

## Poder político y políticas sociales en Neuquén, 1983-2003\*

Orietta Favaro\*\*  
María E. Vaccarisi

Neuquén, en el norte de la Patagonia, se convierte en nueva provincia argentina en 1958, luego de casi setenta años de revestir el status de territorio nacional. Se organiza como subinstancia local, dicta sus leyes, conforma su aparato estatal, establece sus instituciones y ejecuta políticas estatales.

En el marco de la proscripción política del peronismo y con el surgimiento del neoperonista Movimiento Popular Neuquino (MPN: 1961), el nuevo estado comienza a bosquejar sus políticas. Fundamentalmente desde los años 1980, ya definido el sistema político y el aparato estatal, se ponen en marcha acciones orientadas a dar respuesta a las demandas de la sociedad.

En este contexto, el objetivo del estudio es acercar algunas consideraciones sobre la intervencionalidad entre estado y políticas estatales en Neuquén a partir de la década de los años ochenta. Estas acciones del estado neuquino, se dan en momentos de su consolidación como espacio subnacional, expansión de su aparato técnico burocrático, interpenetración del estado con el partido hegemónico y enmarcado en la búsqueda ampliada de legitimación de la instancia local.

El trabajo se inscribe en el intento de realizar un aporte teniendo en cuenta que, en general, los estudios de las acciones estatales expresadas en políticas de salud y acción social del Estado nacional, se producen en el área dominante (pampeana-litoral), mientras que es escaso el tratamiento que se ofrece, por una parte, desde las provincias y, por otra, - más aún - cuando se trata de los nuevos estados, aquellos que ingresaron al sistema federal argentino a mediados del siglo XX.

En el marco de algunas reflexiones sobre el funcionamiento del estado neuquino en los últimos veinte años, en su momento de auge benefactor y el de su crisis, se pretende dar cuenta de la articulación entre aparato estatal y políticas públicas, analizando específicamente el desarrollo del área salud y el área social, a partir de un variado material documental y testimonial que nos brindan porcentajes de programas ejecutados, destinatarios y criterios utilizados.

### Neuquén. Estado, política, sociedad

Recordemos que con la conformación de la nueva provincia, en 1958, se pone en

\* El presente trabajo forma parte de las investigaciones que se desarrollan en el Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (CEEPC), miembro de CLACSO, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

\*\* Facultad de Humanidades y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo.

marcha la construcción de su aparato estatal y de sus instituciones en un escenario nacional de inestabilidad política. Con pocas similitudes y muchas diferencias respecto de otras provincias - tanto tradicionales como nuevas<sup>1</sup> - en cuanto al desarrollo de la política y lo político, en Neuquén, se crea el Movimiento Popular Neuquino que se convierte en gobierno a partir de 1963. Su origen está vinculado a la convocatoria efectuada por dirigentes públicos y políticos que, desde la etapa territoriana (1884-1955), desarrollan actividades económicas - comercio de ramos generales - y ejercen funciones en algunos de los organismos o instituciones vigentes en ese momento (intendencias y concejos municipales). Entre las figuras conocidas, cabe mencionar a la familia Sapag.

El MPN nace y tiene como objetivo primigenio aunar esfuerzos junto al resto de los neoperonistas de los años 1960, para el regreso de Perón y el levantamiento de la proscripción a esa fuerza. No obstante, en 1973 - momento de inflexión en la historia política neuquina - compete con el Frejuli como el 'auténtico peronismo' en la provincia. Su triunfo lo convierte en el partido hegemónico en el sistema político provincial a partir de entonces<sup>2</sup>. Sistema y entramado que se consolidan desde esos años, ya que tanto en gobiernos constitucionales como en los no constitucionales (Revolución Argentina, Proceso de Reorganización Nacional)<sup>3</sup>, los principales dirigentes empenistas ocupan cargos en la estructura técnica burocrática conocida como Consejo de Planificación y Desarrollo (Copade). Este es un órgano de planificación creado durante la primera gobernación de Felipe Sapag (1963-1966) que plantea, programa y estructura las políticas públicas en Neuquén.

La actitud de cada uno de los gobiernos del MPN, - mientras tiene vigencia el federalismo hasta los años 1980 - entendido como el intento entre dos partes de establecer alianzas y acordar intereses; es de negociación permanente con los gobiernos nacionales de turno. Esta relación se presenta a la sociedad neuquina como un enfrentamiento y lucha de los intereses neuquinos representados por su gobierno, bajo la bandera de 'federalismo vs centralismo', hecho en sí mismo que le otorga resultados positivos 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)"<sup>4</sup>.

Si bien antes de convertirse en provincia, en Neuquén se explota el petróleo por la acción del Estado nacional y a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), no permanece aquí la renta petrolera, es decir el canon o regalía del 12 % por el

aprovechamiento del recurso. Desde 1958 en que se convierte en estado autónomo y con el primer gobierno constitucional, se inicia la puja - estado provincial/Estado nacional - para beneficiarse por el uso de recursos localizados en el área de su competencia.

En el marco de los avances y retroceso de la política argentina respecto de la incorporación de capital privado a la industria petrolera, durante la gestión de Frondizi, se firman una serie de contratos con compañías particulares que, en general, no realizan inversiones en la nueva provincia. La producción de crudo entre 1958 y 1963, coloca a Neuquén en el último lugar dentro de la Patagonia, con volúmenes que resultan insignificantes respecto de Chubut y Santa Cruz; situación similar se produce respecto del gas.

A su vez, en los años 1960 se comienza a dibujar una lenta tendencia hacia la producción de petróleo, hecho vinculado a las tareas realizadas sin demasiado éxito por Shell y Esso (ex Standard Oil), compañías que se retiran con la anulación de los contratos petroleros durante la gestión de Illia. En estos años, se observa un desplazamiento de las tareas, ahora básicamente a cargo de YPF, hacia los yacimientos de Colonia Catriel (Río Negro), aunque la base de operaciones se mantiene en Plaza Huincul, canalizando inversiones en materia de exploración y explotación en otras áreas neuquinas.

Por lo tanto, el volumen de petróleo que aporta Neuquén dentro del total nacional es aún bajo y, consiguientemente, lo que percibe en concepto de regalías. Continúa siendo fundamental en el presupuesto de la provincia, los aportes nacionales, reintegrables o no y la coparticipación federal. Tengamos en cuenta que para la época a la que hacemos referencia, la provincia recibe otros ingresos nacionales por el establecimiento del servicio educativo y de salud.

La construcción del Chocón, que se inicia en 1968 a través de Hidronor, provoca reacciones y conflictos tanto en el interior de la región como en particular en Neuquén, fundamentados en la necesidad que se priorizara los beneficios para el área de localización de la represa y no se constituyera - como se define - en proveedora de energía para el litoral argentino.

Hacia los setenta Neuquén se mantiene como un 'área de subdesarrollo' por su tasa de natalidad y mortalidad; tiene un nivel de desempleo dentro de la población económicamente activa del 4.45% y la dinámica poblacional señala más del 60% de la población en dos departamentos: Confluencia y Zapala, que reúnen sólo el 13% de la superficie provincial. Son momentos de importante crecimiento poblacional que desborda no sólo la capacidad de absorción del mercado laboral sino también la esfera de la inclusión de los nuevos contingentes de migrantes internos y externos a las esferas de la política pública. En estos años, el mayor ingreso del estado local, entre un 40 a 50% del presupuesto, es en concepto de coparticipación federal y la estructura productiva sigue basada en el sector agropecuario. Recién en 1969, se descubre el yacimiento de Puesto Hernández (Departamento Pehuenches), hecho que se convierte en un signo alentador para la empresa fiscal y los servicios que de ella dependen. En 1974 producto de la política de precios implementada por el peronismo, se genera un incremento de las regalías, aunque, tengamos en cuenta que este régimen político no introduce modificaciones sustanciales en materia petrolera excepto la nacionalización de las bocas de expendio y las refinadoras privadas que pasan a operar con YPF. Asimismo, a partir de 1975, Neuquén comienza a recibir las regalías hidroeléctricas que al comienzo son insignificantes, pero que agregan otra fuente de ingresos al estado provincial.

A fines de la década de los años setenta, YPF descubre el yacimiento de Loma de la

<sup>1</sup> Denominamos 'provincias tradicionales' a los catorce estados, base del Estado nacional y, 'provincias nuevas', las que surgen a partir de 1958, luego de ser territorios nacionales entre 1884-1955.

<sup>2</sup> Sobre este tema, ver Orietta FAVARO y Graciela FUORNO, "Los contradictorios en la política neuquina. El olvido de 1973", en *Anuario IESII*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de Centro, Tandil, 1999, 14.

<sup>3</sup> Durante la denominada Revolución Argentina, los hombres del MPN no se desvinculan de la política ni de cargos políticos, tal es el caso, del propio Felipe Sapag, designado como gobernador de Neuquén, al finalizar el organigrama y en el contexto de los movimientos sociales en las provincias (en nuestro caso, el conflicto obrero en El Chocón). La designación se inscribe en la teoría de los gobernadores naturales que se aplica desde 1970. En cambio, no colaboran - aunque son permanente referencia política en la provincia - durante el PRN. Es que en la dictadura (1976-1982), la familia Sapag, afectada por la muerte de dos de sus hijos, se niega a colaborar con ese gobierno militar, si lo hace con la iglesia neuquina que, encabezada por el obispo De Neveles, se convierte en el 'paraguas' de contención de los perseguidos políticos y defensora de los DD.HH. en la provincia.

<sup>4</sup> Vicente PALERMO, *Neuquén, la creación de una sociedad*. Bs. As., CEAL, 1988, 212, p. 14

Lata (1977), a 80 km al NO de la ciudad de Neuquén (Departamentos de Añelo y Confluencia) el que representa por sí sólo el 50 % de las reservas totales del país, ubicándose entre los yacimientos gasíferos más importantes del mundo. Es decir que, diez años antes, pero con efectos visibles en los '80, es cuando se asiste a la definición de las estrategias de desarrollo en la provincia de Neuquén. En el transcurso de estos años comienzan a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, de volúmenes de producción, incremento de regalías y la consecuente inserción de la provincia en el mercado nacional como proveedora de recursos energéticos.

De este modo, se configura una modalidad de crecimiento basada esencialmente en los beneficios derivados de la explotación nacional de sus recursos naturales y la expansión concomitante de actividades locales, construcción y servicios en general, vinculadas a ello. Una descripción global de las principales actividades económicas demuestra la clara dependencia de la economía provincial de decisiones tomadas por las grandes empresas nacionales y la alta incidencia de los mercados extrarregionales en el impulso al proceso productivo. Durante los ochenta cuando funcionan a pleno las centrales hidroeléctricas, se intensifica la producción de petróleo y se asiste a un incremento sostenido en la producción gasífera, el gobierno provincial plantea mayores presiones sobre el poder central reivindicando la propiedad neuquina del subsuelo y la necesidad de diversificar su economía a partir del desarrollo industrial.

El estado provincial utiliza como principal mecanismo el reciclaje de las regalías que adquieren un papel fundamental tanto en la acumulación territorial como en la asignación de recursos a la sociedad. La otra fuente de ingresos lo constituye la coparticipación federal que, desde los '90, comienza a sufrir una serie de vaivenes al modificarse los valores con la nueva legislación, a su vez, los ingresos por regalías, sufren bruscas oscilaciones derivadas de un mercado con alta volatilidad en los precios.

Esta situación estalla en el contexto de la aplicación del modelo neoliberal en la Argentina y básicamente se manifiesta con el inicio de la conflictividad social. Se lanza la política de privatizaciones, venta de YPF, Gas del Estado e Hidronor, empresas estatales encargadas de la explotación de los principales recursos. La desregulación de la actividad y la estrategia que prioriza la 'salida exportadora' en la dinámica de explotación y comercialización vigentes, aunque triplica la producción de petróleo y duplica la de gas, no redundan en mayores beneficios para la provincia, dado que - entre otras cuestiones - se deja de lado la nunca bien concretada industrialización en origen de los recursos naturales.

Las modificaciones operadas en los distintos niveles hacen que el negocio de los hidrocarburos comience a ser replanteado. La plena vigencia del perfil energético-exportador, no significa el incremento de los ingresos fiscales dado que la liquidación de las regalías está asociada a la variación del precio internacional del crudo, sin que exista ningún tipo de mecanismo compensatorio.

A la vez, la explotación de hidrocarburos es una actividad que tiene un bajo índice de ocupación de mano de obra con relación a los altos niveles de inversión y producción, situación que se verifica claramente a partir de la privatización de empresas estatales, cuyas áreas de servicios, apoyo y sectores administrativos son reducidos drásticamente. El retiro del Estado altera significativamente el patrón de localización y las demandas y usos del territorio, las migraciones desde diferentes localidades de la provincia hacia la capital neuquina acentúan la tendencia a la macrocefalia, con la consiguiente ampliación y conso-

lidación de grupos de 'nuevos pobres'.

Con motivo de las puebladas neuquinas (1995-1996), se instala en el escenario neuquino el debate sobre el modelo económico de provincia. La gestión que asume en 1995 discute la necesidad de cambiar el perfil exportador de energía, por una matriz económica sustentada en la explotación agroforestal y en la producción de alimentos de baja contaminación, complementada con el turismo, la energía y la minería (Programa Neuquén 2020). Cuatro años después, el partido provincial con Sobisch, -actual gobernador- retoma la estrategia de desarrollo en la afirmación del perfil energético y en consonancia con la política nacional, establece la renegociación de los contratos con empresas petroleras para activar la vigencia del modelo hidrocarburífero, busca inversiones ofreciendo viejos y nuevos proyectos en países de América y Europa, planteando la tendencia a considerar la competitividad de este espacio a partir de la explotación privada de sus recursos naturales y la operación de un sistema de transportes ofreciendo servicios de infraestructura y convirtiendo a Neuquén en un lugar de tránsito de personas y mercaderías.

En síntesis, la quiebra de la estrategia de un estado interventor, planificador, distribucionista y el gerenciamiento de la crisis en Neuquén pone en discusión las bases sociales y materiales sobre las que se asentaba la provincia. Una fracción de empujamiento, apunta a una transformación del espacio y de la cultura productiva y la otra fracción, opera en la búsqueda de capitales para reactivar el negocio petrolero y abrir la economía provincial a fuertes inversiones internacionales. Ambas estrategias con sus límites y potencialidades, reflejan una mayor iniciativa por parte de la provincia que modifica su histórica vinculación entre las instancias federal y local. Situación inédita que es una consecuencia reveladora de las transformaciones estructurales por las que están atravesando la economía y la política argentina.

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)<sup>5</sup>. Esto hace que las mismas se constituyan en más de la mitad de presupuesto provincial en la actualidad. La población neuquina también muestra modificaciones, pasa de 109.890 habitantes en 1960, a 243.850 en 1980 y 388.833 en 1991<sup>6</sup>. 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%.

En Neuquén, retorna el MPN en 1983, cada vez "menos peronista" si se lo compara con 1973, y con desafíos propuestos 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

<sup>5</sup> Silvia GORESTEIN, "Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno a un modelo neuquino", en *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Santiago de Chile, 1994.

<sup>6</sup> Según el Censo del 2001, Neuquén cuenta con 474.155 habitantes, distribuidos en diez y seis departamentos, aunque representa el 11.30% de la población total del país.

sector privado interno es reducido sino también que en gran medida su propia dinámica está determinada por el gasto público<sup>7</sup>. 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.

La densidad y amplitud del modo de operar del empenismo, conlleva la necesidad de proponer abrir el juego político y re pensar el modelo económico. Así, se instala dentro del partido-estado neuquino, 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 (sobichistas) 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 parece haber finalizado, cuando, Felipe Sapag luego de su quinto gobierno decide retirarse y el MPN queda bajo la dirección del actual gobernador Jorge Sobisch. Sin embargo, varios hechos, conocidos a nivel nacional y relacionados con la corrupción, instalan nuevamente en el ámbito local, la lucha por el poder dentro del partido dominante, hasta que en las recientes elecciones (2003), re definen, una vez más, el predominio del empenismo y de Sobisch en el partido y en el escena política-local. La oposición política con fuerzas menguadas y fraccionada - en parte por acuerdos realizados con el propio oficialismo<sup>8</sup> -, debe enfrentar el proyecto hegemónico que es, en parte, producto de un plan de poder personal - que le permita "reescribir la historia para que su paso por el gobierno sea una verdadera bisagra"<sup>9</sup> y por otro lado, vinculado a un intento de reformular las base normativa del estado local, desde las relaciones laborales, al manejo de los recursos, la política y la educación. La situación descrita que se acentúa en el contexto de la permanente iniciativa del sobichismo y de la debilidad estructural y de representación de la "oposición"; asimismo el cambio en la sociedad neuquina de la última década<sup>10</sup>, muestra a Neuquén con una serie de particularidades que no contribuyen a consolidar el proceso republicano y democrático de la instancia local: hegemonía partidaria, debilitamiento institucional, pobreza, miseria, delegación de responsabilidades, concentración del poder, ¿control ciudadano?, etc.

### Políticas públicas del estado neuquino.

#### La acción social y la salud como estrategias de legitimación

Las políticas públicas pueden ser entendidas como el "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en

<sup>7</sup> Vicente PALERMO, *Neuquén: la creación...* [Ibidem], p. 55

<sup>8</sup> Es el caso del radicalismo, que se presenta con tres candidatos en la elección pasada de gobernador.

<sup>9</sup> Héctor MAURINO, "La refundación sobischista", en *Río Negro*, Gral Roca, Río Negro, enero de 2004, p. 4.

<sup>10</sup> La sociedad neuquina se ha caracterizado por ser heterogénea, solidaria, participativa, "progresista", etc. Ahora bien, los años '90 parecen haber modificado algunas cuestiones en la población que, según algunos estudios es: "una sociedad adormecida, que festeja a los gobiernos fuertes, ejecutivos, transgresores y seriamente sospechados de corruptos, que toma el debate como pérdida de tiempo (con lo que demuestra un fuerte sesgo autoritario), que delega responsabilidades, [...] que mira todo con una visión individualista y de cortísimo plazo", en Ricardo VIIJAR, "Éxito de pocos, frustraciones de muchos", *Río Negro*, Gral Roca, Río Negro, enero 2004.

relación con una cuestión que conciba la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil"<sup>11</sup>.

La intervención estatal, específicamente mediante las políticas sociales, materializa la función de regular y/o propiciar condiciones de mantenimiento y de reproducción de un sector de la población (afectando la distribución del ingreso, las condiciones de vida de la población, etc.). Así, la política social es un espacio de imbricación entre las esferas de lo público y lo privado y la resultante de movimientos y desarrollo de las contradicciones sociales.

Las políticas sociales, como expresión de las políticas estatales/públicas, son tomas de posición del estado, con intención de resolver una cuestión, aunque como dice Oszlak<sup>12</sup>, no pueden ser entendidas ni explicadas sin tener en cuenta otros actores. Es decir que, las tomas de posición son importantes en tanto obligan a otros a redefinir acciones concretadas u omitirlas. Los actores de la sociedad civil, concitan la atención, se interesan y movilizan, en un momento y contexto histórico.

En un sistema democrático, el Estado necesita buscar formas de obtener consensos básicos para mantener la integración social, y ante un escenario social complejo, la vigencia de las políticas sociales es un componente central. Ellas funcionan como una condición necesaria y constituyen parcialmente, una respuesta significativa a los procesos de legitimación. Estos procesos no se reducen a una política normativa o puramente ideológica, sino que remiten a una compleja relación entre identidad social y sistema político, que necesitan canales que prueben la eficiencia de un tratamiento particular de lo social. La legitimación hace referencia a un sistema de justificación, de merecimiento y de reconocimiento por parte de un orden político, en ella confluyen motivos y razones de justificación, otorgamiento de consenso y pretensiones de ser obedecido.

En las últimas décadas, las provisiones de legitimación estuvieron dadas principalmente por la estabilidad económica y la confianza en que el mercado para generar crecimiento, dentro del marco de una democracia formal. La acción distributiva del Estado queda reservada estrictamente a los grupos de extrema pobreza, focalizando la política social, con el fin de evitar la fragmentación y los conflictos sociales. Tendencia que colisiona con la irreversibilidad para algunas funciones asumidas por la instancia central, y que particularmente en el área social han sido reconocidas como derechos por parte de los ciudadanos.

En este marco, se ubica la elección de las áreas de Acción Social y Salud del Estado neuquino, y mediante el análisis de las problemáticas sociales reconocidas/atendidas, la intencionalidad de respuesta ante la problemática, el perfil de la población destinataria y los rasgos de las estrategias planificadas, se procura establecer la materialización e implementación de diferentes formas de legitimación, sustentadas en distintas lógicas y modos de vinculación con los "neuquinos". En el área Salud - con continuidad político-programática desde fines de los 70 - se establece la concepción de la salud como derecho ("salud para todos"), plasmada en el principios de universalidad y gratuidad. Mientras que el área Acción Social, sustentada en la selectividad y particularmente la focalización y con los efectos que ella conlleva - la inmovilización de los destinatarios del beneficio para no

<sup>11</sup> Oscar OSZLAK y Guillermo O'DONNELL, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documentos del CEDES, Buenos Aires, 1976, 4.

<sup>12</sup> Oscar OSZLAK et al, "Estado y políticas estatales en América Latina", en *CEDES*, Bs.As., 1981, 4.

"salirse de foco", se constituye en un área propicia para el desarrollo y consolidación de relaciones y prácticas clientelares.

### Area Acción Social

De los treinta y cinco programas<sup>13</sup> analizados del área de Acción Social, el 17 % (6 programas) se gestan en la década de 1980 - específicamente entre 1983 y 1984 - y el 60 % (21 programas), durante los años 1990<sup>14</sup>. Este incremento notable de programas evidencia - además del aumento del gasto social en el área - por parte de la instancia local, que la inversión se corresponde con el incremento paulatino, pero constante, de la crisis social<sup>15</sup>.

En cuanto a las problemáticas socialmente atendidas, se observa que la prioridad política se da en primer término, en situaciones de riesgo bio-psico-social y/o situaciones de abandono permanente o transitorio; de carencia material y a problemáticas relacionadas con la condición de género, y las situaciones familiares conflictivas y/o afectadas por violencia familiar y casos vinculados a hechos o conductas en conflicto con la ley. El 75 % de los programas procuran dar respuesta a estas situaciones.

Desde el contenido de la políticas en el área de Acción Social, predomina un lineamiento que se centraliza en situaciones y/o problemáticas en las que se distingue la vulnerabilidad social y familiar y las carencias familiares.

Frente al reconocimiento de determinados problemas sociales, es necesario indagar la intencionalidad de las respuestas del estado, en términos de modificación de aquellos; en tal sentido, el referente seleccionado para evaluar este aspecto es el objetivo(s) planteado en el programa.

El análisis del contenido de los objetivos se efectúa en el marco de lo expuesto por Barbeito y Lo Vuolo, quienes afirman que el "...objetivo central de la política social es construir una red de seguridad con garantía pública contra las contingencias sociales que enfrentan las personas durante su ciclo de vida"<sup>16</sup>. Propósito que se operativiza en logros relacionados con prevenir, compensar y reparar "los eventuales daños que se generan como resultado de la participación de los sujetos en un particular modo de organización económica, política y social..."<sup>17</sup>.

Las frecuencias mayores se registran en objetivos que tienden a compensar y reparar (28,6 %) y a compensar (25,8 %), dado que 20 de los 35 programas estudiados presentan esas intencionalidades. En cambio, prevenir, tanto como único logro como combinado con otros, alcanza el 9 %. Se constata - desde otro punto de análisis - que

<sup>13</sup> Los programas estudiados pueden agruparse en los destinados: a los menores de edad (sistemas alternativos y tratamiento institucional), a la problemática de la violencia familiar, de la mujer, de la tercer edad y la discapacidad. El 60% de estos programas se generaron durante la década del '90 y desde el punto de vista político responden centralmente a lineamientos diseñados desde Nación, básicamente por razones de financiamiento.

<sup>14</sup> El porcentaje restante corresponde a programas que se gestan durante los años 1970.

<sup>15</sup> María Elizabeth VACCARISI. *Una aproximación a las satisfacciones 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, Policopiado, 2001.

<sup>16</sup> Alberto BARBEITO y Rubén LO VUOLO, "Una nueva política social para una nueva política económica", en *Realidad Económica*. Bs. As., IADE, 1998, 156.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 24.

la intención de compensar y/o reparar, está presente (sola o combinada) en el 74,4% de los programas, evidencia que la intervención se efectúa sobre los efectos (no operando sobre los factores que lo ocasionan), lo que implica una escasa finalidad de actuar en términos de prevención o de mejoramiento de situaciones que aún se encuentran sanas.

El perfil del destinatario se evalúa mediante el perfil demográfico y el perfil socioeconómico; tomando como referentes la edad y sexo para el primer caso y la situación del beneficiario, para el segundo. Asimismo, se analiza si dichas características son consideradas como requisitos para recibir la prestación prevista. Finalmente, se identifica aquellos que son especificados como excluyentes.

El rasgo sobresaliente del perfil demográfico de los destinatarios en los programas estudiados es la edad, el 75 % están dirigidos a la población de entre 0 a 21 años. Se entiende que esta orientación se debe a dos razones: a) Por razones demográficas: la pirámide poblacional de Neuquén - particularmente la de su ciudad capital-, se corresponde a una población joven concentrada en su base. Situación que hace suponer que frente a problemáticas sociales, este grupo sea el que está más expuesto a las mismas, tanto directa como indirectamente. b) Por razones organizacionales: vinculado a que el área de referencia, tradicionalmente subsumió la denominada "área de minoridad y familia".

Respecto al perfil socioeconómico, los recursos están destinados a los grupos más vulnerables, en 27 programas se condiciona a que el potencial beneficiario se encuentre en "situación de riesgo y/o abandono", siguiéndole en orden de importancia la "situación de carencia económica del sujeto" (carencia de cobertura social y/o recursos económicos), indicador de situaciones de pobreza.

El 80,6% de los programas estipulan requisitos excluyentes<sup>18</sup> para acceder a la prestación ofrecida, situación que permite inferir que 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 investigados 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 son elegibles para participar o ser receptores de un programa social, mediante la existencia de requisitos excluyentes"<sup>19</sup>.

Un elemento esencial de los programas focalizados, es la precisa definición de los incluidos y los excluidos en el programa. El criterio básico para determinar la población objetivo de este tipo de programas es la situación de pobreza<sup>20</sup> y otro, es considerar la situación de vulnerabilidad o riesgo social<sup>21</sup>.

Los resultados obtenidos en cuanto a perfil demográfico y socioeconómico de los destinatarios, "permiten afirmar que en el área de Acción Social de la Provincia de Neuquén se utiliza y ha utilizado para focalizar sus prestaciones, el criterio de vulnerabili-

<sup>18</sup> Se entiende por requisito excluyente aquella característica, condición o situación que debe poseer el sujeto y que es determinante para ser o no potencial beneficiario del recurso que se brinda.

<sup>19</sup> María Elizabeth VACCARISI, op. cit., p. 89.

<sup>20</sup> Identificada mediante dos métodos que reflejan, respectivamente, fenómenos diferenciados: la pobreza estructural (Método de Necesidades Básicas Insatisfechas) y la pobreza por ingreso (Método de Línea de la Pobreza).

<sup>21</sup> Supone definir factores de riesgo que influyan - directa o indirectamente - en la calidad de vida de la población.

dad o riesgo social, primordialmente orientada al segmento poblacional de los menores de edad y en menor medida de los ancianos<sup>23</sup>.

Respecto a la estrategia planificada para dar respuesta a los diferentes problemas atendidos por el área, se evalúa mediante el tipo de beneficio ofrecido, la modalidad de atención, el tiempo de percepción del beneficio, la posibilidad de reiterarlo y el ejecutor del recurso.

Los beneficios brindados se caracterizan por la diversidad o heterogeneidad, respondiendo a las diferentes situaciones abordadas. El predominio de beneficios Mixtos (material y no material) supone la existencia de la "intencionalidad" para dar una respuesta diversificada, adecuada a situaciones sociales dotadas de complejidad.

La diversidad se mantiene en la modalidad de abordaje - teniendo en cuenta las diferentes combinaciones existentes -, operando una preeminencia del modo institucional y del modo individual, familiar y grupal, en menor medida. Ello permite inferir - si se suma la escasa implementación comunitaria- que subyace una concepción respecto a la génesis y resolución de los problemas sociales restringida, 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 obstante, el rasgo de emergencia o transitoriedad propio del modelo mencionado se diluye si se tiene en cuenta que el 71,4% de los programas no tienen un tiempo prefijado de percepción del beneficio, y que en el 91,4% de los casos el destinatario tiene la posibilidad de reiterar el beneficio.

En el 31,5% de los programas participan en la ejecución recursos humanos y organizacionales de la comunidad - solos o en forma conjunta con personal del área de Acción Social -. Esta intervención de la comunidad es un rasgo de descentralización, aunque el involucramiento de los actores sociales sólo se limita a la ejecución, no integrando el proceso de toma de decisiones que supone, ante la existencia de un problema social, diagnosticarlo y planificar una respuesta adecuada al mismo. Por cierto, esto indica que el modelo de planificación de la política social implementada en el área en estudio se encuadra en la denominada "planificación tradicional o tecnocrática".

En síntesis, se observa en el área estudiada una tensión entre la concepción de problemática social y las respuestas que se planifican para atenderlas. En consecuencia, cabe preguntarse qué nivel de efectividad se obtiene si los satisfactores planificados no parecen ser lo suficientemente pertinentes respecto a la problemática que se procura resolver? ¿esta tensión entre concepción de problemática social y las respuestas planificadas, es consecuencia de una disociación entre "discurso" y "acción" ó la no disponibilidad de suficientes recursos - tanto en cantidad como en calidad - como para planificar respuestas o soluciones acordes a las situaciones que políticamente se decide atender? ¿qué peso relativo tiene el clientelismo en esta situación?

### Área Salud

Cabe destacar que la implementación del Plan de Salud durante la década de 1970,

conduce a una continuidad política y programática, en conjunto, la evolución se registra en términos de un incremento de los Centros de Salud (por ejemplo en la ciudad de la capital neuquina); y en la incorporación de temáticas y/o problemáticas nuevas (por ejemplo HIV SIDA, Violencia Familiar, etc.).

En los 41 proyectos, programas y/o servicios analizados del área, se observa el predominio de cinco problemáticas o temáticas: relacionadas con las adicciones; la violencia familiar; el embarazo; la alimentación y la educación sexual, y que son tratados con diferentes abordajes - rehabilitación, prevención, asistencia, etc. - con acciones 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 de 1970 sobre la base del programa preliminar planteado en el Operativo THIM (tuberculosis, hidatidosis, mortalidad infantil), a partir de la evidencia, se mantiene y se profundiza el control del niño menor de dos años, se provee 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."<sup>24</sup> Prestaciones que comienzan a "resentirse" después de 1995 como consecuencia de la crisis del sector estatal.

Desde esta perspectiva, "las acciones preventivas de vacunación se instalan 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"<sup>24</sup>.

Teniendo presente este criterio, se analizan los programas del área para determinar la intencionalidad de respuesta ante la problemática. En la misma dirección que en Acción Social, la intencionalidad de compensar y reparar presenta la mayor frecuencia (36,6%), le siguen en importancia compensar y prevenir (19,5%), prevenir (14,6%) y compensar, reparar y prevenir (12,2%).

Lo destacable en Salud, es la importante presencia de la intencionalidad de prevenir - es el área que aparece como única intencionalidad en varios programas -, señalando uno de los lineamientos ejes sobre los que se configura y consolida el sistema de salud neuquino durante casi tres décadas.

La combinación de categorías de logros existentes en los distintos programas, permite constatar que se pretende abordar la problemática manifiesta desde diferentes perspectivas. Ello se vincula, con la necesidad de mantener la calidad de la Salud lograda desde que se implementa el Plan de Salud Provincial; que permite mejorar significativamente los servicios asistenciales de prevención y control de problemáticas dominantes en la etapa anterior y entre las que se pueden destacar, epidemias como el sarampión, coqueluche, infecciones perinatales, enfermedades infecciosas, etc. Calidad que se viene resintiéndose desde mediados de los 90.

En cuanto al perfil del destinatario, en lo demográfico, la Edad no es requisito en el 66% de los programas y sólo en 4 programas (9,8%) es requisito excluyente y se estipula mayoritariamente en el grupo poblacional conformado por los menores de edad.

Se considera que, la importancia que presenta la división por grupo etario tiene directa relación con las estrategias implementadas desde la creación del sistema de salud

<sup>23</sup> María Elizabeth VACCARISI et al, *Las políticas sociales y la función de legitimación: Análisis del estado provincial neuquino*. Informe Final de Investigación. UNCo, 2001. p. 122.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> María Elizabeth VACCARISI, op. cit., p. 90.

en la provincia, que se consolida a partir del impacto en la modificación y erradicación de determinadas problemáticas, tal es el caso de la mortalidad infantil. Para 1960 la tasa de mortalidad infantil por tuberculosis duplica a la del país en su conjunto, en tanto que las epidemias de coqueluche y de sarampión registran cifras que superan los 3.000 casos, lo cual agrava la mirada si se considera que ambas enfermedades pueden prevenirse con vacunas. Si a este panorama le sumamos la hidatidosis - con fuerte incidencia en el ámbito rural - y el bocio (falta de yodo en el agua) se constata la casi nula asistencia médica de gran parte de la población.

Las prioridades del Plan se centran en ampliar el control del embarazo y del parto, adquiriendo relevancia la salud de la mujer embarazada, lo cual trae como efecto la disminución de la tasa de mortalidad infantil. En este orden, se intensifican las acciones preventivas de vacunación. Los resultados -hacia 1997- demuestran una tendencia altamente positiva en la reducción de la tasa de mortalidad general y la infantil en la provincia de Neuquén cuyo índice es inferior a la tasa nacional.

Se puede considerar estratégico el tratamiento de algunas problemáticas por grupo etario, con el propósito de generar además de transformaciones, la posibilidad de prevenciones para el mejoramiento en la calidad de la salud.

En cuanto al Sexo, se incrementa el porcentaje de programas que no lo establecen como condición (88%), y el establecido como condición es el femenino - en 5 programas -, siendo en tres casos excluyente. Ello tiene directa relación con lo enunciado más arriba; la mujer ocupa un papel central dentro de los logros debido a que es un actor clave en tanto puede administrar recursos para modificar su salud como embarazada y la de sus hijos.

Cabe destacar que, en el 80,5% de los programas estudiados el lugar de residencia no es requisito para acceder al beneficio. Ello puede vincularse con la importancia que han tenido y tienen los migrantes - tanto de otras provincias como extranjeros - dentro de la provincia de Neuquén y, específicamente en la capital, que pueden engrosar falsamente las estadísticas teniendo en cuenta su transitoriedad en la zona, pues el eje movilizador es el trabajo y solo se asientan si lo consiguen.

En definitiva, el continuo crecimiento demográfico, sumado a las desiguales prestaciones de otros ámbitos regionales en la materia, genera el aumento de la demanda en salud, superando en la actualidad la capacidad de asistencia sanitaria del sector público de la provincia.

Respecto al perfil socio-económico, si bien 30 programas (73%) estipulan las características que deben reunir, sólo en 8 programas es requisito excluyente<sup>25</sup> (19,5%). Los resultados muestran que en Salud se da prioridad principalmente a personas en situación de riesgo y/o abandono (51%), desocupados (19,5%), con carencia de cobertura social (14,6%) o con discapacidad (14,6%).

A partir de los resultados obtenidos en este aspecto, se puede afirmar que en área de Salud se observa el predominio del principio político de universalidad. Las acciones se dirigen a la población en general sin distinción de ningún tipo; aunque se privilegia a algún grupo específico (niños, jóvenes, mujeres).

Cabe destacar, que en el área Salud la existencia de requisitos excluyentes en los programas analizados, es sensiblemente inferior a lo detectado en Acción Social, ya que

<sup>25</sup> Se observa una diversidad de posibilidades, generalmente relacionadas con rasgos específicos de la problemática que se atiende.

sólo el 27% los establecen. Ello puede ser visto en el contexto de un criterio de selectividad y entenderse como un criterio organizador o estructurador de la atención en relación a las problemáticas sociales que abordan, dado que el núcleo básico de la política se sustenta en el criterio de universalidad, propugnado en el Plan de Salud.

En la estrategia planificada, se observa "el predominio del tipo de beneficio simbólico o no material (asesoramiento, capacitación, orientación información, espacios de resolución de conflictos, etc.)"<sup>26</sup>.

Otro rasgo que diferencia esta área, es la preponderancia del modo de atención grupal, el que por su encuadre metodológico y epistemológico, evidencia de alguna manera, la existencia de una concepción del proceso de salud - enfermedad considerado claramente como un fenómeno social y no individual. A todo ello, destaquemos sin duda que, el actor principal en la ejecución de las políticas de este sector es el estado.

"En cuanto al tiempo de percepción de la respuesta, los resultados muestran que predominan la inexistencia de límite en el tiempo. Sumado a que el destinatario de las acciones en el 93% de los casos puede renovar el beneficio, se puede relacionar con el tipo de problemáticas que aborda el área - complejas en su resolución - y en la intencionalidad no sólo de compensar o reparar sino de prevenir, lo cual supone dificultades en determinar rigidamente tiempos de percepción, sobre todo si se piensa que la base de muchas problemáticas es el cambio de conductas o de pautas culturales"<sup>27</sup>.

A modo de cierre de este título, se efectúa un análisis comparativo Inter-áreas, a través de: las Problemáticas atendidas, la Intencionalidad de respuesta ante las problemáticas y el Perfil de la población objetivo.

En cuanto a las problemáticas atendidas, cabe remarcar la existencia de problemáticas o temáticas abordadas por ambas áreas:

relacionadas con la Violencia Familiar	12 programas
relacionadas con Necesidades Básicas Insatisfechas	8 programas
relacionadas con la Salud reproductiva y Educación sexual	6 programas
relacionadas con la Situación Habitacional	3 programas

En relación a ello, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

1. "La existencia de problemáticas comunes entre las áreas analizadas, no es indicador de un trabajo coordinado a nivel institucional. Según información recabada en diferentes fuentes, es factible afirmar la vigencia de graves falencias en este aspecto. Por lo tanto, podemos suponer, que el abordaje de problemáticas en común puede plantearse más en términos de "superposición" de esfuerzos y respuestas, que como una respuesta coordinada desde el estado. Esta situación necesariamente impacta en la efectividad en términos de modificación de las problemáticas atendidas. ¿Puede tomarse esto como un factor de corrosión en relación a la legitimación que se busca desde el estado?"<sup>28</sup>.
2. "El abordaje de la Violencia Familiar por un 15 % de programas analizados, señala la emergencia de la misma como problema social que requiere respuestas desde el estado como organización social. Temática en la cual comienzan generarse respuestas de

<sup>26</sup> María Elizabeth VACCARISI et al, op.cit., p. 124.

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Ibidem, p. 126.

intervención recién desde fines de la década de 1980. Cabe subrayar que, si bien es abordado por ambas áreas, la diferencia se da por intencionalidad predominante en cada una de ellas: Acción Social trabaja desde una perspectiva asistencial mientras que en Salud, se acciona desde una perspectiva preventiva<sup>39</sup>.

Respecto a la Intencionalidad de respuesta ante la problemática atendida, en ambas áreas - Acción Social y Salud - prima claramente una intencionalidad compensatoria ante las problemáticas sociales que aborda, y en un segundo nivel reparatoria (Ver Cuadro N°1). Destacándose, la importante intencionalidad de prevención que existe en Salud - prevenir supone actuar sobre las causas de los problemas para evitar la ocurrencia de los mismos -; pero, si se tiene en cuenta el tipo de beneficio brindado en el área, sólo se actúa sobre algunas condiciones que originan los problemas y podría arriesgarse a decir, que no sobre los fundamentales o por lo menos, no sobre todos ellos.

Cuadro N° 1

Intencionalidad	Acción Social	Salud
Compensar	74%	75%
Reparar	48,5%	61%
Prevenir	23%	61%
Promover	14%	-

En el tercer aspecto de comparación - el perfil de la población objetivo -, cabe destacar, que en el área de Acción Social se registran perfiles de destinatarios con rasgos claramente predeterminados, en cambio, en Salud no ocurre lo mismo (Ver Cuadro N°2). Estas diferencias en términos de perfiles de destinatarios, están señalando la existencia de principios políticos diferentes ya enunciados (la implementación de una política de tipo localizada en la primera y primacía del principio de universalidad en la segunda).

Cuadro N° 2

Acción Social	Salud
Menores en situación de riesgo y/o abandono (42,9%)	Población en situación de riesgo y situación de carencia económica (21,2%)
Mujeres en situación de riesgo y/o abandono u otras situación social ó con perfil definido por el género (17,1%)	Población en situación de salud enfermedad específica (21,2%)
Menores en situación de riesgo y/o abandono y situación de carencia económica u otra situación social (14,3%)	Población en situación de riesgo (18,2%)

### Reflexiones finales

Tanto el estado provincial como las empresas nacionales que explotan los recursos mineros, - mientras estuvieron vigentes - otorgan una importante salarización

<sup>39</sup> María Elizabeth VACCARISI et al. pp. 125-126.

capitalista y con ello se amplían los beneficios sociales, permitiendo a la heterogénea población asentada en Neuquén demandar nivel y calidad de vida que posibilita la movilidad social, generando nuevas expectativas. En este marco, el gobierno emepenista difunde la imagen del Neuquén como "isla del bienestar" hecho que en sí mismo provoca el arribo de más personas, conformándose una sociedad integrada ampliamente por sectores medios. Estos sectores son los que, por variadas razones, tanto por su vinculación con las obras del estado nacional (muchos son jóvenes profesionales, técnicos, empleados trasladados, trabajadores calificados) como por las oportunidades que se ofrecen y las conexiones con el poder, constituyen en una década aproximadamente (1980-1990), los sectores medios enriquecidos. Ello da lugar, según afirma Palermo, a una cultura materialista, habida cuenta que ese segmento social se orienta sobre patrones de ascenso. Asimismo, el cambio de hábitat y el desarraigo - a veces - provoca rupturas con los partidos políticos de sus lugares, desarrollando aquí "una moral de frontera", que pasa a engrosar la cultura política neuquina. Es decir que de una 'sociedad simple' con muy pocos clivajes - en un momento muy "igualitaria" - se pasa a una configuración compleja, en el que el partido del orden y de la modernidad, facilita la resolución de conflictos funcionales sin poner en juicio la estructura de la sociedad, pues es un movimiento popular que a la vez que complica, enriquece la complejidad del sistema social. No obstante ello, no se encubre la otra cara de la migración masiva, mayoritariamente de chilenos y otras provincias argentinas, pauperizados, que se instala en los alrededores del centro capitalino, denominándose a ese área "el gran Neuquén".

Una de las razones que explican la fuerza del emepenisismo, reposa en el éxito para interpellar a las familias nuevas radicadas en Neuquén a partir de los años 1970, dándole cuerpo a sentimientos y necesidades a una población que sale de sus lugares de origen en el contexto del proceso de urbanización nacional y de los problemas sociales y económicas que sobreviven en sus propias provincias. La estrategia política de unidad implementada por el MPN con el objeto de homogeneizar la sociedad, define claramente un enemigo externo al espacio provincial, para este caso, es el Estado nacional y la bandera que se levanta es el federalismo. El "partido-estado" logra trasladar el conflicto a la instancia nacional, mostrar un grado de autonomía respecto de los fracciones que lo controlan y expresar sus intereses en términos de interés general.

La 'unidad sin diferencia' a partir de la cual se erige el MPN, le permite al partido provincial ir construyendo la identidad neuquina, con clivajes ideológicos definidos -"la lucha contra el poder central"- y propuestas programáticas -"negociación ventajosa con los gobiernos nacionales de turno"- que en su conjunto, coadyuvan a esclarecer el particular comportamiento electoral neuquino desde 1963 a la actualidad. A ello se suma no sólo la capacidad del entramado partidario y de sus figuras de validar sus intereses y los del estado como intereses generales, sino también, las serias dificultades del resto de los partidos para institucionalizar su estructura y convocar el consenso de la ciudadanía. En última instancia, el MPN cohesionó un sector importante de la sociedad local, a partir de la visión de la historia que se le da forma con los dispersos recuerdos, impregnándolos de vivencias relacionadas con las cuatro décadas de gobierno emepenista. Se construye a través de la voz de su líder un relato de la identidad neuquina asociada con el desarrollo, progreso, bienestar y federalismo.

Se enuncia desde el gobierno un discurso que se asienta en torno a la defensa de los derechos esenciales de 'la provincia', pone énfasis en la satisfacción de las necesidades

básicas de 'los neuquinos' y potencia la sensación de cambios rápidos en las condiciones materiales y sociales; recreando en el imaginario colectivo la idea del equilibrio entre todos los sectores y la viabilidad de su participación y progreso dentro de los límites provinciales. Por la dinámica del sistema político y la fuerte tendencia a la personalización del liderazgo, los dirigentes del MPN conservan una relativa autonomía que posibilita reformular posiciones según las circunstancias, sin que ello implique pérdida de legitimidad electoral.

Una modalidad esencial en el ejercicio del poder político del MPN lo constituye el clientelismo. Atendiendo a las características socioespaciales de la provincia, se trata de una práctica con dimensiones tanto urbanas como rurales que aplicada con estrategias diferentes no excluye a priori a nadie del mercado de prebendas. Resulta claro que, tanto a nivel provincial como municipal, la relación está vigorosamente institucionalizada por la estructura burocrática provincial (los ministerios y secretarías) y las organizaciones y expresiones barriales (sedes vecinalistas) propias del partido que mediatizan la relación colectiva de los ciudadanos con las esferas del poder político. Sin embargo, no puede negarse el rol fundamental que juega el liderazgo de Felipe Sapag y sus "recorridos por el interior neuquino", - hoy las del actual gobernador, Jorge Sobisch - que en una dimensión simbólica, concurren a reforzar compromisos, lealtades y sentimientos.

En definitiva y vinculado al problema central de la propuesta, las políticas sociales en Neuquén, responden a la lógica nacional, excepto el plan de salud que se constituye en un ejemplo claro de la universalidad del sistema. Las políticas desarrolladas por el estado neuquino apuntan a trabajar sobre los efectos, es decir, una vez que el problema social se produce, lo que implica necesariamente, la no modificación de las condiciones socioeconómicas y culturales que lo generan. Es más, estas intencionalidades están estrechamente ligadas a estrategias de tipo asistencialista, lo cual supone un vínculo de dependencia profunda y vulnerabilidad de la población destinatarias de las acciones en relación a las prestaciones que se les ofrecen, llegando a los extremos de su desvirtuación cuando se las emplea como herramienta clientelar. No necesariamente, las prestaciones son percibidas por los destinatarios como derechos que poseen por su calidad de personas, sino que muchas veces existe el convencimiento que son "caridades o dádivas" de algún actor político o eventualmente como actos de caridad de la sociedad hacia los más carenciado.

Por lo expuesto, es posible visualizar las estrategias desarrolladas en la provincia del Neuquén - entre ellas las de salud y asistencia social desde hace cuatro décadas - para construir su "estatalidad". Mediante la "estatalización del partido" desarrolla la capacidad de externalizar su poder a fin de obtener reconocimiento como unidad soberana de un sistema de relaciones interestatales (particularmente con el Estado Nacional); la capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; la capacidad de diferenciar su control, mediante 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 (este fue uno de los objetivos que se persiguió con la fundación de la Universidad Provincial del Neuquén) y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades. La 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.

Finalmente y coincidiendo con Habermas y Offe, el Estado se encuentra cada vez más imposibilitado de brindar compensaciones que satisfagan las crecientes necesidades sociales, lo cual le ocasiona serias dificultades para mantener un nivel adecuado de consenso social. En el caso neuquino, se puede concluir que, que en mayor o menor grado, las administraciones provinciales aplican estrategias de legitimación que le permiten al MPN mantenerse durante cuatro décadas en el poder. La legitimación requiere además de creencias y acciones normativas, de bases materiales: por ello es necesario garantizar acumulación para solventar los costos sociales. De todos modos, cabe preguntarse ¿en qué medida las modificaciones a la política social que se van aplicando desde los 90, minan el consenso social logrado?. En el marco de la democracia representativa, los procesos de legitimación buscan y recrean instrumentos que operen a favor del sistema político y la identidad social, entre ellos, las políticas sociales siguen jugando un papel preponderante. La cuestión es, si ellas en sus fundamentos, procedimientos, financiamiento y ejecución se sustentan en la vigencia plena o no de los derechos de todos los ciudadanos.