

# Oposición o minoría política en Neuquén?. Notas sobre el rol de los partidos en el ámbito legislativo

Orietta Favaro<sup>1</sup>

## Problema

Neuquén accede a la condición de provincia en particulares circunstancias ya que pasa de casi setenta años con status jurídico de territorio nacional<sup>2</sup> para convertirse en nueva provincia argentina, en el contexto de la proscripción del partido que había llevado a cabo el cambio político de estos espacios<sup>3</sup>. Desde 1963 gobierna la provincia un entramado, el MPN (Movimiento Popular Neuquino), nacido en el marco de la conformación de los 'neoperonistas' en el país, con el compromiso de reingresar al tronco (PJ) cuando finalizara la prohibición que pesaba sobre el mismo. No obstante, no lo hace; antes bien, origina fuertes tensiones políticas cuestionando al principal contradictor: el PJ y levanta la consigna de ser el que expresa al 'verdadero peronismo en Neuquén'. En la coyuntura política de 1973, triunfa sobre el FREJULI y a partir de entonces, gobierna en momentos constitucionales, proveyendo – asimismo- de dirigentes y técnicos, para las organizaciones estatales, en los gobiernos no constitucionales.

*En este orden nos interesa acercar algunas reflexiones teóricas, sobre el rol de las otras fuerzas frente al MPN en la cámara de diputados de Neuquén, en el período 1983 al 2003, centrándonos en momentos particulares donde el debate entre ambas partes, contiene dimensiones que permite analizar la autoconcepción que tienen los partidos de segundas fuerzas, ya que si bien a veces se denomina oposición, actúan más como minorías políticas. Ello no sólo por la debilidad de sus enunciaciones sino fundamentalmente por el escaso aporte de propuestas alternativas, aceptado un papel secundario en el sistema político neuquino.*

---

<sup>1</sup> Doctora en Historia. Docente e investigadora de la Facultad de Humanidades-Cehepyc/CLACSO. UNCo. E mail: oriettafavaro@speedy.com.ar

<sup>2</sup> En 1884, el Estado nacional crea nueve territorios nacionales, muchos de ellos, son las actuales provincias de la Patagonia.

<sup>3</sup> Fueron provincializados durante los años '50 y comenzaron a regirse como nuevas provincias a partir de 1958.

## **Recordando cuestiones centrales del sistema político, la sociedad y la economía en Neuquén**

Al iniciarse Neuquén como provincia se forma el aparato institucional, 1958-1962, bajo la gestión de la UCRI – atravesada por los conflictos que caracterizan la estructura nacional de la que forma parte- en un contexto cruzado por los intentos de solución a la proscripción del peronismo y sus resultados. En 1961, un grupo de dirigentes, ex funcionarios de la última etapa territorialiana, comerciantes, ganaderos del interior neuquino, deciden formar un partido: el Movimiento Popular Neuquino, con el objeto que interprete a la ciudadanía neuquina hasta tanto finalice la proscripción sobre el PJ, hecho que se produce con las elecciones de 1973, momento en que el partido local triunfa ampliamente en el electorado neuquino con la consigna que representaba los verdaderos intereses de los neuquinos. Esto se produce en un ámbito de fuertes debates, cuestionamientos y tensiones, de parte de los principales dirigentes peronistas locales y nacionales, tal es el hecho que varios de ellos deciden instalarse en la nueva provincia para convencer a su electorado cual es el auténtico peronismo. Así, desde 1973 el sistema de partidos en Neuquén, se define con la hegemonía del MPN, situación que se prolonga hasta los años 1990, cuando comienzan a perder las elecciones en los principales municipios provinciales, estrategia de la ‘oposición’ para acceder a la gobernación, dado que la vía electoral directa no le fue favorable por largos años.

La familia Sapag, en sentido amplio y sus adherentes, gobernaron y gobiernan la provincia. Los más importantes por los cargos desarrollados y su incidencia local-nacional son Felipe y Elías Sapag y sus familias. De origen libanés, establecidos en Neuquén desde fines del siglo XIX, estuvo conformada por varios hermanos; no obstante dos de ellos serán los que signen la vida política de la provincia: Felipe en la gobernación y Elías en el senado nacional y en las relaciones con el poder central. El resto participa en cargos municipales, a nivel de intendencia o ministerios. No olvidemos que Felipe Sapag gobernó Neuquén en cinco períodos y Elías fue senador por la provincia,- prácticamente hasta los '90- armando el tejido de relaciones provincia-Nación que le permitió a la instancia local sostenerse con coparticipación y aportes nacionales, no reintegrables.

Recordemos que la incorporación de las grandes empresas hidroeléctricas durante los años '70 y la existencia de hidrocarburos convirtieron a Neuquén en una proveedora de energía al área central-pampa húmeda-litoral. Con poca población relativa y geográficamente provincia mediterránea, la abundancia de recursos naturales no renovables fue delineando su estructura productiva, para representar las actividades extractivas hacia el 2007 el 50% de PBG. La producción hidrocarburífera define su perfil hacia fines de los años '70,

cuando se descubre el yacimiento de Loma de Lata. La caída internacional del precio del petróleo, la política de privatizaciones de los años '90, la reducción de salarios públicos, el levantamiento de compromisos de inversión privada en las áreas petroleras, derivó en un clima de conflictividad y las recordadas puebladas de 1996-1997, en Cutral Co, consecuencia tardía de la privatización de YPF.

Hasta que se produce la 'recuperación de la soberanía estatal de YPF' (2012), el Estado nacional vía retenciones, determina los precios internos del hidrocarburo, situación favorable para Neuquén ya que dio lugar a la acumulación de importantes fondos provenientes de las regalías. La economía petrolera funciona desde los '90 como un enclave con escasa incorporación de mano de obra y poco intercambio con otros sectores de la producción, remitiendo fuera de la región los beneficios obtenidos, en el marco de la lógica de las multinacionales.

Recurrentemente se presenta a la sociedad neuquina propuestas de modificación de la matriz productiva, aceptando la necesidad de concretarlo desde todos los ángulos políticos; no obstante los temas y urgencias políticos-partidarias determinan en la mayoría de los casos el archivo de los principales proyectos, tales como el Polo Petroquímico- en los años '80- para Plaza Huincul y Cutral Co<sup>4</sup> para transformar en origen los hidrocarburos, incluso con la asociación a capitales externos. Luego se propuso el "Neuquén 2020", que establecía la reconversión de Neuquén hacia un perfil agroindustrial. Sin embargo, planteados en momentos electorales y por las prioridades políticas vinculadas a la legitimidad y a las respuestas cotidianas, los planes no se concretaron. No se produce de este modo, reinversión productiva destinada a modificar el proceso de desarrollo de esta economía extractiva. En algunos de los casos, la lucha en el interior del partido, determinó el fracaso de la puesta en marcha de cualquier proyecto alternativo, sin que la 'oposición' política protestara, resistiera o planteara más alternativas y sin salir de la matriz productiva hidrocarburífera.

El Estado nacional ejerció un papel muy importante en los inicios de la nueva provincia. En efecto, como en toda la Patagonia, estos espacios tuvieron una fuerte intervención estatal, plasmada en el caso de estudio en los años '70, con la construcción de la represa Chocón-Cerros Colorados, otras represas hidroeléctricas y la gravitación sobre la economía de compañías públicas tales como Hidronor, Gas del Estado, YPF. Además, desde el propio estado local, a través del Consejo de Planificación y Acción para el desarrollo (COPADE), un organismo de planificación integrado por técnicos con interesante elaboración de proyectos para la economía de la provincia, tales como el parque industrial, aprovechando las leyes de promoción impulsadas por el gobierno nacional, de la cual sólo quedaron pequeñas empresas; la más conocida: cerámica Zanón. Neuquén va desarrollando su

---

<sup>4</sup> Plaza Huincul fue el lugar de descubrimiento del petróleo en 1918, estableciéndose el campamento de YPF. Cutral Co es una localidad cercana que sostiene los servicios de la localidad petrolera.

actividad productiva, a la par de una instancia en el sector servicios y terciario, dando lugar a la constitución de la burguesía comercial. El descubrimiento de Loma de La Lata, fue un clivaje en la economía ya que, si bien había otros yacimientos en producción, la acción liderada de YPF, aún con contratistas, fue muy significativa. Los ingresos en carácter de regalías hidrocarburíferas, fueron colocadas, en parte, en el sostenimiento de la planta de empleados que tiene la provincia en varias de sus dependencias<sup>5</sup>, en otras dependencias y obra pública, en algunos momentos con planes de vivienda oficiales, política pública - hoy inexistente-, dando lugar a las cada vez más frecuentes tomas de tierras fiscales. Actualmente existe un déficit de vivienda de alrededor de 40 mil, para una población total cercana a los 600 mil habitantes. Por otro lado, hay que tener en cuenta que es una provincia en la cual parte de su sociedad tuvo que ver con las migraciones internas. En la actualidad, el 68% de los residentes son nacidos y criados (NyC) en Neuquén, mientras que hace dos décadas atrás representaban el 62%. Es una sociedad conformada desde afuera por los migrantes interprovinciales, el imaginario de prosperidad y las posibilidades de trabajo llevaron a que muchos argentinos eligieran a Neuquén como lugar de residencia. Según el Censo del 2010, Neuquén cuenta con mayoría de nativos, luego le sigue la residencia de los rionegrinos, de Buenos Aires, de Mendoza, de la ciudad de Bs.As., Córdoba, Chubut, etc., los que en su conjunto totalizan 507.887 habitantes. En definitiva, dos de cada tres habitantes de Neuquén nacieron a la fecha dentro de la provincia, situación totalmente diferente a los años '80. Precisamente, algunos estudiosos consideran que la oposición política se desarrolla *con mayor intensidad* donde existen sociedades complejas y diversas.

### **El problema de la oposición**

Desde que el MPN asumió al gobierno de Neuquén (1963) hasta la actualidad, -teniendo en cuenta los períodos no constitucionales- el régimen emepenista funcionó admitiendo la oposición: en la proscripción del peronismo, a la UP; en los '70, el Frejuli, en los '80 al PJ o al UCR. No obstante no hubo en los años de referencia *alternancia*, es decir, el MPN es un partido hegemónico hasta los '90 y predominante a partir de entonces, ya que triunfa sistemáticamente en las elecciones para la gobernación, pero pierde-recupera los principales municipios de la provincia, estrategia de los otros partidos para posibilitar acceder al gobierno. Esta situación ocurrió porque ¿ la oposición no tiene vocación de poder, existe incapacidad de los dirigentes de los entramados opositores ó por el sustancial desequilibrio de fuerzas entre los partidos, a favor del peronismo a nivel nacional y en la provincia de referencia hacia la fuerza local? (Russo, 2003:12). El autor menciona el

---

<sup>5</sup> Tengamos en cuenta que las empresas petroleras no ocupan un número importante de personal aunque si tienen altos salarios.

‘congelamiento de las preferencias políticas territoriales’, esto se puede observar en varias provincias, pero en particular en algunas, en las cuales el predominio de partidos nacionales tiene una fuerte incidencia espacial, con continuidad de los actores y ejercicio de prácticas reñidas con la democracia y el pluralismo. A nivel de las provincias, mientras que en Neuquén el MPN triunfó en la elección de 1983,1987, 1991,1995, 1999, 2003, 2007 y 2011, el resto de las provincias son, en general, bipartidistas (PJ-UCR, etc).

En realidad, en Neuquén, los elementos mencionados se encuentran y desencuentran con claridad hasta los años 1990; por una parte, a partir de entonces se produjo una lucha facciosa en el interior del partido, por una cuestión de poder y luego por un proyecto de provincia -, por otra, ¿ la oposición parlamentaria declina, se debilita, se corrompe ?. Por lo cual es posible pensar en una competencia limitada (Ibíd: 24). El control del aparato de estado y sus recursos influyen de modo determinante en este déficit de competitividad, asimismo, la escasa renovación de dirigentes- faltan actores relevantes- la proclividad de la oposición en aceptar el cómodo rol de ‘minoría’ – como ellos mismos se denominan- en el poder legislativo, son entre otros, los factores que permiten el predominio de un partido.

Ahora bien, por qué entonces estudiar la oposición? Porque es relevante en el funcionamiento de la democracia y su calidad depende no sólo de las virtudes del gobierno, sino de la propia calidad de la oposición. *El problema es que este tema fue poco estudiado, porque precisamente, la oposición ha sido poco opositora* (Pasquino, 1997:42).

La existencia de la misma garantiza el control, muestra la otra cara del gobierno y le produce vitalidad. Cuando un partido se mantiene por largos períodos gobernando, las instituciones quedan afectadas, la democracia se bloquea, las fuerzas políticas se vuelven irresponsables y hay mayores posibilidades de corrupción y decadencia de los gobernantes (Pasquino, 1997: 10). Cuando se pretende caracterizar un régimen político se lo puede hacer mejor, cuando se analiza la relación entre gobierno y oposición. La competencia electoral es muy importante y la alternancia caracteriza los sistemas bipartidistas que si la experimentan se convierten en sistemas con partido predominante, en el cual la fuerza política obtiene permanentemente las bancas suficientes en la(s) cámara (s) como para gobernar sola y lo hace durante un buen número de años. El concepto predominante significa que un partido mantiene un alto porcentaje (y consenso) electoral (Pasquino, 2004: 173-174). Esto que se refiere específicamente a los países europeos; no obstante, en parte, se observa también en los nuestros y en particular cuando se analiza el partido neuquino.

## **Ruptura en el partido, lucha facciosa y oposición**

Luego de las gestiones del MPN desde los 80, en el contexto de los años 1990 se produce la división de la fuerza local. La familia se divide, por una parte, Felipe Sapag – que el reparto de funciones fue gobernador – y Elías Sapag – que debía atender las cuestiones de Neuquén, en carácter de representante y senador, ante el Estado nacional. Ello provoca que el resto de la familia y todos sus adherentes y simpatizantes se inclinaran por uno u otro, dando lugar a dos líneas: la línea Blanca liderada por Jorge Sobisch que contó con el apoyo de Elías Sapag y parte de la familia y la línea Amarilla, liderada por el propio Felipe Sapag. Desde el advenimiento de la democracia algunas cuestiones de coyuntura fueron deteriorando la relación entre los hermanos, tales como la Ley de Reordenamiento Sindical, la consulta sobre el Canal de Beagle y la Ley de Obediencia Debida. Todas ellas fueron vistas diferentes y en este sentido, la votación de Elías Sapag fue contraria y en disidencia a lo que se había acordado en la familia. Es decir, que Felipe aparecía más proclive a apoyar las medidas de Ricardo Alfonsín y Elías -en el senado- actuaba en total acuerdo con el peronismo.

El conflicto respondía a intereses particulares que pueden ser privados o corporativos, se alimenta a través de la estructura de las redes parentales, gira en torno de una figura fuerte y, en general, no representa una base programática sólida aunque apela a la incorporación subordinada a través del mecanismo clientelar (Favaro-Bucciarelli,1999: 264). Esta crisis en el partido provincial se dio en dos momentos: la primera, en la interna para la elección del candidato a diputado nacional (enero de 1993) en el que triunfan los partidarios de Felipe Sapag y la segunda, cuando era necesario definir el candidato a gobernador para la futura gestión (octubre de 1995), en la que participa el propio hijo, Luis Sapag, en el marco de un campaña de ampliación de la afiliación partidaria y convocatoria de independientes con internas abiertas. Los métodos utilizados por las dos líneas fueron similares y se denunciaba que estaba en juego el modelo de provincia, la política y lo político. En realidad, al comienzo se expresa como un proyecto de poder para controlar el partido y el gobierno, luego se visualiza con claridad que era un proyecto orientado a la economía provincial: continuar con el modelo hidrocarburífero (Sobisch) o continuar, ampliar y diversificar la economía de Neuquén, con se comentó más arriba: Plan 2020.

Cuando existen partidos hegemónicos, divididos en facciones, la exposición pública de las disputas intrapartidarias termina cercenando las atribuciones “...del partido como formador de la voluntad política y obstruyendo sus capacidades para generar canales de intermediación entre la sociedad civil y el Estado...” ( Gallo,2011:1)

En efecto, el Copade (Consejo de Planificación y Desarrollo), presenta una propuesta a largo plazo denominado *Neuquén 2020-Crisis y Oportunidad*, en el contexto de un

documento sobre la crisis, producto de los ajustes de los años noventa. Esta propuesta planteaba un horizonte a largo plazo, colocando en cuestión el esquema productivo local, hasta ese momento, se sostenía mayoritariamente en la explotación de recursos no renovables, en particular, petróleo y gas. Se proponía agregar la tierra, el agua, la energía, la generación de riqueza agroforestal. Se convocaba además del propio estado, a la empresa privada, organizaciones empresarias y gremiales y la Universidad. Es decir se planteaba por primera vez, la reconversión de la provincia hacia un perfil agroindustrial. El gobierno perdió en la interna, triunfó Sobisch y se continuó – más aún- se avanzó en el modelo basado en los recursos no renovables en una alianza estratégica con Repsol con la prórroga del contrato de concesión de áreas hidrocarburíferas más importante de la provincia: Loma de La Lata-Sierra Barrosa, diecisiete años antes de su vencimiento.

A los objetivos centrales del trabajo, se analizará sucintamente una medida ejecutada por el gobernador Sapag al iniciar su gestión, en diciembre de 1995. Se trata de la reducción salarial a los empleados estatales que dio lugar no sólo a un fuerte conflicto entre los gremios y el gobierno, sino en el interior de la legislatura, entre las dos facciones: blancos y amarillos y no con los partidos de ‘oposición’. Se trata que se visualice el rol de la ‘oposición’

En el marco de la crisis de los años '90, sosteniéndose en la emergencia económica y financiera de Neuquén y con el fin de eliminar el déficit del presupuesto provincial, se reduce la zona desfavorable en un 20% (hasta diciembre de 1996). Tengamos en cuenta que al sur del río Colorado, se abona zona desfavorable a los empleados provinciales y nacionales, debido al encarecimiento de las cuestiones fundamentales de la vida cotidiana (alimentos, vivienda, transporte, etc). El poder ejecutivo emitió un decreto (N° 44) por medio del cual la administración pública provincial y los empleados estatales en general, no cobrarían a partir de diciembre de 1995 la bonificación. El gobernador envió el Presupuesto Provincial a la Legislatura en el que se incluían las reducciones en el contexto de un proyecto de Ley de Emergencia solicitando facultades extraordinarias para afrontar el problema. Desde el comienzo, en el marco de la división facciosa del empenismo, los blancos o sobischistas hicieron alianza con los otros bloques legislativos y los gremios ATE (CTA) y en particular ATEN, (docentes neuquinos) quienes encabezaron la ofensiva, realizando la presentación a la justicia, solicitando la anulación de la medida. El entonces secretario general de ATE, liderada por Julio Fuentes rechazó el proyecto y se reunió con el gobernador para expresarle su descontento y evaluar la posibilidad de concretar el cambio.

En su manifiesta adhesión al planteamiento gremial, decía un diputado sobischista ‘blanco’ (Bascur) “Llamo a la reflexión de este defensor de los trabajadores para que se ponga la frente de los empleados porque no hay agentes de primera y de segunda categoría” (Río Negro, 1995).

El pedido del gobernador ingresó a la legislatura neuquina para su debate y aprobación, mientras la justicia definía la presentación realizada por los gremios. Se intentó debatir durante el año 1996, sin embargo la falta de quórum, impedía que la medida, tuviera la aprobación legislativa. En particular, el bloque radical no se presentó casi todo el año. Recordemos que se había ampliado el número de integrantes de la cámara, pasando de 25 a 35 diputados, estableciéndose el sistema proporcional<sup>6</sup> sobre el de mayoría y minoría que existía desde que Neuquén se convirtió en provincia. En este contexto, había 4 bloques: 22 diputados por el MPN (divididos), 6 por el Partido Justicialista, 4 por el Radicalismo y 3 por el Fre.Pa.So.

A pesar de los fuertes cuestionamientos del partido que gobierna la provincia, el Movimiento Popular Neuquino, no lograba el quórum para tratar el tema. Decía Cavallo (MPN) "...lamentablemente hay políticos y dirigentes gremiales que se resisten a poner en práctica el sentido de solidaridad y ni por asomo el objeto y fin de la vida en comunidad con iguales obligaciones y derechos..."[...] "...los diputados, los grandes ausentes, se resisten a dar quórum porque son presionados por los gremios y esto es inédito e inaudito, porque obedeciendo a esas presiones le están dando espaldas al pueblo que los enalteció con su voto"(Diario de Sesiones,1997:907). No sólo se debía reglamentariamente tener el quórum necesario para definir la medida a la que hacemos referencia, sino esta misma impedía el tratamiento del Presupuesto 1996.

Luego de 64 días<sup>7</sup> de resistir el ajuste salarial y apenas obtenido el triunfo aplastante en el municipio de Cutral Co - a pocos meses de las puebladas -<sup>8</sup>, los cuatro diputados radicales<sup>9</sup> anunciaron que iban a dar quórum cuando luego del triunfo del radicalismo en esa ciudad, no presumía estos hechos. El presidente del bloque radical, Marcelo Piombo dijo, nosotros como *minoría* "...a sólo tres meses de terminar el ejercicio, es preferible sacrificar la lucha contra el ajuste, en favor del enjuiciamiento político del vicegobernador Ricardo Corradi y el Ministro de Gobierno Carlos Silva, además de la interpelación del responsable de la cartera de Salud y Acción Social, Simón Jalil" (Río Negro, 1997) y continúa diciendo "Tenemos que dejar de pelear desde afuera" (Ibíd). Los diputados radicales planteaban cierta gravedad institucional por lo cual era indispensable su presencia en la cámara (La

---

<sup>6</sup> El sistema proporcional, garantiza que se distribuyan los escaños proporcionalmente a los votos que obtenga cada una de las agrupaciones políticas, así los partidos políticos con menor votos, tienen oportunidad de ingresar a la cámara.

<sup>7</sup> De las 23 sesiones en la Legislatura que se realizaron desde que asumió el gobierno, los diputados radicales no estuvieron presentes en la mayoría, lo cual posibilitaba que podrían perder la representación o banca.

<sup>8</sup> Consecuencia de la privatización de YPF, varios años después, frente al desmantelamiento de las obras ypefianas y la desocupación, estalló en Cutral Co-Plaza Huinca (Neuquén) en 1996 y 1997, las primeras puebladas con corte de ruta y surgimiento de los nuevos actores de los '90, los piqueteros. Para mayor información, ver Orietta Favaro, Graciela Iuorno y Mario Arias Bucciarelli (1999) "Políticas de ajuste, protestas y resistencias. Las puebladas cutralquenses", en Orietta Favaro (Edit) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén, Cehepyc/CLACSO, UNCo.

<sup>9</sup> A pesar de la fuerte presión del presidente del comité de la provincia, Horacio Quiroga (actual intendente) y del resto de los dirigentes del UCR.

Mañana, 1997:2). Otro radical, Jorge Aravena dijo en su carácter de *minoría*: “No tengo mandato de inmolarme” (Río Negro, 1997). Es que ya se encontraba al tope de las inasistencias que admite la Constitución y ello lo usó como pretexto para bajar al recinto.

El gobierno tenía mayoría cuando logró el apoyo del justicialismo y anexar a su bloque al ex blanco Eduardo Dailoff, además había realizado una presentación a la justicia por la retención de sus dietas. El oficialismo había incorporado al felipismo a Rodolfo Braicovich (MPN-‘Blanco’-Centenario, Neuquén), -legislador sumamente cuestionado por haber falsificado documentos de identidad- con todo ello, no se lograba el número de 19 para sesionar. Luego de varias sesiones fallidas, los diputados radicales dieron quórum aclarando que no iban a apoyar el Proyecto del Ejecutivo y que gestionarían el reintegro del 20% de zona desfavorable de los empleados estatales contemplado en el presupuesto. Manifiestan su disconformidad y presentan una propuesta alternativa, que no sólo consistía en la devolución del 20%, sino que, en función del aumento de las regalías y de la coparticipación federal de impuestos, solicitarían un mayor aporte para los municipios.

A su vez, el peronismo expresó la necesidad de concretar cambios al modelo económico neuquino. Afirmaba el diputado Asaad (PJ) dado que “...el Estado ha sido el agente dinamizador y acumulador por excelencia en el modelo vigente que dio a luz y creó un sector privado dependiente, es el mismo Estado el que está obligado a liderar el cambio”[...] “ El Justicialismo propugna un proceso de transformación de la estructura económica provincial basado en un vigoroso impulso a la actividad privada de producción de bienes y servicios desvinculados tanto de la actividad hidrocarburífera como estatal y con sus principales mercados de consumo fuera de la provincia. Es de esta manera que se generará un desarrollo genuino sostenido que, lejos de depender del Estado, servirá para sostenerlo, y que se ampliará la base tributaria” (Diario de Sesiones, 1996: 1018-1019). Comenta que la crisis del Estado apareció en Neuquén y hace referencia a la pérdida por parte del oficialismo de las internas del partido, el reclamo de los gremios estatales por una mejora salarial y la promesa de devolución de la masa salarial para la próxima gestión (Jorge Sobisch), ya beneficiado por el resultado favorable en un juicio por mala liquidación de regalías, aplicado a determinadas obras sin atender al déficit de los recursos financieros de la provincia (1992-1993). El partido peronista hizo una alianza con el oficialismo apoyando la medida del gobierno, lo cual derivó en una fuerte presión y agresión por parte de dirigentes de ATE y ATEN (alrededor de 400 personas), quienes ingresaron por la fuerza a la legislatura cuestionado a esa ‘*minoría opositora*’ (Río Negro, 1997).

Neuquén es una provincia generadora de empleo público (aproximadamente 30 mil empleados públicos para 1997), acostumbrados a vivir de la renta estatal, de allí que los sindicatos habían logrado obtener varios beneficios: a Salvatori (gobernador entre 1987-91) un importante aumento de sueldo luego de un paro docente; a Sobisch (1991-95) un subsidio al desempleo que la provincia no podía pagar, pero a la fecha del conflicto de referencia, se mantenía.

Los emepenistas Blancos y el Fre.pa.so no dieron su aval a la discusión del presupuesto que conllevaba el ajuste salarial. La ‘oposición’ no era el Fre.pa.so - además de UCR o el PJ – *sino el propio partido de gobierno en el marco de su lucha interna*. El oficialismo había logrado su objetivo, con variadas estrategias y no por mecanismos legales<sup>10</sup>, pudiendo ejecutar la medida, aunque pesaba sobre el mismo la definición judicial al respecto.

El MPN si bien tenía 22 diputados, es necesario recordar que el grupo era heterogéneo y se visualizaban en el propio recinto, la división al interior del partido, hecho que hacía, en varias oportunidades votar a los adherentes a Sobisch con la ‘oposición’. No obstante las presentaciones de los partidos de *la oposición*, lo hacen en términos de *la minoría*.

El tratamiento del tema fue escaso y cargado de pobreza discursiva por parte de los bloques de la “oposición”, - la aprobación de la Ley de Presupuesto se hizo en un trámite rápido- sus propuestas carecieron de originalidad, antes bien, es el oficialismo el que emerge tomando las iniciativas, tal fue el caso del proyecto para la reconversión de la provincia,- Plan 2020 – que si bien no fue presentado al poder legislativo, se debatió en una comisión y a través del Copade se lo puso en práctica. No continuó por el cambio de gestión y el mantenimiento de la lucha dentro del partido de gobierno; al triunfar Sobisch se vuelve rotundamente al modelo hidrocarburífero, se reduce la importancia del Copade y el modelo de planificación que venía rigiendo algunas de las políticas de la provincia.

La quita salarial provocó una importante manifestación de estatales quienes se enfrentaron a la policía; un pequeño grupo se desprendió de la columna gremial e inició un ataque con piedras a los efectivos policiales que custodiaban la legislatura y que horas más tarde se complicó, ya que hubo varios saqueos y destrozos de todo tipo en el centro comercial de la ciudad de Neuquén (La Mañana, 1997: 2).

Ahora bien, ninguna oposición debe asumir un papel de adversario político, es decir, un rol antagónico, es preferible que tenga una acción *consociativa* (Pasquino, 1997: 55), es decir contribuir al despliegue del régimen democrático, con confrontación de ideas, propuestas y proyectos. Ello no exime de conflictos y planteamientos alternativos, ambos son beneficiosos para la democracia y el poder legislativo es el *lugar* por excelencia – no el único- para ejercer la oposición política. Esta se instituye cuando la oposición asume su papel de contralor, críticas y propuestas.

---

<sup>10</sup> Fue comentario generalizado en la sociedad neuquina las estrategias de cooptación (monetarias?) utilizadas por el partido de gobierno, en primer lugar sobre un diputado del mismo partido y sobre los 4 radicales. El Río Negro comenta que el ministro Jalil, en una foto que publicara oportunamente el diario, contaba “...el fajo de dinero ... y entregaba a un colaborador”. Increpado por el periodista, el presidente del bloque del MPN, Marcelo Berenguer dijo que “fue para la adquisición de pilas...con un chico que es un militante que tenía la remera de la Alianza por la Paz y el Trabajo” (¿?). A lo que el periodista preguntó irónicamente “¿Un camión de pilas? (Río Negro, 1997)

En estos casos no se elimina la competencia, hay un tipo de pluralismo, no se produce la alternación del poder durante mucho tiempo, pero el sistema político brinda posibilidades para establecer disensos, críticas y oposición. Es necesario establecer distinción entre competencia y competitividad, la primera es una regla del juego político, la segunda es un estado concreto de ese juego político, ya que puede haber competencia, pero poca competitividad: nos estamos refiriendo a cuando los partidos compiten hasta el final, más allá del resultado último.

A veces sucede, que la competencia está dentro del partido hegemónico. Este en algún momento expresa fracciones y estas actúan por diferencias políticas y de poder de modo particular. Al lado, está la oposición partidaria observa la lucha interna en el partido, sin sacar ventajas políticas de las rupturas/fracturas en el interior del MPN. Cuando en un sistema político existe un partido hegemónico prevalece el control estatal por sobre la representación de intereses, tiene capacidad para incorporar las clases y redefinir la relación de fuerza para favorecer la continuidad institucional, con capacidad de acumular poder y ampliar las bases sociales de apoyo político. A ello se puede agregar la aptitud para trazar alianzas y pactar hacia arriba y hacia abajo, como es el caso del empenismo.

De este modo, resulta válido preguntarse si el ciudadano, realmente elige? ¿O se limita a participar por un momento de la emisión de su voto? ¿O, en realidad, *opta*, en cambio de elegir?

La manifestación más visible de la oposición - excluyendo la extraparlamentaria- está dada por los partidos como agregadores de la demanda política. En el interior de cada fuerza, por diferentes variables, se va desde la búsqueda de liderazgos y posiciones de poder, hasta diferentes estrategias que pueden producir desiguales niveles de cohesión, determinados por la combatividad de las facciones. El grado de concentración de la oposición es lo que le permite tener un mayor carácter competitivo-cooperativo (Zucchini, 1995:1083).

*Llegados a este punto, la pregunta es ¿existe oposición en Neuquén?, ¿quiénes la integran?, ¿Es lo mismo oposición que minoría?, ¿Qué diferencia existe entre oposición política y oposición parlamentaria?. No se trata de cuestiones teóricas o conceptuales intrascendentes, sino de interrogantes críticos, de cuya acertada respuesta depende, entre otras cosas, la calidad de las instituciones y el equilibrio democrático. La oposición como concepto se encuentra olvidada y descuidada por los constitucionalistas porque el tema ocupa espacios fronterizos entre el derecho y la política (Cárdenas Gracia, 2012: 53).*

Esto tiene que ver con lo siguiente: a) los diputados que no son del gobierno, se autodenominan ‘minoría’, b) los diputados del gobierno (MPN ) se refieren a ellos como oposición, c) la prensa los denomina indistintamente ‘oposición’, ‘minoría’ o ‘minoría opositora’.

En efecto, en las democracias occidentales, se entiende por oposición al conjunto de organizaciones, grupos, fracciones, fuerzas, partidos políticos y personales individuales las que disienten con los criterios y actuaciones de la fuerza política dominante, que por lo general, ejerce el gobierno. La característica principal de la oposición y la que la distingue de cualquier otro grupo o persona es que *disiente con el poder dominante*, en su vocación de convertirse en gobierno en cualquier momento.

Por ello, el concepto *oposición* debe diferenciarse cuidadosamente del de *minoría*. Contrariamente a la oposición, las minorías son aquellos grupos sociales y políticos -con o sin representación parlamentaria- que por carecer de fuerza o implantación suficiente en los ámbitos en los que actúan, se ven impedidos tanto de ejercer el gobierno como de aspirar a ejercerlo. Es por esta razón que las minorías suelen adoptar a menudo posturas de apoyo: al gobierno (cooptación), a la oposición (alianza). Dicho en otros términos, el concepto minoría representa una visión cuantitativa del juego político y legislativo, mientras que el de oposición alude a una función, a una actividad que las minorías políticas sólo pueden desarrollar en la medida en que sean capaces de demostrar aptitud específica, propuestas, apoyo de la sociedad, entre otras cuestiones, para ejercer el gobierno. En el caso de estudio, se observa una fuerza política dominante, el MPN y un número limitado de minorías, de mayor y menor número que, o bien apoyan al gobierno (PJ), son cooptados (UCR), o bien no lo apoyan (facción blanca del MPN- Fre.pa.so), pero que en ningún caso poseen la fuerza necesaria para erigirse en alternativa al gobierno. Y así lo ve también la sociedad neuquina.

La experiencia política comparada enseña que no es fácil identificar el sujeto que ejerce la oposición en los modernos estados democráticos. A pesar de ello, existe cierto acuerdo en que el rol de la oposición es desempeñado generalmente por los partidos políticos que perdieron la elección para formar gobierno. La existencia de grupos legislativos organizados, estables, con un alto nivel de institucionalización y reconocimiento legal, resulta clave no solo para identificar al sujeto que ejerce la oposición, sino para racionalizar el juego político.

En realidad, la minoría se entiende como aquellas fuerzas políticas que gracias al apoyo de los electores desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica (Requejo, 2000:33). Es decir, las minorías que transitan por las canales institucionales del Estado en la democracia, son aquellas que adquieren la denominación citada, las que acudiendo a un proceso electoral, salen electas para conformar de acuerdo a las leyes, los órganos parlamentarios. Las minorías que no salen electas, reciben la denominación de *minorías extra legislativas*, a las cuales les queda los canales de participación previstos en la normativa constitucional.

Las mayorías en teoría son las que siempre dominan el escenario político, pero puede darse circunstancias en el que el grupo minoritario se encuentre en situación ventajosa con

respecto a la mayoría. Tal es el caso de estudio, si se hubiera dado una alianza entre el MPN ‘Blancos’, UCR, PJ y Fre.pa.so. No obstante, las estrategias del poder en Neuquén, en las cuales la dominación, las sutilezas de la cooptación y de la presión, hacen a que la cuestión se revierta. La mayoría logra adherir a grupos de lo debería ser la oposición y convertirla en una minoría funcional al gobierno. No se cumple, de este modo, un principio fundamental de la democracia y que es lo que le quita calidad a la misma: “el partido mayoritario en el gobierno, se convierte en ejecutor de la soberanía ya que todo el aparato normativo será impuesto por él y tal cuestión va en detrimento del principio de la pluralidad política que debe existir en el Estado...” (Rincón de Maldonado, 2007: 7).

En la democracia, existen procedimientos para la formación de los órganos de representación política y ofrece dos modelos básicos: *la fórmula mayoritaria* (si hay mayoría, hay minoría) y *la proporcional*. La diferencia fundamental entre uno y otro, es que en el mayoritario las mayorías triunfan numéricamente sobre las minorías. En cambio en el sistema proporcional se garantiza la distribución de los escaños proporcionalmente a los votos que obtenga cada una de las agrupaciones políticas. En un gobierno de mayoría, no significa que las minorías – en tanto se trata del grupo que tiene una posición de inferioridad numérica (Requejo, 2000:33) - deban ser silenciadas ni privadas de participar en el debate de los problemas que afectan a la sociedad, plantear propuestas y discusiones, aunque estas sean rechazadas porque se impone la voluntad de la mayoría. Por lo tanto, la oposición se comporta de una cierta manera en un régimen de mayoría que permite que el partido, en este caso hegemónico-predominante<sup>11</sup>, obtenga la mitad más uno de votos ó cuando es proporcional, existe la posibilidad de distribuir el poder entre las diferentes fuerzas políticas según la proporción de votos (Loeza, 2001: 48).

En Neuquén durante años funcionó el sistema de representación por mayorías y minorías en la cual el MPN se impone por número de votos a la minoría de esa etapa legislativa (PJ o UCR); cuando se concretó la reforma y se impuso el sistema proporcional, con la Constitución Provincial (1994) pudieron ingresar varios bloques, que en alianzas coyunturales podían triunfar sobre el partido oficial; situación que no se concretó en la historia política de Neuquén por los personalismos, la falta de propuestas alternativas, las diferencias personales, la escasa renovación en las dirigencias y las luchas facciosas imperantes en el emepenismo, Recordemos que las ‘minorías’ son consecuencia de la tensión entre consenso y disenso. Pero si acordamos que el concepto definitivo es ‘oposición’ política, parlamentaria y esencial, se la entiende como una actividad dirigida a controlar la acción de gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo. De todos modos, hay otras formas de oposición extra sistema (ya que la parlamentaria es sistémica), tal como modalidades de protesta, resistencia, rebelión, desobediencia civil, etc; estrategias que se desarrollan en otro lugar: la calle es el espacio principal. La oposición

---

<sup>11</sup> El MPN puede considerarse un partido hegemónico hasta los años 1990, a partir de esa fecha, pasa a ser una fuerza predominante en sistema político provincial.

puede tener dos tipos de función: a) activa: que permitan fiscalizar, criticar y limitar la acción del gobierno y b) pasiva: destinada a normar la alternancia y/o sustentabilidad del gobierno (Cárdenas Gracia, 2012 : 56).

.....

En síntesis, la persistencia de los representantes no empenistas en la legislatura, durante la vigencia del sistema proporcional en auto nominarse *minoría*, puede significar varias cuestiones. Por una parte, el no conocimiento de la importancia y acción de la misma y por ende, la importancia y acción de ser oposición. El problema no es sólo como se denominan, sino también cómo actúan y la débil vocación de poder que los convierte en una cómoda y aceptada ‘oposición’ con actitud de minoría. La ‘oposición’ varía conforme a su cohesión organizativa, su nivel de competitividad, la precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, objetivos y estrategias. Las causas son diversas, pero existen dos fundamentales: la naturaleza de los clivajes sociales en que se fundan la diversidad política (Neuquén es un sociedad de una importante y numerosa clase media y sectores populares) y la expresión institucional en el sistema de partidos es la preferencia por el orden, la estabilidad en los sectores medios y la cooptación-aceptada en los sectores populares. En este contexto, al analizar los comportamientos y pronunciamientos del resto de los partidos con posibilidades de acceder al poder provincial, es posible advertir en ellos, la aceptación de las reglas y estructuras vigentes, las que por el diseño institucional adoptado y la prolongada permanencia de un mismo entramado partidario en el gobierno, otorgan a las segundas fuerzas el carácter de minorías parlamentarias y no de auténtica oposición política. Acostumbrada a que se garantice un papel subordinado, aunque reconocido en el reparto del poder político local, el accionar de los partidos de ‘oposición’ parece reflejar la autoconciencia de que en el mediano plazo sus oportunidades de acceso al gobierno son prácticamente nulas. En este orden, a nivel provincial, no es fácil detectar ideas, proyectos o propuestas que puedan articular un modelo de provincia diferente (Recordar el Plan 2020), ni desplegar estrategias que redefiniendo las modalidades de representación de distintos intereses sociales recibieran el apoyo mayoritario. A la vez, la sociedad neuquina no reconoce y mucho menos valoriza el rol de la oposición y sus posibles contribuciones a la renovación, complejizando la posibilidad efectiva de alternancia en la dirección del sistema político (Favaro-Arias Bucciarelli, 1999: 270-271). No ocurre lo mismo en los municipios, desde los años ’90, gradualmente partidos y alianzas de otras fuerzas,

sistemáticamente se encuentran triunfando en los principales municipios de la provincia<sup>12</sup>, el más importante es el de la ciudad capital, donde el actual intendente (Horacio Quiroga-UCR) se destacó en sus gestiones – la cuarta a la fecha- y con una situación de connivencia con el partido provincial para facilitar la coparticipación, *pero en completa disputa por la gobernación*.

Pero además, esto ocurre porque el comportamiento electoral de la ciudadanía neuquina se manifiesta diferente según se trate de compulsas provinciales o nacionales. Sucede que los candidatos de los partidos de ‘oposición’ logran éxitos electorales, en muchos casos por la influencia y el contexto nacional (1983:UCR) ó no condicen con los resultados alcanzados a nivel provincial (1995:PJ). De todos modos, en esta instancia, se advierte la volatilidad respecto a las pertenencias partidarias y la fluctuación en la disputa por votos fuera de la fuerza provincial, lo que refleja una relativa debilidad organizativa y la identificación de sus candidatos con los éxitos o fracasos de las respectivas gestiones nacionales (Ibíd: 272).

Es importante el rol de la oposición en un régimen político, *ya que es en la democracia no contra la democracia*, por ello, un gobierno debe gobernar con la oposición y no para ella (Haro, 1979: 44-49). Esto es lo que se observa escaso y debilitado en el régimen neuquino, el partido dominante impone – con diferentes estrategias- sus propuestas, situación que deteriora una de las funciones de la oposición, la alternancia con nuevos elencos y equipos diferenciales. En el UCR, PJ y otros partidos nacionales con expresión local, así como las fuerzas minoritarias de izquierda ó minoritarios en cuanto a afiliados, existe escasa renovación de políticos y de políticas. Los nombres que circulan tanto en momentos electorales como luego de obtener cargos de gestión, son los tradicionales figuras políticas de varias décadas. En este sentido, la sociedad tendría la posibilidad de contar con opciones válidas y realizables de cambio y relevos, llevando al gobierno al partido que ofrece nuevas perspectivas y dimensiones políticas con nuevos dirigentes, muy escaso en Neuquén. Por lo tanto, la ausencia de perspectivas de alternancia dice un importante constitucionalista, permite que con las acciones de los entramados hegemónicos o predominantes, se condene a la oposición a erigirse en oposición al régimen, en vez de oposición al gobierno y que sea más conspirativa que competitiva (Vanossi, 2000 : 50-51).

La estabilidad y calidad de la cualquier democracia, depende no sólo del desarrollo de la economía, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. Cómo lograrlo en Neuquén, si el MPN es un sistema político en sí mismo? Si la oposición se autodenomina *minoría* y asume ese cómodo rol, sin presentar alternativas creíbles a la sociedad que dado su heterogeneidad y ‘conservadurismo’, apunta a lo seguro y acepta los condicionamientos del partido de gobierno?. Que cuando tiene la oportunidad de ser

---

<sup>12</sup> Para el este, se recomienda ver los trabajos de colegas del grupo de investigación, en particular de María Elizabeth Vaccarisi, Emilia Campos y María Susana Palacios , en <http://cehepyc.uncoma.edu.ar>  
<http://www.uncoma.edu.ar/cehepyc>

alternativa, en momentos electorales, no logra articular una propuesta creíble y adecuada a la realidad provincial?, que en instancias centrales de mostrar en el sistema político su vocación de poder y su accionar de oposición, se adecúa a las estrategias y mecanismos de gobierno? La oposición se adecuó a la legalidad, aunque fragmentada del empenismo, como una especie de conformidad con el orden existente ya que tienen otros valores, temas o problemas, aceptando ¿ la (im) posibilidad de revertir la situación?

Los partidos nacionales con representación local, quedan reducidos en sus estructuras y les cuesta definir un perfil propio, en primer lugar, a partir de 1973 y luego con los cambios producidos desde 1983. En clave de la ciudadanía neuquina, considera que define mejor sus intereses el MPN, por ello, en parte, se produce la división del voto (nacional-provincial). Las generalidades de sus enunciados en cada coyuntura política, los condiciona como alternativa eficaz y eficiente para ser el nuevo gobierno. La sociedad neuquina en momentos claves es – a veces- rebelde y otras, progresista, en otros, sumamente conservadora. Como dice un historiador, la realidad es siempre compleja, contradictoria y por debajo de superficie fáctico-empírica siempre hay tensiones y dinámicas heterogéneas, no necesariamente visibles (Ansaldi, 2007:12). En cada escenario político, las consignas se diluyen y los protagonismos mutan. Ningún análisis puede prescindir de lo que ocurre en la sociedad, los partidos y las agrupaciones políticas no son lineal o aproximada, expresión de las posiciones de clase. “El componente social de la política se hará más evidente aún a la hora de debatir, definir y construir un modelo” (de provincia) (Ibíd: 12). En este sentido, quienes son los contradictores de la política neuquina?, los diputados en la cámara?, los gremios en la calle, los partidos no mayoritarios, los de izquierda?.

“La oposición, como el dios Jano y al igual que toda institución política, es ambivalente, tiene dos caras. Una amable y positiva que es la que contribuye a integrar la comunidad política democrática; otra, terrible y devastadora, la que ofrece el rostro de la oposición que en lugar de aliviar los conflictos los exacerba y que puede ser una fuerza desintegradora que destruye las bases mismas de esa comunidad. Esta afirmación de Loaza (Loaza, 2001:59), se observa con claridad no en la oposición político partidaria legislativa, sino en los sindicatos y las minorías de izquierda en Neuquén, que son los que se oponen, resisten y protestan contra las medidas de gobierno desfavorables a la continuación de la política de bienestar que caracterizó a la provincia y tienen como espacio de expresión a la calle y la ruta.

## Bibliografía

Ansaldi, Waldo (2007) “Tanto andar a los mandoble para terminar a los besuqueos: acerca de la relegitimación de los políticos argentinos”, en *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol 23, N° 38.

Haro, Ricardo (1979) “La oposición política en el régimen democrático”, en *Los presupuestos de la democracia*, Buenos Aires, Universitas, en <biblio.jurídicas.unam.mx/libros>

Cárdenas Gracia, Jaime F (2012) *Las funciones de la oposición y su regulación jurídica*, en <biblio.jurídicas.unam.mx/libros>

Favaro Orietta y Mario Arias Bucciarelli (1999) “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”, en Favaro Orietta (Edit) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc/CLACSO, UNCo.

Gallo, Adriana (2011) “Partidos hegemónicos y organización intrapartidaria. Un análisis comparado entre el PRI y el Peronismo”, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México,17.

Loeza, Soledad (2001) “Oposición y democracia”, en *Oposición y Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Pasquino, Gianfranco (1997) *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba.

\_\_\_\_\_ (2004) *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Requejo, Paloma (2000) *Democracia Parlamentaria y principio minoritario*. Barcelona, España, Ariel Editorial.

Rincón de Maldonado, Miriam (2007) “La democracia: el equilibrio entre mayoría y minoría”, en *Cuestiones Políticas*, Venezuela, junio 2007, vol 23.

Sartori, Giovanni (2003) *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

Vanossi, Jorge (2000) *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba.

## **Fuentes**

*Rio Negro*, General Roca, Río Negro, jueves 14 de diciembre de 1995.

*Rio Negro*, jueves 2 de octubre de 1997

*Rio Negro*, viernes 3 de octubre de 1997.

*Rio Negro*, miércoles 8 de octubre de 1997.

*La Mañana del Sur*, Neuquén, 2 al 12 de octubre de 1997.



