, entre otras cuestiones, concurren a legitimar esta estrategia.

Por otra parte, no puede desconocerse al clientelismo como características esencial en el ejercicio del poder político del MPN. Atendiendo a las particularidades socioespaciales de la provincia, se trata de una práctica con dimensiones tanto urbanas como rurales que aplicada con diferentes estrategias “no excluye a pro-

ri a nadie del mercado de prebendas” (Graziano, 1997: 22). Resulta claro que, tanto en el nivel provincial como municipal, la relación está vigorosamente institucionalizada por la estructura burocrática provincial y las organizaciones y expresiones barriales propias del partido que mediatizan la relación colectiva de los ciudadanos con las esferas del poder político.

#### 4. Economía de enclave y estado de bienestar

La economía neuquina constituye, según una variada historiografía local y nacional, un *enclave económico* cuando se intenta tipificar su matriz productiva. Al respecto, sobre la base de lo desarrollado en esta ponencia emergen una serie de elementos que habilitan a poner en cuestión este supuesto.

En primer lugar, la plena definición del perfil energético-exportador y la consiguiente posibilidad de plantear un enclave se verifica recién en la década de 1980, no permitiendo explicar la configuración y reproducción del estado provincial en las dos décadas previas. En segundo lugar, aunque se admita la posibilidad de utilizar tal concepto, la revisión que la literatura sobre el tema viene realizando obliga necesariamente a reconceptualizar su alcance.

En los últimos tiempos diferentes estudios complejizan la tradicional visión de espacio económico

cerrado, sin externalidades, producto de la inversión directa extranjera y con escasa o nula intervención del Estado nacional -más allá de la captación de ingresos fiscales- en el control del proceso productivo. En general esta caracterización, referenciada en una mirada en torno de las experiencias de las regiones bananeras, azucareras o mineras en América latina, plantea un vínculo estático entre un centro exógeno y una economía “huésped”, donde es común utilizar expresiones tales como la conformación de “un estado dentro del estado” o el logro del “desarrollo del subdesarrollo” ( Le Grand, 2006: 145 ).

En el enclave, todo está vinculado con el centro, el resto de las actividades económicas existen en función de la actividad del dominante y los principales recursos locales y el sostenimiento de la infraestructura urbana devienen en salarios, demandas de servicios y comunicaciones que brindan las empresas del sector. También tiene alta composición migratoria de su población, ausencia de población de origen y existencia de niveles salariales por encima de la media nacional, con un comportamiento migratorio que lo hace un polo de atracción poblacional, en particular de trabajadores varones, en edad activa.

Sin embargo, el concepto “enclave” tiene una especificidad económica y social. Ello es así dado que se refiere a un tipo de formación

que se constituye en una organización productiva con características sociopolíticas y económicas particulares. Como propone Salvia (1997, 17-26) el concepto tiene dos dimensiones: la económica (estructura sectorial, relaciones sociales, técnicas de producción y vínculos con el Estado y la economía nacional y mundial) y la social (estructura social de trabajo, organización política y gremial, diferencias y jerarquías sociales, vida comunitaria). Ambas se presentan y entrecruzan en un enclave.

Por ello, la descripción de la economía de enclave que realizan algunos estudios, se ajusta *relativamente* a lo que sucede en Neuquén, porque para entender cómo el capitalismo se desarrolló a lo largo del tiempo en este espacio se deben atender también a las prácticas políticas y económicas de los actores situados en el área. Es justamente por medio de estudios locales; entendido lo local como “resultado de influencias globales más grandes, nacionales y regionales” (Le Grand, 2006:147) y la incorporación de la dimensión histórica en el análisis cuando se puede poner en tensión los modelos generalizantes y en buena parte de los casos, con escasa evidencia empírica, presentes en este tipo de interpretaciones. Desde esta perspectiva, resulta importante avanzar en la revisión que desde la década de 1990 están generando las universidades estadounidenses, cuando

antropólogos y en particular, historiadores, asumen las llamadas regiones de enclaves como un ‘prisma fascinante’ a través del cual explorar la complejidad, dinámica y experiencias vividas. En este sentido, “las sociedades de enclaves también proporcionan un objeto en escala micro y ricamente texturado que permite resolver empíricamente problemas teóricos, analizar conflictos sociales, económicos, políticos e ideológicos que producen estos procesos de transformación capitalista” (Le Grand, 2006:146).

Recordemos que el Estado nacional desarrolló en el espacio objeto de estudio, áreas de exploración y explotación de petróleo, gas e hidroelectricidad, algunas desde comienzos del siglo XX, situación que se profundizó con la definición del perfil energético exportador y se mantuvo hasta el proceso de privatización de las empresas estatales, YPF, Gas del Estado e Hidronor en los años '90. Mientras se realizó la explotación de los recursos bajo el régimen de empresas estatales, el excedente se remitió casi *en su totalidad* fuera de la región que recibe regalías (porcentual que perciben las provincias en función del valor de la producción del recurso obtenida); aportes que se vuelcan en el propio circuito productivo local. Esta situación no convierte a Neuquén durante la etapa de explotación de los recursos por parte de los entes estatales en una economía de enclave.

Si asumimos que los estados provinciales son diferenciaciones internas del Estado nacional, que siendo una única entidad se materializa en dos instancias, no es posible plantear la vinculación entre un agente exógeno y la realidad local. Si bien la apelación discursiva del partido provincial centró la creación de una identidad basada sobre la permanente confrontación con el Estado nacional, la utilización por parte de los estudios académicos de tal estrategia, contribuye a fortalecer los mecanismos de legitimación del MPN que como se demuestra en la ponencia constituyó tradicionalmente sus presupuestos con fondos nacionales.

Con las salvedades antes mencionadas respecto a la reconceptualización de "enclave", resulta factible postular que a partir de la privatización de las empresas estatales en la década de los '90 -bajo control de grupos transnacionales- y el cambio en la composición de las exportaciones argentinas -que incorporan decididamente el rubro energético- el espacio de referencia se convertiría en **una economía de enclave**.

Hasta los años 1980 Neuquén tiene un presupuesto básicamente conformado por aportes no reintegrables, subsidios, coparticipación y en menor proporción, regalías. Estos ingresos no devienen del desarrollo de actividades productivas genuinas, sino -mayoritariamente- de una modalidad de conexión entre Estado provincial y

Estado nacional que se caracteriza por una pragmática negociación con los poderes de turno. Esta tradicional política del estado provincial y su partido gobernante, iniciada en 1963, se materializa en una permanente relación de tensión-transacción cuyo soporte simbólico es la apelación al "federalismo vs. el centralismo" y sus consecuencias prácticas, la obtención de beneficios con gobiernos nacionales de distinto signo político y comparativamente con mayores aportes que otras provincias con baja densidad poblacional.

Hacia el final de los años 1960, Neuquén gana posiciones en el conjunto de los estados provinciales en materia de gasto público, situación que se mantiene en 1973, con un ingreso de aportes discrecionales que resulta paradójico dado que se manifiesta en el marco del enfrentamiento electoral MPN-Frejuli en torno de la representación del "auténtico" peronismo en el espacio. Más aún, el nivel de inversión nacional se recupera e incrementa en el transcurso de la última dictadura, creciendo en gasto más que el promedio de las provincias patagónicas (Pilatti, 1990: 4-5).

Con la llegada de la democracia, la instancia local mantiene una expansión del gasto, liderando las provincias patagónicas, con cinco puntos arriba a la de Río Negro, por ejemplo, que coincidía en signo político con el gobierno nacional. Por lo tanto, hay una

dinámica del gasto público para la sociedad neuquina en fuentes de trabajo, en la administración, en obras y en servicios básicos, que no provienen precisamente ni mayoritariamente de las regalías. Se observa con claridad, la política del gobierno emepenista, de no perder posiciones en el nivel nacional recibiendo crecientes aportes, buena parte de ellos, no reintegrables.

En los años '80, se define el perfil hidrocarburífero de la provincia, ya que se ponen en producción los yacimientos que aportan los mayores volúmenes de gas y petróleo; implicando la posibilidad de obtener un aumento significativo en las regalías. Sin embargo, el contexto político durante la gestión del radicalismo en el nivel nacional (1983-89) traba de algún modo el envío de las remesas; circunstancia que provoca un juicio millonario a la Nación por parte de las provincias petroleras, obteniendo Neuquén -años después- resultados positivos.

Si hasta los años 1980 no es posible afirmar que Neuquén se convierta en una provincia hidrocarburífera y en los noventa se privatizan las empresas estatales, ¿cómo explicar de dónde se extrajo el excedente en las década previas y los recursos financieros para ejecutar políticas públicas que beneficiaron a la sociedad provincial, en sectores clave como salud, educación, vivienda e infraestructura? Dicho en otros términos, la negociación perma-

nente del gobierno local proveyó a la instancia local de coparticipación, aportes no reintegrables y subsidios importantes; luego, la explotación de sus recursos energéticos en los momentos de auge de las empresas estatales, subsidió el territorio donde se encontraban por el capital físico y simbólico ejecutado. Asimismo, la estrategia de desarrollo regional adoptada, operó 'derrame' de las áreas circundantes; esto es, durante la pervivencia de la versión populista-estatista del partido provincial, materializada en las gestiones de Felipe Sapag (1963/66, 1970/72, 1973/76, 1983/87 y 1995/99) y Pedro Salvatori, (1972/73 y 1987/1991) y la pervivencia de los técnicos y profesionales del COPADE en los gobiernos de facto.

Respecto de los sindicatos que ocupan un lugar central en la vida institucional social de los enclaves, debido a la estrecha relación entre el centro productor y el centro urbano y son la instancia institucional para los reclamos gremiales referidos a cuestiones sociales o salariales, no se verifica en las áreas petroleras neuquinas, Plaza Huincul y la localidad de servicios, Cutral Co, la mayor conflictividad; esta actitud se refuerza y exterioriza claramente cuando, por ejemplo el SUPE (Sindicato Unido Petroleros del Estado), prácticamente se desvincula de la lucha en los momentos de la privatización de YPF. Antes bien, los sindicatos promotores de los conflictos

más importantes, con creciente grado de radicalización social y política, son los vinculados con la construcción y en mayor medida con los empleados estatales.

El otro presupuesto utilizado en la historiografía local, se refiere a Neuquén como un modelo de "estado de bienestar", concepto sobre el que es necesario también realizar una serie de precisiones dado que se trata de un área de estudio localizada en un país latinoamericano y que a la vez presenta ciertas especificidades derivadas de su tardía incorporación al sistema federal argentino.

El *estado de bienestar*, modalidad típica de organización estatal en la segunda posguerra mundial, surge como el resultado combinado de varios factores en los países centrales y responde a un ciclo expansivo en la dinámica reproductiva del capitalismo global. Su emergencia es producto de una particular evolución histórica que determina su concreción en sociedades del capitalismo avanzado y tiene como objetivo predominante el bienestar y la realización de los ciudadanos en una amplia gama de aspectos vinculados con las exigencias y satisfacción de múltiples necesidades y demandas. En este orden, el Estado implementa una serie de estrategias que lo convierten en el principal impulsor del desarrollo, la contención y articulación regional y fundamentalmente, en el sustancial productor y garante de un orden social incluyente.

En esta dinámica, que reconoce tendencias políticas diferentes, en especial las asociadas con el reformismo socialdemócrata, grandes sindicatos industriales abogan por esquemas amplios de seguro obligatorio y leyes de protección social que institucionalizan un red de contención y mediación estado-sociedad, tanto en lo económico, en lo político, como en lo sociocultural. Para los países centrales su vigencia se traduce en seguridad social, empleo pleno, salud, educación, vivienda, asistencia relacionada con la pobreza y una mayor participación articulada en torno de grandes partidos con principios asentados sobre la defensa de lo público y la expansión del régimen democrático.

Esta forma de Estado tiene instituciones que se forjan a la vez como medio y resultado de luchas en torno de la distribución del poder en el interior de los dominios sociales y estatales. Conceptualmente, el estado benefactor se transforma en una experiencia por la cual se politiza el proceso de acumulación, para ejercer políticas, respaldadas por el grupo de poder con base social de sectores populares y medios. En última instancia, como lo caracteriza Offe (1990: 3-18) durante su vigencia parece conciliarse la tensión entre economía capitalista y política democrática. Su frontera puede ser quitarle ritmo, alcance y volumen a las políticas estatales, es decir, el estado no continúa

proporcionando 'bienes públicos'. Implica, a la vez, también planificación y regulación de la economía, frontera presionada por las fuerzas sociales exteriorizadas dentro del aparato del Estado, con disputas sobre salarios y condiciones dentro del sector estatal.

Con todo, este modelo paradigmático, se asienta sobre una sociedad civil relativamente fuerte, que mantiene grados de autonomía y una dinámica participativa que interactúa con las esferas del sector público. Es decir, aunque el *welfare state* concreta políticas de bienestar y alcanza una activa presencia en la regulación del proceso productivo, no adquiere, a diferencia de los países latinoamericanos, una determinación tan profunda en la configuración de la sociedad. Por lo contrario en el caso de los países periféricos, la ampliación de las funciones estatales, en general, deviene en una fuerte injerencia "tanto en el modelo del desarrollo, en la constitución de los actores e identidades, como en la misma vida cotidiana" (García Delgado, 1994: 28).

El proceso que se desarrolla en Neuquén respecto de la articulación estado-sociedad provincial, acentúa estos rasgos otorgando al poder político un rol fundamental en la orientación, organización y creación de bases materiales y simbólicas para la legitimación de la intervención estatal. En este sentido, en una situación de rápida urbanización y crecientes flujos

migratorios, el manejo estatal contribuye a la modernización, y de alguna manera, al impulso de una articulación social que altera el mundo de representaciones proveniente de la etapa territorialiana e integra, con diferentes modalidades y estrategias, la cambiante composición poblacional al nuevo orden político.

En consonancia con ideas vigentes en torno de la planificación y el desarrollo, en parte asumidas por el gobierno nacional en los años sesenta, la creación del COPADE -organismo que resume la propuesta desarrollista dominante- contribuye a la difusión de un ideario cercano al estatismo y a la articulación de una propuesta que, con limitaciones, permite impulsar "modelos de bienestar" no sólo en los momentos constitucionales, sino también en los regímenes de facto.

El triunfo del MPN, a cinco años de haber alcanzado el espacio la autonomía institucional, otorga a este entramado partidario una posición central en la definición de las orientaciones que caracterizan la dinámica societal en la nueva provincia. El movimiento político desde el inicio, concibe una forma de pensar el estado para entrar en sintonía con el ideario internacional y construir y ampliar las bases de su propia legitimidad. Por ello define la intervención estatal en áreas, precisa e implementa políticas y diseña instituciones e instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. Si bien los principios del

constitucionalismo social se encuentran plasmados en la propia Ley Fundamental de la provincia sancionada en 1957, es el grupo que controla el aparato estatal en los años '60 el que reformula algunas cuestiones, amplía otras e incorpora nuevas, a través de una retórica planificadora que adquiere una concreción más efectiva y obtiene, en algunos aspectos, como el sanitario, resultados altamente positivos.

Desde esta época puede advertirse una tendencia hacia la centralización política y la redistribución económica, manifestando particular relevancia la expansión del estado hacia la sociedad mediante un acrecentamiento de la inversión y programación de la obra pública; la paulatina generación de una identidad político-ideológica en la que predominan los valores que atienden al bienestar, la integración y la cohesión social y por último la definición de un sistema político caracterizado por un partido hegemónico que se sustenta sobre las condiciones de liderazgo personal de sus principales referentes y la constitución de redes clientelares y relaciones de patronazgo con la población.

Frente a la complejización de la sociedad en la década de 1980 y en un marco de institucionalidad democrática, el MPN profundiza políticas sociales y asistenciales y avanza en la solución de los problemas educativos, habitaciones y de infraestructura social básica en especial en los núcleos urbanos

del vértice oriental y sobre todo en la capital neuquina. Ésta, que registra el asentamiento de la mayor parte de los migrantes -internos y externos- y rápidamente se transforma en un espacio social heterogéneo y en permanente movilidad, demanda constantes y renovados servicios y prestaciones que, en muchos casos, superan la capacidad de respuesta del gobierno provincial. De este modo, el mejoramiento en la calidad de vida, las posibilidades ocupacionales y de ascenso social de los sectores medios urbanos y otros sectores vinculados con la expansión de los servicios y la explotación energética, coexiste con realidades contrapuestas en los barrios periféricos de la ciudad que registran altos índices de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

A estos desequilibrios sociales en el área más desarrollada del ámbito provincial, se suman los espaciales, ya que el interior, a pesar de los múltiples proyectos y programas elaborados en función de sus potencialidades productivas, recién comienza a integrarse a finales de la década mediante la extensión en el sistema de comunicaciones, la concreción de complejos habitacionales, la fundación de pueblos y la creciente expansión del empleo público. A ello se agrega, en el sur cordillerano, un mayor impulso a la actividad turística. El norte, en cambio, aún mantiene una ganadería de subsistencia y trashumante practica-

da en tierras fiscales que reconoce una práctica y una cosmovisión previa a la ocupación militar del espacio.

El constante ingreso de fondos federales, por coparticipación, aportes no reintegrables, obra pública nacional, en un primer momento, y regalías, después y la diferentes proyecciones y propuestas en torno de la diversificación productiva y la implantación industrial -reiteradas en los planes que se redactan y las negociaciones que se formulan y gestionan-; en la práctica no alcanzan a desarticular la configuración espacial heredada ni estimular una variante de crecimiento diferenciada, en el sentido de afianzar un sector privado con un grado de mayor autonomía frente al accionar estatal. En este orden, la planificación provincial -sin negar ciertos resultados positivos- no deriva en políticas destinadas a concretar inversiones y encadenamientos productivos de real incidencia regional y menos aún, generar condiciones para afianzar una alternativa menos dependiente del perfil energético exportador funcional a los objetivos y modalidades de expansión del poder central.

De este modo, Neuquén, en los años de referencia, puede definirse como una instancia caracterizada por la fuerte presencia del estado local, interpenetrado por un partido hegemónico, que mediante la instrumentación de diversos mecanismos en la redis-

tribución de crecientes y diversificados aportes nacionales, asume la obligación de suministrar a través de políticas públicas, contención e integración a la mayor parte de sus ciudadanos, sin originar, con ello, procesos productivos genuinos. Dicha estrategia se concreta a partir de una combinación de políticas universalistas y homogeneizadoras claramente institucionalizadas, como es el caso de salud y educación y en menor medida, vivienda y una serie de prácticas tradicionales más ligadas con la ayuda social directa, el asistencialismo y otros dispositivos típicos de una relación clientelar.

Con todo, y en comparación con otras realidades provinciales, la experiencia neuquina en los años objeto de estudio ejemplifica la implementación de *políticas de bienestar*. Al respecto, con los desequilibrios y heterogeneidades expuestas, mantiene hasta los cambios estructurales de los noventa, tendencias marcadas por el compromiso de los poderes públicos en planificar, proteger y otorgar incentivos directos e indirectos a la población; ocultando la crisis general y postergando reformas y ajustes. Una década más tarde respecto del resto de los estados argentinos, el quiebre estado-sociedad también se exterioriza en el espacio analizado; los soportes materiales y simbólicos del "bienestar neuquino" entran en crisis y la legitimidad política del partido hegemónico se fragmenta.

## Bibliografía

- Arias Bucciarelli, Mario (2008) "Discutiendo interpretaciones. El impacto del desarrollismo en el espacio neuquino", en *Revista de Historia*. Neuquén, Educo, 11 (en prensa).
- Arias Bucciarelli, Mario (2004) "El Neuquén de Los '90. Conflictividad social y expansión ciudadana en un espacio provincial", en Beatriz Davilo (comp.) *Territorio, Memoria y relato en la construcción de Identidades*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, tomo II.
- Arias Bucciarelli, Mario (1999) "El estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención", en Favaro, Orietta (Dir) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén, Cehepyc/Clasco-UNCo.
- Arias Bucciarelli, Mario; González, Alicia, et al (1993) "La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino", en Favaro, Orietta (Directora) *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Bandieri, Susana (2005) "Ensayo bibliográfico", en *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Favaro, Orietta (2005) "El modelo productivo de provincia y la política neuquina", en Favaro, Orietta (Coord) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina*. Buenos Aires, La Colmena.
- Favaro, Orietta (1987) "Notas sobre el estado provincial como subinstancia de dominación", en *Boletín del Departamento de Historia*. Neuquén, UNComahue, 9.
- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (2003) "El ciudadano corrido de la política. Protestas y acciones en la preservación de los derechos a la inclusión", en *Boletín Americanista*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 53.
- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (1999) "El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y lucha faccional en el partido gobernante", en Favaro, Orietta (Dir). *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc/Clasco-Universidad Nacional del Comahue.
- Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (1995) "El nuevo escenario político. Elecciones y crisis en un espacio provincial. El Movimiento Popular Neuquino: ¿ruptura o continuidad de una forma de hacer política?", en **Realidad Económica**, Buenos Aires, IADE, 135.
- García Delgado, Daniel (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Tesis/Norma.
- Graciano, Luigi (1997) "Clientelismo", en Falletti, Tulia et. al. (Comp.) *Clientes y Clientelismo en América Latina*, Buenos Aires, UBA.
- Le Grand, Catherine (2006) "Historias transnacionales: nuevas interpretaciones de los enclaves en América Latina", en *Nómadas. Revista del Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos de la Universidad Central*. Bogotá, Clasco, 25.

- Offe, Claus (1990) "¿La democracia contra el Estado Benefactor?", en *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Colectivo Editor, 2.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México, Alianza.
- Palermo, Vicente (1988), *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, CEAL, 212.
- Pilatti, Mario (1990) "Dinámica del gasto público provincial argentino. Particularidades del caso neuquino", en *Cuadernos de la Facultad de Economía y Administración*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, policopiado.
- Rofman, Alejandro (1999) *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Ariel.
- Salvia, Agustín y Marta Panaia (comps) (1997), *La Patagonia privatizada*, Buenos Aires, CEA-CBC- UBA.
- Villarruel, José (Dir) (1990) *Estado, sociedad, salud : Neuquén, 1944-1972*. Neuquén, Ministerio de Salud Pública-Neuquén-UNComahue.

## Repositorios y Fuentes

- COPADE, *Fundamentos teóricos para una estrategia de desarrollo*, Neuquén, 1966.
- COPADE (1977) *Diagnóstico de la situación provincial*, Neuquén, Tomo I
- COPADE, NEU, *Bases para el desarrollo de la Provincia del Neuquén y Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo Provincial*, Neuquén, 1984, 2 T.
- COPADE, NEU, *Estudios, proyectos y acciones desarrolladas por la Secretaría del Copade (1983-86)*, Neuquén, 1987.
- COPADE, *Anuarios estadísticos*, 1980/ 1990.
- COPADE, (1984) *Información básica y problemática de la provincia del Neuquén*, Neuquén.
- COPADE.(1988) *Los hidrocarburos y la economía del Neuquén*, Neuquén.
- COPADE.(1989) *Estrategias para el desarrollo*, Neuquén.
- GOBIERNO PROVINCIAL NEUQUINO, *4 años claves*, Neuquén, 1991.