

La Patagonia en clave política. Un escenario para recrear la ilusión de la posibilidad (1987-2002)¹

Patagonia and politics. A scenario to recreate the
illusion of possibility (1987-2002)

Norma Beatriz García²
FAHU-UNCo
ngarcia@neunet.com.ar

Resumen

La experiencia autoritaria de la última dictadura militar (1976-1983) permitió reconocer que la democracia política era deseable. La expectativa de refundación o modernización política, a condición de que esta asumiera las reglas formales del juego democrático, dio lugar a la generación de disposiciones estratégicas que se expresaron en proyectos y nuevos espacios de organización e institucionalización políticas. Este artículo, que vuelve sobre otro anterior revisándolo y ampliándolo, pretende dar cuenta de este proceso. El foco se pone en la Patagonia en tanto metáfora y condición de repo-

Palabras clave:
Patagonia, transición
democrática, moderni-
zación.

¹ Este artículo es una versión ampliada y reelaborada. Véase García, Norma Beatriz. (2015). La trama institucional de la Patagonia. Configuraciones y reconfiguraciones (1983-2002). *Polhis*, Año 8, N° 16, 329-360.

² Integrante del proyecto de investigación "La transición democrática en la Patagonia". Director: Doctor Francisco Camilo Vela; Codirector: Magíster Carlos Gabriel Rafart. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

sitorio del futuro. Con el objeto de reconstruir el tejido político que tiene a la Patagonia no solo como territorio sino como horizonte de expectativa para llevar a cabo lo que no fue posible en otras regiones, se propone un recorrido sobre la base de tres nudos históricos: el Proyecto Patagonia de traslado de la capital (1987), la institucionalización de la Patagonia (Parlamento Patagónico 1991; Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia 1993; Asamblea de Gobernadores 1996) y el proyecto de fusión y separación de la Patagonia (2002).

Abstract

The authoritarian experience of the last military dictatorship (1976-1983) led to the recognition that political democracy was desirable. The expectation of political modernization, provided that it followed the formal rules of democratic practice, resulted in the generation of strategic plans expressed in projects and new areas of organization and political institutionalization. This article, which draws and expands on previous work, seeks to explain this process. The focus is on Patagonia as a metaphor of the future and the possibilities it offers. In order to reconstruct its political fabric not only as a territory but also as a promising scenario for development, the revision of three historical events is proposed: the Patagonia Project of moving the capital of the country (1987), the institutionalization of Patagonia (Patagonia Parliament 1991; Forum High Courts of Patagonia 1993, Board of Governors 1996) and the project of merging and separation of Patagonia (2002).

Keywords: Patagonia, democratic transition, modernization.

Introducción

La Patagonia, cualesquiera sean los límites del territorio al que se le adjudique ese nombre, ha sido una zona maleable para el imaginario político debido, en parte, a que se la piensa desde un principio como un espacio vacío, inhabitado lleno de oportunidades. Por este motivo, es un escenario en el cual es factible recrear la ilusión de la posibilidad, dando lugar a múltiples proyectos que la ligan a la metáfora del porvenir y a su condición de repositorio del futuro. Proyecciones militares, económicas y políticas, en el marco de las contribuciones políticas que harían a la magnitud de la nación, se sucedieron a lo largo del siglo XIX y XX.

Tal como sostienen Francisco Camino Vela y Gabriel Rafart, la Patagonia cuenta con escasos estudios globales sobre su historia y desempeño político desde el retorno de la democracia (Camino Vela y Rafart, 2012: 15). Entre quienes pretenden avanzar en un tratamiento más global, aunque no priorizando una perspectiva política, se encuentra el valioso trabajo de Ernesto Bohoslavsky (2008), quien aborda como novedad en la historia reciente de la Patagonia la transformación económico-política producida a causa de la reubicación y transformación del modelo de desarrollo estado-céntrico. Su trabajo ofrece una prolija explicación acerca de cómo el proceso de reforma del Estado iniciado en la década de 1990 implicó para la Patagonia una alteración radical de las condiciones globales en que se llevaban adelante la producción económica y la reproducción social y simbólica de sus habitantes. Por otro lado, numerosos e inaugurales estudios abordan la nueva dinámica de partidos con la llegada de la democracia en las distintas provincias patagónicas (Camino Vela, 2001a, b, 2012, 2013 y 2014; Camino Vela y Gadano, 2013; Camino Vela y Rafart, 2003, 2009 y 2012; Favaro e Luorno, 2002, 2005, 2007; Rafart, 2005). Estos centran su preocupación en los mecanismos de las elecciones y de ciertos partidos políticos predominantes, además de las gestiones de los gobernadores y sus modelos estatales. También avanzan en el tratamiento del comportamiento de los electores junto al surgimiento de liderazgos. No obstante el cuadro inestimable y provechoso que ofrecen estos originales trabajos, no logran avanzar en el tratamiento de la política más allá de la dimensión político-administrativa de cada una de las provincias que integran la Patagonia.

En este marco, intentaremos deslizarnos hacia un nuevo horizonte en el tratamiento de la dimensión política de la Patagonia. El énfasis estará puesto en concebir la Patagonia como objeto político global, como un plexo asociativo que se despliega

en diversas formas institucionales en la etapa posterior a 1983. Nos motiva la necesidad de una objetivación crítica de la dinámica político-histórica creativa alrededor de la Patagonia. Buscaremos profundizar el sentido de su centralidad totalizadora como forma de responder a aspiraciones y a urgencias en condiciones históricas concretas a partir de la vuelta de la democracia en 1983 y en lo que se ha dado en denominar, con ciertas controversias, transición democrática. Pretendemos contribuir a una percepción crítica acerca de: a) los procesos a través de los cuales se recortaron y diagnosticaron ciertas instituciones y problemas que tuvieron a la Patagonia como eje: b) quiénes fueron los agentes que incidieron en la visibilidad de esas cuestiones y c) la pluralidad de sentidos y de intereses que se desplegaron en esos procesos. Procuramos leer las propuestas como parte de una configuración y reconfiguración de la gramática política nacional en su relación dialéctica con la dinámica regional, reconociendo que no son fruto de la misma contingencia pero se constituyen mutuamente. La idea es dialogar con el movimiento procesual que se va entretejiendo a lo largo de este período en el marco del juego de intereses políticos que con motivaciones diversas miran la Patagonia con expectativas y posibilidades diversas.

Con este propósito, establecemos el recorrido en tres períodos definidos y articulados: la etapa posterior a la última dictadura militar con el *Proyecto Patagonia* de traslado de la capital a Carmen de Patagones-Viedma (1987), la de institucionalización de la Patagonia (Parlamento Patagónico, 1991; Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia, 1993 y Asamblea de Gobernadores, 1996) y, finalmente, el período del proyecto de fusión y separación de la Patagonia (2002).

Otra capital para otra Argentina. Historia de una mudanza irresuelta

La restauración de la democracia argentina en 1983 vino acompañada de la ilusión de que con ello se podían resolver todos los problemas o, al menos, la mayoría. "Con la democracia se come, se cura y se educa", prometía Raúl Alfonsín. Eslogan que por años se ligó a quien inició este proceso de transición para recordarle su fracaso o para reivindicar a la democracia como el mejor régimen para hacer posible una sociedad con derechos asegurados. Sin embargo, los años 80 fueron complejos. Corporaciones como los militares, el sindicalismo y la Iglesia mostraron una fuerte resistencia a los cambios que el gobierno y la mayoría de la sociedad demandaban. Por

otra parte, sumado a este desacuerdo, la economía, jaqueada por una gigantesca y abrumadora deuda externa y por problemas inflacionarios nunca antes visto con la magnitud de su crecimiento junto al fracaso del Plan Austral, fue erosionando la visión inicial de la democracia. De este modo, Alfonsín se desarrolló con una oposición creciente que lo fue desgastando.

En este contexto —o por este contexto— dificultoso y problemático para gobernar, en 1985, Raúl Alfonsín propone fundar la Segunda República, que va a ligar al proyecto de traslado de la capital, plan que pondría en tensión un modelo de país, ciertos arreglos institucionales y ciertas prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por una minoría.

El discurso de Raúl Alfonsín en Parque Norte en diciembre de 1985, titulado “Convocatoria para una Convergencia Democrática”, se convirtió en el manifiesto público de este afán de cambio trazado por la necesidad de construir un futuro capaz de sacar a la Argentina “de largos años de decadencia y de frustración” y del desequilibrio del esquema decimonónico radial antinacional. La modernización, ligada a la pretensión de una ética, ocuparía un lugar privilegiado en el espacio que se montaba como promesa, como ofrecimiento y como invitación. Acuciado por la coyuntura y en un marco de conflictividad, reconocía que sólo la democracia “solidaria, participativa y eficaz” haría posible la coexistencia de la modernización con la ética de la solidaridad. O sea, la propuesta era combinar la dimensión de la modernización con el reclamo ético, dentro del proceso de construcción de una democracia estable. La modernización era definida por sus contenidos éticos y la ética por el proceso de modernización. No se trataba de modernizar con arreglo a un criterio exclusivo de eficientismo técnico, sino de pensar en un marco de democracia y de equidad social. No la exhibía como reforma ni como revolución pues razonaba que ello era adentrarse en una discusión anacrónica. Prefería situarla, en cambio, “en el camino acertado de la transformación racional y eficaz”. Aseveraba con tono inequívoco y claro: “solo hay modernización cabal donde hay verdadera democracia y, por tanto, donde hay solidaridad, ya que nuestra concepción de la democracia nos obliga a mirar a la sociedad desde el punto de vista de quien está en desventaja”.³

³ Raúl Alfonsín, discurso en Parque Norte, diciembre de 1985.

Para Alfonsín, modernizar, entonces, también presuponía encontrar un estilo de gobierno que mejorara la gestión del Estado y que planteara sobre otras bases la relación entre éste y los ciudadanos. Para lo cual, consideraba esencial revertir el proceso de centralización que se había venido produciendo puesto que “una gestión estatal concentrada implica confiar el manejo de la cosa pública a un núcleo burocratizado de la población, que desarrolla como tal conductas sujetas en mayor medida a sus propios intereses corporativos que al interés general”.⁴ Había que “terminar con la injusta división del país entre un centro relativamente próspero y un interior relegado”. Además, confiaba en que descentralizar el funcionamiento del Estado significaba, al mismo tiempo, abrirlo a formas de participación que serían tanto más consistentes cuanto mayor fuera su grado de desconcentración. De este modo, descentralizar no era solo un movimiento centrífugo sino también descendente a organizaciones sociales intermedias para que se convirtieran, según sus palabras, en “custodias del sistema democrático”. Los intentos de reforma se inscribían en el deseo de desarrollo de estrategias de apertura a nuevos actores políticos como estrategia de legitimación y como propuesta de redemocratización del sistema político en una sociedad en donde se reconocía la pervivencia de la amenaza autoritaria. El animado y vivificado espíritu de construcción, admitido como misión, apelaba a estar dispuestos a marchar juntos y, en consecuencia, “lograr la unión de lo desunido”. La Unión Cívica Radical, citando a Alfonsín, “estaba llamada a ser el partido de la convocatoria para el futuro”.⁵ Como sucede con la mayoría de los partidos políticos que llegan al gobierno, sostiene que todo momento histórico es único y padre de una excepción en el seno de una nueva sensibilidad política para la sociedad argentina.

En este marco del plan de fundación de la Segunda República, Raúl Alfonsín, el 15 de abril de 1986, lanzó por Cadena Nacional de Radio y TV y, al día siguiente, en Viedma,⁶ la convocatoria a los argentinos a “crecer hacia el sur, hacia el mar y hacia el frío”, lo que recalcaría al presentar el proyecto de traslado de la Capital en la Cámara de Senadores: “es indispensable crecer hacia el sur, hacia el mar y hacia el frío, porque

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ En esta oportunidad, como signo de apoyo, contó con la presencia de autoridades de diferentes partidos políticos. Estuvieron Pedro Armendáriz, gobernador de la provincia de Buenos Aires; Osvaldo Alvarez Guerrero de Río Negro; Felipe Sapag de Neuquén; Federico Sciarano de Tierra del Fuego, Arturo Puricelli de Santa Cruz y numerosos diputados y senadores.

el sur, el mar y el frío fueron las señales de la franja que abandonamos, los segmentos del perfil inconcluso que subsiste en la Argentina”.⁷

La decidida posición de avanzar con este proyecto advertido como de gran envergadura, lo llevó a promulgar inmediatamente los decretos 527 y 528, que establecían la creación de dos organismos para el cumplimiento del proyecto: la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital⁸ y la Comisión Técnica Asesora en Problemas Urbanísticos, Arquitectónicos y Ambientales.

La iniciativa incluía el traslado de la Capital Federal a la zona de Carmen de Patagones-Viedma, lo más recordado como relevante; aunque también contemplaba la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego y la radicación de empresas en las provincias patagónicas. De los tres propósitos, se avanzó en el primero durante la gestión radical. Le ofreceremos atención a éste, fijando el interés, particularmente, en el lugar que se le convino a la Patagonia.

La mudanza de la capital hacia el interior es un proyecto con historia y con presente. Se han conocido más de cuarenta propuestas para mudar la Capital Federal. Al menos cinco llegaron al Congreso en forma de ley y fueron aprobadas, aunque nunca llevadas a la práctica. El escritor, intelectual y ex presidente, Domingo Faustino Sarmiento, propuso refundar la capital del país en la Isla Martín García. En los años 1868, 1869 y 1873, el Senado de la Nación sancionó las leyes que ordenaban trasladar la Capital a Rosario. La ciudad santafesina también era un polo de comercio gracias a su amplio puerto y estaba conectada con países como Uruguay y Paraguay a través de vías de navegación. Su creciente población la hacía una ciudad con aires de Capital. Finalmente las leyes fueron vetadas por Bartolomé Mitre y Domingo Faustino Sarmiento. El puerto unía a Rosario con las demás provincias del interior y la convertía

⁷ Proyecto del PEN nacional. Cámara de Senadores de la Nación. Diario de sesión. 15/04/86, p. 4723.

⁸ La Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica es una agencia del Estado Nacional argentino, creada a través del decreto 527 del 15 de abril de 1986 y originariamente se denominó Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital. Su función inicial era radicar inversiones privadas en la región patagónica y en el Distrito Federal de Viedma-Carmen de Patagones y se le dio el rango de ministerio, según establecía el decreto que la creaba. Esta Comisión tuvo a su cargo, junto con la Comisión Técnica Asesora en Problemas Urbanísticos, Arquitectónicos y Ambientales y el ENTECAP (organismo sucesor de esta última a partir de julio de 1987), el traslado de la Capital Federal y el desarrollo de la Patagonia —este último organismo, con vastos poderes—.

en una ciudad de importante tráfico comercial. En el año 1871, a través de una ley, la capital era trasladada a la ciudad cordobesa de Villa María. Otra vez el presidente Sarmiento fue el encargado de vetarla. El gobernador de la provincia de Buenos Aires, General Inocencio Arias, propuso en 1910 que la capital del país fuera la moderna ciudad de La Plata, que había sido fundada en 1882. Los legisladores cordobeses, Teodosio Pizarro y Celestino Gelsi propusieron en 1964 que la capital se trasladara a Córdoba. Al igual que Pizarro y Gelsi, en 1964, el diputado radical Serafín Ataúlfo Pérez Aznar, impulsó el traslado de la Capital a la ciudad balnearia de Mar del Plata. El 31 de julio de 2009, los diputados nacionales por el Frente para la Victoria (FpV) de Misiones, Lía Fabiola Bianco y Miguel Ángel Iturrieta, presentaron un proyecto de resolución para que se concretara el traslado de la Capital Federal a Viedma. Dos años antes, el diputado de la misma fuerza Héctor Recalde había pedido la derogación expresa de la ley. En 2014, la propuesta nuevamente lanzada, esta vez por el presidente de la Cámara de Diputados, Julián Domínguez, de trasladar la Capital Federal hacia Santiago del Estero cosechó adhesiones y críticas. La postulación de Santiago no es caprichosa, y tiene que ver con su ubicación geográfica, que favorecería el intercambio comercial. De acuerdo con personas cercanas al diputado, la elección respondía a la intención de mover la capital a un punto equidistante entre el océano Atlántico, el Pacífico y el sur del Brasil, con el objetivo de reforzar el intercambio comercial con el Mercosur y los países asiáticos.

Volviendo al propósito de Alfonsín, el Proyecto Patagonia-Capital, tal como se lo denominó, ingresó a la Cámara de Senadores, controlada por el Partido Justicialista, el 30 de julio de 1986 y fue debatido durante el mes de marzo del año 1987. Luego de un prolongado tratamiento en ambas cámaras y previo dictámenes de mayoría y de minoría de las comisiones de Asuntos constitucionales, de Asuntos Administrativos y Municipales, de Defensa Nacional y de Recursos Nacionales y Ambiente Humano, quedó sancionada la Ley 23.512 en mayo del mismo año.

Varios fueron los argumentos para justificar este proyecto: desde el peso histórico-político de Buenos Aires que habría dificultado “en nuestra patria una resolución más acorde con las necesidades de su crecimiento armónico y justo” hasta “la necesidad de romper con la combinación de dos procesos de concentración”, el económico y el político. Ello no impedía reconocer que el proceso de concentración económica y demográfica no resultaba fácil de revertir en forma directa e inmediata aunque se

admitía que sí se podía revertir el proceso de concentración institucional para promover la descentralización del poder. Se aceptaba que sería reserva para resguardar las libertades públicas e individuales y el régimen democrático de gobierno “en el escenario de una nueva república”. Esta intención cobraba sentido en el marco de un contexto en el cual el poder económico, sindical y castrense emprendía una política de hostilidad hacia su gobierno. Se admitía que el traslado era la ocasión para un cambio fundamental en la administración pública, con ello se encaraba una forma distinta de administrar: “debemos intentar el paso de una cultura administrativa vetusta, frondosa y sobrecargada, de una administración de ‘elusión de responsabilidad’ y por lo tanto mediocre, a una nueva cultura administrativa tecnológicamente modernizada, pero modernizada también en materia de compromiso democrático, capacidad intelectual, solvencia profesional y eficiencia”.⁹ Para una real descentralización, había que llevar a los administradores de las empresas y de los entes autárquicos del Estado al lugar donde operativamente desarrollaban su principal actividad. Se admitía que el proceso de descentralización de la gestión de las empresas favorecería “la participación directa y cotidiana del pueblo en la toma de decisiones, fertilizando el campo donde se debe arraigar fuertemente la conciencia democrática como reaseguro constante de la larga vida de nuestro sistema político”.¹⁰

El traslado de la Capital Federal no constituía un fin en sí mismo sino la “piedra basal de la fundación de la nueva república, de la segunda república”. La idea se inscribía en el proyecto de establecimiento de un nuevo pacto fundacional que cerrara los largos capítulos de inestabilidad política que se remontaban, al menos, medio siglo atrás en la historia argentina. En este marco, la propuesta de poner el concepto de democracia como centro de una empresa de renovación de la cultura política argentina, implicaba que no se trataba solo ni principalmente de la recuperación de las garantías legales luego de la dictadura militar. Mucho más ambiciosamente, se trataba de transformación que aspiraba a conjurar una historia de inestabilidad marcada por deformaciones asentadas en la mentalidad colectiva del país: el autoritarismo, la intolerancia, la violencia, el maniqueísmo, la compartimentación de la sociedad, la concepción del orden como imposición y del conflicto como perturbación antinatural del

⁹ Proyecto del PEN nacional. Cámara de Senadores de la Nación. Diario de sesión. 18/03/87, p. 4808.

¹⁰ *Ibíd.*

orden, la indisponibilidad para el diálogo, la negociación, el acuerdo o el compromiso, como maneras de ser y de pensar que habían echado raíces a lo largo de las generaciones. La pretensión era refundar la nación, para lo cual la convocatoria a los “compatriotas a pensar nuevamente la Argentina”, apoyada fundamentalmente en la idea de la “modernización” se instituía en el contenido. Contra el autoritarismo histórico, la democracia moderna brindaría un marco de normas legales y culturales capaces de procesar el conflicto al interior de un nuevo orden institucional.

En este sentido, vale preguntarse: ¿por qué se elige la Patagonia como sede para la Segunda República? Probablemente la marca de sus primitivas imágenes que la caracterizaban en el imaginario colectivo como un lugar en donde lo fantástico y aún lo inesperado todavía podían suceder, como un lugar de lo épico, no debe haber estado ajeno a la toma de la decisión. La Patagonia representó, muchas veces, la posibilidad de una vida mejor, un lugar sin tiempo donde se podía empezar de nuevo. No obstante, en palabras del PEN, la elección de la Patagonia se debía a que “posee condiciones que la hacen particularmente idónea” a los objetivos dispuestos. Era pensada como una región que formaba parte “de uno de los más grandes espacios vacíos existentes en el mundo”, como un lugar a la vez de abandono y semidesértico y centro de enormes riquezas y grandes posibilidades. La elección de Carmen de Patagones-Viedma se debía, no al hecho de considerarla un área equidistante de los puntos más desarrollados del país pero sí, de los puntos más alejados del país, próxima a la mitad de su eje longitudinal y recostado en el extremo litoral marítimo patagónico. Esa ubicación geográfica posibilitaría acentuar las vinculaciones internacionales Atlántico-Pacífico para forjar un impacto regional positivo en el marco del Mercosur, del cual Alfonsín había sido su cofundador.

Además, apelando a una huella muy sentida, el área designada tenía una ubicación estratégica especial que constituía el fundamento de la decisión geopolítica. La historia argentina reciente, la Guerra de Malvinas, había desnudado la vulnerabilidad del territorio debido al subdesarrollo de una región extensa y expuesta. Se reconocía que el basamento de una decisión histórica no podía consistir en consideraciones exclusivamente de naturaleza militar, por lo que se aceptaba que la defensa de un territorio adquiriría mayor racionalidad y fortaleza al ocupárselo plenamente desde el punto de vista político, económico y cultural, antes que respaldárselo solamente con el recurso de las armas: “lo que aquí importa es la afirmación de soberanía que, más

que armas y cuarteles, se defiende mediante la ocupación del territorio, el asentamiento de pueblos y el establecimiento de industrias y fuentes de trabajo”.¹¹ Esto significaba, en la lógica del proyecto, una planificación que tomara en cuenta el desarrollo patagónico, la reforma integral del Estado y la implementación de políticas para conseguir el aumento de las inversiones. Había que desarrollar programas para generar condiciones que hicieran posible la localización de actividades productivas en un área tradicionalmente postergada. Estas definiciones eran avizoradas por los gobernantes de las provincias patagónicas como una esperanza de desarrollo.

El sentido transformador de la iniciativa brindaba un marco para que el traslado no pudiera ser pensado como una simple mudanza, un mero desplazamiento burocrático de la autoridad de un sitio a otro o para llevar un poco de lo mismo a otra parte. No se estaba proponiendo una nueva macroconcentración en otro punto del país, sino la creación de un polo político separado de las capitales históricas, lo que sería “propiedad de todos y estaría al servicio de todos”.¹² La ley se reconocía como el comienzo de una “epopeya”, como un “emprendimiento común”, como la que ofrecería “nuevas fronteras mentales a los argentinos” y era, sobre todo, “una propuesta para la juventud, en la que vibra el espíritu pionero y descubridor”.¹³

A pesar de esto, la oposición no estuvo ausente y su presencia se expresó en un número no poco significativo de cuestionamientos. Algunos entendían que la magnitud de la decisión y su proyección futura merecían ampliar la base de sustentación con un debate nacional. En ese marco, se apuntaba a una consulta popular para consultar sobre la ubicación. Esto era visto como “mecanismo apropiado para la efectivización de una verdadera democracia participativa”.¹⁴ Otros sustentaban el carácter extemporáneo del proyecto en razón del estado crítico en que se encontraba la economía por el endeudamiento extremo y cuestionaban el hecho de que fundar una nueva capital fuera una condición que generara el desarrollo de una región. Se suscribía a la idea de que era un proceso ligado al desarrollo de las fuerzas productivas lo que daría conte-

¹¹ Cámara de Senadores. Dictamen de la minoría. Diario de Sesión, 18/03/87, p. 4822. Senador Fernando de la Rúa (U.C.R.)

¹² *Ibíd.*, p. 4841.

¹³ *Ibíd.*, p. 4825.

¹⁴ Cámara de Diputados. Dictamen de la minoría. Diario de Sesión, 06/05/87, p. 162. Diputado Héctor Masini (P.J.). Oscar Alende (Partido Intransigente).

nido a la producción regional y al concepto de soberanía. Precisamente, por esta razón, se reconoció que la Patagonia “no es una región inexplorada sino inexplorada, debido a la ausencia de medidas concretas para la explotación de sus recursos”.¹⁵ También estaban quienes se preguntaban si la única manera de apoyar a la Patagonia consistía en el traslado de la Capital a Carmen de Patagones-Viedma y, recuperando la pauta doctrinaria de la Declaración de Rawson de los gobernadores de la región patagónica (17/18-02-1984), proponían que se acometiera de manera directa e inmediata la formación del Fondo Especial de Desarrollo Patagónico (FEDEPA) para ser administrado y aplicado por quienes mejor conocían y mejor interés tenían en la expansión económica de la región: los patagónicos, a través del consejo de gobernadores patagónicos, integrado por los titulares de los poderes ejecutivos de la provincia de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén y Santa Cruz y el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur y por un representante del PEN.¹⁶ En un mundo en constante expansión, en el que las reservas, tanto territoriales como de recursos naturales escaseaban, era no solamente inconcebible sino peligroso para la integridad nacional, seguir descuidando la apuesta en valor de la región patagónica.

A pesar de la oposición, el traslado de la capital se convirtió en ley del congreso de la Nación. Dos meses después, el 21 de julio de 1987, a través del decreto 1156, la Comisión Técnica Asesora en Problemas Urbanísticos, Arquitectónicos y Ambientales fue disuelta y su estructura administrativa se transformó en el Ente para la Construcción de la Nueva Capital-Empresa del Estado (ENTECAP). Fue un organismo con vastos poderes que tenía la función de expropiar tierras, proyectar el nuevo trazado urbano y desarrollar las diversas obras de infraestructura para cumplir con el proyecto, entre otras funciones. Fue creado a imitación del NOVACAP, organismo brasileño que en los años cincuenta del siglo XX erigió la ciudad de Brasilia.

Durante los tres años y medio en que estuvo en marcha el proyecto, tanto la Comisión Técnica Asesora primero, como su sucesor el ENTECAP, realizaron diversos estudios en diferentes temas (ecológicos, económicos, urbanísticos, demográficos, energéticos, turísticos, hídricos, etc.) y trazaron los planos y maquetas de las diferen-

¹⁵ Cámara de Diputados. Dictamen de la minoría. Diario de Sesión, 06/05/87, p. 163. Diputado Carlos A. Zaffore (MID).

¹⁶ Cámara de Diputados. Dictamen de la minoría. Diario de Sesión, 06/05/87, p. 164. Diputado Miguel D. Dovená (Santa Cruz, PJ).

tes obras de infraestructura necesarias para el asentamiento de población y cumplimiento del proyecto de traslado, como viviendas, hospitales, escuelas, puentes, oficinas públicas, entre otras.

En 1989, luego de entregar el presidente Alfonsín su mandato por la crisis económica y política que atravesaba el país, el proyecto fue anulado por Carlos Menem,¹⁷ aunque durante los primeros meses intentó continuar con él y nombró un nuevo equipo de funcionarios al frente del ENTECAP. Presionado por los sectores liberales liderados por el ingeniero Álvaro Alsogaray, con quien se alió políticamente, y dentro del plan de reforma del Estado proyectado por estos sectores para superar la crisis, disolvió el ENTECAP, liquidó todos sus bienes y propiedades. La presión de los principales medios de comunicación porteños, Clarín y La Nación, al tildar al proyecto de “costosísimo”, “faraónico” e “innecesario” y la presión de los sectores ligados a los intereses políticos y económicos de la ciudad de Buenos Aires también contribuyeron al ocaso del proyecto. Dicho de otra manera, cuando el proyecto comenzó a convivir tensa e intranquilamente con el desmoronamiento de la economía, las huelgas generales y los levantamientos del Ejército, las posibilidades de concreción del traslado de la capital para la Segunda República se desmoronaron y quedaba claro que se había tornado irrealizable. La crisis de la economía, el empobrecimiento de amplios sectores de la población y la agudización de la hiperinflación daban aliento a los planteos antiestatistas en la mayoría de los sectores de la sociedad. Con ello, la ilusión de la construcción de la Segunda República con base sureña y oceánica, de reconciliación nacional y la euforia por la restauración democrática tuvo corta vida y llegaba a su fin la expectativa de los patagónicos y, en particular, de los gobernantes, de superar la profunda asimetría interregional. También se desvanecía la esperanza de concebir al Estado nacional como un instrumento para dar respuesta a las necesidades de la población pero, como contrapartida, quedaba claro que las provincias resultaban demasiado pequeñas para enfrentar los problemas que se avecinaban. En este marco, surgiría la necesidad de construir nuevas escalas de gobernanza desde las cuales dar respuestas conjuntas a problemas comunes. En pos de estos objetivos, se iniciará una nueva etapa, la institucionalización de la Patagonia.

¹⁷ La ley aún continúa vigente pues no se ha derogado.

Del fracaso de una ilusión a la defensa institucionalizada de la Patagonia

Luego del proyecto fallido de traslado de la capital federal de la Argentina al distrito Viedma-Carmen de Patagones, los hechos mostraban que no era realista esperar que las regiones más desarrolladas y ricas tomaran la iniciativa para promover una efectiva superación de los problemas que afectaban a las regiones más atrasadas y pobres. En este clima de ideas, los gobernadores de las provincias patagónicas comenzaron a darse su propia organización. El nuevo contexto del gobierno menemista neoliberal de reforma del Estado, la avasalladora política nacional de ajuste y de cambio de la fisonomía de la relación nación-provincia, conllevaría a una provincialización de los patrones de competencia para sobrevivir. Esto creaba las condiciones para la emergencia de propuestas de integración estratégica destinadas a hacer frente a los problemas provinciales en clave regional en consonancia con las nuevas reglas del juego. Dicho de otro modo, a la crisis histórica de muchas de las economías regionales se sumaba el impacto de las políticas de ajuste, la reforma del Estado —privatización de empresas públicas, principalmente— y las medidas de apertura externa y desregulación del mercado (Salvia, 1999: 3) y, con ello, una nueva lógica de acumulación acompañada de un proceso de desmantelamiento sistemático de las estructuras e institucionales nacionales promotoras del desarrollo y de la integración imponía nuevas reglas de juego y un nuevo marco de correlación de fuerza a nivel regional.

Este naciente e infrecuente escenario abrió un punto de inflexión en los patrones de funcionamiento político en las relaciones interprovinciales patagónicas. La nueva trama contextual trajo posibilidades para que la Patagonia cobrara forma institucional. En diciembre de 1991, a través de una resolución que firmaron 21 diputados¹⁸ de las provincias patagónicas reunidos en la Legislatura del Neuquén, se conformó el *Parlamento Patagónico*. Denotaba el reconocimiento y la respuesta a las nuevas

¹⁸ López Salaberry, Luis (MID, Chubut); Miranda, Norberto (UCR, Santa Cruz); Douglas Price, Jorge (UCR, Río Negro); Galván, Juan Carlos (UCR-Neuquén); Palma, Julio César (UCR, Chubut); Di Benedetto, Gustavo (UCR-Chubut); Cané, Tomas (PACH, Chubut); Ibáñez, Juan Carlos (MPN-Neuquén); Romera, Remigio (UCR-Río Negro); Orozco, José (UCR, La Pampa); Alcain, Luis (Santa Cruz); López, Herbert Raúl (MPN, Neuquén); Povedano, Nidia (UCR, Río Negro); Gazzaniga, Ángel Enrique (PJ, La Pampa); Galcerán, Luis (La Pampa); Villar, Héctor Ricardo (UCR-Neuquén); Bragil, Juan Carlos (UCR, Neuquén); Vagge, Miguel (UCR, La Pampa); Grosvald, Guillermo (MP-Río Negro); Aravena, Jorge Alberto (UCR, Neuquén); Raúl Barneche (UGR-Chubut).

reglas como parte de un giro, tanto defensivo como de salvaguardia. Esta institucionalización significaba un arreglo asociativo intergubernamental para la representación de intereses territoriales de actores provinciales directamente involucrados en el gobierno y con la administración de lo público. Así, se constituyeron en los articuladores de las demandas provinciales frente a niveles superiores de gobierno e incluso frente a actores internacionales. Por otro lado, asumían un carácter dual de la representación: eran representantes no sólo de los intereses de sus partidos sino de los de los habitantes de la región. Afiliación territorial y partidaria se conjugaban, derivando, en ocasiones, en una devaluación de las etiquetas partidarias nacionales. De este modo, la incorporación de un criterio de representación territorial hacía que la Patagonia se convirtiera no sólo en un nuevo actor social, sino en un naciente espacio para la política sustentado en un principio de integración negociada y participativa entre los gobiernos. Paradójicamente, coexiste con ciudadanos que desconocen el proceso de institucionalización integracionista puesto que no constituye una estrategia y una táctica con la sociedad sino entre representantes políticos. En el arreglo institucional para el manejo de intereses territoriales, la Patagonia se convertía en una unidad geopolítica de intereses compartidos entre funcionarios políticos.

Se le atribuyó al Parlamento Patagónico la responsabilidad y el derecho de “construir un nuevo y auténtico federalismo sobre la base de la concertación; consolidar las instituciones republicanas, promover un reordenamiento regional pluralista y participativo.”¹⁹ No era una política por el territorio sino la política que se peleaba desde un territorio, tanto a través del territorio horizontal de las relaciones entre las subunidades territoriales y geopolíticas como también del territorio vertical de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, el nacional y el provincial.

El objetivo era encaminar el análisis y los acuerdos en torno a los problemas relativos a la acción de los agentes políticos y económicos que protagonizaban el proceso social patagónico. En este sentido, el Parlamento Patagónico²⁰ se instituyó como

¹⁹ Acta constitutiva del Parlamento Patagónico (01/11/1991).

²⁰ Cada legislatura provincial tenía que asignar de su seno hasta un máximo de doce titulares y tres legisladores suplentes, debiendo en dicha designación respetar la composición política de la misma, a efectos de asegurar el máximo pluralismo en la constitución del Parlamento Patagónico (art. 2º) y que debía, como mínimo, llevar a cabo dos sesiones ordinarias anuales que no podían ser secretas. El Parlamento Patagónico está integrado por 42 diputados, siete por cada una de las seis provincias patagónicas, según lo establece el estatuto: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

un organismo para el debate democrático de los problemas comunes y la elaboración de propuestas conjuntas para su superación y concreción. Algunos ejemplos al respecto: se dirigían al PEN para solicitar la ejecución de medidas conducentes a la implementación de nuevas rutas áreas destinadas a promover la integración de los distintos corredores, para que se admitiera la pesca de determinadas especies para la subsistencia de la industria pesquera patagónica, para la construcción de nuevas rutas terrestres y el mejoramiento de los pasos cordilleranos; para solicitar la presencia activa de la Región Patagónica en el Gabinete nacional, garantizando la integración funcional y operativa. Solicitaban a las Legislaturas de las Provincias de la Patagonia la elaboración de un proyecto de creación de un Comité Interjurisdiccional de Política ambiental de la Región Patagónica para identificar, planificar y administrar la ejecución de políticas sectoriales, entre muchos más temas. Otros ejemplos: los mandatarios patagónicos presentes acordaron implementar políticas conjuntas que potencien el desarrollo de la Región Patagónica, a través de acciones tales como: 1) proponer a los legisladores del Parlamento Patagónico elaborar una normativa común que rija la actividad turística en la región. 2) Instruir a la Comisión Administrativa integrada por los Ministros de Gobierno de cada una de las Provincias parte, a elaborar el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea de Gobernadores, y a supervisar los programas fijados por esta Asamblea. 3) Desarrollar una política aerocomercial acorde a la demanda turística internacional y a las necesidades de la Región Patagónica. 4) Impulsar la creación de crédito regional para la aplicación de políticas de crecimiento en el marco interprovincial e interregional. 5) Impulsar un Fondo de Infraestructura para el desarrollo de la región patagónica. 6) Impulsar la redacción de la Agenda Ambiental Patagónica. 7) Trabajar sobre nuevos parámetros para la distribución de la coparticipación federal, entre otras tantas.

Si bien sus conclusiones no tenían carácter vinculante, se constituyeron en Declaraciones para que cada Legislatura provincial la contemplara. Para avanzar en compromisos que colaboraran en la gestión regional, se abordaban asuntos constitucionales y de legislación general, asuntos económicos, desarrollo regional, integración regional, política territorial y Mercosur. También, se incurría en debates sobre legislación social, deportes, salud y trabajo, cultura, educación, comunicación social, ciencia y tecnología, asuntos de recursos naturales, turismo y medio ambiente e igualdad de oportunidades.

El Parlamento Patagónico se convirtió, más como aspiración que como realidad concreta, en un espacio permanente para el debate de los problemas comunes, para la elaboración de propuestas a fin de establecer líneas de acción y de intervención comunes, para la integración y para la coordinación de políticas y planes de gobierno. Por primera vez, se asumía, como gesto político, con hechos concretos y desde el mismo territorio, a la Patagonia como un sujeto político capaz de construir su propio, conveniente y oportuno futuro.

No obstante, no podemos dejar de reconocerle un doble carácter al Parlamento Patagónico. Por un lado, como órgano intergubernamental y en su carácter de parlamento, se le confería legitimidad democrática a sus declaraciones aunque sufría un déficit democrático puesto que las decisiones estaban alejadas de los ciudadanos, que ni siquiera elegían efectivamente a los integrantes de dicho Parlamento. Por otro lado, solo se reducía a un foro deliberativo despojado de competencias por lo que poco tenía de órgano decisorio. En este contexto, el carácter deliberativo expresaba una posición reveladora de la intención de resolver los problemas tomando distancia de la creencia en torno a la idea de que estos se resolvían como consecuencia de un proceso espontáneo y autorregulado del mercado.

La institucionalización de la Patagonia avanzó, complementariamente, con la creación del *Foro Patagónico de los Superiores Tribunales de Justicia* en 1993. Éste se enmarcaba en un proyecto global de respuesta a exigencias de carácter político provenientes del fenómeno particular de reorganización neoliberal. La modificación de las reglas del juego exigía de nuevas pautas y ajustes judiciales. Probablemente, el objetivo no era la apertura de ámbitos de resolución de disputas por medios jurídicos regionales, puesto que el Foro no tenía esas facultades, sino constituir un ámbito de resolución de controversias o diferencias. La institucionalización-integración de la Patagonia tenía sentido como estrategia para construir nuevas escalas de gobernanza desde las cuales dar respuestas conjunta a problemas comunes para instituir reglas compartidas.²¹

²¹ Entendemos por *gobernanza* la capacidad o el proceso continuo mediante el cual diferentes intereses, muchas veces contrapuestos entre sí, logran ser reacomodados en una estrategia cooperativa (Farah, Granato y Oddone, 2010: 12).

Por otra parte y casi simultáneamente a este proceso de institucionalización de la Patagonia y desde el mismo territorio, en el marco del fin de los subsidios, de las protecciones arancelarias y de los precios preferenciales de servicios públicos que vaciaban de contenido a la gestión nacional en la Patagonia, el gobierno nacional impulsaba la reforma constitucional de 1994. A partir de la nueva norma jurídica, se previó que las provincias se convirtieran en actores regionalizadores en procesos descentralizadores. Se introdujo, por primera vez, la noción de *región* en su texto. El término aparecía en el artículo 124,²² el que faculta a las provincias a “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. La constitución, en lo referente a la región, optaría por una concepción jurídica en sentido particular, ya que se la reconocía sólo para el cumplimiento de fines limitados y no en el marco de una forma de descentralización política dotada de autonomía.

De este modo, en junio de 1996, como fruto del proyecto de regionalismo concertado y haciendo entrar en juego el derrotero de experiencias organizativas previas, los gobernadores de las provincias de la Patagonia²³ firmaron el Tratado Fundacional de la Región Patagónica,²⁴ “con la decisión de reafirmar la identidad regional patagónica, con el objeto de consolidar la integración que permita aportar soluciones a las necesidades comunes y en defensa y valorización de un *federalismo de cooperación y concertación*”.²⁵ Con el aval del Estado Nacional, la Patagonia se organizaba como “un ámbito de unión de voluntades políticas para la concreción de intereses comunes

²² Este proceso merece una reflexión. A modo de aporte sintético, podríamos decir que con el Artículo 124 no se está creando un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder y la región está constreñida al logro de objetivos de carácter económico y social. La región sería un modo de descentralización administrativa del poder en el territorio. A la región se la reconoce solo para el cumplimiento de fines limitados y no como una forma de descentralización política dotada de autonomía o como nuevo nivel político de gobierno.

²³ Los mandatarios firmantes fueron: José Arturo Estabillo (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur); Dr. Néstor Carlos Kirchner (Santa Cruz); Dr. Carlos Maestro (Chubut); Dr. Pablo Verani (Río Negro); Dr. Vicente Corradi —vicegobernador— (Neuquén) y Dr. Rubén Hugo Marín (La Pampa).

²⁴ Sobre el tema y para mayor información, véase Proyecto de Investigación D-030, “Descentralización y Regionalización. La cuestión de la institucionalización de la Región Patagónica”, dirigido por el Dr. Jorge Douglas Price y financiado por el Parlamento Patagónico y la Universidad Nacional del Comahue, entre 1999 y 2000.

²⁵ El resaltado es propio.

en relación a la región, en su propio beneficio y en el de cada una de las Provincias integrantes como así también ante el Gobierno Federal” (art. 2º), y se proponía objetivos propios frente a la autoridad nacional: “avanzar en un proceso de mutua cooperación e integración, fundado en la solidaridad interprovincial y en las comunes problemáticas e intereses que las unen” (art. 1º).

En el Tratado, además, se disponían como Órganos de Gobierno de la Región: la Asamblea de Gobernadores, el Parlamento Patagónico y el Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia. De esta manera, recuperando un espacio de experiencias, quedaban configurados los tres poderes y sus funciones: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Este acontecimiento permitió cerrar un proceso de institucionalización que se venía desplegando lentamente pero sin pausa desde la vuelta de la democracia, pero esta vez bajo la impulso del Estado Nacional. De modo que, si precedentemente se había expandido sobre la base de la autogestión, esta vez se redelineaba bajo el impulso nacional. El actual escenario imponía a las provincias el desafío de integrarse, dando la oportunidad de surgimiento y continuidad de conductas regionales, impensables sin la voluntad política de las partes. Nuevos y viejos dilemas emergerían en este proceso de revitalización e integración de los territorios subnacionales.

El naciente sistema orgánico institucionalizado y su dinámica, más formal que políticamente influyente para dotar a la región de viabilidad operativa, recibiría el impacto de los vaivenes de la dinámica nacional potenciando divisiones internas y por ende, dificultando la construcción de una unidad regional, que hiciera posible la definición de un proyecto político colectivo traducible en un instrumento de integración para retroalimentar la búsqueda del objetivo común de desarrollo.

Este escenario junto con la crisis del 2001 y lo que ello significó, entre otros aspectos, la ausencia del reconocimiento de lazos representativos además de un vacío de poder, se convertiría en el entorno para crear condiciones de posibilidad para que ciertos actores patagónicos desconfiaran de las opciones institucionales disponibles y buscaran nuevas salidas a los problemas de la región del sur del país. En este marco debe ser leído el proyecto Sobisch-Verani de fusión de las provincias de Río Negro y Neuquén en el 2002, que, sin ser muy claro ni explícito, proyectaba la secesión de la Patagonia.

De los límites de la institucionalización al giro pragmático neoliberal

Cuando existe un sistema orgánico institucionalizado, como el instituido a partir del Tratado de la Región de la Patagonia (1996), que se considere poco relevante porque no contempla la solución de los problemas que la coyuntura del 2001 deja con probada evidencia, alberga factores que tarde o temprano terminan por crear condiciones para la disposición de nuevas alternativas. En este marco, tal como se adelantó en el último párrafo del apartado anterior, podríamos interpretar el plan de fusión entre la provincia de Neuquén y Río Negro impulsado por Sobisch y Verani en 2002.

El estallido del 19 de diciembre de 2001 constituyó un punto de inflexión que dio cuenta, por un lado, del fin de la larga década menemista, en la “que las clases dominantes lograron articular un programa de reestructuración neoconservador en torno a la convertibilidad: la reforma del estado (descentralización y privatización de empresas estatales), la flexibilización laboral, la apertura comercial y financiera entre otras” (Grigera, 2013: IX) y, por otro lado, dio pie a los intentos de recomposición del poder del estado fundada en un paradigma nacional (el “capitalismo nacional”, en palabras de Néstor Kirchner).

La atmósfera que brotó de la crisis, no dejó de sentirse en la Patagonia en donde se agudizaron las divisiones intraregionales. La Patagonia Norte liderada por Jorge Sobisch,²⁶ gobernador de Neuquén, y la Patagonia Sur liderada por Néstor Kirchner, gobernador de Santa Cruz,²⁷ marcaron un panorama diferente en la dinámica de la región. Mientras que el primero apostaba a la reconfiguración regional desde una posición pragmática junto con el emprendimiento del achicamiento del Estado provincial, ligado a la continuidad del neoliberalismo, tendiente a disponer, con la mayor eficacia, de los medios más eficientes para obtener resultados concretos; el segundo expresaba una voluntad de cambio tendiente a revertir las principales disposiciones neoliberales de los anteriores treinta años.

²⁶ Jorge Sobisch en 1987 fue uno de los fundadores de una línea interna del MPN, el MAPO, Movimiento de Acción Política. Fue gobernador de Neuquén por el Movimiento Popular Neuquino en tres oportunidades: 1991-1995; 1999-2003 y 2003-2007. Representa el ala derecha del partido. Fue quien avanzó en las reformas ligados a los preceptos neoliberales

²⁷ Néstor Kirchner fue gobernador de Santa Cruz por el Frente para la Victoria y el Partido Justicialista en tres oportunidades: 1991-1995; 1995-1999 y 1999-2003. Si bien en un primer momento de su mandato apoyó las políticas menemistas de privatización, luego se caracterizó por su posición crítica.

Las diferencias, que no dejarán de sentirse como tensiones hacia el interior de las instituciones patagónicas, llevó a que, hacia junio del año 2002, Pablo Verani, gobernador de Río Negro, y Jorge Sobisch, gobernador de Neuquén, firmaran un convenio marco para llevar adelante un plebiscito en el 2003 para que los habitantes opinaran sobre el proyecto de fusión de las dos provincias a los efectos de crear una megaprovincia norpatagónica: Confluencia. En esa oportunidad, se previó, en caso de acuerdo, la fusión en un solo estado hacia 2007, quedando integrado el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial además de los servicios de salud, seguridad y educación. La razón central estaba en “achicar gastos y sumar fuerzas”. Para Sobisch, esto se dispondría como “una verdadera reforma estatal, relacionada con el crecimiento y la posibilidad de crear un estado más chico y eficiente”.²⁸ Se creía que la unión de ambas provincias haría nacer una región con un envidiable potencial económico. Para cumplir con este proyecto no era necesaria una reforma de la Constitución nacional, aunque sí una aprobación de la iniciativa por parte de las legislaturas provinciales y del congreso nacional puesto que en la Constitución, en su artículo 13, se habilitaba a las provincias a fusionarse o a formar nuevos distritos.²⁹

Esta idea ya había sido planteada por el gobernador Sobisch en su discurso del 1º de mayo del mismo año al inaugurar otro período de sesiones ordinarias en la legislatura neuquina. Al lanzar la propuesta del nuevo mapa de la Patagonia, aseguraba que la integración provincial “se presenta como una alternativa posible y real (...) Debemos redefinir el federalismo para dejar de ser filiales del Estado nacional sin poder político y sin poder económico propio”. En la misma ocasión se preguntaba:

¿Por qué no conformar una provincia entre Neuquén y Río Negro o entre las provincias de la Patagonia? ¿Por qué no unificar nuestros tribunales, legislaturas, policías, sistemas de salud y hasta nuestros gobiernos? ¿Por qué no convertir en una empresa el Ferrocarril Trasandino, la recuperación de los Parques Nacionales,

²⁸ Expresión de Jorge Sobisch a la salida de la residencia de Olivos con el presidente Eduardo Duhalde y el Ministro del Interior, Jorge Matzkin para obtener apoyo político a la idea de unificación.

²⁹ Artículo 13: Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

³⁰ Diario de Sesiones. Honorable Legislatura Provincial, provincia del Neuquén, XXXI Período Legislativo, 1a. sesión especial, reunión N° 2, 1 de mayo de 2002.

el desarrollo del INVAP, el ENSI o del Instituto Balseiro? ¿Por qué no recuperar la potestad de recaudar y administrar nuestros impuestos? ¿Por qué no hacernos cargo del PAMI, del INTA, del SENASA?³⁰

La fusión, como máxima expresión pragmática de la regionalización-integración, se presentaba como alternativa posible ante el panorama de crisis y ante los frágiles y anémicos resultados de las instituciones que representaban a la Patagonia.

La firma del convenio se llevó a cabo en el marco de una situación asimétrica de las provincias. El gobernador Pablo Verani se hallaba en apuros económicos: estaba imposibilitado de pagar los sueldos en tiempo y en forma a los empleados públicos, los bonos circulaban desde hacía más de una década, el sistema de salud pública carecía de medios para seguir funcionando, los docentes no cobraban desde el verano por lo que comenzaban un paro de más de 30 días. En cambio, el gobernador Sobisch gobernaba una provincia que con la devaluación del 2002 y el continuo aumento de los precios del petróleo configuraron un inmejorable escenario para las finanzas públicas provinciales. Así, los ingresos dolarizados a través de las regalías que cobraba por el gas y el petróleo le permitían seguir pagando los salarios y sosteniendo los servicios públicos de educación y salud. Aunque esto no impedía que la tasa de desempleo en Neuquén llegara a un 20%.

El más entusiasta en apurar la iniciativa de fusión de Río Negro y Neuquén en un principio y de la Patagonia, a más largo plazo, era Jorge Sobisch, pero la negociación era complicada pues los mandatarios de cada provincia manejaban tiempos y motivaciones diferentes. Mientras que Verani llegaba con mucha cautela al encuentro en la ciudad de Viedma afirmando "Hay que ir despacio, muy despacio"³¹ (Ortiz, 19 de junio de 2002, *Los Andes*) y el vicegobernador rionegrino, Bautista Mendioroz, hablaba de cumplir previamente una etapa de unificación de criterios impositivos, acciones conjuntas en turismo y producción, y coordinación de políticas y servicios públicos, en Neuquén, en cambio, ya se planteaba integrar la ciudad de Neuquén con su vecina Cipolletti, para convertirlas en el "asiento de la administración de la nueva provincia". Y daban por descontado que, en un futuro no muy lejano, se debería convocar a una asamblea constituyente regional para unificar las constituciones de Neuquén y Río Negro.

³¹ Diario *Los Andes*, "Verani enfría la arremetida neuquina", 19 de junio de 2002.

Por otro lado, el proyecto se tropezaba con la resistencia de los gobernadores de La Pampa y de Santa Cruz, los peronistas Rubén Marín y Néstor Kirchner respectivamente. Además de la propia Legislatura rionegrina que, en agosto, rechazó cualquier intento de fusión de las provincias de Río Negro y Neuquén. Por unanimidad, ese cuerpo ratificó la regionalización y desestimó la fusión de las provincias. De igual forma, varias manifestaciones de la comunidad de Viedma —tanto sectoriales como institucionales— advirtieron su temor y oposición a la eventual fusión de ambas provincias. No obstante estas disidencias, desde el gobierno nacional se dieron señales claras en favor de la integración, a tal punto que el presidente Eduardo Duhalde, en el acto de clausura de las Primeras Jornadas sobre Regionalización que fueron organizadas conjuntamente por las provincias de Neuquén y Río Negro durante diciembre de 2002, aseguraba que “estas dos provincias le van a dar un ejemplo al resto”.

De todos modos y debido a los escasos avances del proyecto, Jorge Sobisch siguió ideando diferentes alternativas para avanzar con sus intenciones. Por ejemplo, se reunió en el Club Americano de Buenos Aires con inversores y diplomáticos norteamericanos e insistió en la regionalización como proyecto político e, inclusive, propuso extenderla allende de las fronteras: “¿Cuánto mejor sería presentar en Estados Unidos las posibilidades de una Patagonia argentino-chilena?” (Sobisch volvió a la carga..., 3 de octubre de 2002, *Río Negro*), se preguntó en su disertación. De este modo, lanzó la idea de extender la regionalización económica a Chile. No solo se limitó a anunciar planes de inversión ante empresarios y diplomáticos estadounidenses, sino que manifestó su decisión de lanzarse a la arena política nacional afirmando: “El modelo neuquino no lo podemos hacer en Argentina, 'pero por ahora', porque nosotros tenemos un proyecto nacional” (Ibídem).

Otra acción que emprendió a los efectos de asegurar su proyecto de más inversión privada y menos presencia del Estado, de reducción de las regulaciones estatales y de una simplificación para la radicación de inversiones extranjera fue su propuesta de reforma de la Constitución provincial en el 2005, motivada por el categórico triunfo (obtuvo el 56,16% de los votos) en su reelección en diciembre de 2003. Desde la oposición, se denunció que el interés por cambiar la Carta Provincial era el de mutar el régimen económico de la explotación de recursos naturales debido a la cercanía de Sobisch a las empresas petroleras internacionales, algo que finalmente no fue posible porque no logró el número suficiente de constituyentes.

La fusión de las provincias que no fue, y el sentido de la reforma de la constitución que no se logró, no restó ni sustrajo fuerzas a Jorge Sobisch quien, desde la centroderecha, aspiró a ser candidato a Presidente en el año 2007 con el *Partido Movimiento de las Provincias Unidas* (MPU) junto al ex funcionario menemista Jorge Asís³² con un proyecto opuesto al kirchnerismo. Simultáneamente, el asesinato de Carlos Fuentealba durante Semana Santa, el 4 de abril de 2007, en el marco de una protesta docente reprimida por la policía provincial neuquina en la Ruta Nacional 22, por orden de Sobich, con el objeto de demostrar que era posible implementar el orden con mano dura, le significó un repudio nacional. En este clima, Jorge Sobisch no alcanzó a sumar el 2% de los votos en las elecciones nacionales y, en su propio territorio, sufrió una derrota contundente con lo que sus proyectos se desvanecieron.

El “síndrome del político exitoso”, tal como se lo atribuyó el diputado radical Marcelo Inaudi al Jorge Sobisch, no alcanzó para superar la debilidad por sus apuestas políticas fuertes como lo fue su proyecto de fusión-secesión patagónica y su proyecto presidencial. La crisis de la impiadosa década de un capitalismo salvaje parecía indicar que no podía ni debía haber continuidad de un modelo de disgregación social y nacional como el que imaginaba Sobisch. Por el contrario, parecía que resultaba imprescindible dejar de lado todo tipo de dogmatismos o fundamentalismos para obrar con la mayor amplitud de criterios que posibilitara crear las bases para un programa más nacional y popular. En este contexto, el proyecto de fusión-secesión fue una fantasía, tal vez, una alucinación que rápidamente, sin llegar a ser sólido, se desvaneció en el aire.

Algunas notas finales

A partir de la breve reconstrucción emprendida en las líneas anteriores en torno a la Patagonia como objeto de análisis desde la perspectiva política, podríamos constatar que la vinculación entre la dimensión nacional y subnacional son relevantes para comprender el rediseño de las relaciones intergubernamentales entre provincias y entre provincia y nación para entrever los contornos, los matices, las tensiones y las

³² El ex funcionario (ex embajador y ex secretario de Cultura durante la presidencia de Carlos Menem) al ser designado como compañero de fórmula del candidato a presidente y gobernador Jorge Sobisch, se distanció definitivamente de la propuesta del titular de *Recrear*, Ricardo López Murphy, de presentarse a la gobernación bonaerense.

expectativas en momentos determinados. En esta dirección y atendiendo los contextos nacionales, sin pretender fijarlos como causa única y última, nos propusimos desplegar una mirada analítica y explicativa, aún perfectible, poniendo el foco en la Patagonia como eje transversal para explicar la unidad en la separación y la separación en la unidad desde 1983 hasta el 2002, aproximadamente. En este proceso pudimos identificar tres momentos: el del Proyecto Patagonia, el de la institucionalización de la Patagonia y el del intento de fusión de la Patagonia. Lo cierto es que en el recorrido trazado, hemos podido apreciar que resulta evidente, aunque no siempre explícito, que en el devenir se encuentra subyaciendo la crisis de acumulación y dominación que culminó en la insurrección de diciembre de 2001. Los reacomodamientos, ya sea en términos de aspiración (Proyecto Patagonia), de institucionalización y de fusión de la Patagonia, involucrarían la recomposición de un poder de estado nacional y/o provincial frente a una composición o recomposición del capital, que parece no haber conducido a la articulación de una posición sólida y consistente de las experiencias desplegadas en torno a la Patagonia.

Asimismo, junto a lo anterior, podríamos afirmar que en este período las divisiones y las tensiones internas debido a intentos de liderazgos patagónicos y de visiones diferentes respecto del desarrollo regional y nacional, dificultaron, debilitaron y entorpecieron los proyectos de unidad patagónica. La trama institucional que se había logrado conformar, aún vigente, lejos quedaría de ofrecer oportunidades compactas de progreso. Por el contrario, circunstancias nacionales y nuevos liderazgos regionales llevarían a que las reuniones de gobernadores y de legisladores patagónicos perdieran frecuencia y fortaleza y fueran reemplazadas por relaciones “informales” o directas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, debilitando las acciones concertadas en las instituciones patagónicas como zona de encuentro y de diálogo entre los problemas socio-económicos provinciales y las respuestas convenidas regionales.

Por otro lado, del recorrido por los tres momentos, podemos advertir que se fueron conformando, con mayor o menor éxito, dos proyectos de integración en torno a la Patagonia. Luego de la experiencia del Estado dirigista y ante el peligro que representaba el creciente proceso de globalización de la economía y el consecuente avance del mercado omnipresente, predominaría, inicialmente, un proyecto de integración de la Patagonia como parte de la aspiración alfonsinista de modernización ética y política y luego, como producto del fracaso de este, emergería la idea de una región que debía

crear espacios concertados para políticas comunes. Proyecto que se ligaba a un intento de rescatar el rol del Estado, ahora ampliado a la Patagonia, como actor estratégico para orientar los objetivos políticos de desarrollo. La definición de acuerdos en torno a una agenda de problemas compartidos representaría, con cierta debilidad en el presente, la fuerza centrípeta para la integración. Muy distinto será la propuesta ligada al proyecto de fusión, atada a la incapacidad de las acciones que se venían desplegando de generar beneficios concretos en un período relativamente corto y debido al vacío de poder por la crisis del 2001. En este marco, algunos optaron por redoblar la retórica integracionista y propusieron convertir a la Patagonia en escenario de autosustentación. El proyecto estaría bajo el modelo neoliberal asociada a la carrera capitalista por el control de los recursos y los mercados y a la intención de poner a disposición de los capitales privados, mayor cantidad de recursos públicos, relajando los marcos regulatorios. El conflicto por el liderazgo y por el ejercicio del poder para la realización de un nuevo proyecto de integración se constituiría en una fuerza centrífuga de los proyectos de integración patagónica.

En definitiva, podríamos concluir, provisoriamente, que el despliegue de la Patagonia como referencia y sostén de los fundamentos centrales de proyectos y experiencias fueron producidos por actores concretos enfrentados a las encrucijadas del neoliberalismo y configuraron escenarios que expresan el proceso permanente de construcción nacional e integración regional. Mostraron cómo los efectos de la descentralización neoliberal y la centralidad de los intereses territoriales son procesos que se articulan y retroalimentan en desarrollos no exentos de conflictos.

Referencias

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.

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*, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, Sevilla.

_____ (2011b). *Río Negro en los ochenta: la ilusión democrática y las bases del pre-*

- dominio. En *IV Jornadas de Historia Social de la Patagonia*, Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa, 19 y 20 de mayo.
- _____ (comp.). (2012). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén: Educo.
- 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, N° 7, primer semestre.
- _____ (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 y Rafart, Gabriel. (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, 45-66.
- _____ (2009). La Patagonia norte como excepción, sin alternancia y lejos del peronismo: partidos dominantes y oposiciones fragmentadas en las Provincias de Río Negro y Neuquén, 1983- 2007". *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba*, N° 22, 61-73.
- _____ (2012). *La política democrática en la Patagonia: predomios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro*. General Roca: Publifadecs.
- Camino Vela, Francisco y Gadano, Lucía. (2013). Pactos de gobernabilidad y gobierno radical en la Provincia de Río Negro durante la segunda mitad de la década del noventa". En *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2 al 5 de octubre.
- Douglas Price, Jorge y Camino Vela, Francisco. (2002). La regionalización en Argentina, una breve introducción. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Universidad Nacional del Comahue, General Roca, Año 7, N° 8, 20-48.
- Farah, Patricia, Granato, Leandro y Oddone, Nahuel. (2010). *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Favaro, Orietta e luorno, Graciela. (2002). ¿La integridad territorial argentina en peligro? La integración norpatagónica y la historia política. *Estudios Urbanos E*

Regionais, Vol.4, N.1/2, Maio/Novembro), 62-79.

- _____ (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.
- _____ (2007). Neuquinos y rionegrinos, ¿Cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales? En *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*, Año 11, N° 15, segundo semestre, 34-56.
- Iuorno, Graciela. (2010). Una provincia 'imaginada'. El gobierno de Álvarez Guerrero y la 'espinosa cuestión' de la integración rionegrina. Argentina (1983- 1987) Cehepyc/Clacso-UNCo. Recuperado de http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ppterritoriales_iuorno.pdf
- Laurín, Alicia. (2008). Nuevas territorialidades del proceso de integración regional. *Boletín geográfico*, Universidad Nacional del Comahue, Año XXX, N°31, 245 - 255
- Malamud, Andrés y Castro, Pablo. (2009). El Regionalismo, entre el Estado-Nación y la Gobernanza Global: una visión crítica. En Julio Pintos (comp.). *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pinto, Julio (comp.). (2009). *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pisarro, Iliana y Rubin, Vanina Cecilia. (2007). Regionalización Neuquén-Río Negro- Posicionamiento. En *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.
- Rafart, Gabriel; Quintar, Juan y Camino Vela, Francisco (comp.). (2004). *20 Años de democracia en Río Negro y Neuquén*. Neuquén: Educo.
- Rafart, Gabriel. (2005). Veinte años después: las elecciones del 2003 en Neuquén y Río Negro, entre partidos dominantes y políticos sin partidos. *Revista Estudios Sociales*, Año 10, N° 11, 33-59.
- _____ (2011). Patagonia presidencial, un ensayo sobre las candidaturas a la presidencia provenientes de las provincias patagónicas, desde 1983 hasta 2007, IV
-

Jornadas de Historia Social de La Patagonia Santa Rosa, 19 y 20 de mayo

Salvia, Agustín. (1999). "Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general". En Agustín Salvia (comp.). *La Patagonia de los noventa. Sectores que ganan, sociedades que pierden*. Buenos Aires: La Colmena.

Zárate, Rubén y Artesi, Liliana (coord.). (2007). *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*. Buenos Aires: Biblos, colección Política, Estado y Administración Pública.

Repositorio

Ortiz, O. (19 de junio de 2002). Verani enfría la arremetida neuquina. *Los Andes*. Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/noticia/politica-42620>.

Sobisch volvió a la carga con su proyecto nacional. (3 de octubre de 2002). *Río Negro*. Recuperado de <http://www1.rionegro.com.ar/arch200210/r03j04.html>