

SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Sociedad, Gobierno y Administración Pública
"Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad"

Córdoba, 27 a 29 de noviembre de 2003

Ponencia: ***"Reflexiones acerca de la imbricación Estado-Partidos Provinciales"***

Autoras: Mgr. María E. Vaccarisi y Lic. Ana María Godoy

RESUMEN

Desde mediados de los 90, hemos iniciado un proceso de conocimiento acerca de la implementación de las políticas sociales realizadas por el Estado provincial neuquino. La primer aproximación consistió en un registro, sistematización y análisis de los recursos sociales disponibles en el Estado (tanto nacional, provincial como municipal) para dar respuesta a los problemas sociales. Posteriormente, avanzamos en el análisis de dichas políticas como estrategias de legitimación de un modelo de estado a nivel provincial, y actualmente estamos indagando los procesos y factores que confluyeron/confluyen para materializar esta función – analizados desde la perspectiva de diferentes actores sociales-.

El Estado provincial neuquino desde 1963 está gobernado casi en forma ininterrumpida por el mismo partido político, produciéndose – como expresa la Dra. Orietta Favaro - una “estatalización del partido”. Esta simbiosis entre estado, gobierno y partido político es a nuestro entender el principal obstáculo a resolver en la provincia de Neuquén, si se pretende reconstruir el sentido del Estado y consolidar su institucionalidad. Situación acompañada por la existencia de una débil oposición - particularmente conformada por los partidos nacionales tradicionales -, siendo un rasgo a destacar la ausencia o escasa voluntad de poder por parte de esa oposición.

En el campo de la problemática social es fundamental la reconstrucción del sentido del Estado y su institucionalidad, inicialmente mediante un funcionamiento adecuado de la división de los tres poderes estatales, proceso que debe tener como eje rector la consolidación de una ciudadanía plena. Este proceso, mirado desde la perspectiva de los usuarios de servicios estatales – los ciudadanos-, ha de tener en cuenta que el desconocimiento acerca de los recursos estatales disponibles para dar respuesta a diferentes problemas y demandas sociales actúa como un obstáculo central en dicha resolución.

Múltiples factores juegan en la resultante del desconocimiento, entre ellos podemos mencionar competencia interjurisdiccionales (nación-provincia-municipio), acentuada estos últimos años por la existencia en el gobierno de la capital no perteneciente al partido provincial, “temor” a que se incremente el número de demandas; el juego de poder entre las diferentes “fracciones” existentes al interior del partido provincial – que se materializa en la “ocupación” de determinadas áreas de gobierno, con el consecuente manejo de recursos -, donde la visión del usuario abarca una amplia gama de connotaciones desde “cliente”, “afiliado”, “neuquino” pero casi ninguna está cercana al concepto de ciudadano.

I. Introducción

Desde mediados de los 90, hemos iniciado un proceso de conocimiento acerca de la implementación de las políticas sociales realizadas por el Estado provincial neuquino. La primera aproximación consistió en un registro, sistematización y análisis de los recursos sociales estatales disponibles (tanto nacional, provincial como municipal) para dar respuesta a los problemas sociales. Posteriormente, avanzamos en el análisis de dichas políticas como estrategias de legitimación del modelo de estado provincial, y actualmente estamos indagando los procesos y factores que confluyeron/confluyen para materializar esta función –analizados desde la perspectiva de diferentes actores sociales–.

Es justamente durante esta última década del Siglo XX, que las estrategias desarrolladas a partir del 70 en el campo de las Políticas Sociales, comienzan a desarticularse y/o modificarse. Se restringen las intervenciones sociales estatales al tiempo que la "democracia" queda "cuestionada-denegada" por los procesos de descuidadización a los que se ven sometidos los neuquinos.

Lo dicho no supone instituir a Neuquén como un caso único y aislado del espectro nacional, sino reconocer sus peculiaridades y matices a la hora de reflexionar sobre las posibilidades de "*reconstrucción de la estatalidad*", teniendo en cuenta la *transición*, *instituciones* y el sentido de *governabilidad*" que ha primado en esta provincia y por ende delimitar el "*campo de juego o escenario*" desde donde pensar y diseñar las estrategias -intra y extrasistémicas- para recuperar el sentido del Estado y su institucionalidad a través del pleno funcionamiento de la división de los tres poderes, asegurando así, la direccionalidad del proceso de consolidación del **estado de derecho** y la **democratización de la sociedad toda**.

En tal sentido, ponemos a consideración el presente trabajo que incluirá:

- ◆ Un sintético diagnóstico situacional de la realidad neuquina en sus múltiples dimensiones, siguiendo para ello "*un modelo que capte el modo de funcionamiento y la importancia del despliegue de las instituciones en las regiones de menor desarrollo relativo*" desarrollado por Roxana Rubins y Horacio Cao en "*Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los estados provinciales*"¹.
- ◆ Algunas consideraciones y observaciones a los ítems y/o presupuestos planteados por Rubins y Cao, en tanto concebimos sus aportes como una **herramienta analítica dinámica**, que nos permite "*analizar profundamente el aparato del estado y sus determinantes internos y externos, ...[el] juego de fuerzas producto de la interacción de diferentes actores y grupos sociales que están imbricados con las decisiones del sector público y ...comprender la lógica de las decisiones de las administraciones públicas*"².
- ◆ Reflexiones y conclusiones *prospectivas* que tiendan al "*desafío...[de] gestar condiciones que permitan vertebrar un pensamiento... rompan con el ...culto a la técnica y a las estrategias de gestión. Entendidas estas...como <gestión de lo que hay> y expulsión definitiva de la noción de cambio y transformación del debate teórico y conceptual*"³.

II. Breve Caracterización del Contexto Histórico Político de Neuquén

Neuquén es una de las regiones de desarrollo tardío en el país y de notable evolución sociodemográfica. Su crecimiento económico se asentó en la conjunción de tres complejos de producción:

- el más antiguo, es el proveniente de las actividades agroindustriales del complejo frutícola del Alto Valle,

¹ **Roxana Rubins** Investigadora del CEPAS y **Horacio Cao** Investigador y miembro del Directorio del CEPAS. El trabajo utilizado aquí fue desarrollado, según los autores, en la línea de investigación del CEPAS "Administraciones Públicas Provinciales", tomando elementos de la investigación "Las provincias periféricas y la crisis", 1997

² Rubins y Cao "Técnicos y políticos...op.cit.

³ **Claudio Lozano**, "Razones para una convocatoria. Crisis en el Pensamiento. La relevancia...", en "El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo" C.Lozano (comp.) CTA-Eudeba-1999

Reflexiones acerca de la imbricación Estado-Partidos Provinciales (Vaccarisi – Godoy)

- el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos: la construcción del complejo “Chocón” y su posterior administración por empresas estatales,
- y la explotación de la cuenca neuquina de petróleo y gas.

Desde la década del 70 hasta mediados los 90, el rol del Estado ha sido fundamental como motor de crecimiento, en tanto demandante de trabajo y/o constructor de viviendas y como principal comprador de servicios y bienes de los empresarios regionales.

Pero al mismo tiempo, este desarrollo presenta una gran vulnerabilidad por:

- el reducido número de bienes que se producen y exportan con posibilidades mínimas de fijar precios y condiciones,
- la producción de tipo capital-intensivo y el carácter de recurso no renovable del petróleo, configuraron una realidad con ciertos riesgos y marcadas concentraciones,
- su lejanía de las “grandes ciudades puerto” no le permitieron contar con las ventajas de las “economías externas”, y
- su financiamiento, básicamente, dependiente de las regalías y coparticipaciones otorgadas por el gobierno federal (aspecto que se tornó crítico con la privatización de las empresas del Estado).

La **explosión demográfica** de finales de los ‘60, significó la incorporación de un alto porcentaje de población joven, y por ende, económicamente activa: **demandante de puestos de trabajo, de infraestructura y servicios básicos**. Ello implicó, por el carácter dialéctico del proceso de legitimación entre “Estado-Gobierno” y **ciudadanía**, que se produjeran fuertes inversiones en salud, vivienda, educación, transportes, comunicaciones; hasta entrado los años 80. El crecimiento poblacional y la estructura económica del Neuquén, generó una aguda concentración del ingreso y una estructural debilidad para absorber dichos contingentes: una porción significativa fue incorporada precariamente al sector terciario, administración pública, y a la construcción.

En el “análisis del período de fuerte expansión de los años 70-80 cabe señalar la importancia que ha tenido el Estado como su generador”, por su “papel preponderante tanto en el poblamiento como en la generación de riquezas...” Ejemplo de ello es **la participación del estado en el Producto Bruto Geográfico del Neuquén, que "osciló en el período 1970-1982 entre el 43% y 60% del total"** (Bilder y otros, 1998).

Para entender la dinámica política, económica y social de la provincia, es necesario hacer referencia a la permanencia, casi ininterrumpida, del mismo grupo de poder en la conducción del Estado a partir de los ‘60, el Movimiento Popular Neuquino. Por lo tanto, los destinos del Estado y del MPN están indisolublemente unidos: “Al haberse constituido un sistema político del tipo unipartidista-pluralista y consolidarse la interpenetración partido-Estado, la crisis (de los años’90) se traslada directamente a la fuerza hegemónica. De este modo, la **estatalización** del partido y el faccionalismo con que opera, adquieren centralidad en la escena pública provincial...”(Favaro y Bucciarelli, 1998)

El estado provincial se desarrolló con un fuerte carácter **interventor**: en el sentido de las múltiples formas de interpenetración del Estado y la sociedad (Oszlak, 1987), **planificador y benefactor**: para cumplir su papel “económico” el estado debe controlar y estabilizar la sociedad a través de su expansión, tecnificación y burocratización, ejemplo de ello es la creación –a mediados de los años 60- del COPADE, organismo que tenía y tiene como función elaborar y desarrollar proyectos tendientes a la diversificación económica. “En rigor, la **planificación** se constituyó en una **estrategia** declarada de **cambio social** en los años 1960 y fue **pensada** en torno a **dos cuestiones** difíciles de compatibilizar: **expansión del capitalismo** y **...procesos de desarrollo regional** relativamente **autónomos** y **socialmente inclusivos**”(Favaro, 1999).

La **ecuación política** señalada, articuló a la sociedad neuquina durante décadas. Correspondiéndose con la aplicación en todo el país de la teoría del desarrollo y planificación “cepalina”, la que a partir de los ‘60, comienza a sustentar la idea de **polos de desarrollo, la necesidad de lograr un equilibrio entre lo urbano y lo rural y la creación de oficinas de planificación nacional-regional**. Para el gobierno neuquino, ello significó un argumento de peso contra el **centralismo** y para su modalidad de **legitimación** principal.

Otro hecho sustancial para comprender este marco situacional-estratégico desarrollista del estado neuquino, fue la creación de la Universidad Provincial del Neuquén (asentamiento base de la actual Universidad Nacional del Comahue), alrededor de 1964.

La **educación** es considerada “**factor de cambio**”, comenzando el accionar la Universidad del Neuquén con cuatro facultades: Humanidades, Ingeniería, Ciencias Agrarias y Antropología Social: “...La orientación que inspira a la creación de la universidad, en el sentido de satisfacer necesidades regionales, atiende a su realidad actual y futura, estimulando un científico desarrollo”. “El problema se circunscribe... al aspecto cualitativo por la necesidad de contar con grupos capacitados que puedan desempeñar tareas calificadas y ejercer funciones ejecutivas en cada uno de los sectores”. Como puede observarse en dicho propósito, el estado neuquino, necesitaba para llevar a cabo su proyecto interventor – planificador – distribuidor, contar con técnicos o profesionales propios, para implementar/administrar las distintas líneas de desarrollo propuestas.

En dicho presupuesto, se fundamenta la creación –1967- de una de las carreras ligada a la ejecución de políticas sociales, la **Asistencia Social**: “...en la formación profesional se insiste reiteradamente en el estudio y análisis del Estado de Bienestar: constitución, desarrollo, crisis y futuro. Ello no sólo obedece a la necesidad de conocer y comprender las variables de contexto en las que se inserta la práctica profesional, sino a la necesidad de conocer y delimitar con la mayor precisión posible, las particulares circunstancias y condiciones que hicieron posible el desarrollo del campo o ámbito de trabajo profesional en la órbita del Estado. Es allí ...dónde el Trabajador Social o Asistente Social se convirtió en “**ejecutor de las políticas sociales**” emanadas del Estado. Su campo laboral o profesional se circunscribe, casi con exclusividad, a esas instituciones de bienestar social...”⁴

En definitiva, el estado de situación reinante en el Neuquén, hasta mediados de la década del 80, se hallaba claramente enmarcado en el ideario del “Estado de Bienestar”. Cuyos principios orientadores básicos de las políticas públicas, fueron (más allá de las diferencias que se han dado en la práctica): **Pleno Empleo**; **Universalización** de las **políticas sociales**; **Nivel mínimo** de **calidad de vida**; y una concepción nueva del **aparato estatal**: **centralización** y **racionalidad administrativa** (Minujin y Cosentino).

III. Construcción de la Imbricación Estado-Partido Provincial

Con la conformación de la nueva provincia, en 1958, se pone en marcha la construcción de su aparato estatal y de sus instituciones en el marco de la inestabilidad política del país. Con algunos resultados diferentes en cuanto hace a la política y lo político, en Neuquén, en 1961, se crea un partido neoperonista, el Movimiento Popular Neuquino (MPN) que se convierte en gobierno a partir de 1963. Su creación está vinculada a dirigentes públicos y políticos que, desde la etapa territorialiana, desarrollan actividades económicas y ejercen funciones en algunos de los organismos o instituciones vigentes en ese momento. Entre las figuras más conocidas, cabe mencionar la familia Sapag. (Favaro y Vacarisi, 2002).

El partido nace con el objetivo primigenio de aunar esfuerzos junto al resto de los neoperonistas, para el regreso de Perón y el levantamiento de la proscripción a la fuerza política. En 1973 compite como el auténtico peronismo provincial contra el Frejuli, y se convierte en el partido dominante en el sistema político neuquino. Sistema y entramado que se consolidan desde esos años, ya que tanto en gobiernos constitucionales como en los no constitucionales, las figuras preponderantes del MPN están presentes en el escenario del gobierno provincial.

Durante la Revolución Argentina como en el Proceso de Reorganización Nacional, varios dirigentes del emepenistas se mantienen en el Copade, órgano de planificación creado durante la primera gobernación de Felipe Sapag (1963-1966), que plantea programar y estructurar las políticas públicas en Neuquén, en virtud de que los resultados no habían sido los esperados, por razones políticas locales como por decisiones

⁴ Extracto del Cuaderno de Cátedra “El devenir histórico del Trabajo o Servicio Social. Una aproximación al estado actual de la profesión”, Lic. Ana María Godoy, 1998.

Reflexiones acerca de la imbricación Estado-Partidos Provinciales (Vacarisi – Godoy)

nacionales. Asimismo, Felipe Sapag es convocado como un hombre representativo de su provincia por Onganía en los finales de su gobierno, cuando ya se produce ‘el cordobazo’ y el ‘choconazo’ y en parte a consecuencia de éste último. Así es gobernador en 1970, hecho que lo coloca en mejores condiciones para el triunfo definitivo de 1973. (Favaro y Vacarisi, 2002)

Sin embargo, el terrorismo de estado perpetrado por la dictadura militar del 76 en adelante, se lleva la vida de dos de sus hijos y pone en peligro la de varias personas allegadas a la "familia Sapag"⁵ o la de algunos de los dirigentes del MPN. Estos acontecimientos acercan a figuras del partido provincial con organismos de derechos humanos. Hay quienes integran la APDH que funcionaba bajo el ‘paraguas’ de Monseñor De Nevaes y su "iglesia".

La actitud de los gobiernos del MPN, mientras tiene vigencia el federalismo hasta los años 80, es de negociación permanente con los gobiernos nacionales de turno. Relación presentada ante la sociedad como enfrentamiento y lucha de los intereses neuquinos representados por su gobierno -bajo la bandera de ‘federalismo vs centralismo’- y le otorga buenos resultados a la provincia. Como dice Palermo, el **federalismo** sería el “**principio articulador básico**, mediante el cual las **clases altas provinciales** logran **capturar** con éxito las **orientaciones de los sectores populares**, inscribiendo así sus intereses (y los de su clase) **en términos del ‘interés general’** (provincial)”⁶.

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. En 1973 se produce una inflexión política en Neuquén – es el único lugar donde pierde el Frejuli –, se consolida no sólo 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, entre las cuales merece destacarse la construcción de la legitimación a partir de la asunción de la representación de la sociedad y la generación de políticas públicas. Asimismo, la apelación al federalismo se constituye en exitosa en tanto se plantea el conflicto de intereses entre dos instancias: la Nación y la provincia. En parte, esto permite un crecimiento sostenido, que se plasma en la negociación ventajosa durante años en concepto de coparticipación federal, aportes no reintegrables y desde aquél último año, en regalías hidrocarburíferas significativas en el presupuesto provincial. (Favaro y Vacarisi, 2002).

La coparticipación descendió de un 30.82% (1980) a un 16.46%(1988); a su vez las regalías (petroleras, gasíferas y eléctricas), ascienden de un 14.92 (1980) a un 51.86 (1988)⁷. Esto hace que las mismas representen casi la mitad de presupuesto provincial.

La labor estatal que el emepenismo realiza a través de la gestión de empresas nacionales y la obra pública – hasta el quiebre del régimen de acumulación nacional – no sólo modifican el espacio neuquino, sino que lo convierten en 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, a 243.850 en 1980 y 388.833 en 1991. Esto significa que la tasa media anual de crecimiento del país, por ejemplo, entre 1980 y 1991 es del 14.7 mientras que en Neuquén asume el 45.2% con una tasa de urbanización mayor que la del país: 86.5%. (Favaro y Vacarisi, 2002)

Se conforma un escenario social complejo, por ello se incrementan a partir de los años ochenta, un importante aumento del gasto social en el área de Acción Social, atendiendo problemáticas sociales con determinadas prioridades (en primer término se encuentran las situaciones de riesgo biosicosocial y/o situaciones de abandono permanente o transitorio) con un predominio de las políticas orientadas a dar ‘solución’ a la vulnerabilidad social y familiar y a las carencias materiales. Los datos muestran con claridad

⁵ Por ejemplo la del Dr. Gustavo Vaca Narvaja y su familia, que residían en el interior de Neuquén.

⁶ Vicente Palermo: *Neuquén: la creación de una sociedad*. Ceal, Bs.As., 1988, 212, p. 14.

⁷ Silvia Gorestein: “Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno a modelo neuquino”. En: *EURE*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Santiago de Chile, 1994.

la intención de compensar y/o reparar situaciones problemáticas con una escasa intencionalidad de prevención.

En este sentido, desde los años setenta se ponen en marcha políticas sociales orientadas a dar respuesta a los cambios que vive la sociedad neuquina. Tengamos en cuenta que **la política se refiere a acciones individuales y colectivas orientadas a la asignación legítima de recursos entre la gente**; así, las **políticas públicas en cuanto abren o cierran las puertas a ciertos recursos, contribuyen a la definición de los ganadores y perdedores en el mercado**. Se diseña una política social en función de una estrategia de acumulación basada en la ampliación del mercado interno, abriéndose el acceso a un conjunto amplio de satisfactores ofrecidos por el estado -salud entre ellos-. Si en el país, hay un claro contraste entre las políticas sociales de la actualidad con respecto a las del período anterior (privatización donde antes hubo intervención y regulación; individualismo donde hubo particularismo clientelista; combate a la pobreza donde antes hubo desarrollo social, etc.), las modificaciones en los objetivos, los instrumentos, el sentido y los alcances de las políticas tienen que ver con las transformaciones aludidas y con alteraciones concomitantes en las relaciones de poder. **El paso de la gestión estatal a la privatización, o, dicho de otro modo, del universalismo a la focalización obedece a la reformulación de las relaciones de poder entre actores sociales. “El rediseño de la política social corresponde así a una reestructuración amplia de la economía, la sociedad y las relaciones de poder entre actores...”**⁸. (Favaro y Vaccaresi, 2002)

El advenimiento del orden constitucional tras los años del terrorismo de estado

Con el advenimiento de la democracia, la condena al Proceso y la oposición a sus políticas económicas y represivas, **reaparecen la política y los políticos**, con énfasis en el orden democrático. Con el retorno a la ‘normalidad perdida’, los radicales asumen el gobierno innovando en algunos planos y con problemas en otros. El deterioro económico lleva a la grave situación de 1989 y a su retiro anticipado del gobierno. Menem, su sucesor, logra cierto “éxito” que descansa en la demostración de su efectividad para recuperar la estabilidad a partir de la reconstrucción de la autoridad política y la estabilidad económica. Lleva a cabo, en este sentido, políticas estabilizadoras y privatistas como muestra de su capacidad de decisión, afectando drásticamente el nivel de vida de los sectores más pobres de la población y de las clases medias.

En Neuquén, retorna el MPN en 1983, cada vez “menos peronista” si se lo compara con 1973, y con mayores desafíos desde la sociedad que se encuentra diferenciada, con sectores que ejercen mayor presión para obtener movilidad social y autonomía y en conflicto creciente con el gobierno. El partido provincial ya no puede gobernar como lo venía haciendo históricamente, realizando la integración social vía obra pública; precisamente, por la falta de recursos debe apelar con mayor intensidad al “federalismo”, hecho que torna tensas las relaciones entre el estado provincial y el estado nacional. Recordemos que la “inversión pública es fundamental si tomamos en cuenta no sólo que el sector privado interno es reducido sino también que en gran medida su propia dinámica está determinada por el gasto público”⁹. Es necesario advertir que las fracciones burguesas, con capacidad de dirección, con lógicas y modo de reproducción ampliada, con escaso nivel de proyección regional, son un sector dependiente de los contratos de la instancia provincial.

Mientras a nivel nacional se van dando algunas muestras de la **crisis del estado interventor-distribucionista** alrededor de los 80, en Neuquén esta modalidad adquiere su configuración más acabada. La estrategia de acumulación basada en la creación de empleo y el mantenimiento del salario real a partir de la consolidación de una dinámica de funcionamiento en la que la renta apropiada del “negocio de los hidrocarburos”, potencia – económica y políticamente – la capacidad de decisión del estado local.

⁸ Carlos Vilas: “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. En Carlos Vilas (coord): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Nueva Sociedad, Venezuela, 1995, pp.9-20.

⁹ Vicente Palermo: *Neuquén: la creación de una sociedad*. Ceal, Bs.As., 1988, p. 55.

Pero la densidad y amplitud del modo de operar del empenismo, conlleva la necesidad de abrir el juego político y re-pensar el modelo económico. Así, se instala dentro del **partido-estado**, diferencias y discusiones internas que lo lleva a concluir hacia los años 1990, en dos grupos enfrentados primero en la lucha por el poder dentro del entramado partidario, luego, por modelos económicos de provincia. Blancos (sobischistas) y Amarillos (sapagistas) no se dan tregua y la lucha facciosa no sólo se desarrolla en el seno de la legislatura sino que también se traslada a la sociedad, situación que finaliza recientemente, cuando, Felipe Sapag luego de su quinto gobierno decide retirarse y el MPN queda bajo la hegemonía de actual gobernador Jorge Sobisch. Cabe aclarar que, hasta principios de la década del 90, la legislatura neuquina estaba integrada por mayoría y minoría, conformación que se modifica por una Enmienda constitucional – impulsada por los Blancos y como un modo de debilitar al sapagismo-. Actualmente, el sobichismo ha consolidado su hegemonía tanto en el Estado como en el partido y está haciendo intentos para volver a la antigua configuración de la Legislatura – mayoría y una minoría-

IV. Una mirada a las políticas sociales como modalidades de legitimación del Partido-Estado

La "mirada" que efectuaremos a continuación, será una apretada síntesis de los resultados obtenidos en los procesos de conocimiento sobre las políticas sociales estatales en la Provincia de Neuquén.

Como lo señaláramos en la introducción lo primero fue un registro, sistematización y análisis de los recursos sociales estatales en sus tres niveles, para dar respuesta a los problemas sociales de la Ciudad de Neuquén. El producto de esta tarea de investigación-extensión se materializó en dos manuales de recursos y/o servicios sociales (170 programas relevados). Posteriormente, avanzamos en el análisis de dichas políticas como estrategias de legitimación de un modelo de estado a nivel provincial, efectuando una caracterización de las políticas implementadas en tres áreas de gobierno: Vivienda, Acción Social y Salud.

Los ejes del análisis para las tres áreas, algunas aproximaciones

Los ejes de análisis apuntaron, esencialmente, al **Lineamiento político vigente**¹⁰, al **Perfil del Destinatario**¹¹ y a la **Estrategia planificada**¹² para dar respuesta al problema reconocido en un grupo poblacional determinado y alcanzar los resultados esperados en función de la intencionalidad perseguida.

En Neuquén, las políticas sociales estuvieron/están orientadas hacia los sectores populares y medios, en un grado importante a través del desarrollo de prácticas clientelares. Hay una lógica "emepenista" de resolver problemas sociales, con un conjunto de prácticas materiales, que refuerzan y reconfiguran la identidad política a través de la provisión de alimentos y medicamentos. La relación que se da entre los 'punteros' y el eventual cliente, además del intercambio de favores por votos, aparece "la confianza, la solidaridad, la esperanza, las orientaciones familiares, la reciprocidad, etc. La verdad del clientelismo, se oculta bajo el amor por los humildes, los pobres, la amistad, la colaboración, etc. Esto implica que las prácticas clientelares no sólo tienen una doble vida sino una doble verdad"[...] Por ello, "...el asistencialismo es pariente del clientelismo"¹³

En el área salud, desde la implementación del Plan en los años 1970, modelo en América Latina, - cuya novedad operativa es el abandono de la unidad hospitalaria centralizada para privilegiar la atención médico irradiada -, se da cierta continuidad política y programática. En este orden, valen mencionarse la profundización del control del niño menor de dos años, la provisión de leche a embarazadas y niños de hasta dos años, y según el riesgo, hasta los 6 años de vida, por supuesto prestaciones que adquieren un fuerte

¹⁰ Aspecto que apunta a identificar los problemas sociales reconocidos para generar una intervención estatal y los cambios respecto al problema que se pretenden lograr.

¹¹ Aspecto que permite identificar la población receptora de las acciones. Identificación en términos de las características demográficas y socioeconómicas que debe presentar para ser destinatario de la política implementada.

¹² Aspecto que apunta a conocer las prestaciones que ofrece, modalidad de abordaje de la situación y duración de la respuesta elaborada

¹³ Javier Auyero: *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Bs.As., Manantial, 2001, p.190-191.

constricción a partir de la crisis de los años noventa. Además, es importante destacar, las acciones preventivas de vacunación, instaladas en el colectivo social. En esta área es donde mejor se observa la intencionalidad de prevención y que por los programas aplicados y analizados, muestran el criterio de universalidad en las prestaciones, coexistiendo en algunos casos con rasgos de política selectiva, cuyos destinatarios son niños, mujeres o jóvenes.

Prima claramente una intencionalidad compensatoria y/o reparatoria ante los problemas sociales (se tiende a actuar sobre los efectos, es decir, una vez que el problema social se presenta, no se lleva a la modificación de las condiciones que lo produce), sin dejar de lado la prevención particularmente en Salud. Las áreas de Acción Social y Salud, son las dos caras de las políticas sociales definidas por el estado neuquino, que presentan rasgos diferenciados en cuanto a concepciones, estructura y organización.

Area Vivienda:

Los **problemas sociales abordados** están referidos a situaciones de **carencia y/o deficiencia habitacional**. La crisis habitacional de fines de los 60 y principios de los 70, revelaba los problemas que trajo aparejados la evolución demográfica del territorio y el acelerado proceso de urbanización; constatándose la emergencia de “villas miseria” en varias localidades del departamento Confluencia. Como consecuencia de este panorama, hacia fines de la década de los 60 en la capital neuquina existían diez barrios considerados como áreas de emergencia con el 72 % de sus viviendas construidas de adobe.

El predominio del logro de **compensar y reparar** se relaciona directamente con las condiciones habitacionales que presentaba la población neuquina teniendo una evolución demográfica con flujos migratorios en constante movimiento dando como resultado su asentamiento (sea en la capital o en el interior). Intencionalidad que aún se mantiene **pero ahora se focaliza hacia los sectores más vulnerables y carenciados** desde el punto de vista habitacional.

En el **perfil del destinatario** se destacan los requisitos de que el potencial beneficiario debe **residir en el territorio de la provincia del Neuquén y tenga grupo familiar conviviente**. Es más, en un programa se establece que se le dará prioridad a las familias neuquinas. Condición que cobra sentido a la luz de una línea política desarrollada históricamente, que tendía a la radicación definitiva de grupos familiares. Desde el punto de vista social, además de las características mencionadas, las acciones están destinadas principalmente a aquellas familias que se encuentren en **situación de riesgo y/o abandono y/o madres solas**, es decir, se centra en grupos poblacionales con un importante nivel de vulnerabilidad social, que **no poseen vivienda o ésta presente condiciones de precariedad, requisito que predomina a partir de la década del 90**.

Entre 1979 y 1991, el Estado provincial llevó adelante la construcción de 24.804 viviendas a través de la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) siendo planes de ejecución oficial; aunque la actividad de construcción gestionada por el Estado Provincial mediante el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo de Neuquén (IPVUN) estuvo **concentrada en manos de quince empresas privadas**. Para la construcción de planes habitacionales de destinaron importantes fondos remitidos por el Estado nacional, **concentrando gran parte del beneficio en el departamento Confluencia y específicamente la Capital neuquina**. Los objetivos detentados desde las instancias políticas respecto a Vivienda habían sido ampliamente superados hacia mediados de los 80; a tal punto de que la oferta llegó a superar la demanda.

Ya entrada la década de los 90, el Estado provincial pierde protagonismo en esta área, se advierte rápidamente el quiebre entre las funciones que antes cumplía y a partir de ese momento la reorganiza y restringe la oferta a los sectores más carenciados, obra que ya había sido iniciada a fines de los '80. De los recursos existentes a partir del año 95, la mayoría atiende problemáticas relacionadas con la precariedad de las viviendas, básicamente se plantea la “ayuda o apoyo”, que se traduce en la entrega de materiales y/o apoyatura técnica. Ya no se trata de construir barrios o monoblocks para luego ser adjudicados. Ahora este objetivo lo persiguen asociaciones, cooperativas o empresas privadas.

En síntesis, el área de Vivienda, es un claro ejemplo, del llamado “achique del estado”, como de las diferencias que se han dado al interior del partido provincial. La disminución del flujo de capitales por regalías y la interrupción de fondos nacionales para la construcción de viviendas (FONAVI), provocó una brusca caída en la obra pública, aparejando un alto porcentaje de desocupación entre los obreros de la construcción.

Area Acción Social

En este área cabe destacar, **la fuerte influencia de los lineamientos nacionales en la definición de programas y/o servicios brindados**, básicamente por razones de financiamiento (**fondos nacionales**), y la **continuidad en la ejecución** de la mayor parte de programas **gestados en los 70 y 80**.

En cuanto al contenido de las políticas sociales, predomina un lineamiento que centraliza su acción en **situaciones y/o problemáticas sociales** caracterizadas por la **vulnerabilidad – social y familiar - y las carencias materiales**. Siendo la intencionalidad de **respuesta ante la problemática** – mayoritariamente- la de **Compensar y/o reparar** la misma, poniendo así en evidencia una intención de intervenir sobre los efectos, lo emergente, no operando directamente sobre factores o aspectos que la ocasionan.

El **75% de los programas** están dirigidos a los **menores de 21 años**, cobertura que está asociada a nuestro entender a dos razones: una, la **pirámide poblacional** de la ciudad de Neuquén corresponde a una población joven, situación que hace suponer que ante las problemáticas sociales existentes sea este grupo poblacional el más expuesto y, la otra, de **orden organizacional**, dado que esta área tradicionalmente subsumió **bajo su órbita la denominada "área de Minoridad y Familia"**. Desde el punto de vista socioeconómico, los recursos están destinados a los grupos más vulnerables: "situación de riesgo y/o abandono", siguiéndole "situación de carencia económica del sujeto" (carencia de cobertura social y/o recursos económicos), indicador de situaciones de pobreza.

En el área de **Acción Social prevalece una política de tipo "selectiva"** - tiene a un grupo destinatario específico -, preponderantemente en el segmento de los menores de 21 años, y en menor medida, ancianos, mujeres y discapacitados. Asimismo, un **elevado número de los programas** pueden tipificarse como pertenecientes al **sub-tipo de política "focalizada"**, debido a que se proponen beneficiar exclusivamente a **sectores** poblacionales que se hallan por **debajo de cierto umbral de pobreza** o riesgo social, concentrando recursos en los que más los necesitan y requieren, por ende, de la identificación de las personas que serán elegibles para participar o ser receptores de un programa social, mediante la existencia de **requisitos excluyentes**. Concluyendo, en esta área, se ha utilizado y utiliza para focalizar sus prestaciones, el criterio de **vulnerabilidad o riesgo social**, primordialmente orientada al segmento poblacional de los menores de edad y en menor medida de los ancianos.

En cuanto a las **estrategias planificadas** se caracterizan por la **diversidad o heterogeneidad** – tanto en el tipo de beneficio como en el modo de atención-, lo que hace suponer una “intencionalidad” de dar una respuesta diversificada, adecuada a situaciones sociales caracterizadas por la complejidad.

Pero se observa una concepción cercana a la existente en el modelo residual de políticas sociales, caracterizado por la solución de las necesidades sociales en términos individuales o en pequeños grupos, siendo la **familia** el grupo fundamental, no estando presente el rasgo de emergencia o transitoriedad propio de ese modelo. A ello se suma la preeminencia de **estrategias con mediano y bajo nivel de complejidad**¹⁴, rasgo que entra en **conflicto/tensión** con el carácter **complejo de las problemáticas** sociales a las que pretenden dar respuesta.

¹⁴ En este contexto, se habla de complejidad en términos de los recursos humanos, materiales, institucionales, técnicos y financieros que se planifican movilizar como así también la coordinación y supervisión que se debe implementar para tener un resultado positivo en la respuesta a la problemática abordada.

Area Salud

Los **problemas sociales abordados** por el área son amplios y diversos, en los **últimos años** han cobrado **significatividad** los relacionados con **Adicciones, Violencia Familiar, Embarazo, Alimentación y Educación sexual**. Temáticas que son tratadas con diferentes abordajes, la rehabilitación, la prevención, la asistencia, etc. dirigidas hacia las personas afectadas o hacia su entorno familiar y social.

Los resultados del Plan de Salud Provincial, elaborado a comienzos de la década del 70 sobre la base del programa preliminar planteado en el **Operativo THIM** (tuberculosis, hidatidosis, mortalidad infantil), comenzaron a hacerse evidentes y a partir de entonces se **mantiene y se profundizó el control del niño menor de dos años**, la provisión de leche a embarazadas y niños hasta los dos años, dependiendo de la situación de riesgo, ya que en muchos casos la provisión alcanza los 6 años de vida.

Las acciones preventivas de vacunación han sido instaladas en el colectivo de la sociedad de tal forma que se exige la cumplimentación de un calendario de vacunación de cada niño. Este documento, a su vez, es solicitado por otras instituciones (escolares, religiosas, deportivas, etc) colaborando en la legitimación del mismo.

En cuanto a la **población destinataria**, se observa el predominio del **principio político de Universalidad**, las acciones van dirigidas a la población en general sin distinción de ningún tipo. Observándose la existencia de ciertas políticas de tipo selectiva, dirigidas a algún grupo específico (niños, jóvenes, mujeres). Si bien tienen prioridad personas que se encuentran en *situación de riesgo y/o abandono*, están *desocupados*, presentan *carencia de cobertura social* o presentan alguna *discapacidad*

Las características más sobresalientes de las **estrategias planificadas** – además que el actor principal en la ejecución de las políticas es el Estado - son: el predominio del tipo de **beneficio simbólico** o no material (asesoramiento/capacitación/orientación/información, espacios de resolución de conflictos,); la preeminencia del **modo de atención Grupal**, el cual por su encuadre metodológico y epistemológico, pondría de alguna manera en evidencia la existencia de una concepción del proceso de salud – enfermedad considerado claramente como un fenómeno social y no individual, y el predominio de no límite temporal en la percepción del beneficio, que cobra sentido si se lo asocia al tipo de problemáticas abordadas – complejas en su resolución – y la intencionalidad no sólo compensatoria/reparatoria sino preventiva. Incluso, su accionar es el más coordinado con otras instituciones tanto públicas (UNCo, Escuelas, etc.) como no gubernamentales (Juntas Vecinales, Grupos de Autoayuda, etc.)

Entrado los años '90, comienza la crisis del sistema de salud, conjuntamente o a la par que el resto de las áreas de acción del Estado. Los recortes presupuestarios; la disminución significativa del personal profesional “full time”; el aumento inusitado de la demanda de los servicios médicos del sistema por gran parte de la población, que ya no puede acceder a otros sistemas de salud (obras sociales, medicina privada, etc.), por el costo elevado de los tratamientos y medicamentos, ingresos o salarios magros, desocupación, etc. El ajuste presupuestario llevó a generar recursos a través del recupero de los servicios brindados a personas cubiertas por obras sociales y seguros médicos, sin perder de vista, al menos en lo enunciativo, a la salud como derecho de todos. Este panorama hace que algunos consideren que este sistema de salud “modelo”, se encuentre en una fase de desintegración.

Conclusiones preliminares del accionar estatal en el ámbito de la política social

Analizando el nivel de **accesibilidad potencial** que poseen las políticas sociales planificadas en las áreas en estudio (Acción Social, Salud y Vivienda), **se observa que hasta la década del 90 en las áreas de Salud y Vivienda** en general el rasgo distintivo es la prevalencia de **programas y/o servicios con mediano a alto nivel de accesibilidad**, mientras que en **Acción Social predominan los de bajo nivel de accesibilidad**.

Sin embargo, a **mediados de la misma década**, algunos valores se modifican, en **Acción Social** predominan los de **alto nivel potencial de accesibilidad** (“explosión de programas”, mayoritariamente destinados a brindar alimentación), en **Vivienda se reducen** los niveles de accesibilidad y en **Salud** – si bien aparecen ciertas restricciones – **mantiene el perfil** de la década anterior. Cabe suponer, igualmente, que un mayor nivel de accesibilidad potencial – como es el caso de Acción Social – no significa necesariamente un mayor nivel de respuesta, consecuencia de las limitaciones existentes en las respuestas generadas.

Uno de los rasgos de las políticas implementadas por el Estado neuquino – por lo menos en el Área de Acción Social¹⁵ – es su carácter **asistencialista**. Ello llevaría a hipotetizar que dicho rasgo estaría evidenciando una **concepción paternalista** del papel del Estado. Un estado que, básicamente mediante sus decisiones y acciones políticas generan **sujetos dependientes**, receptores pasivos de los servicios que se prestan. **Ello constituye un importante obstáculo en la autonomía de los destinatarios de las políticas sociales**. La actitud asistencializada se genera y se refuerza con la situación de necesidad extrema y las propias prácticas asistenciales.

Se podría trazar un paralelo entre la **estructura económica** de la provincia del Neuquén –alta vulnerabilidad por su dependencia de la explotación de recursos no renovables y por la escasa diversificación económica¹⁶–, con la **relación establecida entre el estado con la sociedad** neuquina. Relación sustentada en la **vulnerabilidad** y la **dependencia**, particularmente con aquellos sectores destinatarios de las políticas analizadas.

En el aspecto económico, cabe rescatar lo señalado por estudiosos del estado neuquino – como Favaro¹⁷ – que plantean que detrás de este estado interventor distribucionista-planificador, se “escondió” la debilidad estructural de la economía neuquina, que evolucionó al amparo y tutela del estado nacional. La crisis por la que atraviesa la provincia se debe –entre otras razones– al no desarrollo de un modelo de acumulación propio, al privilegiar el gasto público y social durante tres décadas con resultados positivos a corto plazo, pero no se planteó una estrategia de reinversión a largo plazo de los ingresos por regalías y coparticipación federal, impidiendo dotarse de una base económica sólida para enfrentar los cambios producidos a partir de los años 90.

Si el Estado es la organización que estructura una sociedad, por ende, es el que define y canaliza un estilo de desarrollo; en el caso neuquino, los resultados muestran que el mismo perfila hacia la configuración de sujetos dependientes y con bajo grado de autonomía en la resolución de sus problemáticas y desarrollo de sus capacidades. Impactando finalmente en “vulnerables” formas de integración familiar y social, de configuración de identidades individuales y sociales.

La **asistencia** planteada casi exclusivamente **como única línea política**, representa un **acto de solidaridad/caritativo hacia una población carenciada**, y no el ejercicio de un derecho que les asiste a las personas como tales. Esto conlleva necesariamente a la pasividad y a la no autonomía.

El Estado neuquino –a lo largo de las dos décadas que se han estudiado–, ha implementado acciones tendientes a garantizar un determinado *nivel de vida material* en los habitantes de la provincia –como fueron las importantes inversiones en salud, vivienda, educación, comunicaciones y transporte–, y asumió un importante rol como *empleador* para dar respuesta a los requerimientos y demandas de trabajo. Acciones y rol que entran en crisis a partir de la segunda mitad de la década del 90.

En términos de *integración social* –y también como forma de legitimación–, una de las estrategias políticas empleadas fue el *federalismo*, como oposición centralismo nacional. Paradójicamente, los datos demuestran que en el área de Acción Social ha habido coincidencia con la política planteada desde el nivel

¹⁵ Es necesario tener en cuenta que, el Estado no es un sujeto unificado con una ideología coherente y una voluntad centrada, por lo tanto, hay una relativa dispersión en los modelos y acciones estatales. Por ello, y sumado a que el área mencionada es la única analizada, es que las conclusiones vertidas se restringen a su ámbito.

¹⁶ Se podría graficar la situación de la provincia como gigante con pies de barro.

¹⁷ Favaro, O. y otros – OP. Cit. Pág. 21

nacional y, corroborada como línea política provincial al estar casi el 90% de los programas financiados por el estado neuquino.

En cuanto a la *forma de producción* –y por ende de la estructura económica-productiva–, las políticas implementadas –tanto provinciales como nacionales– han provocado rasgos de alta vulnerabilidad y dependencia, evidenciando una debilidad estructural ante situaciones de crisis. Análogamente, estos rasgos se han trasladado a la estructura de relaciones sociales.

V. Consideraciones y Observaciones a partir de los Ítems y/o Presupuestos planteados por Rubins y Cao

En Argentina se da la vigencia – desde el S XIX – de un modelo de país centralizado en Capital Federal y Región de La Pampa Húmeda (particularmente la Pcia. de Bs. As.), produciéndose una relación análoga centro – periferia como se da entre los países. Esta relación explica – en parte – que el nivel de desarrollo de regiones o provincias externas a ellas ha dependido de las necesidades y/o intereses vigentes en el “centro” del país. El caso de la provincia de Neuquén – que no escapa a esta relación– le ha sido “asignada” la función de “proveedora de recursos energéticos” para el Centro y desde las privatizaciones de las empresas nacionales, se suman los países limítrofes. Este análisis – por supuesto – no excluye ni olvida la existencia de factores e intereses internos a cada provincia que contribuyeron a consolidar esta relación de dependencia. En el caso neuquino, la posibilidad de disponer de enormes cantidades de recursos provenientes de la coparticipación y las regalías energéticas durante más de una década, explica las inversiones en infraestructura social y pública – con “resultados” positivos a corto plazo – en detrimento de promover una diversificación económica y productiva. Por ejemplo el objetivo original y principal de la obra Chocón-Cerros Colorados era promover el riego de grandes extensiones de tierras para su cultivo, sin embargo, a partir de su puesta en funcionamiento – administración a cargo de una empresa nacional – se dio prioridad a un objetivo secundario – la generación de energía – quedando en el arcón de los recuerdos el propósito de ampliar las tierras bajo riego para su explotación.

Respecto al incremento del gasto público provincial, cabe acotar, que una razón de la descentralización fue –además de debilitar al estado nación (propósito de las políticas neoliberales)– reducir el déficit del estado nacional; se descentraliza el déficit, obligando a los estados provinciales a asumir tareas y/o funciones para los cuales no estaban preparados y sin la asignación de recursos financieros suficientes para asumir estas nuevas responsabilidades.

En nuestro país el crecimiento del empleo público a nivel histórico es consecuencia de la imposibilidad de generar en el sector privado nacional puestos de trabajo genuinos –y cumplir así el objetivo del “pleno empleo”–, situación asociada –entre otras cosas– a características intrínsecas de la estructura económica argentina. El empleo público fue y sigue siendo una de las estrategias principales donde se materializa el clientelismo político, que es funcional a los diferentes gobiernos de turno –tanto nacional como provinciales–.

Las Relaciones con Instituciones de la Sociedad Civil

En Neuquén – al igual que a nivel nacional – en el funcionamiento “real” de los poderes del estado, hay una subordinación/dependencia de los otros dos poderes hacia el Ejecutivo. En el caso del poder legislativo, resultaba más “evidente” cuando estaba conformado por mayoría y minoría pero luego de la Enmienda constitucional, igualmente se mantuvo –aunque con “matices”–. Una de las razones centrales de ello ha sido la existencia de una oposición política con escasa voluntad de poder, la imposibilidad de construir –por deficiencias propias y por fortalezas del partido provincial– una propuesta política alternativa y cuyo comportamiento puede ser catalogada de funcional al sistema de gobierno del MPN.

Respecto de la relación con la Iglesia Católica, se pueden trazar para el caso de Neuquén, dos momentos claramente diferenciados: Uno, donde el liderazgo de "Don Jaime"¹⁸ ha sido indiscutible no sólo entre la feligresía católica, sino de la población en general. Las razones deben buscarse no sólo en su accionar durante los años del terrorismo de estado, sino en la orientación hacia los necesitados, desposeídos y desprotegidos -en sentido amplio- que le imprimió a la Iglesia Católica Neuquina. También en su constante reclamo por los derechos de los mapuches, los migrantes transandinos y los pobladores del interior. Las importantes marchas encabezadas por Don Jaime, las "Madres" y "Don Felipe"¹⁹ son una postal inscrita en el imaginario colectivo neuquino, que dan cuenta de, pese a las diferencias que pudieran marcarse entre ambos líderes, la centralidad que tuvieron ambas figuras durante las décadas del 70, 80 y principios del 90. Una segunda etapa es la que se inicia con el fallecimiento de Monseñor De Nevares en el 95. La presencia de la Iglesia Católica comienza a perder centralidad en la escena político-social de la provincia, si bien no puede hablarse de "ausencia", se hace notorio hoy en día un manejo *más discreto*, si se nos permite el término, del espacio público.

Los gremios y sindicatos que encabezaron los mayores movimientos sociales y políticos, han sido sin duda, la UOCRA en los primeros años del retorno a la democracia, conjuntamente con los estatales provinciales, hoy nucleados en la CTA. Respecto de éstos últimos, su accionar ha pasado por momentos de alto nivel de convocatoria y movilización -no sólo relacionados a reclamos sectoriales-, seguidos por *impass* notorios, donde dicho poder convocante se diluye significativamente. Un ejemplo de esta última situación sería el paro por tiempo indeterminado llevado a cabo por ATEN -docentes provinciales- y apoyado por la CTA, en el cual se mantuvieron los cortes de los puentes carreteros que unen a localidades de Río Negro con la Capital Neuquina durante las últimas elecciones provinciales, la que se desarrollaron de igual modo y en la que el Gobernador Sobisch resultó re-eleto por más de un 55%.

El gobierno universitario nunca había sido del mismo signo político que el estado provincial, constituyéndose en el único espacio de poder político relevante no cooptado por el MPN. Sin embargo, en la última elección de autoridades -2002- la rectoría de la Universidad Nacional del Comahue queda en manos de una afiliada a dicho partido -específicamente del sobischismo-

Relacionado con ello, otro hecho a destacar es el de la radio de la Universidad y cooperativa CALF, que funciona como uno de los pocos medios de información alternativos, dado el manejo y control que tiene el partido provincial -particularmente desde 1999- sobre los medios masivos de comunicación (radios, canal abierto de televisión: es casi exclusivamente el único medio televisivo que llega a todas las zonas del interior de la provincia, y diario). A partir de la asunción en el rectorado de una figura del MPN, la relación con este medio radiofónico, ha ido adoptado matices que van desde cordiales a tensas.

1-Compartimentalización de la Organización Estatal

En el campo de las políticas sociales, se advierte una concepción de "*Hombre Fragmentado*", puesta de manifiesto en la *desarticulación intra e interinstitucional* y la *superposición de respuestas estatales*. Es como si cada área y/o ministerio se interesara sólo por el "fragmento" de hombre que le ha tocado en suerte (un ejemplo de ello, es la imposibilidad de concretar un "Registro Unico de Beneficiarios", siendo que ha sido un objetivo perseguido durante muchos años por el gobierno provincial), favoreciendo de este modo un accionar *asistencialista, pero sobre todo clientelar*.

2-Ineficiencia e ineficacia de los circuitos:

Un dato ejemplificador y significativo de lo que pasa en la provincia, es el detectado en la ciudad de Neuquén, en cuanto a los tres niveles de intervención estatal (nacional, provincial y municipal), existe una **multiplicación de beneficios/recursos indiscriminada**, para atender los mismos problemas y/o sectores sociales, **mientras que a la vez falta "presupuesto"** para atender otras necesidades y/o poblaciones. De tal modo, la oferta estatal resulta *ineficiente, no integral y descoordinada*, y con alto grado de ineficacia. El área Salud, sería una excepción, aunque en los últimos años se están evidenciando niveles de gasto

¹⁸ Apelativo afectuoso utilizado por la mayoría de los neuquinos para referirse a Monseñor De Nevares

¹⁹ Manera popular de llamar a Felipe Sapag.

superiores, al tiempo que las prestaciones no sólo han decrecido en cantidad sino en calidad y diversidad (hay especialidades en las que no se presta prácticamente ningún servicio, por ejemplo ortodoncia)

3-Falta de Información:

La falta de información intra e inter-institucional, como entre las dependencias estatales y la población en su conjunto es evidente. Múltiples factores juegan en la resultante del desconocimiento, entre ellos podemos mencionar: competencia interjurisdiccionales²⁰, acentuada estos últimos años por la existencia en el Municipio Capitalino de un gobierno de otro signo político -radical, ex Alianza-; “temor” a que se incremente el número de demandas; el juego de poder entre las diferentes “facciones” existentes al interior del partido provincial –que se materializa en la “ocupación” de determinadas áreas de gobierno, con el consecuente manejo de recursos-, donde la visión del usuario abarca una amplia gama de connotaciones desde “cliente”, “afiliado”, “neuquino”, pero casi ninguna está cercana al concepto de ciudadano.

4- Problemas Normativos:

En el caso de las áreas analizadas, este aspecto se traduce concretamente en un porcentaje importante de “programas sociales” no plasmados en sus respectivos documentos programáticos. Conllevando esto una doble consecuencia: contribuye a la falta de información – antes señalada – y a que la ejecución de la política social dependa de los criterios – personales, técnicos, políticos, etc. – del responsable del programa o servicio.

Área Clientelar: Definimos ésta área como la encargada de mantener la paz social y generar una base popular que sirva de sostén del gobierno provincial, tanto en las votaciones como en la actividad política cotidiana (movilizaciones, actos, internas, etc.).

En el caso neuquino es factible afirmar que el uso de estrategias clientelares no se restringió/restringe a los sectores populares o empobrecidos sino también hacia los sectores medios. El entramado clientelar hacia amplios sectores de la población neuquina, construido por el MPN, no puede explicarse sólo como un mero intercambio de favores (votos a cambio de ...) sino que supone –en coincidencia con los planteos efectuados por Auyero– un entramado vincular donde el recurso o bien entregado es importante pero no es suficiente para explicar este vínculo. A nuestro entender los aspectos afectivos, sentimientos como gratitud, lealtad, han sido centrales en esta construcción –particularmente durante la hegemonía de la figura de Felipe Sapag -. También, se observa que a lo largo de la historia han ido modificándose las tácticas empleadas para tal fin. Durante el “auge del estado de bienestar a la neuquina” predominaron prácticas tales como la entrega de una vivienda, un puesto público, etc. además de una relación muy cercana entre el líder, Don Felipe, y los neuquinos (tanto con los habitantes del interior de la provincia como en la capital). A partir de la década del 90 y con el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad neuquina, sumado al debilitamiento de la figura de Sapag, las prácticas predominantes son la entrega de alimentos, el subsidio por desocupación, manteniéndose en menor medida el empleo público y para los proveedores de servicios “el aporte al partido”(aporte económico).

El desenvolvimiento de esta área está ligado a la reproducción de relaciones clientelares entre el estado y la sociedad. Estas relaciones son posibles por las “...condiciones de pérdida de seguridad personal, de incertidumbre y precariedad en lo que respecta a identificaciones políticas nacionales, {las que} pueden ser ... ‘compensadas’ por relaciones de patrón-cliente que protegen al limitar el intercambio ‘libre’ pero inseguro para los sectores más desestructurados y postergados” (Bombal, Palermo, 1987). Si bien son rubros importantes la distribución discrecional de alimentos, medicinas, viviendas, etc., el principal vehículo para la reproducción de esta articulación está dado por el uso de bienes públicos, en especial el empleo. El histórico manejo clientelar del empleo unido al escaso dinamismo de las economías de las provincias periféricas hace que este renglón sea un punto vital en la cuestión provincial.

Por otro lado también debe destacarse que, sin minimizar su importancia, la capacidad de las redes clientelares para garantizar el éxito electoral no es absoluta, y tiende a ser menor en el caso de sectores urbanos, de mayor nivel de educación formal y de exposición a medios de comunicación masiva. Así desde

²⁰ Nación - provincia - municipio

el primer recambio de autoridades democráticas post dictadura se pueden observar varios casos de derrotas de aceitadas y extendidas maquinarias clientelares

En el párrafo anterior, los autores de referencia plantean que las redes clientelares tienden a ser de menor eficacia en el caso de los sectores urbanos y de mayor nivel de educación formal. Al respecto cabe aclarar, el caso neuquino posee algunas especificidades y peculiaridades: entre las décadas del 70 y 80 se produjo en la provincia un explosivo movimiento inmigratorio, un porcentaje importante de los migrantes poseían altos niveles de educación formal, quienes contribuyeron significativamente a conformar los cuadros técnico-profesional y de funcionarios de las diferentes instituciones estatales provinciales. En consecuencia, a nivel electoral, para el MPN, ha sido significativo y relevante el porcentaje de votos provenientes de este sector. Es más, hasta las anteriores elecciones provinciales, la definición de los resultados dependía de las localidades del interior – básicamente conformadas por sectores sociales con menor nivel socio-económico-. Sin embargo, en la última elección a gobernador, en la cual Sobisch (MPN) resulta re-electo, la ecuación se invirtió considerablemente, los votos del Dto. Confluencia (donde está ubicada la capital provincial y con mayor presencia de sectores socio-económicos medio y medio alto) fueron más que decisivos, por el contrario el MPN perdió las elecciones de municipios del interior que históricamente le habían pertenecido.

Area de Gestión: Básicamente refieren a Educación y Salud. Para este rubro debemos señalar algunas diferencias, la mencionada descentralización ocurrida en otras áreas del país en el sector Salud, no se dio en Neuquén, puesto que posee un Sistema Integrado propio que supone la descentralización y desconcentración del "*aparato de salud pública*" en distintas zonas que abarcan la totalidad de la provincia. Lo que sí comienza es el deterioro y resquebrajamiento del sistema debido a la crisis económica/financiera generalizada. Lo cual ha traído y tiende a acentuarse, serios conflictos sociales, en tanto la *salud como derecho* y *el derecho a la salud* están incorporados al imaginario social

En el ámbito educativo, es dable destacar la *no implementación de la ley federal de educación*, pese a los reiterados intentos que el sobischismo ha efectuado, dada su alineación con el ideario menemista. También debemos señalar la eliminación de las escuelas ranchos, proyecto iniciado en las primeras gobernaciones del MPN y continuado durante la dictadura con la puesta en ejecución del Programa EMER y posteriormente, al recomenzar el período democrático con el desarrollo del EMETA. Asimismo una de las obras públicas que no ha sufrido una parálisis tan notoria como en otros rubros, ha sido justamente la construcción y reparación de edificios escolares, aunque se registran insuficiencias significativas.

Area de Producción: A fin de no entrar en reiteraciones, nos remitimos a las observaciones y comentarios del Area de Producción, efectuados prácticamente a lo largo de toda esta presentación.

VI. Reflexiones Finales y Conclusiones Prospectivas

Las Reflexiones finales las iniciaremos tomando a Oszlak en su texto "La construcción del estado argentino", donde señala una serie de atributos que definen su "estatidad", la condición de "ser Estado"²¹, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. Ellos son:

1. Capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana de un sistema de relaciones interestatales;
2. Capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;
3. Capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades;

²¹ "El Estado es relación social y aparato institucional"

4. Capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación. (Oszlak, 1997)

Neuquén, en la construcción de su estatalidad provincial, presenta dichos atributos. Especialmente hasta mediados de la década del 90, donde ha sido prioritario el **uso simbólico**, para los señalados en 1 y 4, especialmente, a través del “*federalismo vs. centralismo*”; “*el ser neuquino*” asociado a “*Neuquén Isla del bienestar*”; o con “*al presidente de los argentinos lo elegimos los neuquinos*”.

Pero sin lugar a dudas el **permiso o aceptación** que los habitantes de la provincia tuvieron una **dobles identidad político partidaria**, la nacional y la provincial (el MPN), ha sido determinante para afianzar los lazos de cohesión, solidaridad y sentido de pertenencia, y al mismo tiempo como bien dice Oszlak, permitió al MPN ejercer un mecanismo de control sobre los votantes en las instancias electivas provinciales.

La **Universidad Provincial** devenida en Nacional, aseguró al grupo de poder instalado en el estado provincial, el capital humano necesario para dirigir las instituciones públicas, como así también prestigiarse y legitimarse como administración gubernamental preocupada por la idoneidad y capacitación de sus cuadros dirigentes y de la población en general.

El Sistema de Salud y su referente simbólico, “**salud para todos**”, ha sido -y es- uno de los “aciertos” del MPN en su proyecto de estatalidad provincial, como de la asimilación de dicho logro con el partido, asegurándose para sí el control de voluntades de amplios sectores sociales.

En sintonía con estos logros-símbolos, debe reconocérsele al Movimiento Popular Neuquino, y en especial a su líder primigenio, el acento puesto en materia de telecomunicaciones y extendido del servicio eléctrico en toda la provincia, lo cual redundó en un mayor bienestar de los pobladores del interior, al tiempo que fortaleció la relación con cada habitante neuquino, a través de RTN²² primero, y luego con la señal de radios y TV abierta, únicos medios con llegada masiva en el interior provincial.

Uno por uno podrían ser mencionados los proyectos llevados a cabo por el Estado-Partido en su accionar de casi 30 años asociado con el modelo planificador-interventor, pero es allí, en el propio corazón del éxito Neuquino, donde se incubaría y desarrollaría la vulnerabilidad del sistema: nos estamos refiriendo al entramado de relaciones sociales de poder que se establecieron entre dirigentes y dirigidos, demandantes y demandados, burguesías locales dependientes en extremo de los “favores” estatales, empleados públicos y estado sobredimensionado, economía y producción basada en las regalías hidrocarbúricas, etc.

La crisis y el quiebre de las certezas que sobrevino a partir de la segunda presidencia de Carlos Menem, no dejaron indemne, ni al MPN, ni al Estado Neuquino, la “isla del bienestar”, poco a poco va trocando en un escenario no muy distinto al del resto del país. La nación se ha vuelto más federal, la pobreza, la desocupación, la exclusión han llegado a la cuna del federalismo, es decir, a su símbolo legitimador por excelencia.

Conclusiones Prospectivas: El Estado provincial neuquino desde 1963 está gobernado casi en forma ininterrumpida por el mismo partido político, produciéndose – como expresa la Dra. Orietta Favaro - una “estatalización del partido”. Esta simbiosis entre estado, gobierno y partido político es a nuestro entender el principal obstáculo a resolver en la provincia de Neuquén, si se pretende reconstruir el sentido del Estado y de sus instituciones. Situación acompañada por la existencia de una débil oposición, conformada por los partidos nacionales tradicionales, especialmente, siendo un rasgo a destacar la ausencia o escasa voluntad de poder por parte de la misma, como los continuos procesos de fragmentación y construcción de frentes electoralistas en los que incurre cada fuerza política o partido político, a fin de enfrentar al MPN (situación similar a la ocurrida con la Alianza ante el Menemismo)

²² Radio y Televisión de Neuquén

En el campo de la problemática social la reconstrucción del Estado y su institucionalidad, requiere del pleno funcionamiento de la división de los tres poderes estatales, proceso que debe tener como eje rector la consolidación de una ciudadanía plena.

Este proceso, mirado desde la perspectiva de los usuarios de servicios estatales –los ciudadanos- ha de tener en cuenta el primer obstáculo que debe superar un ciudadano afectado por una problemática social es el desconocimiento/desinformación acerca de la existencia o no de respuestas estatales que aborden su situación. Nuestra experiencia nos ha demostrado que un factor importante en esta desinformación de la ciudadanía está relacionada con el “temor” hacia un aumento de la demanda, pero también inciden notablemente las “competencias” políticas que se dan entre las diferentes instancias estatales, tanto internas al nivel provincial, como externas u otros estados.

Es por ello que la UNCo financió la ejecución de un proyecto de extensión universitaria²³ cuyo producto fue la elaboración de dos manuales, que registraron y sistematizaron cerca de 200 programas y/o servicios que se ejecutaban entre 1996-1998 en los tres niveles del Estado (nacional, provincial y municipal). El objetivo perseguido era básicamente socializar la información y desactivar el obstáculo del desconocimiento entre los ciudadanos – y entre las diferentes organizaciones estatales-, transformándose en un servicio permanente hacia la comunidad. Pero pese a diversas gestiones que se efectuaron a nivel provincial, principalmente, nunca se logró contar con el apoyo necesario para mantener ese servicio. Ello confirmó nuestra hipótesis que la falta de información no es un accidente, sino que tiene una intencionalidad política. Su no existencia posibilita la discrecionalidad y el clientelismo, los que van asociados a regímenes de corte populistas como el analizado.

En relación a lo planteado, el diseño y puesta en ejecución de proyecto y programas de investigación y extensión, como el llevado a cabo en Neuquén, deberían ser prioritarios en los centros universitarios de todo el país, a fin de evitar los tan frecuentes bolsones de desinformación, desconocimiento e incluso ocultamiento, con los que se trabaja en las distintas dependencias gubernamentales y no gubernamentales. Al mismo tiempo creemos que un lineamiento político en este sentido, promovería el acercamiento entre los políticos y las comunidades científicas, en la medida que podamos demostrar la viabilidad y utilidad no sólo de los conocimientos, sino de los modos de pensamiento y razonamiento que no se limitan o cierran *sólo a lo posible, que la asociación entre decisores políticos e investigadores-extensionistas no supone pérdida de tiempo o entorpecimiento de la labor política, sino coadyuvar a la toma de decisiones en un espectro mayor de posibilidades de elección.*

VII. Bibliografía y Fuentes de Información

1. **Javier Auyero** “La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo”, Bs.As., Manantial, 2001
2. **Bilder, E., otros.** "Las políticas neoliberales y la crisis de la provincia del Neuquén" Revista "Realidad Económica" N° 157/IADE/1998.-
3. **Favaro, Orietta (editora) y Arias Bucciarelli, M. y otros** "Neuquén. La construcción de un orden estatal", Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.
4. **Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario.** “Una experiencia populista provincial, Neuquén 1960-1990”, Revista Nueva Sociedad Nro. 172 – Marzo-Abril 2001

²³ Las autores de la presente ponencia tuvieron a su cargo el desarrollo del mismo

Reflexiones acerca de la imbricación Estado-Partidos Provinciales (Vaccarisi – Godoy)

5. **Favaro, Orietta y Vaccarisi, M. Elizabeth** “Poder político y políticas sociales en Neuquén, 1983-1999” Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes - Asociación Argentina de Políticas Sociales, Quilmes, 2002
6. **Godoy, Ana M.** “El devenir histórico del Trabajo o Servicio Social. Una aproximación al estado actual de la profesión”, Cuaderno de cátedra, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1998
7. **Godoy, A. y Vaccarisi, M.** “Pensar el trabajo, es trabajar”, en prensa, Neuquén, 2002.
8. **Gorestein, Silvia** “Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno a modelo neuquino”. En: *EURE*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Santiago de Chile, 1994.
9. **Lozano, Claudio** "Razones para una convocatoria. Crisis en el Pensamiento. La relevancia...", en "El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo" C.Lozano (comp.) CTA-Eudeba, Bs. As., 1999.
10. **Oszlak, Oscar** "La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional", Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997.
11. **Palermo, Vicente** “Neuquén: la creación de una sociedad”, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988
12. **Rubins, Roxana y Cao, Horacio** "Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los estados provinciales", Trabajo desarrollado en la línea de investigación del CEPAS “Administraciones Públicas Provinciales” y “Las provincias periféricas y la crisis”, Bs. As., 1997
13. **Vaccarisi, Ma. Elizabeth** “Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén”, Tesis de Magister, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001.
14. **Vaccarisi y Godoy, otros** “Manual de recursos y/o servicios sociales del sector estatal en la ciudad de Neuquén”, FADE-Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Tomos I y II, 1997.
15. **Vaccarisi y Godoy, otros** “Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado Provincial Neuquino”, Informe Final de Investigación, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2001.
16. **Vilas, Carlos** “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. En Carlos Vilas (coord): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Nueva Sociedad, Venezuela, 1995, pp.9-20.