

LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO ENTRE 1983 Y 2003: PREDOMINIO RADICAL BAJO DIFERENTES MODELOS

por Francisco Camino Vela*

I. Introducción

La provincia de Río Negro desde el retorno de la democracia en 1983 observó una doble excepcionalidad en el concierto nacional: ser el único distrito en el que la Unión Cívica Radical (UCR) ha gobernado en forma ininterrumpida durante veintiocho años, y la provincia donde el peronismo no fue gobierno hasta 2011. En estudios anteriores hemos expuesto una serie de factores que contribuyen a explicar este predominio: la desintegración estructural de la provincia, la “provincialización” de la UCR, el peso de la política de alianzas y las terceras fuerzas, los “liderazgos de negociación”, los efectos de la metamorfosis y la crisis de la representación, el derrotero de la identidad radical provincial, y los errores del justicialismo¹.

El análisis específico de la dinámica política de esta provincia se enmarca en una recuperación politológica e histórica de los espacios subnacionales como objeto de estudio en la última década². Pero este proce-

* Doctor en Historia, docente e investigador del Grupo de Estudio de Historia Social (Gehiso), Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. Profesor adjunto Sede Alto Valle y Valle Medio de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. E-mail: fcaminovela@gmail.com.

¹ Para analizar este predominio puede consultarse Camino Vela (2011a, 2013, 2014), Camino Vela y Rafart (2003, 2009), Rafart (2005) y Rafart, Quintar y Camino Vela (2004). Con ampliación a la Patagonia, Camino Vela y Rafart (2012) y Camino Vela (2012). Otros estudios a consultar son los de Escolar y Villarino (2004) y Favaro e Iuorno (2005), entre otros que serán citados posteriormente.

² Aquí se enmarca el Proyecto de Investigación 40-A-238, “Construcción de poder político en la Provincia de Río Negro desde los años 90 a la actualidad: los pactos corporativos de gobernabilidad y la vinculación estratégica de las elites políticas en

so también se está llevando a cabo para otras áreas y problemas de la ciencia política y la historia. De hecho, uno de los temas centrales para comprender el desempeño de nuestras democracias en América Latina es el populismo. En esta línea, María Esperanza Casullo (2013a) afirma que las numerosas investigaciones sobre populismo parecen no tomar en consideración precisamente los espacios subnacionales, y propone analizar lo que denomina “populismo subnacional”, aplicando el concepto de populismo, y sobre todo de mito populista, en la construcción identitaria de espacios provinciales como los de Neuquén y Río Negro³. No es nuestro objetivo dar respuesta a esta ausencia y menos aún ingresar a los intensos debates sobre el concepto de populismo, su versión latinoamericana, las novedades que ha presentado, su evolución nacional, o el neopopulismo de derechas y/o izquierdas, entre otros grandes temas⁴.

Nuestro objetivo aquí es lograr un primer acercamiento al tema, aportando a esta área de investigación un recorrido sobre las gestiones radicales fundantes del predominio rionegrino de la UCR desde el retorno de la democracia a la primera década del siglo XXI, evaluando además si es interesante y contribuye a las investigaciones de fenómenos subnacionales el concepto de populismo, es decir, si resulta útil el concepto de populismo subnacional. Más allá de la producción discursiva, que suele ser una de las dimensiones principales de análisis, aquí vamos a realizar un recorrido por las diferentes gestiones de los gobernadores y sus modelos estatales, contraponiendo básicamente las claves de dicho predominio entre el modelo liderado por el primer gobernador y el sustentado por el tercero⁵.

Podemos afirmar que el estado rionegrino transitó un largo camino desde los ideales socialdemócratas del primer gobernador, Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-1987), continuado en parte por el segundo, Horacio

escenarios multinivel”, Universidad Nacional de Río Negro; y el Proyecto de Investigación H147, “La transición democrática en la Patagonia”, Grupo de Estudios de Historia Social, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

³ Hay un interés renovado por estos estudios y una línea de investigación recientemente abierta al respecto para la provincia de Río Negro (Sartino 2013a, b).

⁴ Para ello y sin ser exhaustivos, pueden consultarse las obras de Laclau (2005) y Panizza (2009), el clásico de Ianni (1975), algunas referencias de Rouquié (2011) y los artículos de Casullo (2011, 2012a, 2012b), entre otros autores.

⁵ Parte de este recorrido ha sido expuesto en Camino Vela (2011b) y Camino Vela y Gadano (2013).

Massaccesi (1987-1995), al siguiente ajuste neoliberal tardío llevado a cabo principalmente por Pablo Verani (1995-2003), y al pragmatismo del último gobernador radical, Miguel Saiz (2003-2011). Las gestiones de Álvarez Guerrero y de Pablo Verani, pertenecientes a etapas muy diferentes y con características disímiles, ocuparán principalmente nuestra atención. La gestión intermedia de Massaccesi, que demanda un estudio más extenso, será brevemente mencionada, en tanto la última de Saiz será materia de otro estudio.

Para este análisis debemos tener en cuenta que el populismo subnacional, según Esperanza Casullo (2013a), pone en tensión la competencia política en tres planos, el provincial, el local y el nacional. Para su construcción la opción estratégica más natural de los actores políticos es la formación y el fortalecimiento de identidad en un plano, generalmente el provincial, frente a alguno de los otros dos, sobre todo el nacional. En este sentido, debemos identificar en los gobernadores su posición en relación a estas opciones de construcción política entre niveles, sea concentrarse en el plano provincial, unir los tres niveles desde un mismo clivaje, o conformar una identidad política desde un espacio antagonizando con alguno de los otros o con ambos. De la misma manera, tendremos que constatar si se produjo la construcción de un sujeto político, el pueblo, desde una interacción discursiva con un líder carismático que practica algún tipo de movilización contenciosa y antagónica y que es el que puede marcar los límites de la inclusión y de la exclusión.

A lo largo de la historia nacional se han producido diferentes desarrollos populistas. La UCR tuvo encarnaciones populistas, caso del “Tercer Movimiento Histórico” alfonsinista (Casullo 2012b). También existen populismos de derechas o neopopulismos que tras la desestructuración de la matriz Estado-céntrica asumieron características liberales combinadas con otras populistas. No obstante, por razones de espacio y por ser ampliamente conocidas, hemos obviado el análisis de la política, la economía y la sociedad del período a nivel nacional, dedicándonos con mayor profundidad al análisis provincial.

En este marco, el artículo se divide en dos apartados. El primero está dedicado al gobierno provincial iniciado tras la recuperación de la democracia, señalando los aspectos más salientes de una gestión clave para sentar las bases del predominio radical. En el segundo abordaremos la crisis de los años noventa y la respuesta desde el ajuste pero sin pérdida del predominio

radical rionegrino. Algunas consideraciones finales cerrarán este artículo. Para la realización del mismo y más allá de la bibliografía citada, se ha utilizado prensa y documentos de la época, entre otras fuentes.

II. Predominio radical y construcción estatal en los años 80

En las elecciones inaugurales de la democracia se enfrentaban el radical de Bariloche Osvaldo Álvarez Guerrero⁶ y el peronista Mario Franco, único ex gobernador provincial de este signo en los setenta. El efecto arrastre de las presidenciales inclinó la balanza en favor del candidato radical, que con el 52 por ciento de los votos y la mayoría en la legislatura, veintiún legisladores liderados por el radical Horacio Massaccesi frente a quince del justicialismo, emprendía su gestión. En los festejos afirmaba que

...a nuestro juicio ha triunfado una forma de concebir la idea de cambio y de renovación en los modos de convivencia social y política de los argentinos (...) un estilo de concebir la justicia social y la libertad⁷.

El objetivo principal del nuevo gobernador era revertir el desequilibrio estructural, la desintegración al interior de la provincia, y potenciar el desarrollo económico y social, pero partía de una situación económica y administrativa muy desfavorable. Recibía una provincia en crisis, sin capacidad de recaudación, con un alto nivel de evasión impositiva y dependiente de los aportes nacionales, algo que hacía imposible el pretendido federalismo. Le entregaban una administración estatal con un presupuesto que estimaba

⁶ Abogado de profesión e intelectual de centro izquierda. Fue uno de los fundadores del Movimiento Nacional de Renovación y Cambio en la UCR. Fue elegido Diputado nacional por el radicalismo en las elecciones de 1973. Durante el Proceso de Reorganización Nacional defendió a detenidos políticos y escribía notas periodísticas contrarias al régimen. Fue gobernador entre 1983 y 1987 y diputado nacional entre 1987 y 1991. Opositor al Pacto de Olivos y a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, colaboró con otras fuerzas políticas desde un espacio político que agrupaba a dirigentes radicales contrarios a dicho pacto. Falleció en julio de 2008 (diario *Perfil*, 28/07/2008 y diario *La Nación*, 29/07/2008).

⁷ Diario *Río Negro*, 31/10/1983.

una inflación del 160 por ciento frente a la real del 400 por ciento, con aumentos salariales no absorbidos por la nación y por tanto transferidos en forma de deudas del gobierno federal al provincial, y con 37 municipalidades en situación de estrangulamiento financiero. Como afirmaba en su primer discurso:

El desquicio financiero del Estado provincial no registra antecedentes (...) los índices inflacionarios y una administración dispendiosa y muchas veces irresponsable ha contribuido al desorden (...) Debemos presentar esto, con toda claridad, y el pueblo rionegrino debe estar enterado de ello: recibiremos de la Tesorería de la Provincia, en día de mañana, con saldo negativo⁸.

A esta situación contribuía el delicado estado del Banco de la Provincia de Río Negro, puesto en jaque por la dictadura y su proyecto de privatizar total o parcialmente las bancas oficiales de las provincias. Este proyecto había obligado a esta entidad a competir con la banca privada, resignando los iniciales objetivos de apoyar a la economía provincial. La apuesta del nuevo gobierno, desde una política de reasignación de recursos, era reconvertirlo en el "...instrumento de fomento y desarrollo armónico e integrador de toda la provincia"⁹.

Para Miguel Ángel Franco (2004: 319-320), la década del 80 estaba signada por la demanda de mayor eficiencia, consolidación y desarrollo de la democratización, y por una toma de conciencia del rol clave de la administración pública en este proceso. La profundización de la democracia vendría de la mano del aumento de la participación ciudadana y de la reforma del Estado. En este sentido, el nuevo gobernador entendía que dicha reforma era inevitable, contemplando como ejes la descentralización, la planificación regional y la participación. Urgía atacar el déficit mejorando los ingresos con nuevas propuestas impositivas y de ingresos dirigidos a los ciudadanos de la provincia y a la relación con nación, y también una racionalización administrativa, conteniendo el gasto y ajustando las erogaciones, salvo en educación y salud. La coordinación intermunicipal, el auxilio financiero a los municipios, el fortalecimiento del Poder Judicial, así como dotar de mayor transpa-

⁸ Mensaje del 11 de diciembre de 1983.

⁹ *Ibíd.*

rencia y participación de la sociedad en la política, se sumaban a las tareas pendientes. Todo ello en plena consonancia con la impronta de regeneración social, cambio cultural, progreso y modernización del discurso alfonsinista.

Una de las características de esta primera gestión fue su coincidencia y conexión política con el Presidente de la Nación. Para Pose (2009: 5) Río Negro era una provincia paradigmática en el proyecto alfonsinista, considerada por los intelectuales del mismo, en su mayoría jóvenes progresistas y de sectores medios urbanos y universitarios, como una provincia nueva que ofrecía un desarrollo asociado a una sociedad más equilibrada, con una estructura productiva más moderna que las viejas provincias y una estructura social dinámica, con mayor movilidad social y presencia de amplios sectores medios. Las provincias “tradicionales” estaban signadas por intereses arraigados en una estructura política con un fuerte influjo tradicionalista, lideradas por caudillos, y de corte patrimonialista y “clientelista”. Todo esto impedía la modernización y obstaculizaba el debate político abierto, el pluralismo y la participación, señas de identidad del gobierno radical que sí podrían desarrollarse en una provincia relativamente nueva como Río Negro. Es por esto que varios dirigentes radicales rionegrinos ocuparon lugares importantes en la administración nacional, a la vez que el gobernador elegido en la provincia tenía un perfil de intelectual democrático muy alejado de los gobernadores de tendencia caudillista de otros espacios provinciales.

De hecho, Favaro e Iuorno (2007: 8) señalan esta fuerte vinculación y caracterizan a la gestión del mandatario provincial con los beneficios recibidos por los viedmenses y el gobierno provincial a partir del proyecto de Alfonsín de trasladar la capital nacional. Esta era la iniciativa más osada del presidente, ya que rompiendo con la tradición porteña propuso una revolución en la constitución histórica del país y la provincia, el traslado de la capital de la República al eje urbano Viedma-Carmen de Patagones, abandonando Buenos Aires. En abril de 1986 el propio presidente de la Nación en Viedma convocaba a los argentinos a ir “... hacia el mar, al sur y el frío” (Mases y Rafart 2008: 32). Sin embargo, en septiembre de 1987 el radicalismo sería derrotado en las elecciones a diputados nacionales y en las de gobernadores. En la Patagonia sólo Río Negro, no causalmente, conservaría ese signo político. La disminución de poder que esto supuso y que se acrecentaría paulatinamente por la crisis económica y social, terminó con el proyecto de traslado. Para Favaro e Iurono (2007: 9), la conclusión del mismo es tomada como la primera señal de la tendencia de ajuste fiscal que se

instalaría en la provincia, a la vez que un punto de inflexión en la relación entre la nación y la provincia. No obstante, dicha tendencia sería resistida en la provincia y se implementaría con cierto retraso en relación al país.

En 1987 Álvarez Guerrero se convertía en el primer gobernador constitucional elegido por el pueblo que lograba concluir su mandato. Su gestión quedaría marcada por su pensamiento progresista y por las políticas llevadas a cabo en esta línea. En su último discurso frente a la Legislatura, recorría los logros de su gobierno¹⁰. Declaraba haber invertido en educación el 40 por ciento de las rentas generales, traducido en cuarenta mil metros cubiertos de aulas y escuelas; en el Plan de Alfabetización, con trescientos centros en toda la provincia; en la cobertura del 80 por ciento de la población de 5 años en el ciclo inicial; en los cursos del servicio de Aprendizaje Laboral Orientado; y en la reforma pedagógica en el nivel medio con el Ciclo Básico Unificado, entre otras medidas¹¹. Salud se llevaba el 20 por ciento del presupuesto de rentas generales, reflejado en siete mil metros cuadrados de hospitales construidos; el aumento de los centros de atención primaria en los barrios periféricos; el descenso de la mortalidad infantil; y el incremento del número de consultas, entre otras acciones¹². También inició la reforma en el campo de la salud mental poniendo en marcha desde 1984 una serie de acciones destinadas a cambiar la atención en este campo. Esta primera gestión provincial también avanzó en infraestructura de energía y combustible, en obras viales, en creación de viviendas¹³, en comunicaciones y en políticas de acción social¹⁴.

¹⁰ Mensaje del 1 de mayo de 1987.

¹¹ Bohoslavsky (2008: 28) señala que los gastos de la provincia de Río Negro en educación aumentaron el 84% entre 1984 y 1990.

¹² El gobierno tuvo que hacer frente al colapso edilicio del hospital de Roca y aumentar salas en el de Bariloche, Regina, Viedma y Cipolletti, entre otros (diario *Río Negro*, 26/07/1986).

¹³ En la prensa nacional se informaba sobre las actividades del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro (IPPV), ente autárquico ejecutor de las acciones del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), que entre 1984 y 1986 había iniciado un total de 5.051 unidades habitacionales, 1.502 en 1984, 1.089 en 1985 y 2.460 en 1986, año este último en el que el gobierno nacional aumentó el porcentaje que le correspondía a la provincia en dicho fondo por el proyecto de traslado de la capital federal. Hasta julio de 1987 habría entregado 3.823, estando en construcción en su fase final otras 5.500 (diario *Clarín*, 28/07/1987).

¹⁴ Para las acciones en las áreas de trabajo, previsión y acción social puede consultarse el documento estatal "Políticas y acciones del gobierno democrático en las áreas de: acción

Respecto al desarrollo productivo, el gobernador daba cuenta de los trabajos para la radicación de nuevas industrias y el apoyo crediticio a industrias existentes, afirmando que la provincia no tenía cifras de desocupación propias del subdesarrollo, bien por el contrario exhibía que

... los indicadores económico-sociales señalan un incremento del crecimiento bruto interno superior al 15 por ciento, en el período 1985-1987; el índice de desocupación inferiores a la media del país en su conjunto (...) los índices de inversión nacional y provincial en la obra pública, en la infraestructura social, y en el plan de integración provincial, son de una magnitud nunca superada antes¹⁵.

No obstante estos avances y su publicidad oficial, la provincia no estuvo exenta de conflictos en este período, sobre todo cuando la crisis económica nacional fue en aumento. De hecho y por la importancia en la economía provincial, los empleados de la actividad frutícola y del propio Estado, fueron ejes de controversias e indicadores de la situación socioeconómica en Río Negro.

Podemos comprender el recrudecimiento de los enfrentamientos en la segunda mitad de la década, de la mano de la descomposición de la economía nacional, traducido esto en el aumento de la conflictividad y el desacuerdo con la administración radical para acordar los salarios¹⁶. En 1987 y frente a una buena cosecha, el conflicto salarial recrudeció, manifestando los gremios que “si no hay solución este será el año del gran conflicto”¹⁷, y los empresarios que “... es la primera vez en el valle que incluso no se formaron los precios en la compra de productores y hay anuncios de no iniciar la cosecha en función de esta incertidumbre que han logrado expresiones altisonantes del gremio de la fruta”¹⁸. En este caso, el gobierno provincial llegó incluso a modificar las bandas salariales decretadas por la administración nacional para poder destrabar un conflicto que ya anticipaba lo que serían

social, previsión, minoridad, ancianidad, familia y mujer, y trabajo”, del Ministerio de Trabajo y Acción Social de Río Negro (1987).

¹⁵ Mensaje del 1 de mayo de 1987.

¹⁶ Sobre los conflictos y las condiciones salariales y de protección social pueden consultarse diferentes notas en el diario *Río Negro* (10/08/86, 30/07/86, 23/10/86, 30/11/1986).

¹⁷ Diario *Río Negro*, 6/01/1987.

¹⁸ Diario *Río Negro*, 10/01/1987.

otros enfrentamientos en una actividad que pese a sus buenas cosechas daba cuenta ya de problemas estructurales.

Durante 1987, año electoral con renovación provincial del Ejecutivo, se produjeron numerosos conflictos, sobre todo en el ámbito de la administración pública, que tenía un fuerte peso en la estructura de población económicamente activa. La Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (Unter) sostuvo un prolongado enfrentamiento, despertando sospechas en el radicalismo que señalaba la dureza del gremio educativo en relación a otras provincias, no teniendo en cuenta la alta dedicación presupuestaria al sector y los aumentos voluntariamente otorgados, atribuyéndole una intencionalidad política y señalando incluso un acuerdo con el peronismo renovador y su candidato a la Gobernación de la provincia para las elecciones de septiembre de ese año¹⁹. Más allá de estas posibles motivaciones, la realidad marcó un conflicto iniciado en abril de ese año por el desacuerdo salarial con el Estado rionegrino que dejó no menos de 23 jornadas de clases perdidas en paros docentes semanales sucesivos de 72 horas o más y, entre otras medidas, cortes del tránsito²⁰. Pero no sería éste el último ni el más grave de los conflictos que el Estado rionegrino tendría que afrontar en los años siguientes.

La década del 80, catalogada por la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (Cepal) como la década perdida en relación a la evolución económica general en América Latina, tuvo su reflejo en Argentina y dentro de ella en Río Negro. La “estanflación” quedó configurada por la exportación neta de capitales, el crecimiento del déficit público nacional y provincial, convertido en deuda externa e interna, la inestabilidad de precios y el déficit estructural de la balanza de pagos, agravado por la inflación. Esto afectó la inversión pública y privada, y el consumo, trasladándose a la recaudación tributaria y de ahí a la cobertura de servicio de la población. De esta manera, durante los años 80 la tasa de crecimiento anual del producto en Río Negro fue del 1,6 por ciento frente a un aumento poblacional del 2,6 por ciento, lo que implicaba un retroceso en el producto per cápita, y en el nivel de vida de la población, sobre todo de las zonas más rezagadas y con inserción laboral más precaria (Landriscini 2004: 240).

¹⁹ Ver documento “Análisis del conflicto docente” (Gómez y Carranza 1987).

²⁰ Los diarios nacionales que daban cuenta de la gravedad del mismo (*Clarín*, 8/06/1987).

No obstante, el papel del Estado en Río Negro fue determinante, sosteniendo y aumentando el gasto y la inversión pública. Por el propio crecimiento económico y poblacional y retroalimentando a éste, desde los 60 la administración pública fue creciendo, diversificando sus funciones y expandiéndose territorialmente a través de oficinas, escuelas, hospitales y caminos. Desde el “desarrollismo” en adelante, el papel del Estado y su vinculación con el fomento de las actividades públicas y privadas fue relevante en la creación de un modelo que encontró su freno a mitad de la década de los 80 con la perniciosa combinación de inflación y recesión que influyó en el crecimiento regional, paralizando obras de infraestructura necesarias para la integración y el desarrollo, así como retrasando los cambios tecnológicos en la fruticultura.

Una muestra clara de esta orientación política, amparada en una concepción de Estado del Bienestar sostenida por Osvaldo Álvarez Guerrero y por su sucesor, Horacio Massaccesi, durante los primeros años de su gobierno, fue la evolución de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se produjo en la provincia un descenso relevante en la década del 80 en la cantidad de hogares con NBI. Del 29 por ciento de los hogares que para 1980 registraban estas necesidades se pasó a un 18,9 por ciento en 1991²¹.

Sin embargo, Landriscini (2004: 241-242) señala que el incremento del gasto público no tuvo correlato con el crecimiento real de la actividad económica y la recaudación, forzando al endeudamiento público que asumió progresivamente la forma de crisis fiscal. Frente a las crisis y las pérdidas o estancamientos de empleos en el sector privado, el Estado recurrió al empleo público y asumió la refinanciación de los pasivos empresarios a través de su estructura bancaria, ensanchando todavía más sus compromisos de gastos. La suma de desajustes fiscales y déficit en el sector privado, se tradujo en recortes de servicios, pérdida de calidad de las prestaciones e ineficiencia en la redistribución. El esquema sostenido encontró por tanto su límite en el

²¹ En el cálculo del NBI hay, además de los cuatro elementos señalados por Bante y Ferreyra (2002: 341), un quinto elemento que refiere a hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación, asistiendo solo dos años o menos al nivel primario. Raffo y Bonifacio (2002: 656) sobre los datos de los censos de población de 1980 y 1991, afirman que la cantidad de población con NBI pasó del 39% al 21%, respectivamente, siendo los departamentos con población rural los más afectados, básicamente la Línea Sur, pero encontrando bolsones de pobreza en los barrios periféricos de las ciudades más pobladas.

estancamiento económico y en el recurso al endeudamiento, como le ocurrió al Estado nacional. Las consecuencias sociales de la espiral creciente entre inflación y endeudamiento, sumado a las reformas estructurales de los 90, darían lugar posteriormente a profundos conflictos.

Pese a esta proyección futura, en 1987 y a la hora de la renovación en el gobierno de la provincia, el radicalismo ofrecía como principal atractivo la propuesta de continuidad y profundización del modelo estatal de Álvarez Guerrero en el marco de la Convergencia Programática y Democrática liderada por el presidente de la Nación. Ese Estado inversor, realizador de obras públicas, proveedor de educación y salud, tendente a reducir los desequilibrios y lograr la integración y el desarrollo de la provincia, en un marco democrático de participación ciudadana, era defendido como propuesta para el siguiente período gubernamental. De hecho, la plataforma electoral del partido daba cuenta en primer lugar de todos los logros alcanzados entre 1983 y 1987, antes de pasar revista en extenso a las planificadas medidas futuras de gobierno²².

La continuidad con Álvarez Guerrero, con Alfonsín y su proyecto de traslado de la capital, todavía vigente, y con una política de refuerzo del Estado era puesta de manifiesto por el candidato a la gobernación Horacio Massaccesi²³, en las declaraciones de campaña cuando resaltaba que

...por primera vez en Río Negro vamos a renovar un gobierno constitucional por otro gobierno constitucional, mérito que le corresponde

²² “Plataforma electoral período 1987-1991. Unión Cívica Radical, Provincia de Río Negro”, documento base aprobado por la Convención Provincial de la UCR el 4 de julio de 1987 en General Roca. Es un texto de 276 páginas en el que analizan y ofrecen propuestas sobre el Estado y la planificación, economía, recursos naturales, obras y servicios, comunicación social, ciencia y técnica, educación, cultura, salud, trabajo, promoción y asistencial social, mujer, juventud, deporte e integración regional.

²³ Natural de Villa Regina, donde nació en 1948, y abogado de profesión. A nivel partidario, había sido presidente de la Juventud Radical de Río Negro en 1975, secretario del Comité Provincial de la UCR rionegrina en 1983 y su presidente desde 1985 a 1987, y sería el vicepresidente del Comité Nacional del radicalismo en 1994. Respecto a su trayectoria pública, había sido elegido diputado provincial en 1983, se había desempeñado como ministro de Gobierno de Río Negro entre 1984 y 1985 y había sido electo diputado nacional en 1985. Sería gobernador durante dos períodos consecutivos, entre 1987 y 1991, y 1991 y 1995. En este último año sería candidato a presidente de la república por el radicalismo y designado senador nacional.

a este maravilloso pueblo que tenemos (afirmando que) estamos para construir el estado más moderno de la Argentina, con trabajo, verdad y coraje (...) porque somos la caja segura del proyecto transformador de Raúl Alfonsín (...) siguiendo el ejemplo de nuestros mayores vamos a continuar la defensa del federalismo, de la integración provincial, de nuestra producción, de nuestra industria, de nuestra energía (...) Río Negro es el eje del futuro de nuestro país y por eso tenemos la obligación de reformular nuestra provincia sobre la base de la descentralización, el pluralismo y la democracia (...) aquí estamos dando forma a la Convergencia Democrática para los rionegrinos de buena voluntad que quieran compartir este proyecto transformador²⁴.

El primer gobernador rionegrino de la democracia recuperada había iniciado la modernización de las estructuras provinciales, consensuando incluso la reforma constitucional con los partidos políticos, incluidos su rival histórico (Pose 2009: 6). Con el impulso del discurso refundacional llegaba entonces el partido gobernante a unas elecciones signadas a nivel nacional por la crisis económica. En un plano más político, el justicialismo provincial se presentaba con más posibilidades una vez emprendido su proceso renovador y teniendo un candidato provincial de mejor imagen pública, Remo Costanzo, que lidiaba con las fracciones renovadoras y ortodoxas.

La crisis económica nacional, la pérdida de popularidad del presidente, y la situación económica y las protestas sociales en la provincia, complicaban las posibilidades de un triunfo radical que, aunque de menos envergadura, finalmente se dio. Para ello fue central la gestión previa del primer mandatario provincial que habría creado un clima de conformidad en la población. Estos avances de la gestión y el peso que le dio a una administración pública ampliada en una provincia con alto crecimiento poblacional, le otorgó un piso electoral suficiente al candidato radical frente a un peronismo en vías de renovación pero que carecía del control estatal y al que la crisis nacional aún no lo beneficiaba lo suficiente.

De ahí en más y una vez producido el cambio de gobierno en la nación, Horario Massaccesi se dedicó a amortiguar el impacto de las transformaciones neoliberales de Menem, sosteniendo un modelo alternativo y continuando con un providencialismo que le otorgaba un fuerte rol e inter-

²⁴ Diario *Río Negro*, 20/07/1987.

vención al Estado. De alguna manera, este modelo conllevaba un proyecto común que lo dotaba de legitimidad sustantiva, concepto que le tomamos prestado a José Nun (2000: 97-100), y que contribuía a fomentar la identidad radical de la provincia. El modelo rionegrino promulgado por Massaccesi estaba asentado en la contraposición de la protección del bienestar desde el Estado frente a la desprotección neoliberal del gobierno nacional. A esto le sumaba la defensa del federalismo frente al centralismo, materializando la expresión máxima de estos principios en el asalto al Tesoro²⁵. La inversión en educación, salud y asistencia social, en el marco de un modelo providencialista que tenía también una base importante en el empleo público y que reducía los índices de NBI, permitirían la reelección del gobernador en 1991.

Hasta la Convertibilidad y pese a las críticas por la política crediticia y los gastos estatales, el modelo rionegrino se desarrolló y pudo financiarse, pero prontamente el descenso en los recursos, el endeudamiento en aumento y el manejo de los recursos públicos, entre ellos el cuestionado Banco de la Provincia de Río Negro, llevó al Estado provincial a un desequilibrio en las cuentas públicas y a la crisis recurrente, en una economía que no crecía en correlación, desatando la feroz crisis de 1995. Previamente, las consecuencias del giro nacional se habían manifestado claramente en Sierra Grande y en la política de privatizaciones que obligaba al Estado provincial a ocupar los espacios abandonados por el Estado nacional. En 1993 el gobernador seguía exhibiendo su modelo supuestamente basado en la producción y en la racionalización del Estado sin despidos ni reducciones de empleados y con aumentos salariales. Las políticas provinciales y los triunfos electorales consolidaban las aspiraciones presidenciales de Horacio Massaccesi, que una vez concretadas complicarían en extremo la situación de la provincia.

²⁵ Enfrentado al ejecutivo nacional, el viernes 5 de julio de 1991, a un mes de las elecciones en las que Massaccesi volvía a ser candidato, ingresó con la policía provincial, acompañado de su vicegobernador Pablo Verani y sus ministros, a la bóveda de la sucursal Roca del Banco de la Provincia de Río Negro (BPRN), donde estaba depositado el Tesoro Regional del Banco Central, incautándose 16,6 millones de pesos que destinaría al pago de sueldos. Con el sustento legal de un decreto de necesidad y urgencia, N° 2, ratificado posteriormente por la Legislatura provincial, y bajo el argumento de que la Nación había incumplido con parte de la compensación de deudas acordadas con la provincia, materializó esta popular acción que tendría después una larga estela judicial y política y con la que se ganaría a nivel nacional el apodo de “Robin Hood rionegrino”. Los detalles de este episodio pueden consultarse en AA. VV. (1997: 197 y 206).

La derrota en las elecciones a la presidencia de la nación de 1995, supusieron no sólo el fin de la carrera nacional del gobernador, sino también del modelo rionegrino o de lo que quedaba de él, corroído en sus bases por una larvada crisis económica que pretendidamente oculta ya no tenía solución, no al menos en el contexto de la época. El empleo público que había seguido la senda del aumento en la primera mitad de la década, sufrió las consecuencias, expuestas claramente en el funcionamiento de la obra social provincial, siendo la actividad de los gremios de empleados públicos el termómetro natural de la conflictividad en la provincia. El ajuste neoliberal que había sido resistido en los primeros años, tomaría finalmente forma desde la crisis de 1995.

III. Predominio radical con ajuste provincial: los difíciles años 90

Entre mayo y diciembre de 1995, desde las elecciones provinciales a la asunción del nuevo gobernador Pablo Verani²⁶, se dio un período atravesado por duros conflictos, no sólo de la sociedad contra el gobierno, sino también en el interior del partido, entre el gobernador saliente que se resistía a racionalizar el gasto e implementar medidas de ajuste y el nuevo mandatario que tendría que asumir la provincia ocho meses después y reclamaba acciones, viendo en peligro la gobernabilidad. Favaro, Iuorno y Cao (2006: 118-119) sostienen que este año de protesta social, en el marco de la crisis, concentró a los sectores medios de la sociedad frente al descenso de sus ingresos y sus derechos como trabajadores, y al deterioro de la educación, la salud y la justicia. El problema no era tanto la desocupación, sino el miedo a perder el empleo, y las acciones colectivas, generalizadas en todas las localidades donde antes hubo puebladas más inorgánicas, eran ahora lideradas por las organizaciones sindicales tras los atrasos salariales.

Con la continuidad de las dificultades financieras y la debilidad política del gobernador y candidato no electo a la presidencia de la nación, Horacio Massaccesi, el conflicto se agravó y la crisis asumió magnitudes desconocidas y

²⁶ Nacido en Italia en 1938. Abogado de profesión, tuvo una larga trayectoria política. Fue intendente de General Roca entre 1983 y 1987, vicegobernador provincial y legislador provincial, gobernador de Río Negro durante dos períodos, 1995-1999 y 1999-2003, y senador nacional desde 2007, entre otros cargos. También fue presidente del Club Social y Deportivo General Roca. Falleció en 2013.

violentas desde que en junio un grupo de docentes fueran desalojados compulsivamente de las instalaciones del Consejo Provincial de Educación que mantenían ocupadas. Como afirma Villca (2004: 96), en agosto la provincia estaba a punto de estallar con la justicia paralizada por la retención de servicios, los hospitales a punto de cerrar, la educación colapsada y la administración central sin funcionar, con un atraso salarial arrastrado desde junio. En este marco, la candidatura de Massaccesi como senador nacional, que debía definirse aún en la Legislatura provincial y no a través del sufragio, dividió las aguas y empeoró la situación, provocando en septiembre el punto más álgido y violento, con el incendio de edificios públicos, de residencias particulares de funcionarios, y la ocupación de instituciones oficiales. Con la policía en dificultades también para cobrar sus salarios, la provincia solicitó ayuda al Estado nacional que estuvo a punto de intervenir la misma y envió fuerzas de seguridad —Gendarmería y Policía Federal— para contener una muy delicada situación. La ciudad de General Roca volvió al centro de la escena en cuanto a la tensión, violencia y gravedad en el conflicto, cuando un grupo de manifestantes llegó a incendiar el portón de la casa particular de Pablo Verani en esa ciudad antes de que el electo gobernador asumiera su cargo.

Respecto a la intensa crisis de mitad de la década, Verani se había separado de la posición oficial del gobierno provincial frente al conflicto y comenzó a reunirse con referentes del gobierno nacional y del Frente Estatal Rionegrino (FER) para construir un consenso mínimo que permitiera sostener la gobernabilidad una vez que asumiera su cargo en diciembre de 1995 (Villca 2004: 97). Este consenso con parte de los sindicatos giraría en torno del desmantelamiento de las estructuras providencialistas del Estado provincial, en consonancia con el modelo nacional y en aras de ajustar los gastos y sanear las cuentas fiscales, reduciendo los ingresos de los trabajadores pero evitando despidos masivos. Como afirma Bohoslavsky (2008: 74-75) el desahogo financiero llegó desde nación pero a cambio de la implementación de un programa acelerado de reformas del Estado provincial que incluía la privatización de la Empresa de Energía Provincial rechazada por la ciudadanía pocos meses antes.

El nuevo gobernador asumía con una abultada deuda y un déficit estructural que superaba los once millones de pesos por mes, más los intereses y la amortización de la deuda financiera, y con un 70 por ciento de la coparticipación afectada (Navarro 2002: 302). El ajuste económico pasó a los sueldos que comenzaron a abonarse en bonos de Certificados de Deuda

de la Provincia de Río Negro (Cedern), se redujeron los salarios a los agentes activos y pasivos del Estado, suspendiéndose el pago a los proveedores estatales, contratistas y prestadores de las obras sociales. Verani aprovechó la autonomía estatal que la crisis generaba para emprender reformas radicales e implementar mecanismos reguladores, comenzando un profundo proceso de racionalización administrativa²⁷. Para ello constituyó la Comisión para la Reconversión del Estado Rionegrino, confirmada por representantes del Poder Ejecutivo, el gremio mayoritario de los empleados estatales (UPCN) y otros representantes de la comunidad. Además de los bonos y del ajuste interno, una de las primeras acciones fue el acuerdo con los prestadores de salud con el objetivo de normalizar el Ipross. Las privatizaciones de empresas y entes públicos pasaron a ser un objetivo prioritario en los primeros meses de gobierno para equilibrar las cuentas públicas. Además de la empresa de energía, se privatizaron los casinos, se vendieron otros bienes del Estado provincial y se transfirió la Caja de Previsión. No obstante, y a pesar de los envíos de fondos de nación, los atrasos salariales seguían y las medidas también. A mediados de 1996 se subieron los impuestos provinciales y se redujeron los sueldos de los trabajadores estatales. El número de ministerios del gobierno provincial se redujo sólo a dos —Ministerio de Gobierno, Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Economía—, constituyéndose la Secretaría General de Gobierno con rango ministerial. La consecuencia fue la reducción drástica del número de funcionarios.

A fines de dicho año se anunció la privatización de Canal 10, de Servicios Aéreos Patagónicos Sociedad del Estado (Sapse), y del Banco Provincia de Río Negro (BPRN), constituyéndose el Banco de Río Negro con sus principales activos y pasivos. No obstante, en este proceso privatizador se creó en paralelo el Banco Residual de Río Negro, que conservó en el ámbito de la provincia los pasivos de los productores, que no pasaron a la cartera crediticia del Banco de Río Negro. Esta maniobra de Verani, que dejó a resguardo de la provincia las deudas de los productores frutícolas, benefició ampliamente a éstos, que lo habían apoyado en forma contundente en el reciente proceso electoral.

El Poder Legislativo propuso también un plan de reducción de gastos, en tanto en el Ejecutivo se ponía en marcha un plan de retiro voluntario,

²⁷ Este proceso ha sido estudiado específicamente por Hugo Villca (2004:98-102), del que hemos tomado la síntesis que sigue.

y a fines de 1996 se aplicaba un impuesto inmobiliario de emergencia también encaminado a la prioridad central, el equilibrio entre gastos e ingresos, la reducción del déficit. Si bien éste había descendido en agosto de dicho año de 16 a 10 millones de pesos mensuales, lo que permitió refinanciar deuda pública, ésta era precisamente el lastre principal y la herencia más difícil de sobrellevar. El proceso general de ajuste logró frenar la situación de deterioro abrupto y conflictividad, pero no resolvió los problemas estructurales y dejaría consecuencias importantes.

Revisando las políticas educativas en los 90, Aliani, Alonso y Welschinger (2000: 161-167) dividen las gestiones radicales en tres etapas que coinciden con los tres gobernadores. Entre 1984 y 1987, en la etapa que denominan de consolidación democrática, reconocen en Álvarez Guerrero un énfasis en los aspectos filosóficos y políticos de la recuperada democracia que le otorgó un lugar central a la educación. Frente a la desintegración fomentada por el gobierno militar desde un neocorporativismo fragmentado regionalmente y sostenido en los empresarios de la fruticultura y la obra pública a los que se transferían recursos públicos, la nueva institucionalidad democrática se traducían en importantes y participativas reformas educativas que tuvieron al nivel medio como protagonista. Pero esta gestión iría dejando su lugar a prácticas de acumulación de poder y ocupación del Estado por el partido y actores empresariales y corporativos, que daría como resultado la utilización del empleo público como instrumento de clientelismo, lo que quedaría patente a partir del siguiente período. Entre 1987 y 1995, con Massaccesi, se habría dado un desarrollismo populista y un antagonismo centro-periferia, identificando así un proyecto desarrollista poco sistemático, el aumento creciente de la identificación entre Estado, gobierno y partido, y un refuerzo del pacto corporativo con la fruticultura, la industria de la construcción y el turismo. A esto se le sumaría la lucha contra el centralismo porteño. La extensión de la reforma en el nivel medio que se dio en esta etapa, es evaluada como apresurada y efectista, generando problemas su repentina ampliación. Así llegamos a la tercera etapa, comprendida entre 1995 y 1999, y que denominan de gobernabilidad y neocorporativismo fragmentado, enmarcada en la crisis fiscal que había roto el pacto burocrático básico, el pago de salarios. Liderada por Verani, se asentaría en un nuevo pacto y derivaría en la racionalización administrativa.

En educación el proceso de ajuste se tradujo en un manejo económico del área tendiente a reducir su impacto en las cuentas del Estado (Aliani,

Alonso y Welschinger 2000: 169-175). De hecho y como señalan estos autores, el gasto educativo descendió del 30,2 por ciento del presupuesto provincial en 1995 al 21,7 por ciento en 1998. Parte de las medidas adoptadas formaron parte de las condiciones de financiamiento a la reforma del Estado puestas por el Banco Mundial en el acuerdo celebrado con la provincia a fines de 1997. Sobre los mismos datos, Silvia Barco (2004: 311-313) destaca que la consecuencia estructural de estas políticas se ven reflejadas en los datos negativos de analfabetismo, deserción, repetición, desgranamiento y fracaso escolar en los primeros años del siglo XXI²⁸. Se habían perdido las reformas participativas y el resto de los componentes del sistema educativo provincial ideado con el advenimiento de la democracia.

Para la fruticultura, tan relevante para la economía provincial, la década del 90 significó la consolidación del proceso de concentración vertical y de transnacionalización que perjudicaba a los pequeños y medianos productores independientes, dejando el control de la actividad en manos de las estrategias de las grandes firmas. Como exponen Landriscini y Avella (2010: 147-150), el Estado terminó contribuyendo con sus intervenciones a este predominio y fue convocado a actuar en cada momento crítico de la macroeconomía frente a las demandas de los diversos integrantes de la actividad, resolviendo en la coyuntura con acciones más políticas que económicas.

Como analizan estas autoras, progresivamente el tipo de cambio, con una moneda local sobrevaluada y poco favorable a la exportación, derivaría en una crisis de competitividad del ciclo iniciado en 1993, lo que se verificaría en la economía rionegrina en su conjunto. Es así que la tasa promedio anual de crecimiento del Producto Bruto Geográfico de Río Negro se redujo, pasando del 3,1 por ciento anual entre 1960 y 1979, al 1,6 por ciento anual entre 1991 y 1998. La propia exportación de manzanas se contrajo, de las 320 mil toneladas, el 40 por ciento de la producción, a fines de los 70, a las 196 mil toneladas, el 25 por ciento de la producción, en 1993. En realidad, el aumento de la producción y el deterioro de la calidad de la fruta producida, elevaron los volúmenes destinados a la industria, en torno a un 50 por ciento desde los 80 en adelante, como alternativa para los pequeños productores, al margen de los verdaderos beneficiarios de la actividad, el sector del empaque y el frío integrado a la comercialización.

²⁸ Para la educación rionegrina pueden consultarse los trabajos de Pascual Bereau y Franco (2003) y Franco (2005).

En esta línea y pasando la mitad de la década, la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, registraba en el Alto Valle un descenso de la tasa de actividad para el período 1992-1996, que de un 43,1 por ciento pasó a un 38,3 por ciento, y también de la tasa de empleo, de un 41 por ciento a un 33,5 por ciento, aumentando abruptamente la tasa de desocupación que de un 4,4 por ciento llegaba al 12,5 por ciento en 1996 (Bante y Ferreyra 2002: 334)²⁹. Esta situación, además de con el ritmo de la actividad económica, se relaciona con otro aspecto de la fruticultura, con el proceso de tecnificación que trajo aparejada mayor productividad y como contrapartida una fuerte caída en la generación de empleo en una actividad progresivamente sometida a agentes económicos globales sin intereses en los efectos sociales locales (Bohoslavsky 2008: 45)³⁰. Desaparecieron puestos de trabajo, lo que tuvo su traducción en la afiliación al sindicato de la fruta que pasó de 25.000 afiliados en 1978, a 20.000 en 1982, 18.000 en 1990, y 9.000 en 1996.

No obstante y volviendo al sugerente trabajo de Villca (2004: 102-104), Verani aprovechó la crisis con la que asumió su gobierno para instaurar un nuevo pacto institucional que le permitiera el tránsito del modelo providencialista al neoliberal, construyendo una nueva legitimidad³¹. En dicho pacto, uno de los más firmes aliados fueron precisamente los productores agrarios del Alto Valle con los que el gobernador había soldado una estrecha relación desde su gobierno en el municipio de Roca. De hecho, la creación del Banco Residual de Río Negro fue, como vimos, un instrumento de consolidación de este acuerdo al licuarle las deudas e impedir una hecatombe en el sector. Otro de los componentes del pacto fue la reconstrucción de una nueva relación con el gobierno nacional, tanto en su ala técnica como política, que le inyectara los fondos necesarios para calmar la situación y le permitiera implementar como contrapartida las reformas en el Estado provincial. Por último, el otro actor central para reducir la conflictividad y asegurar la paz social, eran los gremios estatales. A ellos convocó el gobernador,

²⁹ Un estudio específico sobre las políticas de empleo durante el neoliberalismo es el de Spigariol y Gomiz Gomiz (2004).

³⁰ Una excelente demostración de este proceso para la vecina Provincia de Neuquén puede encontrarse en Roca (2008).

³¹ Este pacto para la gobernabilidad es mencionado previamente por Aliani, Alonso y Welschinger (2000: 166-167). También puede consultarse el trabajo sobre la crisis estatal de Villca, Fernández y Gomiz Gomiz (2002).

encontrando respuesta en una parte del FER, el actor protagónico de la lucha contra Massaccesi, lo que llevaría finalmente al quiebre del mismo. Los gremios estatales que conciliaron con el gobierno, en particular UPCN, participaron en el proceso que derivó en la creación del Consejo Provincial de la Función Pública, la Ley de la Función Pública y la de Administración Financiera de la provincia. Obviamente, otros sectores de la sociedad rionegrina quedaron fuera de este pacto, caso de los gremios contestatarios, el sector del comercio, el turismo y el sector ovino de la Línea Sur. A dicho pacto, Aliani, Alonso y Welschinger (2000: 181) le suman como factor de sustento de la gobernabilidad, la relación clientelar con amplios sectores de la población que se encontraba en situación de pobreza.

En 1999 los ciudadanos rionegrinos acudirían a las urnas en dos turnos, primero en junio para elegir gobernador y vice, así como diputados provinciales, y posteriormente en octubre para darle el triunfo nacional a la Alianza radical frepasista. En el plano provincial, Verani había instalado públicamente que el ajuste era inevitable por la necesidad de alcanzar el equilibrio fiscal, salir de la crisis e incluso resguardar a la provincia de daños mayores. Para Aliani, Alonso y Welschinger (2000: 182-183) en el sector educativo el éxito de este mensaje y de la aceptación de las políticas correspondientes, se relacionaba con el pacto corporativo expuesto, que se asentó en la debilidad de los restantes actores así como de la propia sociedad civil. Ésta no pudo, frente a un Estado protagónico, desarrollar organizaciones sociales con suficiente autonomía y reflexividad como para superar estrategias individuales de corto plazo y destinadas a resolver intereses inmediatos. Evidentemente, la pertenencia del justicialismo provincial al partido que a nivel nacional aplicaba y dirigía el ajuste, impedía la formación de una oposición sólida a estas políticas, dejando ese lugar a un partido con menores posibilidades y que además se debatía con la paradoja de que su estructura nacional se había aliado con el radicalismo, nos referimos al Frepaso.

En esta línea, el gobernador era considerado por los sectores que lo respaldan dentro del radicalismo como la persona que había podido manejar la provincia en sus peores momentos. Con este respaldo Verani defendía públicamente su política de disciplina fiscal, que prometía continuar, dando cuenta de su éxito al pasar de un déficit de veinticinco millones de dólares a un superávit primario de tres millones, claro que esto se daba en el marco de

un aumento de la deuda pública provincial de 750 millones a unos 900, lo que era considerado como un éxito por el mandatario³².

Recostado sobre la necesidad de que en la nación ganara la Alianza para poder cambiar las políticas gubernamentales y mejorar la situación de la Provincia de Río Negro, sostenía el esquema de su pacto de gobernabilidad apostando a la creación de un fondo frutícola y a su política asistencial frente a la crisis. Afirmaba que

...la reconversión del pequeño y mediano productor en el Alto Valle puede costar unos 120 millones, así que se puede planificar en seis años (...) El embudo en la fruta no lo tenemos sólo en la producción, sino en especial en la comercialización. No hay otra forma de crecer en el sector agropecuario (...) Yo le entregué 16 millones de dólares a la fruticultura. Cuando hubo que levantar la cosecha de lúpulo, le di la plata yo. Cuando hubo que arreglar la economía turística en el Bolsón y Bariloche, también tuvo que ir la provincia, así como también lo hicimos con los laneros de la Línea Sur³³.

Sosteniendo también las férreas oposiciones que lo acompañaron, caso de la Unter, se presentaba con este discurso y el peso de la estructura partidaria y estatal a las elecciones. Entre sus principales promesas se encontraba la obra pública y la estabilidad laboral en el Estado provincial, asegurando que no habría ni un sólo despedido tras su posible victoria.

Finalmente, la alianza radical ganaba las elecciones relegando al Frente para el Cambio una vez más al segundo lugar. Verani lograba una cómoda reelección superando su registro anterior con el 46,9 por ciento obtenido, lo que puede explicarse por varios factores. El líder rionegrino había consolidado su imagen de gestor de un período de fuerte crisis, alcanzando una relativa estabilidad frente al desorden del crítico 1995. Además, instaló la crisis como responsabilidad de un contexto nacional y mundial, que tenía a Menem y su partido como principales responsables, algo que el justicialismo rionegrino sintió fuertemente. En este sentido, su apoyo incondicional a la Alianza nacional lo hacían subir a las ansias generalizadas de cambio que habían

³² Estos datos, muy cuestionables en cuanto a su veracidad, fueron expuestos por el gobernador en una entrevista de campaña a dos días de las elecciones (diario *Río Negro*, 25/06/1999)

³³ *Ibidem*.

provocado los pésimos resultados sociales, y ya a esta altura económicos, del menemismo, fortaleciendo de paso la matriz antiperonista de amplias áreas de la provincia, en particular aquellas en las que el gobernador había asentado su pacto de gobierno, las dedicadas a la producción frutícola. Sin llevar a cabo en un solo turno las elecciones provinciales y las nacionales, lograba igualmente beneficiarse de cierto consenso nacional positivo, como quedaría patente pocos meses después. Los otros actores del sólido pacto de Verani contribuirían también al contundente triunfo provincial.

No obstante, es muy importante resaltar que para fines de los noventa, el peso de la estructura partidaria de la UCR era central, convertido ya el partido en una fuerte maquinaria electoral, adaptada por completo a la metamorfosis de la representación³⁴, y que acumulaba además las ventajas de la fortaleza partidaria clásica y de los instrumentos de los partidos profesionales electorales. En este marco, la hábil política de alianzas y la capacidad de absorción de los liderazgos individuales emergentes en la provincia, se encontraban ya entre los recursos de poder que el partido predominante aplicaba muy estratégicamente. Más allá de la producción de sentidos colectivos favorables, otro elemento a tener en cuenta, vinculado con el peso del Estado y con la progresiva unión entre éste el gobierno y el partido, nos remite al clientelismo.

Si bien Favaro e Iuorno (2006: 177-182, 185 y 187) señalan la presencia de componentes generales de identidad que contribuyen en el predominio del radicalismo en la provincia, le otorgan un fuerte poder explicativo precisamente al clientelismo. Es decir, reconocen que el radicalismo ha generado fuertes lealtades y que ha logrado instalar en todos los sectores sociales la idea de ser el único capaz de realizar, de hacer, pero en simbiosis con el clientelismo, con la presencia de redes de dominación, de lazos de control y dependencia basados en la desigualdad y la diferencia de poder. Esta relación de intercambio selectivo y desigual de recursos llevados a cabo desde el control del Estado, requiere de la existencia de población con carencias económicas, educativas y de otros servicios básicos, que necesiten para su subsistencia de ese espurio mecanismo. Estas autoras, pretenden explicar lo que denominan el “veranismo”, la línea dentro del radicalismo liderada por el

³⁴ Para los procesos de metamorfosis y crisis de la representación política y su impacto en los partidos políticos y en la democracia en Argentina, consultar Pousadela (2004, 2006), Pousadela y Cheresky (2004) y Abal Medina (2004, 2007, 2010).

gobernador Pablo Verani, por la presencia de su liderazgo fuerte, frontal, verticalista y carismático, generador de lealtades y productor de sentidos en buena parte de la población partiendo del Alto Valle, zona mayor poblada y la base de la fruticultura. En la fusión de estas características y una profusa red clientelar encontraría las bases de su poder.

A lo expuesto por estas autoras hay que añadirle que los incentivos selectivos, tanto materiales como de estatus, naturalmente aplicados por los partidos políticos en su práctica cotidiana, son muy eficaces y alcanzan mayor extensión en una provincia desintegrada, con localidades dispersas, con poca población y con bajo nivel de desarrollo, donde la presencia del Estado es vital para la subsistencia colectiva. Esto nos lleva a ampliar la visión y no restringirnos exclusivamente al intercambio absolutamente desigual entre sectores marginados y los punteros, que generalmente denominamos clientelismo, sino a analizar los efectos de la presencia de una buena cantidad de funcionarios políticos o empleados estatales que no son mediadores directos pero cuyos ingresos dependen de la continuidad de determinado partido al frente del Estado³⁵. También hay que tener en cuenta los negocios o empresas que en forma directa o indirecta tienen depositados sus intereses y su reproducción en dicha continuidad, o al menos piensan que un cambio podría perjudicarlos. Este clientelismo de clase media es muy potente a la hora de retrasmitir y amplificar los necesarios incentivos colectivos que cualquier partido con pretensiones de permanencia en el poder genera³⁶.

Pese a estos éxitos electorales, la situación de la provincia, que había sufrido fuertemente la crisis de los noventa y el recurrente estado negativo de

³⁵ No obstante, en otro trabajo Favaro, Iuorno y Cao (2006: 111) exageran y distorsionan el peso del clientelismo cuando afirman, tomando datos del diario *Río Negro*, que para el año 2004 "...El gasto público estatal, del 20,84%, se encuentra justo en el término medio en el concierto de las provincias argentinas. De este modo, se puede observar que con 30 053 empleados públicos provinciales y 5.200 empleados públicos municipales sumados al Plan Jefes, Río Negro tiene 56 492 votos cautivos". No resulta correcto considerar que todo empleado público es un voto cautivo para el partido que gobierna.

³⁶ De alguna manera Favaro, Iuorno y Cao (2006: 119) reconocen esto cuando afirman que además de los mecanismos de dominación puestos en marcha a través de los planes de vivienda, los programas asistenciales, el empleo público y la política crediticia y prebendaria, "...un número significativo de ciudadanos de esta sociedad heterogénea —con escurridizos elementos materiales y simbólicos de unicidad identitaria— es interpelado por un partido que en las últimas administraciones disfraza, enmascara de cambio, lo que no quiere que cambie".

las cuentas públicas, no era positiva. Sin ser exhaustivo, conviene señalar que entre las veintitrés provincias argentinas y la capital federal, Río Negro ocupaba en el año 2000 el treceavo lugar en cuanto al Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA)³⁷, encabezando la franja de distritos en situaciones desfavorables³⁸. En el mismo informe del PNUD y en relación al desempleo, nueve provincias figuraban por encima de la media nacional, estando Río Negro en este grupo como el séptimo distrito con el índice de desempleo más alto de Argentina. Si bien las mediciones de calidad educativa y tasa de mortalidad infantil reducible daban resultados más auspiciosos en este informe, la provincia observaba en 2001, según otros estudios, un 18,7 por ciento de sus hogares con NBI, superando al promedio nacional que era del 14,5 por ciento (Loaiza, Nori y Zárate 2003: 7). Según estos mismos autores, la mortalidad infantil por mil estaba para esa fecha en el país en el 13,6 por ciento en tanto Río Negro mostraba un índice del 22,7 por ciento.

En un estudio específico sobre la educación en la provincia, Cardinale, Polo y Tagliani (2004: 100) sostienen que para esta época pueden constatarse la continuidad de los esfuerzos para aumentar la población escolarizada y su permanencia dentro del sistema, pero los indicadores daban cuenta de un incremento en la duración media de la trayectoria de los alumnos en el mismo, revelando una pérdida de eficacia del sistema educativo. Además, las altas tasas de analfabetismo funcional indicaban que pese a que prácticamente toda la población asistió al sistema, una parte de la sociedad no logró completar el primario y no asistió el período necesario para adquirir destrezas que le garantizaran una buena inserción en la comunidad. El sistema de salud pública también había sufrido los rigores de la década.

Esta situación se traslada y observa en las cifras de crecimiento poblacional. En la década del 80, Río Negro creció menos que la vecina provincia de Neuquén, cuya economía tenía una fuerte dependencia de la extracción de hidrocarburos, pero claramente por encima del promedio nacional, mostrando todavía su vitalidad económica. Bien por el contrario, la contracción de los 90, y el aumento del desempleo y la falta de oportunidades, la convirtió en poco atractiva y desaceleró fuertemente su crecimiento,

³⁷ El IDHA suma variables, caso de la longevidad, los conocimientos y el estándar de vida, a los componentes normales del IDH.

³⁸ Ver “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002” del PNUD (2002: 59).

que si bien era positivo, se colocaba por debajo del promedio de Argentina. En este marco, la actividad turística en la cordillera había hecho crecer a la ciudad de Bariloche que para el año 2001 era la ciudad más poblada de la provincia, con 93.192 habitantes, seguida de Roca, con 78.252, Cipolletti, con 74.866 y Viedma, con 47.015.

IV. Consideraciones finales

El populismo subnacional, como ya dijimos siguiendo a Casullo (2013a), pone en tensión la competencia política en tres planos, el provincial, el local y el nacional. Si tomamos en cuenta las opciones de construcción política entre niveles, sea concentrarse en el plano provincial, unir los tres niveles desde un mismo clivaje, o conformar una identidad política desde un espacio antagonizando con alguno de los otros o con ambos, podemos afirmar que Álvarez Guerrero pretendió y pudo, teniendo en cuenta el momento fundacional y el predominio nacional de la UCR, realizar un claro intento de alineamiento de los tres niveles, incluso proyectando la capitalidad de la nación en territorio rionegrino y bonaerense.

La provincia desde un principio estuvo marcada por la fragmentación territorial y por su conformación como una confederación de ciudades, lo que llevó a la construcción primero de una necesaria idea fuerte de integración que ha atravesado a todo el período pero que se hizo muy relevante en esta primera gestión provincial.

Si para la etapa de construcción provincial de la década del 50, y a diferencia de lo ocurrido en Neuquén, en Río Negro dicha autora encuentra la ausencia de un líder carismático capaz de construir un mito populista, un “nosotros” políticamente inclusivo que derivara en una fuerte construcción de identidad, con el retorno de la democracia la preocupación del primer mandatario fue precisamente la construcción de una unidad provincial. Algo que ya había identificado tempranamente:

Nuestra provincia tiene una defección, diría yo, genética: ofrece una particularidad, una característica propia, que la diferencia de todas las demás provincias argentinas. Es una provincia desintegrada, constituida por varios particularismos, por varias realidades regionales disímiles, aisladas, independientes. La cuestión se origina obvia-

mente, en sus límites geográficos (...) Nuestra sociedad está incomunicada entre sí, no tiene elasticidad, ni tiene vida en común entre sus trozos. Bariloche y la zona andina, la línea sur, la costa y el valle inferior, Río Colorado con el Valle Medio y Alto Valle son como departamentos estancos, cada una con sus propios intereses, objetivos y dramas, perspectivas, hábitos e idiosincrasias, esperanzas y desesperanzas³⁹.

Por ello la integración política, social, cultural y económica se convertían en el sello de su plan de gobierno.

La UCR, no populista en la actualidad, tuvo encarnaciones populistas, caso del “Tercer Movimiento Histórico” alfonsinista (Casullo 2012b: 52), y el primer gobernador rionegrino formó parte de este proceso. No obstante, la inicial y fuerte vinculación entre la nación y la provincia, no alcanza a caracterizar por sí mismo la gestión del gobernador Álvarez Guerrero, como sostuvieron Favaro e Iuorno (2007: 8), ya que éste llevó a cabo una gestión más integral e incluso más progresista que lo realizado por el gobierno nacional. Evidentemente, la complejidad en escala y la ausencia de problemas tan graves con las principales corporaciones del país, en particular con la militar, ampliaban el margen de maniobra en una provincia pequeña y beneficiada por grandes inversiones y proyectos estatales.

El Estado rionegrino conservó un rol importante en relación a los servicios esenciales y a la reducción de las NBI. También se convirtió en una maquinaria central en la ocupación de población activa de la provincia y acompañó a las principales actividades económicas. Los aciertos en su gestión, la recepción de importantes obras y su control sobre una administración pública construida por el mismo partido, le permitieron sortear los efectos negativos de la crisis nacional y alzarse con un preciado triunfo en 1987. Sin embargo, el estancamiento económico, el endeudamiento y la inflación, llevarían primero al Estado nacional y, pese a sus resistencias, también al provincial a la ejecución de reformas estructurales generadoras de fuertes conflictos sociales.

De la simbiosis original entre la provincia y la nación, se iría paulatinamente hacia un pragmatismo que le permitiría al radicalismo retener el poder provincial y establecer lazos con administraciones nacionales posterior-

³⁹ Mensaje del 11 de diciembre de 1983.

res de diferente signo político. Horario Massaccesi haría buen uso y muestra de esta capacidad de adaptación a las nuevas condiciones. Por la fuerza de la necesidad, el radicalismo rionegrino aprendería progresivamente a perder su fidelidad inicial y a separarse de los derroteros nacionales del partido, resultando ser éste un elemento explicativo de la continuidad de su predominio.

Como afirma Casullo (2012b), existen populismos de derechas o neopopulismos que tras la desestructuración de la matriz Estado-céntrica asumieron características liberales combinadas con otras populistas. Si bien fueron privatistas, individualistas, achicaron el Estado y concentraron los beneficios económicos en los sectores altos, estos regímenes, a diferencia de los clásicos regímenes liberales de derecha, fueron discursivamente más inclusivos, prometían prosperidad material y sostenían una relación de admiración hacia un líder personalista. En los 90 las elites económicas confirmaron que el peronismo populista que desde 1945 a 1974 había sido un factor de limitación de ganancias, ahora suponía lo contrario. Así y con el menemismo, la derecha argentina abrazaba al populismo, su anterior enemigo.

Si bien no lo hemos desarrollado suficientemente en este trabajo, la gestión de Massaccesi, continuadora en parte del modelo previo y enfrentada a los primeros años del neoliberalismo, buscó construir un antagonismo con el gobierno nacional y una construcción rionegrina que encuentra su principal eje en esta tensión, e incluso la formación de su figura como un líder provincial heroico en el asalto al tesoro. De esta manera, el segundo gobernador cumplía con algunos de los elementos centrales del populismo señalados en forma general por Casullo (2013a). Nos referimos a la construcción de un sujeto político, el pueblo, desde una interacción discursiva con un líder carismático que practica algún tipo de movilización contenciosa y antagonica y que es el que puede marcar los límites de la inclusión y de la exclusión.

Por otra parte y a mitad de los 90, la victoria electoral de Pablo Verani prefiguraba los componentes centrales para sostener, en forma muy ajustada como en esta elección y más holgada en otras, el predominio radical. Es el caso de la estructura partidaria, el manejo de los recursos del Estado, los incentivos colectivos largamente construidos, la matriz radical de importantes áreas de la provincia, las reglas de competencia en el legislativo que favorecerían el bipartidismo, la política de alianzas y la presencia de terceras fuerzas. A ello hay que sumarle la construcción clientelar.

El nuevo gobernador y su modelo de Estado llevarían orden a la provincia pero darían curso a la consabida racionalización administrativa, al ajuste, estableciendo un pacto fundamental con dos actores: con parte de los gremios y con la fruticultura. De hecho, Verani alcanzaba el punto culminante de la unión de la fruticultura con el radicalismo y de la expresión del localismo siendo el primer gobernador que mandaba la ciudad de General Roca, la más importante históricamente del Alto Valle, al frente del ejecutivo desde el retorno de la democracia. En un sistema político pragmático y frente a las crisis recurrentes, el empleo público se había convertido en una fuente de recursos para el sistema político, sobre todo para la UCR. Esto en principio no eliminaba los conflictos gremiales, pero el acuerdo y la cooptación de su principal representante, UPCN, así como el peso que el empleo tenía en numerosas localidades de una provincia dispersa y con baja densidad poblacional, logró disciplinar gran parte de este conjunto de trabajadores y permitir el ajuste.

Por su parte, la fruticultura estaba viviendo en esta etapa la transformación definitiva y el proceso de concentración vertical controlado desde el frío y la comercialización, sintiendo con claridad los perjuicios de las negativas condiciones económicas. En este marco, el acuerdo con el radicalismo se tornaba central para paliar su déficit. La alianza de los actores de la fruticultura con el gobierno provincial, en busca de auxilio para su actividad, fue estratégica para el mantenimiento del poder del radicalismo. De hecho formaron parte del pacto de gobernabilidad que permitió el ajuste en la administración pública a la vez que se licuaban las deudas acumuladas del sector tras la privatización del BPRN. En varias oportunidades el Estado provincial financiaría con subsidios parte del déficit o las crisis de la fruticultura y en otras ocasiones se pondría a la cabeza de los reclamos frente al gobierno nacional. La conversión de Roca en bastión del radicalismo, más allá de la expresión del localismo, grafica este pacto y permite comprender la salvaguarda del predominio en coyunturas realmente ajustadas y difíciles, caso de 1995 y en parte de 1999.

Verani, a pesar de haber virado el modelo rionegrino hacia el neoliberalismo, pudo construir una nueva legitimidad a través de los acuerdos establecidos y de instalarse como el actor capaz de realizar un ajuste equilibrado que distanciara la provincia de la crisis que el menemismo había gestado, mientras paradójicamente una de las claves de su construcción de poder había consistido en el establecimiento de una nueva relación con el ala

técnica y política del gobierno nacional. Esto último le permitió recibir los fondos que necesitaba a cambio de llevar a cabo las reformas de época en el Estado provincial. De esta manera, territorialización y pragmatismo se habían convertido en una fórmula eficaz para enfrentar los 90 y sostener una administración provincial siempre al borde de la bancarrota.

De hecho, la reelección del gobernador daba cuenta de la capacidad del radicalismo incluso de subsistir al ajuste estructural que él mismo había llevado a cabo. Alcanzó este segundo mandato sobre las mismas bases y acuerdos con los que había llegado al primero, sumándole el impulso de la crisis del segundo gobierno de Menem y las expectativas de cambio que generaba nuevamente el radicalismo nacional y su alianza con el Frepaso, que a nivel provincial no se había logrado. No obstante, la crisis económica que signó los gobiernos de Verani se tradujeron en un aumento de la deuda pública provincial y del desempleo, en el descenso de la actividad económica, la desindustrialización y la desaceleración del crecimiento poblacional. También bajó el IDH, entre otros indicadores que daban cuenta de los efectos de la crisis sostenida.

La provincia de Río Negro se vio inmersa en los procesos estructurales de los 90, afincados en las políticas restrictivas, liberalizadoras y concentradoras propias del neoliberalismo imperante. De igual manera no escapó a los procesos de metamorfosis y crisis de la representación que transitó el país. La salvedad política es que si en el ámbito nacional el partido que había usufructuado las ventajas del primero de estos procesos de la representación y había resistido mejor los embates del segundo, fue el justicialismo, en Río Negro, por el contrario, el radicalismo ocupó ese lugar manteniendo su predominio.

En suma y tras este breve recorrido por dos décadas del predominio radical en la provincia de Río Negro y la contraposición de dos modelos diferentes de construcción política y gestión estatal, podemos afirmar que el concepto de populismo subnacional aporta elementos para la discusión y el debate sobre este período histórico. Desde esta perspectiva, estudios posteriores podrán aportar más conocimiento sobre la historia política rionegrina y sobre el propio marco teórico del populismo aplicado a fenómenos subnacionales.

Bibliografía

- AA.VV. (1997) *La región, el país el mundo. Diario de 85 años. Crónica viva del siglo XX*, General Roca, Editorial Río Negro S.A.
- Abal Medina, Juan (h) (2004) *Los partidos políticos ¿un mal necesario?*, Buenos Aires, Capital intelectual.
- Abal Medina, Juan (h) (2010) “Los partidos políticos”, en Abal Medina, Juan, *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Abal Medina, Juan (h) (comp.) (2007) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Aliani, Mario, Osvaldo Alonso y Daniel Welschinger (2000) “Políticas públicas entre la crisis y el ajuste fiscal: El caso de la educación en la Provincia de Río Negro (1991-1999)”, en *Revista Pilquen*, N° 3.
- Bante, Silvana y Patricia Ferreyra (2002) “Geografía humana”, en Navarro Floria, Pedro y María A. Nicoletti (dir.) *Provincia de Río Negro*, Buenos Aires, Barcel Baires.
- Barco, Silvia (2004) “Democracia y educación en las jurisdicciones provinciales: promesas democráticas y políticas regresivas”, en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.
- Bohoslavsky, Ernesto (2008) *La Patagonia: de la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Camino Vela, Francisco (2011a) *La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Camino Vela, Francisco (2011b) “Río Negro en los ochenta: la ilusión democrática y las bases del predominio”, ponencia presentada en las IV Jornadas de Historia Social de la Patagonia, Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa, 19 y 20 de mayo.
- Camino Vela, Francisco (2013) “El Frente Grande en la Provincia de Río Negro: nacimiento, crisis y subsistencia de una fuerza política de liderazgos territoriales”, en *Revista de Historia Pasado Por-venir*, Año 7, N° 7, primer semestre.
- Camino Vela, Francisco (2014) “Predominio radical, formación de coaliciones y terceras fuerzas en la Provincia de Río Negro (1983/2009)”, en Escolar, Marcelo (ed.) *Modus vivendi. Estado federal y política multinivel en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

- Camino Vela, Francisco (comp.) (2012)** *El mundo de la política en la Patagonia norte*, Neuquén, Educo.
- Camino Vela, Francisco y Lucía Gadano (2013)** “Pactos de gobernabilidad y gobierno radical en la Provincia de Río Negro durante la segunda mitad de la década del noventa”, ponencia presentada en las XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2 al 5 de octubre.
- Camino Vela, Francisco y Gabriel Rafart (2009)** “La Patagonia norte como excepción, sin alternancia y lejos del peronismo. Río Negro y Neuquén, 1983-2007”, en *Revista Estudios digital*, N° II, agosto.
- Camino Vela, Francisco y Gabriel Rafart (2012)** *La política democrática en la Patagonia: predominios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro*, General Roca, Publifadecs.
- Camino Vela, Francisco y Gabriel Rafart (2003)** “Hacia dónde va la Norpatagonia: Neuquén y Río Negro, una nueva región o una nueva provincia, proyecto de partido o una necesidad real”, en *Realidad Económica*, N° 195, abril-mayo.
- Cardinale, Lidia, Susana Polo y Pablo Tagliani (2004)** “Evolución de algunos indicadores educativos de la Provincia de Río Negro”, en *Revista Pilquén*, Año VI, N° 6, junio-diciembre.
- Casullo, María E. (2011)** *Expanding the Borders of Democracy: Deliberative Democracy and Populism*, Michigan, Universidad de Michigan.
- Casullo, María E. (2012a)** “Liberal, radical, o populista y clientelar: Tres visiones sobre la relación entre sociedad civil y Estado en Latinoamérica”, en *Perspectivas para la Gestión, el Estado y las Políticas Públicas*, N°1.
- Casullo, María E. (2012b)** “Mauricio Macri, ¿liberal o populista?” en AA.VV., *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después*, General Sarmiento, Editorial de la UNGS.
- Casullo, María E. (2013a)** “Historia de dos provincias. Populismo subnacional y procesos de formación identitaria en Neuquén y Río Negro”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná, 17 al 20 de julio.
- Casullo, María E. (2013b)** “¿Programa vs. persona? Liderazgo e ideología en la construcción del adversario económico en el discurso de los nuevos populismos de izquierda. Bolivia, Venezuela y Argentina”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná, 17 al 20 de julio.
- Escolar, Marcelo y Julio Villarino (2004)** “Partidos, provincias y región. Geografía de las coaliciones políticas en Neuquén-Río Negro (1983-2003)”, en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.

- Favaro, Orietta y Graciela Iuorno (2005)** “Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina. 1983-2003”, en Favaro, Orietta (coord.) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*, Buenos Aires, La Colmena.
- Favaro, Orietta y Graciela Iuorno (2006)** “Política y estrategias de reproducción en las provincias. Neuquén y Río Negro, 1983-2003”, en *Revista Estudios Sociales*, Año XVI, N° 31, segundo semestre.
- Favaro, Orietta y Graciela Iuorno (2007)** “Neuquinos y rionegrinos, ¿Cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales?”, en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*, Año 11, N° 15, segundo semestre.
- Favaro, Orietta, Graciela Iuorno y Horacio Cao (2006)** “Política y protesta social en las provincias argentinas”, en Caetano, Gerardo (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Franco, Miguel A. (2004)** “El Estado provincial y los procesos de reforma democrática: avances y retrocesos en las últimas dos décadas en Río Negro”, en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.
- Franco, Miguel Ángel (2005)** “El sistema educativo en la Provincia de Río Negro: un campo educativo-burocrático como hipótesis de investigación”, en Gutiérrez, Alicia (comp.) *La perspectiva de Pierre Bourdieu. Estudio de casos en la Patagonia*, Neuquén, Educo.
- Ianni, Octavio (1975)** *La formación del Estado populista en América Latina*, México D.F., Era.
- Laclau, Ernesto (2005)** *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (2009)** “Populismo: ¿qué nos dice el nombre?”, en Panizza, Francisco (comp.) *El populismo como espejo de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Landriscini, Graciela (2004)** “Vaivenes de la economía y el Estado rionegrino en las décadas democráticas de fin del siglo XX. Crisis financiera y conflictos sociales”, en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.
- Landriscini, Graciela y Betiana Avella (2010)** “Allen, su economía a lo largo de 100 años”, en Camino Vela, Francisco y Susana Yappert (ed.) *Allen. 100 años de historia*, General Roca, Editorial Diario Río Negro.
- Loaiza, Alejandro, Gustavo Nori y Mario Zárate (comp.) (2003)** *Fascículos de Geografía e Historia de las provincias de Río Negro y Neuquén*, Buenos Aires, MAYMA Producciones Educativas.

- Mases, Enrique y Gabriel Rafart (2008) “Indios e inmigrantes. Viejos contrastes en la puerta de la Patagonia”, en AA.VV. (eds.) *Clarín. Atlas total de la República Argentina: Río Negro*, Buenos Aires, Arte Gráfico Editorial Argentino.
- Navarro Floria, Pedro (2002) “Historia”, en Navarro Floria, Pedro y María A. Nicoletti (dirs.) *Provincia de Río Negro*, Buenos Aires, Barcel Baires.
- Nun, José (2000) *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, Francisco (comp.) (2009) *El populismo como espejo de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Pascual Bereau, Pablo y Miguel A. Franco (2003) “Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del noventa”, en *Revista Pilquen*, N° 5.
- Pose, Hernán (2009) “El derrotero radical en 25 años de gobierno provincial: la territorialización del partido en Río Negro (1983-2008)”, en *Revista Pilquen*, Año XI, N° 11, junio-diciembre.
- Pousadela, Inés (2004) “Los partidos políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!”, en Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (comps.) *¿Qué cambió en la política Argentina?*, Rosario, Homo Sapiens.
- Pousadela, Inés (2006) *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*, Buenos Aires, Capital intelectual.
- Pousadela, Inés e Isidoro Cheresky (2004) “La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (eds.) *El voto liberado*, Buenos Aires, Biblos.
- Rafart, Gabriel (2005) “Veinte años después: las elecciones del 2003 en Neuquén y Río Negro, entre partidos dominantes y políticos sin partidos”, en *Revista de la Facultad: Estudios Sociales*, Año 10, N° 11.
- Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) (2004) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.
- Raffo, María V. y José L. Bonifacio (2002) “La sociedad”, en Navarro Floria, Pedro y María A. Nicoletti (dirs.), *Provincia de Río Negro*, Buenos Aires, Barcel Baires.
- Roca, Silvia A. (2008) “Respuestas locales a procesos globales. Un estudio de caso en la Norpatagonia”, Tesis doctoral, Universidad de Granada.
- Rouquié, Alain (2011) *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sartino, Julieta (2013a) “Los hombres aislados carecen de poder’: las marcas populistas en el discurso de la UCR rionegrina en la transición democrática” en Favaro, Orietta y Graciela Iuorno (comps.) *La trama al revés en años de cambio*, General Roca, Publifadecs.

- Sartino, Julieta (2013b)** “Hegemonía y populismo: un dualismo para pensar la estrategia política de la Unión Cívica Radical en la Provincia de Río Negro”, ponencia presentada en el V Coloquio Internacional de Filosofía Política, Universidad Nacional de Lanús y Asociación Iberoamericana de Filosofía Práctica, Lanús, 6 al 8 de noviembre.
- Spigariol, María J. y José A. Gomiz Gomiz (2004)** “Las políticas de empleo en tiempos del neoliberalismo: Argentina y la Provincia de Río Negro”, en *Revista Perspectivas*, N° 1.
- Villca, Hugo (2010)** “La construcción de la esfera de la estatalidad y de un sistema de políticas sociales. Gobernabilidad, estrategias y producción de bienestar. El caso Río Negro”, ponencia presentada en las 4as. Jornadas de Historia de la Patagonia, Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa, 20 al 22 de septiembre.
- Villca, Hugo (2004)** “Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores”, en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educo.
- Villca, Hugo, Fabián Fernández y José A. Gomiz Gomiz (2002)** “La crisis del Estado en la Provincia de Río Negro (1995/96): actores y conciencia discursiva”, en *Revista Pilquen*, N° 4.

Documentos consultados

- Análisis del conflicto docente, por Mateo Gómez y María Esther Carranza, 19 de mayo de 1987 (inédito).
- “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002”, PNUD, Buenos Aires, 2002.
- Mensajes del Gobernador Constitucional Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero pronunciados ante la Legislatura de la Provincia. 1983-1987, Viedma, Secretaría de Información Pública, Gobierno de Río Negro.
- Plataforma electoral período 1987-1991. Unión Cívica Radical, Provincia de Río Negro, documento base aprobado por la Convención provincial de la UCR, General Roca, 4 de julio de 1987.
- Políticas y acciones del gobierno democrático en las áreas de: acción social, previsión, minoridad, ancianidad, familia y mujer, y trabajo”, Viedma, Ministerio de Trabajo y Acción Social, Provincia de Río Negro, 1987.

Resumen

La provincia de Río Negro desde el retorno de la democracia en 1983 sostuvo el predominio ininterrumpido de la Unión Cívica Radical hasta el año 2011, conformándola en un caso especial en el marco de las investigaciones politológicas e históricas de espacios subnacionales. También desde el análisis del populismo comienza a surgir la preocupación por abordar estos espacios, dando lugar al estudio del “populismo subnacional”. El objetivo de este artículo es lograr un primer acercamiento al tema, aportando a esta área

de investigación un recorrido sobre las gestiones provinciales de la Unión Cívica Radical que constituyeron desde diferentes bases el predominio político radical. En consecuencia, se abordan las gestiones de los gobernadores y sus modelos estatales, contraponiendo básicamente las claves de dicho predominio entre el primer gobernador, Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-1987), y el tercero, Pablo Verani (1995-2003), representantes de dos etapas muy distintas en el desarrollo de la democracia.

Palabras clave

democracia - Río Negro - Unión Cívica radical - predominio - populismo subnacional

Abstract

Since the return of democracy in 1983, the province of Río Negro, until 2011, held the continued dominance of the Unión Cívica Radical, shaping it in a special case in the context of political science and historical research of subnational spaces. Also from the analysis of populism concern begins to emerge to address these areas, leading to the study of “subnational populism”. The aim of this article is to achieve a first approach to the subject, contributing to

this research area a tour on Unión Cívica Radical's provincial management, that formed from different bases radical political dominance. Consequently, government's managements and their state models are discussed, basically opposing the keys of the prevalence among the first governor, Osvaldo Alvarez Guerrero (1983-1987), and the third, Pablo Verani (1995-2003), representing two very different development stages of democracy.

Key words

democracy - Río Negro - Unión Cívica radical - predominance - subnational populism