

DOCUMENTO DE TRABAJO N°111
AGOSTO DE 2013

La ventaja del oficialismo en Neuquén

Polischuk Luciana | Quayat María Victoria

Este documento es parte del proyecto "Fortaleciendo la reforma electoral: aportes para reducir el sesgo pro-oficialista y promover la equidad en la competencia electoral" y fue realizado en el marco del Observatorio Electoral Argentino (OEAR), una iniciativa del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC para promover la equidad y la transparencia electoral.

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Agradecimientos	4
Introducción.....	5
1. La Magnitud de la Ventaja Oficialista en la Provincia de Neuquén	6
1.1. Estimando la ventaja del oficialismo en la provincia de Neuquén.....	8
2. Efectos y mecanismos de las fuentes de la ventaja oficialista en Neuquén	14
2.1. El monopolio de los recursos públicos	14
2.2. Visibilidad del partido gobernante.....	21
3. Trayectoria	26
3.1. La configuración del simbolismo.....	26
3.2. Distintas gestiones, misma ventaja.....	28
Conclusiones.....	31
Anexo 1	33
Anexo 2	35
Anexo 3	37
Bibliografía	38
Acerca de las autoras	40
Notas.....	41

Índice de Gráficos, Figuras y Cuadros

Gráfico 1. Márgenes de victoria en elecciones a gobernador (1983-2011).....	6
Gráfico 2. Cantidad de afiliados por partido político. Neuquén (2000-2010).....	8
Figura 1. Evolución de la ventaja oficialista en la provincia de Neuquén.....	9
Figura 2. Ventajas del oficialismo por provincia.....	9
Tabla 1. Composición de la Legislatura de Neuquén por partido y período. (1983-2011)	10
Figura 3. Número efectivo de partidos en la provincia de Neuquén y promedio inter-provincial. Evolución (1983-2011)	12
Tabla 2. Número Efectivo de Partidos en Diputados Provinciales. Neuquén (1983-2011).....	12
Gráfico 3. Evolución del Empleo Público en Neuquén (1987-2011).....	16
Tabla 3. Resultados electorales municipales 2011	35
Tabla 4. Marco legal del financiamiento de campañas políticas en la provincia de Neuquén	37

Resumen ejecutivo

Este estudio se desarrolló en el marco del proyecto “Fortaleciendo la reforma electoral: aportes para reducir el sesgo pro-oficialista y fortalecer la equidad en la competencia electoral” en el que se analizó la ventaja que tienen los oficialismos de las provincias argentinas en las elecciones a gobernador desde el retorno de la democracia hasta 2011, en particular, en las provincias de Entre Ríos, Misiones y Neuquén. A partir de este estudio, se obtuvieron una serie de hipótesis que relacionan el sesgo pro-oficialista al uso de los recursos públicos del partido de gobierno, a la mayor visibilidad que tienen los candidatos oficialistas y al entorno sociopolítico de las provincias.

Para observar cómo funcionan estos mecanismos y qué efectos tienen en la generación de una ventaja a favor del partido de gobierno, se realizaron tres estudios de caso que dan cuenta de las particularidades de cada provincia: Entre Ríos, Misiones y Neuquén. Este documento presenta el estudio de la ventaja del oficialismo en la provincia de Neuquén.

El caso de **Neuquén** es interesante porque es **una de las siete provincias que no tuvo alternancia en el partido de gobierno desde el retorno de la democracia hasta la actualidad**. Además, tiene altos niveles de empleo público (alrededor del 40% de la PEA –población económicamente activa-) y la magnitud de la ventaja oficialista se mantuvo constante a lo largo de las elecciones a gobernador en alrededor del 50%, y el Movimiento Popular Neuquino (MPN) ganó sistemáticamente todas las contiendas ejecutivas provinciales.

El análisis de la ventaja del MPN sugiere que esta se consolida y fortalece, sobre todo, a partir de dos dimensiones. Por un lado, el **monopolio de los recursos públicos**, en particular de la generación de empleo estatal. Por el otro, **la presencia y visibilidad** del partido en la provincia. La segunda dimensión está potenciada por el peso histórico del MPN, una ventaja fundamental para su predominio.

El estudio de caso se desarrolló durante noviembre de 2012 en Neuquén. Se recurrió a un abordaje cualitativo de la ventaja oficialista en la provincia entre 1983 y 2011, basado en entrevistas en profundidad a actores clave y fuentes secundarias de información. Este informe se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una breve caracterización de la magnitud de la ventaja oficialista de la provincia; en segundo lugar, se describen el funcionamiento de los mecanismos y factores que inciden en dicha ventaja; en tercer lugar, se contextualiza históricamente el sesgo oficialista en Neuquén y; por último, se esbozan las conclusiones del estudio.

Agradecimientos

Por su tiempo y predisposición, las autoras agradecen muy especialmente a todos los entrevistados que hicieron posible este trabajo.

Introducción

Hablamos de la existencia de “ventaja del oficialismo” (VO) cuando se observa una ventaja electoral sistemática atribuible al mero ejercicio del gobierno. Se distingue del voto retrospectivo en el sentido que no tiene relación con un juicio del votante sobre el desempeño del gobierno, sino que la diferencia en el rendimiento electoral de los oficialismos es independiente de la calidad de su gestión.

En el marco de un estudio sistemático de la VO en los 24 distritos argentinos (Schiumerini, 2013 de pronta publicación) se testearon una serie de hipótesis sobre los factores que pueden contribuir a la formación de esta ventaja. Entre ellos se encuentran hipótesis relacionadas al uso del monopolio de los recursos públicos (especialmente la existencia de empleo público, que se encuentra robustamente asociada con la presencia de VO); a la mayor visibilidad que adquieren los candidatos oficialistas en el ejercicio de sus funciones; y al entorno socio-político. Con el objetivo de lograr una mejor comprensión de la VO se realizaron una serie de estudios de caso para analizar en profundidad los mecanismos que pueden influir en la creación de ventajas para los candidatos oficialistas. El presente documento da cuenta del análisis realizado para la provincia de Neuquén.

Neuquén resulta interesante para observar detenidamente ya que es una de las 7 provincias argentinas en las que no hubo alternancia en el Ejecutivo provincial desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. El Movimiento Popular Neuquino (MPN), uno de los pocos partidos provinciales que sobreviven actualmente en el país, ejerce la gobernación desde 1963 y sólo fue interrumpido por la aparición de gobiernos no democráticos. El Estado y, consecuentemente el MPN, se encuentran fuertemente asociados al desarrollo histórico de Neuquén. El gobierno provincial fue, y sigue siendo, central en la promoción del desarrollo económico y social de la provincia. También es notorio el elevado nivel de empleo público: el Estado provincial es uno de los principales empleadores de la población neuquina. De esta manera el MPN se ha convertido en una fuerza política prácticamente imbatible, es por eso que se hace interesante estudiar el caso de la provincia de Neuquén a la luz del estudio de las ventajas del oficialismo y ver cómo este fenómeno incide en el predominio de este partido provincial.

Como se podrá ver a lo largo del trabajo, dos son las principales dimensiones que contribuyen a consolidar al MPN en el poder. Por un lado, el uso del monopolio de los recursos públicos, en particular la generación de empleo estatal. Por el otro, la presencia y visibilidad que tiene el partido en la provincia. Existe, además, un peso histórico que le imprime al MPN un simbolismo particular y esto resulta en una ventaja fundamental para su predominio.

En ese contexto, el presente informe se propone dilucidar cómo operan estos mecanismos en el fortalecimiento de la VO en la provincia y que favorecieron al MPN. Para eso, se recurrió a un estudio cualitativo de la VO en la provincia entre 1983 y 2011, basado en fuentes primarias y secundarias de información. Entre las primeras se encuentran las entrevistas en profundidad a actores claves, como funcionarios del gobierno provincial y nacional, periodistas, legisladores provinciales y nacionales, sindicalistas, académicos y referentes territoriales¹. Entre las

¹ En el **Anexo 1** se da cuenta del trabajo de campo y de las fuentes consultadas para este informe.

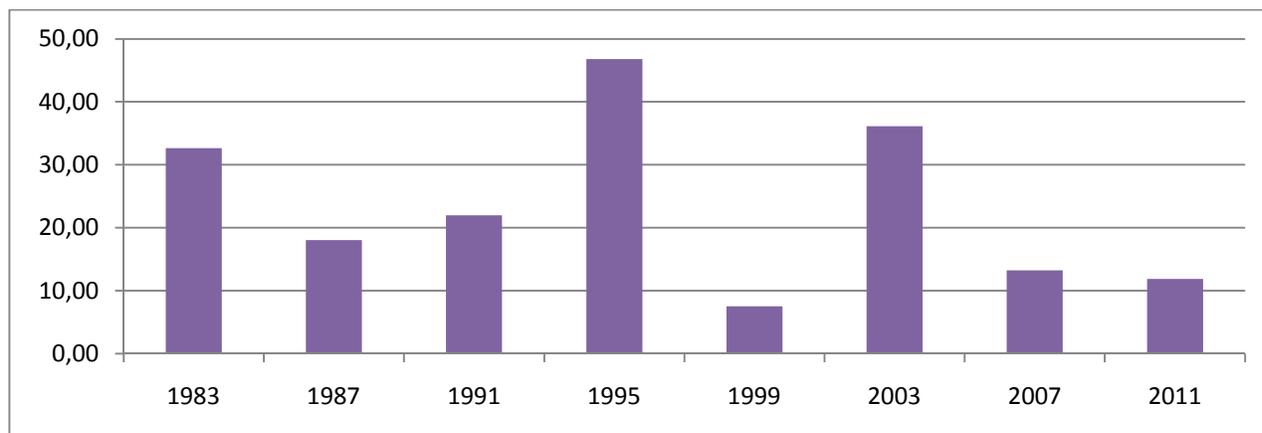
segundas, documentos académicos, informes oficiales y reportes periodísticos. El documento se organiza en cuatro secciones. En la primera parte se presenta una breve caracterización de la magnitud de la ventaja oficialista que se registra en la provincia. En la segunda se describe el funcionamiento de los mecanismos y factores que inciden en dicha ventaja. Esta parte se basa en las entrevistas realizadas a actores claves durante el mes de noviembre de 2012. La tercera sección permite contextualizar históricamente la VO. Por último, en la cuarta parte, se esbozan las conclusiones del trabajo realizado.

1. La Magnitud de la Ventaja Oficialista en la Provincia de Neuquén

Durante el período estudiado en este informe, es decir, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, el MPN nunca perdió una elección a gobernador en la provincia. Creado en 1961, el Movimiento Popular Neuquino accedió a la gobernación en 1963 y a partir de entonces ganó consecutivamente todas las elecciones para el Ejecutivo provincial. Sólo la irrupción de gobiernos no democráticos en 1962, 1966 y 1976 interrumpieron los mandatos del MPN. Incluso durante la dictadura militar de 1966 miembros del MPN fueron convocados por el entonces presidente Juan Carlos Onganía a volver a ocupar el poder en su provincia, cuando éste se vio en la necesidad de convocar a los “gobernadores naturales” para mantener la gobernabilidad en el interior del país.

El MPN no sólo logró triunfar en todas las elecciones, sino que, la mayoría de las veces las ganó de forma holgada. En el **Gráfico 1** se puede apreciar la evolución de los márgenes de victoria del MPN desde 1983 hasta la última elección provincial celebrada en 2011.

Gráfico 1. Márgenes de victoria en elecciones a gobernador (1983-2011)



Fuente: CIPPEC, sobre la base del *Atlas Electoral* (Tow, 2012).

Los márgenes de victoria en las elecciones a gobernador superaron el 10% en todas las elecciones menos una. La máxima diferencia fue registrada en las elecciones de 1995, en las que la segunda fórmula para gobernador recibió 46,8 puntos porcentuales menos que la ganadora. El menor margen para el período observado se registró en 1999 con un 7,53%. Tal como se observa,

en general, los partidos de la oposición estuvieron muy lejos de poder disputarle el poder al partido oficialista. Cabe notar además que los candidatos a gobernador del MPN superaron en cantidad de votos a su segundo y tercer competidor sumados, para todas las elecciones desde el retorno de la democracia (excepto en 1999).² **Esta falta de competitividad y alternancia en el poder hizo que sea cada vez más difícil para la oposición ser vista (y verse a sí misma) como una alternativa real de gobierno.**

Debido a la percepción de que el partido era prácticamente imbatible, la principal competencia política en la provincia se trasladó al interior del MPN. En 1987 se institucionalizaron las internas abiertas emepenistas³, en las que participan los afiliados al MPN y los independientes, para definir los candidatos a cargos electivos. Esto generó una alternancia ordenada de los líderes del partido. Además contribuyó a darle al partido mayor flexibilidad para renovarse y adaptarse a los cambios, así como también la capacidad de dirimir las disputas de poder que surgieron entre sus propias filas. La renovación de los líderes del partido también dio a la ciudadanía una sensación de cambio político, a pesar de que se tratara al fin y al cabo del mismo partido. Por tanto, a pesar del dominio del MPN, sería incorrecto afirmar que en la provincia de Neuquén no hay competencia política. Lo que parece suceder más bien es que existe una vigorosa competencia intrapartidaria que convive con una escasa competencia interpartidaria.

Durante el período 1983-2011, la dirección del partido se alternó entre Felipe Sapag, Pedro Salvatori, Jorge Sobisch y Jorge Sapag. Cada líder reflejó una corriente distinta del “pensamiento” del MPN. Felipe Sapag y Salvatori encarnaron la comúnmente llamada *línea amarilla*, una facción interna del MPN, asociada al viejo estilo del partido, con un Estado altamente interventor y paternalista. La *línea blanca* tuvo como principal referente a Jorge Sobisch, que durante la década del '90 buscó representar la renovación del Movimiento con ideas de corte neoliberal. Actualmente, el gobernador Jorge Sapag, es referente de la *línea azul* emepenista -este color es el que se asocia con su gestión- también conocida como *Más por Neuquén*. Actualmente, la competencia dentro del partido se da entre estas dos últimas facciones.

Si bien la competencia interna del MPN alcanzó puntos realmente álgidos, nunca llegó a provocar la ruptura del partido. La obediencia de los candidatos perdedores se explica, al menos en parte, por la convicción de que por fuera del partido la probabilidad de ganar elecciones es muy baja. En la segunda y tercera sección se abordará la cuestión de la competencia interna del MPN con mayor profundidad.

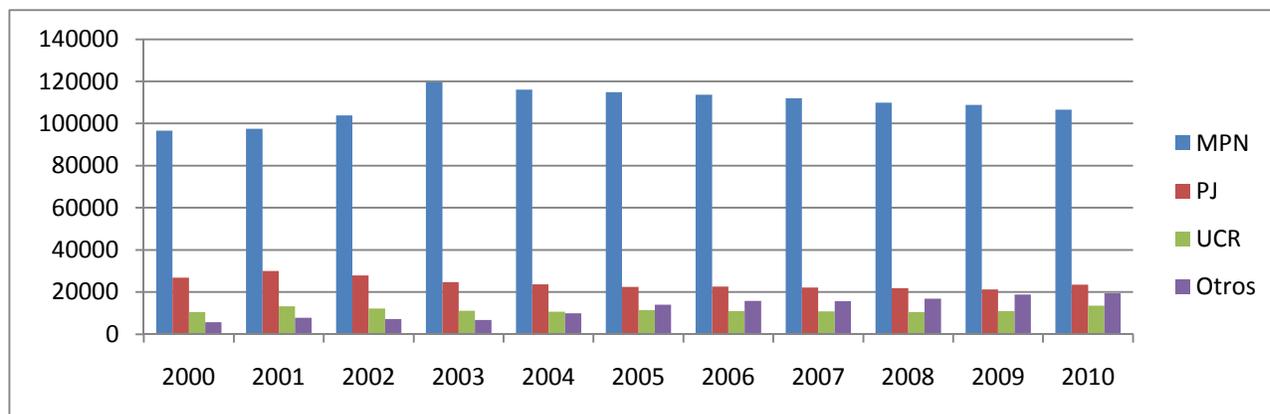
Un indicador que permite dar cuenta del tamaño del MPN frente a los demás partidos es el número de afiliados correspondiente a cada uno. En el **Gráfico 2** podemos observar la considerable diferencia entre los seguidores del MPN y las agrupaciones opositoras. Mientras que el MPN ocupa el poder hace décadas y, al mismo tiempo, expande y consolida su partido; los partidos de oposición tienen dificultades para desarrollarse del mismo modo. Es interesante

² A partir de las elecciones de 2003, los candidatos a gobernador del MPN se presentaron siempre en conjunto con listas colectoras de otros partidos. Esto no constituye una práctica exclusiva del MPN, las fórmulas opositoras también se benefician del uso de listas colectoras.

³ Artículo n° 33 de la Carta Orgánica del MPN. Para las últimas internas el padrón contaba con alrededor de 340.000 electores habilitados, cifra que es muy próxima al padrón para las elecciones generales. Sin embargo, es importante notar que la participación para las elecciones internas es muy baja (alrededor del 20%) y en los últimos años observa una tendencia decreciente constante.

entonces ver la magnitud de la organización partidaria del MPN, en contraste con la de los partidos con los que debe competir.

Gráfico 2. Cantidad de afiliados por partido político. Neuquén (2000-2010)



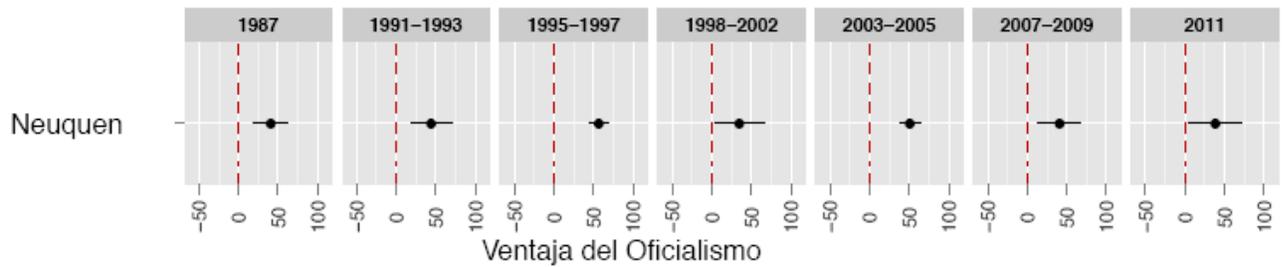
Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén, 2012.

Como se puede observar, el MPN contó en los últimos diez años con más de 100.000 afiliados, mientras que todo el resto de la oposición cuenta con alrededor de 50.000. Tal como abordaremos más adelante, la cantidad abrumadora de afiliados del MPN podría ser la expresión de cierta relación entre la pertenencia al partido y la obtención de beneficios, otorgados por el Estado provincial (planes de vivienda -principalmente en la década del '80-, asistencia social y puestos de trabajo). La mayoría de los testimonios recogidos durante el trabajo de campo, señalaron que era común entre los neuquinos la percepción de que afiliarse al partido oficialista garantizaba el acceso a oportunidades de trabajo y otros beneficios. La utilización de fondos públicos para atraer gente a ligarse formalmente al partido, muestra como el MPN logró sacar rédito de su posición dentro del poder para aumentar su propio apoyo como agrupación política.

1.1. Estimando la ventaja del oficialismo en la provincia de Neuquén

Tal como ya hemos enunciado, la VO opera cuando los candidatos oficialistas tienen mayores probabilidades de ganar las elecciones por factores que están asociados exclusivamente a ocupar un cargo en el gobierno. El predominio del MPN, que gobierna en la provincia de Neuquén desde hace cinco décadas, ¿podría entonces atribuirse parcialmente a la existencia de una ventaja del oficialismo en la competencia electoral? La **Figura 1** presenta las estimaciones de VO para Neuquén desde 1983.

Figura 1. Evolución de la ventaja oficialista en la provincia de Neuquén.

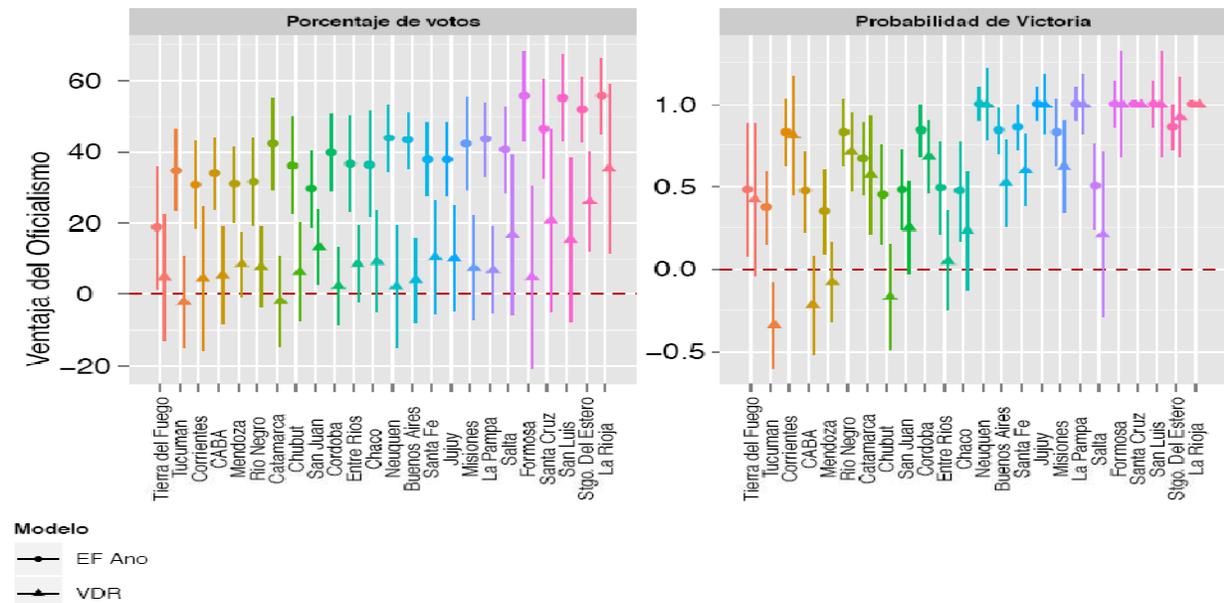


Nota: El gráfico presenta estimaciones de VO desagregados por ciclo electoral. Se incluye una línea vertical a la altura de la VO=0 para llamar la atención sobre efectos que no alcanzan niveles convencionales de significancia estadística. Los segmentos horizontales representan intervalos de confianza de 95%.

Fuente: Schiumerini y Page (2012).

Podemos ver que Neuquén muestra consistentemente un sesgo pro oficialista para todos los ciclos electorales observados y se encuentra siempre alrededor del 50% del porcentaje de votos. Esta sería la diferencia con la que cuenta el partido oficialista al competir con el resto de las agrupaciones políticas. En la **Figura 2** se observa la ventaja oficialista en la provincia en comparación con lo que sucede en el resto de los distritos del país.

Figura 2. Ventajas del oficialismo por provincia



Notas: El gráfico presenta estimaciones de VO desagregados por provincia. Las provincias están ordenadas en forma ascendente de acuerdo con la magnitud de los efectos. Para facilitar la lectura los círculos corresponden a estimaciones basadas en modelos con efectos fijos por año, mientras que los triángulos provienen de modelos con el porcentaje de votos rezagados. Se incluye además una línea horizontal a la altura de la VO=0 para llamar la atención sobre efectos que no alcanzan niveles convencionales de significancia estadística.

Fuente: Schiumerini y Page (2012).

Como se puede observar Neuquén, a pesar de tener una VO consistente en el tiempo, no se encuentra entre los distritos que más ventaja del oficialismo registra en todo el país, sino más bien en un grupo intermedio. Sin embargo, **la probabilidad estimada del partido de ganar las elecciones es del 100%**, es decir, el MPN simplemente parece no tener chances de perder si se toma como base los resultados electorales desde el 1983.

Ahora, si bien el MPN ha logrado mantenerse victorioso en las elecciones a gobernador, **este predominio por sobre los demás partidos no es de la misma magnitud en las elecciones legislativas y municipales**. De hecho, en la actualidad, los principales municipios de la provincia se encuentran en manos de la oposición. No obstante, los partidos opositores aún no son capaces de traducir estas victorias legislativas y locales en una alternativa que pueda disputarle la gobernación al MPN.

Como se puede apreciar en la **Tabla 1**, en general el MPN siempre contó con mayorías propias en la Legislatura. Particularmente en el período anterior a la reforma constitucional de 1994, cuando además de obtener un elevado caudal de votos, el sesgo mayoritario del sistema electoral magnificaba la ventaja del partido vencedor.

Tabla 1. Composición de la Legislatura de Neuquén por partido y período. (1983-2011)

Partido Político	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011
Total legisladores	25	25	25	35	35	35	35
Quórum	13	13	13	18	18	18	18
M.P.N.	15	15	15	22	16	17	15
Apertura Popular de Neuquén(*)	-	-	-	-	-	3	1
Partido Opción Federal(*)	-	-	-	-	-	2	1
Servicio y Comunidad(*)	-	-	-	-	-	-	1
P.J.	10	-	10	6	6	5	-
U.C.R.	-	10	-	4	-	1	-
ALIANZA	-	-	-	-	13	-	-
Concertación Neuquina de la Victoria	-	-	-	-	-	-	13
Corriente Patria Libre	-	-	-	-	-	1	-
El Frente y la Participación Neuquina ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	1	-
FRE.PA.SO.	-	-	-	3	-	-	-
Frente Alternativa Neuquina	-	-	-	-	-	-	3
Frente Ari-Encuentro Neuquino	-	-	-	-	-	3	-
Movimiento de Integración y Desarrollo	-	-	-	-	-	1	-
Recrear para el Crecimiento	-	-	-	-	-	1	-
UNE- Partido Socialista	-	-	-	-	-	-	1

Referencias: (*): Colectoras del MPN. En gris los legisladores oficialistas.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, sobre la base de datos de la Junta Electoral Provincial, 2012 (la alteración del orden de las agrupaciones y las referencias incorporadas corresponden a las autoras de este documento).

Antes de la enmienda constitucional de 1994, la Legislatura estaba compuesta por 25 bancas. De estas 3/5 se repartían para el partido ganador y las restantes para el que obtuviera el segundo lugar. Por lo tanto entre 1983 y 1995 el MPN contó siempre con las 15 bancas que le brindaban una mayoría propia, mientras que la oposición (concentrada en el PJ y la UCR) debía alternarse las 10 bancas restantes.

La reforma de 1994 aumentó el número de bancas de la Legislatura de 25 a 35 y adoptó una nueva regla para la distribución de los cargos. El sistema mayoritario fue reemplazado por uno basado en un reparto proporcional utilizando la fórmula D'Hondt, con un piso del 3%. A partir de esta modificación el MPN contó con mayoría propia sólo en 1995. En 1999 el Movimiento debió enfrentar por primera vez en su historia un gobierno dividido. Para superar esta dificultad el MPN buscó (y logró) dividir el bloque del PJ cooptando algunos de sus legisladores.

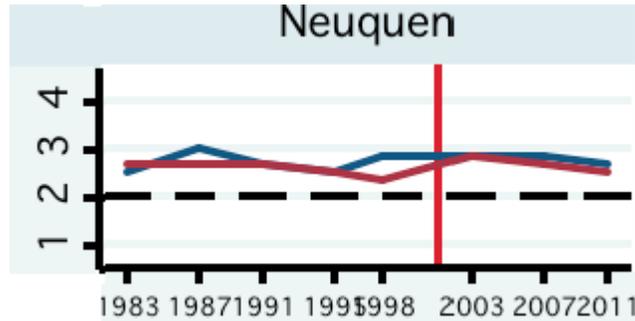
En las siguientes elecciones, el MPN optó por una nueva estrategia que consistió en asociarse con partidos afines (desprendimientos del justicialismo). Así, mientras que el MPN no aumentó significativamente la cantidad de bancas obtenidas en las elecciones subsiguientes (incluso en 2007 alcanzó el nivel más bajo de representación propia en la Legislatura), sus partidos aliados fueron capaces de obtener cargos que le otorgaron al gobierno, en la práctica, el control de la cámara de Diputados y la posibilidad de gobernar sin necesidad de negociar con la oposición. Es necesario observar que la adopción de esta estrategia de partidos aliados (o colectores) no implica que el MPN haya abandonado su vieja práctica de cooptación de partidos opositores, según lo que pudimos interpretar de los testimonios obtenidos de los actores entrevistados en la provincia.

Luego de la reforma del régimen electoral, se hizo posible para los opositores obtener representación en la legislatura sin necesitar unirse. Con estas nuevas reglas la Legislatura pasó a componerse de más de dos partidos, y se necesitaron menos votos para acceder a un asiento. Surgieron, por lo tanto, nuevas fuerzas que sumaron voces distintas al debate legislativo, al mismo tiempo que profundizaron la fragmentación de la oposición.

Otra forma de observar el nivel de competitividad electoral de la provincia es a través del número efectivo de partidos (NEP) que compiten en ella. Debido a las circunstancias previamente comentadas, el sistema de partidos neuquino registra distintos niveles de NEP en las elecciones a gobernador y en las legislativas.

En las elecciones a gobernador el NEP, como se puede ver en la **Figura 3**, se mantuvo estable a lo largo del tiempo, en cifras que oscilaron entre el 2,4 y el 2,82. Asimismo, los niveles fueron muy similares al promedio interprovincial de NEP y no sufrieron grandes cambios post crisis de 2001.

Figura 3. Número efectivo de partidos en la provincia de Neuquén y promedio inter-provincial. Evolución (1983-2011)⁴



Nota: El eje horizontal identifica los ciclos mediante el año que les dio comienzo. La curva azul representa el NEP de la provincia por ciclo mientras que la curva roja traza el NEP promedio entre las provincias por ciclo. La línea vertical indica el año 2001 y la línea discontinua horizontal el valor de NEP igual a 2.

Fuente: Schiumerini (2013 de pronta publicación)

Como veremos a continuación, en la **Tabla 2**, el NEP en las elecciones legislativas alcanzó niveles muy distintos. Tal como se esperaría, las diferencias comenzaron a registrarse luego de la aplicación de la reforma electoral.

Tabla 2. Número Efectivo de Partidos en Diputados Provinciales. Neuquén (1983-2011)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Media
Neuquén	1.92	1.92	1.92	2.25	2.66	3.59	3.01	5.92	2.89
Argentina	2.22*	2.29*	2.31*	2.23*	2.17*	2.63*	2.37**	2.73***	2.36

Referencias: * Datos obtenidos de Calvo y Escolar (2005). // ** Sin contar a la provincia de Santiago del Estero (eligió diputados provinciales en 2005) ni la de Mendoza, para la que no se han obtenido datos. // *** Sin contar a las provincias de Santiago del Estero (eligió diputados provinciales en 2008) ni las de Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tucumán por falta de datos suficientes.

Fuente: Rafart y Galucci (2012).

El número efectivo de partidos para las elecciones legislativas provinciales fue creciendo consistentemente a partir de la enmienda constitucional en 1994. Se incrementó de

⁴ El NEP provee una forma de contar el número de partidos ponderando la contribución de cada unidad por su desempeño electoral. Propuesta por Laakso y Taagepera (1979) el número efectivo de partidos se calcula de acuerdo con

la siguiente fórmula: $ENP_{it} = (\sum_{p=1}^n v_{pdt}^2)^{-1}$, donde v_{pdt} representa el porcentaje de votos del partido p en la provincia d y ciclo electoral t .

2,25 en 1995 a 5,92 en 2011, superando ampliamente la media nacional. Claramente los cambios en las reglas electorales alentaron a los partidos de la oposición a buscar ocupar una banca en la Legislatura, sin tener que unirse para lograrlo. Pero el aumento del número de partidos no sólo se explica por este motivo. Según las apreciaciones de los actores entrevistados, se debe a que el mismo MPN alienta la existencia de otros partidos que funcionan como sus aliados/colectores en el Poder Legislativo.

En las elecciones para diputados nacionales, el MPN no tiene la misma ventaja que para las elecciones provinciales. Por lo general, su desempeño electoral no es tan holgado. Desde 1983 hasta la fecha, comparte el total de bancas para diputados nacionales con el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical y, desde 2007 con la Alianza Frente para la Victoria. En 1997 la Alianza Frente País Solidario obtuvo una banca y en 1999 la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación otra. Este último año coincidió con el peor desempeño electoral del MPN a nivel provincial. Estos resultados y los testimonios de las entrevistas nos permiten pensar que los neuquinos le confían más el gobierno de la provincia al MPN, pero este no es el mismo cálculo que realizan para el nivel nacional. En el mismo sentido podrían pensarse las elecciones municipales: en los últimos años el MPN ha perdido los principales distritos de la provincia y, a la mayoría de ellos, no los ha podido recuperar⁵. Por lo tanto, es dable pensar que existen factores diferenciados por tipo de elección y que, para las provinciales llevan sistemáticamente al MPN a administrar la provincia.

En esta sección se aprecia que la considerable magnitud de la ventaja pro oficialista con la que cuenta el MPN se ha mantenido a lo largo de todo el periodo de estudio. Es importante considerar, sin embargo, que cuando nos referimos a la ventaja oficialista estamos contemplando el desempeño para las elecciones a gobernador. Como pudimos observar a lo largo de esta sección, la competencia política a nivel legislativo nacional y en elecciones municipales no muestra la misma holgura. Tras la reforma, incluso en las legislativas provinciales, el MPN perdió las mayorías propias. Sin embargo, logró desarrollar estrategias electorales que le permitieron compensar este déficit, encontrando partidos aliados con quienes luego actúan como un bloque.

¿Cómo se genera esta ventaja?; ¿qué mecanismos operan en su reproducción y persistencia? A continuación se presenta una caracterización de los elementos que influyen en la VO del MPN. Esta sección está basada, principalmente, en los testimonios que nos brindaron los actores clave provinciales.

⁵ Ver en el **Anexo 2**, la **Tabla 3** con los resultados de las Elecciones Municipales 2011.

2. Efectos y mecanismos de las fuentes de la ventaja oficialista en Neuquén

2.1. El monopolio de los recursos públicos

¿Cuáles son las condiciones que permiten que los oficialismos generen una ventaja electoral? Uno de los supuestos que inclinarían la cancha a favor de los candidatos oficialistas se encuentra asociado a los recursos de los que disponen. Existe un conjunto de hipótesis que centran la atención en las asimetrías materiales que existen entre oficialismo y oposición.⁶ El ejercicio del poder brinda a los candidatos oficialistas la posibilidad de invertir los recursos públicos de forma tal que puedan maximizar su desempeño electoral. La creación de empleo público y la distribución de ayudas sociales son dos formas con las que cuentan los gobiernos para asignar beneficios selectivos a los votantes. Estos beneficios selectivos podrían luego transformarse en lealtades partidarias al menos por dos motivos. Por un lado el votante podría brindar su apoyo al partido benefactor a partir de una muestra de gratitud, o bien con el fin de continuar obteniendo los beneficios.

Una de las hipótesis con las que nos acercamos al trabajo de campo consiste en que **la magnitud de la ventaja del oficialismo aumenta con la incidencia del empleo público sobre la economía provincial**. Más precisamente, el empleo público es una de las variables que mayor asociación presenta con el aumento de la VO (Schiumerini, 2013 de pronta publicación). Este estudio, que analiza en conjunto los 24 distritos de la Argentina, muestra que por cada incremento del 1% en el empleo público se contribuye entre un .58 y .9 al apoyo electoral obtenido por el oficialismo en porcentaje de votos. Adicionalmente, en el conjunto de distritos con más del 20% de la PEA ocupada por el Estado (entre los cuales se encuentra Neuquén), perder una elección es altamente improbable para el oficialismo (Schiumerini, 2013 de pronta publicación). Es interesante notar también que al desglosar el efecto del empleo público sobre la VO por partido de gobierno, se observa que los partidos provinciales obtienen mayores retornos a partir de la creación de puestos de trabajo en el Estado que la UCR o el PJ (Schiumerini, 2013 de pronta publicación)⁷.

2.1.1. El empleo público

Neuquén es uno de los distritos que registran los mayores niveles de empleo público en la Argentina. Sólo Tierra del Fuego supera en cantidad de empleados públicos cada mil habitantes a la provincia de Neuquén, que comparte el segundo puesto con Catamarca⁸. Actualmente cerca

⁶ Calvo y Murillo, 2004; Stokes, 2005 y Gervasoni, 2010; son algunos de los autores que exploran los efectos de la asignación de beneficios selectivos a los votantes en el desempeño electoral de quienes los otorgan (Ver Schiumerini, 2013 de pronta publicación).

⁷ En su informe Schiumerini sostiene algunas potenciales explicaciones para el diferente rédito electoral del empleo público que se obtiene según partido. Por un lado, en el caso del PJ, el efecto observado puede compensarse ya que gobernaron una mayor cantidad de distritos, con distintas proporciones de empleo público. Mientras que, por otro lado, los partidos provinciales sólo gobernaron en distritos con empleo público mayor al 10%. (Schiumerini 2013 de pronta publicación)

⁸ Para 2011 Tierra del Fuego contaba con 131 empleados públicos cada mil habitantes, Neuquén y Catamarca le siguen con 96. Fuente: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html> elaborado en base a datos del INDEC.

de 57.000 ciudadanos neuquinos trabajan para la Provincia, la Legislatura, la Justicia y los municipios. **La cantidad de empleados públicos representa alrededor del 40% de la PEA.**

La principal actividad económica de la provincia es la explotación de los hidrocarburos. El Estado provincial, que dispone de amplios recursos económicos gracias a ella, invierte, entre otras cosas, en la contratación de personal, lo que lo convierte en el principal empleador de la provincia. Las rentas generadas por la actividad hidrocarburífera representan un tercio del presupuesto provincial pero su capacidad empleadora es bien reducida. En 2012 el sector hidrocarburos empleaba a menos del 7% de la PEA neuquina⁹. Si bien la Constitución provincial dispone en su artículo 99¹⁰ que las regalías petroleras deben ser invertidas para el desarrollo de actividades económicas alternativas, Neuquén aún no logró generar cambios significativos en su matriz productiva que la hagan menos dependiente de las rentas generadas por la explotación de los hidrocarburos. Es así que las principales actividades generadoras de empleo en la provincia son el comercio y la administración pública (no incluye salud, ni docencia) cada una representa el 15% de la ocupación total. La construcción y la educación (principalmente pública) le siguen en importancia con un 11% y 10,4% respectivamente.

La disponibilidad de recursos aportados por las regalías permitió la creación de numerosos puestos de trabajo en el Estado, lo cual resultó ser una forma de redistribuir entre toda la población los ingresos del estado provincial y generar empleo. Los sucesivos gobiernos provinciales aumentaron progresivamente el tamaño del Estado, a un punto tal que en Neuquén casi la mitad del presupuesto de la provincia se destina actualmente al pago de salarios y el número de empleados públicos asciende a 56.366¹¹. Uno de cada diez habitantes de esta provincia es empleado estatal¹². Tomando como referencia al hogar típico, alrededor de 228 mil neuquinos dependen directamente de los ingresos del Estado. Tal como sugieren los testimonios recogidos y las cifras que acabamos de exponer, **existe una alta dependencia de la población del Estado en la Provincia, de ahí la mayor importancia de quién ocupa el Ejecutivo provincial.** Más aún en un contexto en el cual el partido gobernante suele controlar la Legislatura y, por tanto, no encuentra las resistencias que podría ofrecer la existencia de una oposición robusta.

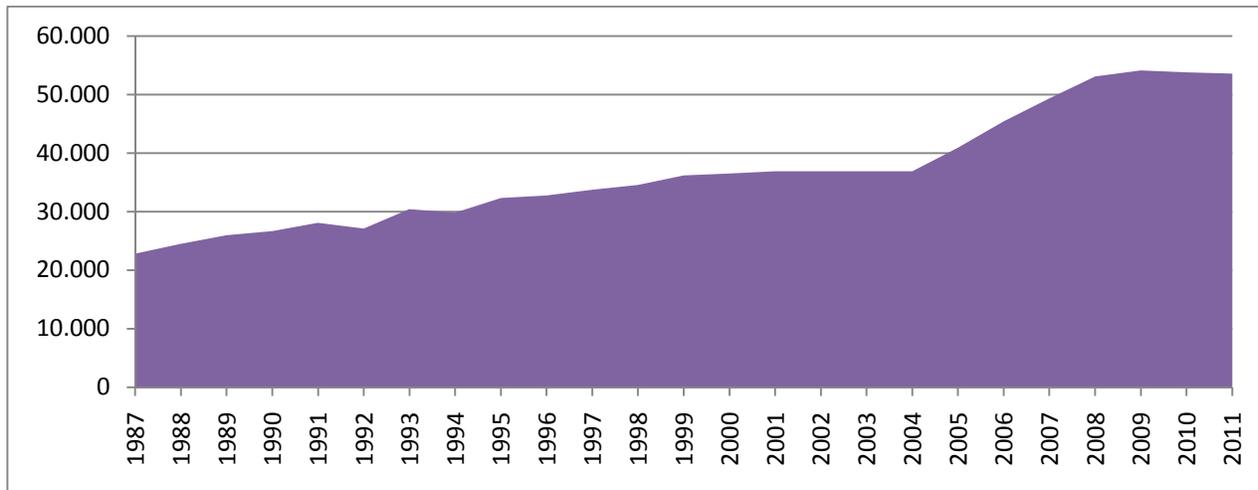
⁹ Diario Río Negro, 10/09/2012. "El servicio doméstico genera más empleo que el petróleo", disponible en: <http://www.rionegro.com.ar/diario/el-servicio-domestico-genera-mas-empleo-que-el-petroleo-959901-9701-nota.aspx>

¹⁰ Constitución de la Provincia del Neuquén. (2006) Art. 99: Las utilidades provenientes de la explotación del petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la Provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales.

¹¹ Diario Río Negro, 24/09/2012. "Tres de cada diez empleados neuquinos son estatales". Disponible en: <http://www.rionegro.com.ar/diario/tres-de-cada-diez-empleados-neuquinos-son-estatales-970250-9701-nota.aspx>.

¹² Diario Río Negro, 02/05/2012. "Uno de cada diez habitantes de Neuquén trabaja en el Estado". Disponible en: <http://www.rionegro.com.ar/diario/uno-de-cada-diez-habitantes-de-neuquen-trabaja-en-el-estado-866989-9701-nota.aspx>. Publicación con datos aportados por el Observatorio Económico de Acipán.

Gráfico 3. Evolución del Empleo Público en Neuquén (1987-2011)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, 2012.

Tal como se puede observar en el **Gráfico 3**, la cantidad de empleados públicos se duplicó desde 1987 hasta la actualidad. Durante la década del '90 particularmente se observó una disminución de la ocupación privada, al mismo tiempo que el Estado respondía rápidamente creando nuevos puestos de trabajo para contrarrestar esta situación. Se observa a lo largo de este período un reemplazo de puestos de trabajo privados por puestos de trabajo relacionados con la administración y servicios estatales. El estado provincial mantuvo una actitud vigilante frente a la desocupación y respondió, en la medida de lo posible, con la absorción de estos nuevos desempleados de forma tal que no se quebrara la imagen de la provincia como "isla del bienestar", uno de las bases fundamentales del discurso ideológico del Movimiento Popular Neuquino, al mismo tiempo que profundizó la estatalización de la ocupación de la población neuquina (Taranda, 2010).

El Empleo Público está regulado en la Provincia por el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública (Decreto Ley 1853/58), este establece en su artículo 3º que el derecho de la estabilidad de los empleados públicos se otorga al cumplir los agentes tres años de servicios efectivos o cinco años de servicios discontinuos¹³. Según los datos de 2010 uno de cada diez empleados públicos formaba parte de la planta transitoria (Favaro, 2010: 13). Según los testimonios aportados durante nuestro trabajo de campo, se hizo referencia a que son justamente los empleados de planta transitoria que tienen mayor interés en que gane el partido oficialista, de forma que puedan garantizar su fuente de empleo.

El Consejo Provincial de Educación se encuentra al tope de los generadores de empleo dentro del estado provincial con más de 20.000 agentes, la gran mayoría docentes. Según datos publicados en el diario La Mañana, muchos de ellos no llegan a cumplir las horas cátedra

¹³ Decreto Ley 1853/58. Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén. <http://www.cpeneuquen.edu.ar/cedien/Epcapp.pdf>. El derecho a la estabilidad garantiza que los empleados públicos no puedan ser desplazados de sus puestos de trabajo sin causa. Sólo se podrá cesar la relación laboral por las razones que se enumeran en el estatuto en el capítulo VIII "Egreso".

requeridas por el estatuto. Le siguen el Ministerio de Salud con 6.800 empleados y la policía provincial con 6.200. El resto de los puestos son generados por la Justicia y los Ministerios de Desarrollo Social y Desarrollo Territorial¹⁴.

Casi todos los actores entrevistados hicieron referencia al empleo público como uno de los factores que explican, al menos parcialmente, el predominio electoral del MPN. Uno de los mecanismos que se supone que podría traducir un alto nivel de Empleo Público en una mayor VO, sería el supuesto que estos empleados temen que la llegada de un gobierno de signo político distinto signifique la posibilidad de perder sus puestos de trabajo. Ahora bien, si los empleados de planta permanente representan la mayor parte de los empleados públicos, no deberían existir razones para que los empleados alberguen tal temor. Con respecto a este punto, el trabajo de campo sugirió la posibilidad de la existencia de otro tipo de mecanismos de presión, tales como el otorgamiento de beneficios o castigos a los empleados públicos según el rendimiento electoral del partido oficialista. Si bien resultaría difícil convencer a un empleado público de la posibilidad de perder su trabajo en estas condiciones, es posible instalar la noción de que uno puede verse recompensado por el buen rendimiento del partido (mejora en las categorías, beneficios, etc.) o castigado en caso contrario (relocalización del empleado, recorte de tareas, etc.).

Otro de los puntos destacados por varios de los entrevistados es que el Estado Provincial se ha sobredimensionado a un punto tal, que muchos nuevos empleados ingresan pero no tienen demasiadas tareas para realizar. Para estos empleados, la llegada de un gobierno con distinto signo político podría poner en evidencia esta situación. También es importante notar que la dependencia del empleo público es mucho mayor en las ciudades más pequeñas del interior de la provincia, donde la mayoría de la población es ocupada por el Estado ya que prácticamente no cuentan con otras actividades económicas.¹⁵

Asimismo, varios de los actores consultados señalaron la dificultad que atraviesan los gobiernos municipales para gestionar exitosamente sus distritos debido al poco margen presupuestario del que disponen luego de años de gestión del MPN en los cuales se fue sobredimensionando el empleo público a nivel municipal. Mientras los municipios estuvieron en manos del MPN, los intendentes oficialistas otorgaron empleos por encima de los recursos de los que generaba el propio municipio, ya que sabían que contaban con la ayuda de los recursos que les aportaba el estado provincial. Cuando los distritos pasaron a manos de la oposición, el primer desafío que enfrentaron los nuevos intendentes fue lograr una buena gestión sin contar prácticamente con recursos, ya que la mayoría de su presupuesto ya se encontraba comprometido por los salarios.¹⁶

¹⁴Diario La Mañana, 05/01/2012. "La Industria del Estado". Disponible en: http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2012/1/5/la-industria-del-estado_132321.

¹⁵ El MPN mantiene el control de casi el 82% de los municipios de Segunda y Tercera Categoría. Para 2007 la cantidad de electores habilitados sumaban un total de 35.238. (Sin contar las Comisiones de Fomento, donde el MPN también ostenta el control de la mayoría. Para ese mismo año, la cantidad de votos que el MPN obtuvo de estos municipios para la elección a gobernador (sin contar colectoras) representó alrededor de un tercio de los votos que obtuvo en toda la provincia.

¹⁶ Diario La Mañana, 04-12-2011, "Cómo recibirán los nuevos intendentes sus municipios" http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2011/12/4/como-recibiran-los-nuevos-intendentes-sus-municipios_129470 8300 web, 05-06-2012, "Continúan los reclamos en Junín de los Andes"

Pero no sólo a nivel municipal gran parte los recursos monetarios se destinan a pagar los sueldos de los empleados públicos. Como mencionamos previamente, **casi la mitad del presupuesto provincial se destina al pago de los salarios y un alto porcentaje de ese presupuesto deriva de las rentas obtenidas por las regalías petroleras.** La mayoría de los actores entrevistados señalaron que el MPN construyó su imagen como el único partido que levantó las banderas de la defensa de los recursos de la provincia (cruciales para mantener este esquema de alto empleo público), mientras que por otro lado se percibe que los partidos de la oposición, en su mayoría partidos nacionales, no garantizan la defensa de los recursos de la misma manera. “El Estado se expande, tecnifica y burocratiza. Para el gobierno neuquino ello significa un argumento de peso contra el centralismo y para su modalidad de legitimación principal” (Vacarisi y Godoy, 2005: 5).

Las políticas del gobierno a lo largo de estas décadas no lograron diversificar la economía neuquina ni fomentar actividades económicas alternativas a la petrolera, generando por el contrario una población altamente dependiente del Estado provincial. En este contexto no es sorprendente encontrar una suerte de consenso entre los testimonios recogidos, de que existe entre los votantes una alta percepción de riesgo frente al cambio político a nivel provincial, no siendo así a nivel municipal donde hay menos en juego y se observa alternancia. Frente al gobierno provincial prima entre los neuquinos una actitud conservadora, que preserve el statu quo. La incertidumbre frente al cambio es mayor si se considera que la oposición nunca fue gobierno y tiene grandes dificultades generando propuestas concretas a nivel provincial.

2.1.2. Las políticas sociales

Desde su origen el MPN mantuvo una relación muy estrecha con la población neuquina. La “mística” del partido hace referencia justamente al fuerte nexo que el gobierno provincial construyó con los electores a partir del otorgamiento desde planes de vivienda a asistencia de cualquier tipo de necesidad que surgiera entre los pobladores (agua, traslados, materiales). El partido provincial se jactó de tener un perfil orientado a crear un Estado de Bienestar. Los actores entrevistados en general coincidieron en que durante las primeras épocas de Felipe Sapag y Pedro Salvatori, estar afiliado al MPN se traducía en la posibilidad de acceso a planes de vivienda o trabajo en el Estado.

El gobierno provincial logró una gran presencia en el territorio a través del otorgamiento de asistencia social. Gran parte de la construcción de la imagen del partido tiene que ver con su capacidad para resolver los problemas de la gente, un conjunto de prácticas materiales que fue acompañado de un lado simbólico que refuerza la relación entre el votante y el partido. Especialmente en los municipios más pequeños del interior de la provincia, la asistencia social generó en la población un sentimiento de contención por parte del Estado y, consecuentemente, del partido que siempre ocupó el gobierno.

Los primeros impactos negativos en el empleo de las políticas neoliberales de los '90 generaron en la provincia un ambiente de fuerte conflictividad social. La respuesta del Estado

<http://www.8300.com.ar/2012/06/05/continuan-los-reclamos-en-junin-de-los-andes/>

Diario La Mañana, 28-01-2013, “Teníamos y tenemos un municipio fundido”

<http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2013/1/28/teniamos-y-tenemos-un-municipio-fundido-176189>

ante esta crisis socioeconómica fue la creación de una serie de subsidios por desempleo. Por un lado se entregaron los planes de la Ley 2128, pero también se otorgaron otros subsidios en efectivo que no estuvieron encuadrados en ningún plan y eran otorgados según el criterio de los funcionarios a cargo (Taranda, 2010).

Varios de los testimonios de los actores entrevistados señalaron que con la llegada de la asistencia del actual gobierno nacional, particularmente con la Asignación Universal por Hijo (AUH), muchos neuquinos debieron elegir qué tipo de ayuda recibir, ya que no pueden cobrar dos planes simultáneamente. Al respecto, uno de los referentes territoriales entrevistado advirtió que muchos optan por ser beneficiarios de la AUH pero la encuentran insuficiente y continúan recibiendo ayuda por parte del gobierno provincial pero ya de manera informal.

Pero además de los planes el MPN cuenta con otra forma de brindar asistencia social, sobre todo en los municipios más pequeños. Distintos agentes del gobierno provincial, específicamente de la subsecretaría de gobiernos locales, toman nota de las necesidades de los vecinos y actúan para satisfacerlas. Gran parte de los testimonios de los actores entrevistados coinciden en que una proporción importante de la ayuda social otorgada por la provincia no se canaliza a través de planes institucionalizados, sino que se otorga “a medida” lo cual genera **un amplio nivel de discrecionalidad por parte del gobierno** para otorgarla. En general, **no existen criterios claros y conocidos por todos para la asignación de la asistencia social.**

Algunos de los testimonios señalaron que a partir de la gestión de Sobisch parte de estas relaciones se fue perdiendo. La política social fue decayendo, sobre todo en las ciudades más grandes. Esto no significa que no siga existiendo un consenso general en los testimonios aportados sobre la gran maquinaria territorial que posee el partido y del rédito electoral que obtiene a partir de ella.

Varios entrevistados también coincidieron, que si bien la existencia de la ayuda social sigue siendo considerable, la calidad de la misma se ha ido deteriorando con el correr de los años. En las primeras épocas del partido, la pertenencia al MPN podía traducirse para el votante en beneficios como planes de viviendas o empleos en el estado. A partir de los ´90 con el aumento del desempleo y el empobrecimiento de la población, sumado al debilitamiento de la corriente sapagista dentro del partido, se observa un corrimiento hacia la entrega de alimentos, materiales y los planes por desocupación (que tienen cada vez menor poder adquisitivo).

De cualquier manera, los testimonios aportados por los actores entrevistados coinciden en que existe en la provincia, sobre todo en los municipios más pequeños del interior, una cultura arraigada de dependencia de la ayuda estatal. Esto hace más difícil la penetración territorial de los partidos de oposición que se encuentran en inferiores condiciones para otorgar beneficios a los votantes de estos sectores que les permita conseguir su lealtad partidaria.

2.1.3. Campañas

En cuanto a las campañas **existe un consenso general entre los actores entrevistados que el MPN cuenta con una diferencia abismal de presupuesto con respecto a los partidos de la oposición.** Lo que el partido provincial recibe de los aportes de sus afiliados y del fondo partidario permanente es tan solo una parte de su presupuesto. **La posición que ocupa en el Estado le da la oportunidad también de acceder a los recursos públicos, al mismo tiempo que**

genera mayor interés por parte de las empresas privadas para hacer aportes al partido oficialista.¹⁷

Asimismo la mayoría de los testimonios recabados señalan que los partidos de la oposición cuentan con mayores dificultades para conseguir financiamiento, incluso los que son parte de estructuras partidarias nacionales. A través de los años, el MPN ha demostrado su flexibilidad y pragmatismo a la hora de negociar con el gobierno nacional. A diferencia de lo que sostiene el discurso histórico del MPN, en el que la defensa de los recursos provinciales se plantea en términos de una constante negociación entre el gobierno nacional y provincial, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que el partido emepenista nunca fue visto como un gran obstáculo por el gobierno nacional. De hecho, el MPN mantuvo buenas relaciones con prácticamente todos los gobiernos nacionales. Esto tuvo como consecuencia que el interés por lograr que los representantes de los partidos nacionales ganen en la provincia sea menor y, por tanto, la ayuda que los partidos de la oposición reciben de parte de las estructuras partidarias nacionales sea menor de la esperada.

Los partidos políticos deben comprar los espacios en los medios para promocionarse, lo que suele ser muy costoso. Únicamente durante las campañas provinciales y municipales¹⁸ no existen asignaciones gratuitas de espacios publicitarios para los períodos de campaña, por lo cual las diferencias entre el MPN y la oposición en cuanto a financiamiento se hacen aún más notorias que durante las elecciones para cargos nacionales. Por otro lado, los medios masivos de comunicación son dependientes de la pauta del Estado, por lo cual la presencia del oficialismo en los medios suele ser mayor que la de la oposición. Además, **es común que el contenido de la pauta oficial sea difícil de distinguir del de la publicidad electoral.** El partido oficialista, a su vez, cuenta con un amplio aparato territorial, con el cual pueden acercarse directamente a los hogares de los neuquinos. Estar dentro del MPN garantiza la luz sobre el candidato.

Los funcionarios del Estado participan activamente de las campañas. Los testimonios recogidos señalan que muchos de ellos aportan dinero, así como también una considerable porción de su tiempo. Durante el período electoral los funcionarios trabajan mayor cantidad de horas, teniendo que dedicarse a realizar sus tareas habituales y las que conciernen a la campaña.

Los equipos de prensa del MPN son creados a medida del candidato, y por lo general el partido cuenta en su interior con distintos equipos para las internas. Debido al predominio del MPN, gran parte de la competencia política se da durante la época de selección de candidatos del partido. El equipo de prensa del candidato ganador de la interna es el que luego se ocupará de la campaña durante las elecciones generales y es frecuente que luego pasen a formar parte de los equipos de prensa del gobierno una vez en el poder.

Otro de los testimonios recogidos señala que los actos de gobierno comienzan a ser usados como escenarios de campaña, por lo cual este período es más amplio para los candidatos del MPN, que comienzan a promocionarse desde el comienzo del año electoral. El resto de los candidatos deben acotarse a los 60 días dispuestos para esta actividad. De hecho, fue común escuchar de parte de los entrevistados que el MPN se encuentra en “campaña permanente”. Si

¹⁷ Ver en el **Anexo 3 la Tabla 4** el Marco legal de Financiamiento para campañas.

¹⁸ Desde 1987 los comicios se realizan de forma desdoblada. A partir de 1995 se encuentra legalmente habilitada la posibilidad de celebrar las elecciones nacionales en conjunto con las provinciales (Ley Provincial N°2088 modifica art. 144 de la Ley 165)

bien esto no es un fenómeno que afecte únicamente a la provincia de Neuquén, si se hace evidente que el uso de los espacios de visibilidad derivados del ejercicio del gobierno (actos oficiales) y los recursos que se otorgan para hacer publicidad de cuestiones oficiales se utilizan de forma partidaria, generando una ventaja para los partidos oficialistas.

De cualquier manera los representantes de la oposición en general admitieron que la visibilidad que tienen durante la campaña no es el principal problema que atraviesan para lograr instalarse como alternativa al MPN. En general se sostiene que el principal problema lo encuentran al no poder unirse para generar una propuesta diferente y coherente que logre generar la suficiente confianza en el electorado neuquino.

2.2. Visibilidad del partido gobernante

El ser gobierno le otorga al partido que ganó la elección mayor visibilidad frente al electorado. El uso de la publicidad oficial, la presencia en el territorio y la promoción de políticas públicas son recursos que los oficialismos poseen para gobernar. Un uso discrecional y partidario de estos mecanismos inclina la cancha hacia el partido en el gobierno y, como consecuencia, implica una desventaja para la oposición. Cuando el mismo partido ocupa el poder ejecutivo a lo largo de varias gestiones, esta ventaja por sobre la oposición aumenta. Esto sería así porque la agrupación gobernante gana visibilidad entre los ciudadanos y la oposición, al no ser gobierno por mucho tiempo, ve decrecer la confianza que el electorado podría depositar en su capacidad de gobernar. Este apartado se concentra en detectar el uso que el MPN le da a estos recursos y el lugar que ocupa la oposición en ese escenario.

Como se podrá apreciar, la presencia que tiene el MPN entre la ciudadanía es mayor que la que posee la oposición. Los testimonios indicaron que el partido tiene una ventaja fundamental dada por la historia de la provincia. **Existe una sensación de que Neuquén y el MPN nacieron y crecieron juntos. Esta impronta genera un simbolismo que supera ampliamente los intentos de llegada de la oposición a toda la provincia.**

De las entrevistas surgió que el electorado deposita una confianza indiscutida en el MPN para gobernar la provincia. Esto se debe a dos razones: por un lado, al hecho de que históricamente es el partido que ha gobernado el distrito y, por el otro, a que la oposición no ha logrado articular una estrategia electoral atractiva para el electorado. Las alianzas que realizaron los partidos han sido, en muchas ocasiones, muy diversas. Esto se ha potenciado con la fragmentación del sistema partidario a partir de la reforma electoral de 1994. Si bien el MPN ya no logró el mismo caudal de votos por sí solo como antes de la reforma, las colectoras le permitieron superar por más de 10 puntos porcentuales al segundo puesto desde las elecciones de 1995 hasta la fecha. La única excepción fue la elección de 1999 que, siendo el año más débil para el MPN superó a la segunda fórmula por 7 puntos.

2.2.1. Publicidad oficial

De acuerdo a las entrevistas realizadas, **no existe una percepción de que la publicidad oficial se encuentre regulada en Neuquén.** No obstante, a través del decreto 2034 de 2010, la provincia establece pautas mínimas para la distribución de publicidad oficial en medios gráficos. Esta resolución se realizó producto de una controversia entre uno de los diarios de mayor circulación y tirada, Diario Río Negro, y el gobierno provincial.

El conflicto comenzó a fines de 2002, cuando el diario Río Negro hizo público un caso de corrupción del entonces gobernador Jorge Sobisch y un diputado oficialista. A partir de ese

momento, el ex gobernador ordenó anularle al diario la pauta oficial. El diario denunció es hecho ante la Corte Suprema de Justicia e interpuso un recurso de amparo. El Tribunal Supremo, en septiembre de 2007, falló a favor del diario argumentando que la provincia no podía hacer un uso discrecional de los recursos y que debía establecer un esquema de asignación de la pauta. Asimismo, la Corte consideró que el caso Diario Río Negro había constituido una violación a la libertad de expresión ya que la quita de la publicidad oficial no estaba razonablemente justificada. Ese mismo año la Corte intimó a Neuquén a presentar un esquema de regulación de pauta¹⁹. Luego de algunos intercambios entre la Corte y el gobierno, durante la gestión de Jorge Sapag se aprobó, mediante decreto, el esquema de distribución de publicidad oficial en prensa escrita²⁰. A pesar del contexto en el cual surgió, el decreto no es reconocido entre los actores. Es decir, la respuesta a la pregunta acerca de sí la publicidad oficial se encuentra regulada en la provincia fue negativa y esta norma prácticamente no fue mencionada. Sería factible pensar que, al regular únicamente a los medios gráficos, la norma es desconocida por su bajo alcance en el mapa de medios de comunicación.

La importancia de la publicidad oficial en Neuquén, así como en la mayoría de las provincias argentinas, se debe a la dependencia que poseen los medios de la pauta para sobrevivir. Los entrevistados coincidieron en que el sistema de medios de la provincia necesita de la pauta oficial para mantenerse. Sin embargo, hubo una opinión dividida entre los consultados sobre cuáles serían las posibilidades de subsistir de los medios locales si no existiese tal percepción de recursos. Muchos mencionaron que incluso a los diarios más importantes de la provincia, La Mañana de Neuquén y Río Negro –este último es el diario de mayor tirada y probablemente el más importante de la Patagonia–, les costaría mucho sobrellevar tal circunstancia. Mencionaron que durante el conflicto entre el diario Río Negro y la administración de Sobisch que duró aproximadamente 5 meses, el medio logró sobrevivir a partir de un gran esfuerzo. Este argumento sugiere que, si bien la pauta no sería estrictamente necesaria, tendría un impacto significativo sobre las finanzas de los medios gráficos. Esto, a la larga, indudablemente impactaría sobre las posibilidades de supervivencia de estos medios. Otros coincidieron en que tanto La mañana como Río Negro serían los únicos con capacidades de sobrevivir en un contexto sin aportes por pauta oficial. De todas maneras, existe una percepción de que la mayor parte de los medios de comunicación de la provincia no podrían sobrevivir sin los aportes por publicidad oficial. Algunas opiniones recolectadas sugirieron que este contexto deviene en una especie de **juego entre los medios y el gobierno de turno en relación al contenido de las noticias y el aporte por pauta del Estado**.

Esta relación de dependencia a partir de la pauta es desfavorable para la oposición. La dependencia de la pauta se hace evidente en el contenido de las noticias y los lugares que éstas tienen en los medios. Los testimonios coinciden en que las opiniones de la oposición no tienen la misma visibilidad que las del MPN. Los entrevistados acordaron que las noticias acerca de las

¹⁹ Diario La Nación, 10/01/2003. “Sobisch canceló avisos en el Diario Río Negro”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/465010-sobisch-cancelo-avisos-en-el-diario-rio-negro>; Diario 8300, 05/07/2005. “La Corte le exige a Neuquén que regule la contratación de publicidad en diarios”. Disponible en: <http://www.8300.com.ar/2010/07/05/la-corte-le-exige-a-neuquen-que-regule-la-contratacion-de-publicidad-en-diarios/>; Asociación por los Derechos Civiles, Gacetilla de Prensa. Disponible en: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=530.

²⁰ Decreto N° 2034 de Octubre de 2010 consultado en: http://www.8300.com.ar/wp-content/uploads/2010/10/D_2034_2010.PDF.

acciones del MPN los triplican en apariciones y que no siempre éstas reflejan las actividades del resto de las agrupaciones. Entre los ejemplos que nos mencionaron se encuentran la escasa visibilidad de las diversas opiniones que se presentan durante debates en la Legislatura y la aparición en los medios de determinados municipios, no necesariamente oficialistas, en detrimento de otros.

Al indagar entre la delimitación de la publicidad oficial y la electoral, los entrevistados perciben que no existe una clara diferenciación entre ambas. De hecho, la publicidad oficial suele llevar la firma del gobernador de turno. La gestión, en ese sentido, no solo está orientada a que la población perciba que las políticas implementadas son fruto del MPN, si no que, como la competencia política se daría al interior del MPN, que los ciudadanos las identifiquen con un determinado referente. Existe la sensación de que **el oficialismo se encuentra en campaña permanente**.

Si bien esta situación no es particular de la provincia de Neuquén, es un factor que contribuye a desequilibrar la cancha a favor del oficialismo. La discrecionalidad en el uso de los recursos públicos con fines electorales impacta en la equidad de la competencia electoral. De esta manera, la ventaja del MPN se ve potenciada por otros factores que lo ponen en una posición más favorable respecto de los demás contendientes.

2.2.2. Penetración territorial

Desde sus inicios, el MPN ha tenido una fuerte presencia en el territorio de la provincia. **El nacimiento del Movimiento se remonta a una construcción local de poder, basado en las relaciones que el peronismo había comenzado a construir en la joven provincia.** La configuración política que le dio origen al MPN se desarrolló en el medio de un proceso histórico particular de Neuquén. Cuando en 1957 Neuquén cambió su estatus jurisdiccional de territorio nacional a provincia, su territorio estaba escasamente poblado y los habitantes se distribuían en pequeños asentamientos urbanos apenas desarrollados. Los poblados se ubicaban por entramado productivo: en la zona del Alto Valle habían emprendimientos de agricultura y ganadería y en Cutral Có y Plaza Huincul había yacimientos petrolíferos de YPF (Taranda; 2012:57-59). El Estado comenzó a llegar donde antes no lo había hecho a partir de los recursos que la administración local comenzó a percibir más recursos. Como efecto, se creó una identificación muy fuerte entre este desarrollo y la presencia del MPN. Además de las ventajas que le otorga la Historia, el MPN tiene una organización territorial muy sólida basada en seccionales, que suelen agrupar a varios pueblos, y en delegaciones municipales. A continuación, se presentan los mecanismos descriptos por los referentes barriales consultados y algunos legisladores de la oposición y ex referentes oficialistas.

La mayoría de los entrevistados hizo una diferenciación entre los mecanismos que se dan en las ciudades más importantes y las **localidades más chicas del interior de Neuquén**. En estas últimas, **la población se encuentra distribuida en localidades con menor densidad poblacional y el Estado está altamente asociado al MPN**. Existe una mística acerca del partido y, sobre todo, de Felipe Sapag, la figura más emblemática del Movimiento, en el sentido de que existe una estrecha asociación entre estos y el desarrollo de dichas localidades. Entre las anécdotas, los entrevistados hicieron referencia al sentimiento que se encuentra entre esta población acerca de que fue Felipe Sapag quien les dio una vivienda, llevó la escuela al pueblo o les brindó asistencia sanitaria. Este recuerdo es nombrado como una de los factores que influyen a la hora del voto y presentan un límite a la avance de otros partidos. Algunos entrevistados incluso han remarcado esta sensación aludiendo a que, en muchas casas del interior, la foto de Sapag se encuentra

ubicada junto a la figura de la Virgen María. Uno de los entrevistados, ex intendente de un municipio del interior, hizo referencia a que el MPN se encuentra presente y que atiende las necesidades poblacionales de estas zonas, pero de una manera clientelar y con trabajo estatal. En los municipios de tercera categoría²¹, el ganador de una elección se define por pocos votos y, según la mayoría de los entrevistados, la presencia del MPN en estos lugares y las transacciones a cambio de los votos, aseguran su victoria.

En los **municipios más importantes**, el trabajo territorial se divide por barrios. **El mayor peso está en los barrios más carenciados**, donde se registra una fuerte presencia de referentes territoriales del oficialismo provincial que conviven con los de los partidos opositores. De acuerdo a los testimonios de líderes barriales de la oposición provincial -que no es gobierno municipal-, la sólida presencia que tienen los partidos oficialistas en época de elecciones, ligada a la disparidad de recursos, deviene en una desventaja y en una menor capacidad de incidencia para la oposición. Los entrevistados, además, mencionaron que existe una marcada defensa del territorio por parte del MPN, por medio de la implantación territorial que no necesariamente conlleva medios violentos. Sin embargo, un referente mencionó que, en época electoral, les es difícil, como oposición, entrar en algunos barrios y que incluso tuvo enfrentamientos violentos con los referentes del partido oficialista.

Las entrevistas nos sugieren que los partidos que ocupan los gobiernos municipales suelen utilizar mecanismos similares a los del oficialismo provincial. No obstante, en la capital neuquina, habría una mayor presencia del MPN, sobre todo en los barrios del oeste de la ciudad -que se encuentran entre los más carenciados-. Es decir, a pesar de no ser gobierno en el municipio desde hace una década, la presencia del Movimiento todavía sería de peso. Los referentes barriales entrevistados se refirieron a Horacio Quiroga, intendente de la capital neuquina, como un dirigente de la clase media y, remarcaron que el barrio lo maneja el MPN. En las entrevistas aparece, además, el peso simbólico del MPN como creador de los barrios del oeste.

Respecto de la relación entre los referentes del MPN y las álgidas internas que este partido supo tener, los testimonios nos indicaron que no habría una disputa territorial en este sentido. Al indagar sobre la fidelidad de los referentes al gobernador de turno, la respuesta fue que las internas se dan en otro lugar y a otro nivel. Es decir, las internas se resuelven en las elecciones partidarias en las seccionales del partido, no en los barrios. Además, los referentes partidarios tienen su historia en el barrio: pertenecen a él y son reconocidos por los vecinos. Conocen el barrio y poseen relaciones con los miembros de la comunidad, lo que les da poder y potencialidad para la captura de votantes.

Al indagar sobre los mecanismos en época electoral, los testimonios apuntan a un mayor movimiento de personas y transacciones en estas épocas. El MPN hace mucho trabajo barrial y comienza por su gente. Es decir, combina un sistema de reparto de beneficios temporarios (como el reparto de colchones, materiales para las viviendas, etc.) con acarreo de votantes. Los

²¹ De acuerdo a la Constitución de la Provincia, art. 274, los municipios de Neuquén se dividen en tres categorías de acuerdo a la cantidad de su población: "Los municipios se dividirán en tres (3) categorías: 1) Municipios de 1° categoría, con más de cinco mil (5.000) habitantes. 2) Municipios de 2° categoría, con menos de cinco mil (5.000) y más de mil quinientos (1.500) habitantes. 3) Municipios de 3° categoría, con menos de mil quinientos (1.500) y más de quinientos (500) habitantes".

referentes deben “llevar” a una determinada cantidad de personas a votar. En las mesas de votación se encuentra un “arbolito” que controla la cantidad de votos. **Si el puntero hizo un buen desempeño, se le brinda la posibilidad de entrar al Estado.** Este nuevo empleado estatal continúa con su labor barrial; sigue *haciendo política*. **Los mecanismos del trabajo en el barrio refieren al uso y reparto de recursos.** Por un lado, la distribución de bienes como chapas, colchones, caja de alimentos durante la época de elecciones. Por el otro, beneficios en planes de vivienda o sociales. Es común que el *hacer política* esté referido a la vinculación entre el referente con el partido y las posibilidades de conseguir beneficios para los habitantes del barrio. Esta relación mediada por el puntero es sostén de la ventaja oficialista. Quienes reciben asistencia votarían al oficialismo puesto que, así como el referente se beneficiaría con un puesto en el Estado, los habitantes del barrio se verían favorecidos con las prestaciones que este puntero podría brindarles.

2.2.3. Políticas públicas

Las políticas públicas provinciales están marcadas por la impronta local que el MPN le ha impreso a todo su actuar. De acuerdo a las entrevistas realizadas, la ciudadanía no confunde las políticas nacionales con los proyectos provinciales. Históricamente se ha percibido al MPN como el responsable por las políticas públicas y los bienes y servicios públicos esenciales. Como se ha mencionado a lo largo del documento, existe la idea de que el MPN y Neuquén nacieron de la mano y que el desarrollo de la provincia se debió a las buenas gestiones del partido. **La estrategia del MPN ha sido, desde sus inicios, el distinguirse del Estado nacional y consolidarse como un partido provincial que trabaja para su gente sin doblarse a las directivas de Nación.** Esta mística alrededor del partido, sumada al hecho de que no ha habido alternancia partidaria en el nivel ejecutivo provincial, son factores de peso a la hora de elegir autoridades provinciales.

A pesar de la distinción entre el actuar nacional y provincial, las políticas provinciales suelen confundirse con las municipales. Según los testimonios, esto se da en mayor medida en los municipios en los cuales el MPN también gobierna. De las entrevistas surgió que, en las localidades en las cuales ha comenzado a ganar la oposición, los nuevos dirigentes han intentado imitar algunas estrategias de promoción y comunicación de acciones de gobierno del MPN. A nivel provincial, como se ha mencionado más arriba, la publicidad gubernamental generalmente lleva la firma del gobernador de turno. Este mismo mecanismo comenzó a ser implementado por algunas intendencias con el fin de distinguirse del gobierno provincial. A pesar de este esfuerzo, en las entrevistas se sugirió que la ciudadanía tiende a no diferenciar tan claramente las acciones de ambos niveles.

En la discusión pública sobre políticas provinciales, la oposición mantiene una posición de crítica. En la Legislatura, al no tener mayoría, le resulta más difícil ocupar otro lugar. Esto atenta, además, contra las posibilidades de aparecer como una alternativa. Según algunas entrevistas, **la ciudadanía percibe que es más fácil criticar que hacer, y el que hace en la provincia es el MPN.** En las elecciones para diputados nacionales a la oposición le suele ir mejor que en los comicios provinciales, además, en los últimos años ha ganado algunas intendencias que al MPN le ha costado recuperar. Sin embargo, en las elecciones provinciales el voto mayoritario se lo lleva el MPN. De las entrevistas surge que existe la idea de que para gobernar la provincia se necesita de un aparato más importante y la oposición apenas es conocida en los distritos que gana. A nivel provincial, la sensación es que es el MPN el que lleva adelante y tiene capacidad de implementar políticas públicas y proveer bienes y servicios públicos.

3. Trayectoria

Para entender el funcionamiento de los elementos que alimentan la VO en Neuquén es preciso tener presente algunos hitos que marcaron la historia de la provincia y, en particular, del MPN. A lo largo de todo el trabajo hemos enfatizado que todos los factores descriptos se encuentran atravesados por un peso simbólico particular que posee el partido. Esta impronta, que está vinculada a la creación del Movimiento y al contexto en el cual nació la provincia, tiene un efecto electoral decisivo. La primera sección da cuenta de esta relación. La siguiente, más concentrada en el periodo que específicamente se analiza en este estudio, ubica en perspectiva histórica a los mecanismos y factores expuestos en la sección anterior.

3.1. La configuración del simbolismo

El nacimiento y desarrollo de Neuquén y los del MPN están fuertemente asociados en el imaginario neuquino. Esta relación está marcada, básicamente, por tres aspectos: i. la historia del surgimiento de la provincia; ii. la presencia de un partido local de carácter neoperonista y; iii. una oposición que, por lo menos en su primera época, fue vista como delegación local de los partidos de origen nacional. Estos elementos se configuraron para dar lugar a una percepción del MPN como un gestor eficiente. Junto a los otros mecanismos tratados en este informe, esta impronta ubica al Movimiento en una línea de base muy superior respecto del resto de los partidos que compiten en las elecciones locales. Es decir, alimentan la ventaja que tiene el partido por el solo hecho de ser oficialismo.

Antes de ser provincia, Neuquén fue territorio nacional entre 1884 y 1955. Esto supuso que sus habitantes no participaban de las elecciones nacionales ni elegían autoridades provinciales. La jurisdicción era dependiente del Estado nacional para la administración del territorio y la vida política local solo se desarrollaba en los municipios de más de 1000 habitantes, únicos con potestad de seleccionar a sus concejales²². Para 1955, año en que tuvo lugar el golpe de Estado que resultó en la proscripción del Partido Peronista, la mayoría de las ciudades existentes estaban gobernadas por el peronismo y, entre ellas, las dos más importantes por la familia Sapag (Taranda, 2012:72).

En 1957 Neuquén se convirtió en provincia y, con el peronismo inhabilitado, eligió en 1958 a su primer gobierno constitucional. El radicalismo asumió en 1958 con el desafío de crear las principales instituciones provinciales, en un escenario demográfico y social muy precario. El hecho de pasar a ser provincia implicó que debía crear el arreglo institucional necesario para desempeñarse efectivamente como tal. Entre otros aspectos, la provincia debía definir con el Estado Nacional el régimen de coparticipación y de regalías, establecer un sistema de impuestos e implementar un régimen económico. Hacia el final del periodo, la UCRI no había logrado consolidarse a nivel local y su futuro político en la provincia no prosperó (Bucciarelli, González y Scuri, 1998 y Mases y Cuminao, 2012). En ese momento comenzaron a reunirse los principales dirigentes del peronismo en el interior de la provincia con el objetivo de organizarse para

²² Hacia 1951, el territorio comenzó a elegir delegados ante la Cámara de Diputados de la Nación. Estos últimos gozaban de atribuciones limitadas: tenían voz pero no voto y tampoco participaban del quórum. Aún así, esto suponía un avance hacia la inclusión de estos territorios en la vida nacional.

participar de las elecciones y canalizar los votos en blanco peronistas que habían sido alrededor del 27.1% (Favaro, 2005 y Rafart y Gallucci, 2012). Los referentes de la capital neuquina no participaron de estas asambleas y permanecieron fieles a las directivas que Perón encomendaba desde su exilio. Las reuniones dieron nacimiento, en 1961, al MPN. En el acta secreta de su constitución se encontraba presente el compromiso de disolución una vez levantada la proscripción al justicialismo (Bucciarelli, González y Scuri; 1998 y Taranda, 2012). El nuevo partido comenzó a construir un entramado de relaciones y alianzas con diversos sectores de la población (como el gremio ferroviario SUPE, la iglesia, fuerzas armadas y sectores ganaderos del interior) que lo ayudó a consolidarse y conquistar las bases peronistas de la provincia (Bucciarelli, González y Scuri, 1998).

En 1962 el MPN ganó sus primeras elecciones generales provinciales pero, debido a nuevo golpe de Estado, no pudo asumir. En 1963 se llamó a elecciones nuevamente y ganó la fórmula que el año anterior había quedado trunca. Felipe Sapag asumió como gobernador y Elías Sapag como senador provincial. Los Sapag, para esta época, eran los referentes indiscutidos del MPN en la provincia. En 1966 el orden democrático volvió a interrumpirse y la provincia fue intervenida. Hacia fines de la década de 1960, en el país se registraron diversos estallidos sociales. En Neuquén ocurrió el *Choconazo*, una huelga de trabajadores de la construcción de una represa hidroeléctrica. Como consecuencia, Onganía desplazó a Rosauer, interventor de la provincia, y le ofreció el cargo a Felipe Sapag, considerado “líder natural”²³ de la provincia (Masses y Gallucci, 2012: 206 y Favaro, 1995:7).

El año 1973 fue un hito para el MPN ya que midió su adhesión electoral compitiendo con el FREJULI. La decisión de presentarse a elecciones y no plegarse a la estrategia peronista en el Frente Justicialista provocó la renuncia de los peronistas más ortodoxos. Como resultado, el MPN quedó en manos de Felipe y Elías Sapag (Masses y Gallucci, 2012: 208). En la segunda vuelta de la elección para gobernador de 1973 el MPN se impuso, con un 59.9% de los votos al Frente Justicialista, que obtuvo el 39.13%²⁴. Esta victoria dejó entrever que el partido había construido bases de apoyo electoral independientes de las bases justicialistas. La ventaja del MPN derivada de su rol en la provincia –comentada por los entrevistados– comenzó a hacerse evidente a partir de este momento. De hecho, la campaña estuvo orientada a marcar las diferencias entre ambos: el FREJULI se jactaba de ser el verdadero peronismo y el MPN de defender los intereses de los neuquinos (Favaro, 2011: 6). El golpe de Estado de 1976 dejó inconcluso el mandato de Sapag.

Hasta la década de 1960, el territorio neuquino se caracterizaba por una escasa densidad poblacional concentrada en pocos asentamientos. Entre las décadas de 1970 y 1980, la provincia comenzó a delinear su perfil económico basado en las actividades extractivas hidrocarburíferas. Además, hubo grandes inversiones del Estado nacional en torno a la construcción de represas hidroeléctricas (Bilder y Díaz, 2001). Los cuantiosos recursos aportados por las regalías le permitieron al Estado provincial desplegar una serie de políticas de infraestructura, salud y vivienda que influyeron en el crecimiento demográfico de la población. Se registró un gran flujo

²³ En los últimos años de la “Revolución argentina”, los estallidos sociales acontecidos en distintos puntos del país derivaron en que el gobierno de facto designara a “líderes naturales” a cargo de los distritos del país, como estrategia para contener los levantamientos.

²⁴ Diario Rio Negro, 12/05/2003. “Para los neuquinos, el ballottage no es nuevo”. Disponible en: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200305/p12j09.html>.

inmigratorio, interno, atraído por las posibilidades de trabajo y de contención social que Neuquén ofrecía (Favaro, 1995).

En suma, entre 1960 y 1980 el mapa socioeconómico de la provincia se modificó radicalmente. Las percepciones recabadas en las entrevistas dan cuenta de que el crecimiento de estas décadas alimentó la sensación de que la provincia nació y se desarrolló con el MPN. Respecto de esta impresión, Favaro (1995) advierte que este fenómeno respondió más a un desarrollo tardío de la etapa interventora del Estado en la provincia respecto de la Nación, más que a una particularidad exclusiva de Neuquén. Aún así, la intensa presencia de empresas públicas nacionales produciendo gas, y petróleo y un Estado provincial brindando salud, educación y vivienda, construyeron un imaginario alrededor del MPN como reaseguro del bienestar de la población (Taranda, 2005:72).

El desenlace de los acontecimientos en la primera historia de Neuquén le ha dado al partido un triunfo continuo en democracia –e incluso un llamado a administrar la provincia durante uno de facto-. En un contexto de crecimiento constante y con un discurso de defensa de los intereses de la provincia -por largo tiempo desprotegidos por haber sido territorio nacional-, el MPN ha construido un valor simbólico alrededor de su figura. Esta impronta es uno de los factores más importantes para entender la ventaja que el MPN tiene por sobre el resto de los partidos de la oposición.

3.2. Distintas gestiones, misma ventaja

Con el regreso de la democracia, en 1983, el MPN ganó nuevamente las elecciones provinciales llevando a Felipe Sapag como gobernador. Cuatro años más tarde el partido estrenó un sistema de internas para dirimir las candidaturas y ordenar la competencia política en su interior. Su implementación respondió al reclamo de la juventud del partido, que comenzó a demandar una mayor apertura y democratización de las instancias de decisiones partidarias. El ganador de las primeras internas fue Pedro Salvatori, quién resultó electo gobernador para el periodo 1987 y 1991.

El gobierno de Salvatori fue el último de lo que se podría denominar la “etapa fundadora” del MPN, basada en un fuerte rol estatal en términos de planificación y promoción de desarrollo y un estilo de liderazgo carismático y cercano a la población. Quien había sido hasta entonces el gran líder del partido, Felipe Sapag, solía caminar por el centro de la capital neuquina y conversar con los ciudadanos, incluso hasta los últimos momentos de su vida. Este tipo de comportamiento no fue reproducido por los posteriores referentes partidarios que ocuparon gobierno.

A principio de los '90 se inició a una etapa caracterizada por una nueva forma de hacer política y una concepción distinta del rol del Estado. En 1991 Jorge Sobisch asumió el ejecutivo provincial luego de una de las internas más álgidas que vivió el MPN. La elección del candidato emepenista para las generales devino en una división no solo del partido sino también de la familia Sapag. Elías, hermano mayor de Felipe y ex senador nacional, apoyó la candidatura de la lista blanca sobischista, mientras que Felipe dio su respaldo a la lista amarilla que llevó a su hijo,

Luis Felipe como candidato. Estas serían luego las corrientes internas del partido sobre las cuales se enmarcaría la competencia interna del partido.

Durante la gestión sobischista un cambio en el mecanismo de liquidación de regalías²⁵ y la privatización de YPF impactaron negativamente en las cuentas provinciales. Para el final de su mandato, la provincia tenía un serio déficit. El gobierno de Sobisch inició una reconfiguración con el objetivo de generar relaciones más cercanas con el gobierno nacional. Durante este período también se registró una significativa renovación de los sectores empresarios y comerciales relacionados al Estado. Sobisch ejecutó una política económica más ligada al sector empresarial y de asistencia clientelar principalmente enfocada en el creciente sector de desocupados. Se trató de un período marcado por la incertidumbre sobre la estabilidad del empleo y su precarización. La relación simbólica entre el Estado y el MPN se mantuvo, aún cuando gran parte de la mística del partido derivaba de los niveles de bienestar social que habían generado las gestiones anteriores (Taranda, 2005:72). Esto es una prueba de que la ventaja que tiene el MPN trasciende a los liderazgos particulares. Las diferentes gestiones no afectaron de manera decisiva el rédito electoral del partido.

Entre las políticas asistencialistas de la gestión sobischista, se encontraba el Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional N° 2128 de 1995. Esta norma tenía como objetivo complementar la asistencia que los desempleados recibían de los programas nacionales y provinciales de asistencia social. Su autoridad de aplicación era la Subsecretaría de Trabajo de la provincia²⁶ y los beneficiarios debían realizar alguna contraprestación de una duración de 4 horas diarias²⁷. Este programa estabilizó la tasa de desempleo que se había disparado a partir del efecto Tequila y las privatizaciones. Este es así porque la encuesta de EPH de 1996 tomó como ocupados a los beneficiarios de los 150 pesos que implicaba el Plan. Así, de una tasa de 16,7% de desocupados sobre la PEA en mayo de 1995, el aglomerado Neuquén-Plottier pasó a 13% en abril de 1996 (Colantuono, M. y Vives, G., 1999). El plan era cobrado en efectivo en mano por los beneficiarios y estuvo a la vanguardia de los planes sociales en Argentina que buscaron mitigar la conflictividad social suscitada por la crisis económica.

A nivel institucional, en 1994, tuvo lugar la reforma de la Constitución Provincial. Esta se realizó mediante enmienda y fue sometida a referéndum. Entre las modificaciones introducidas en material electoral se encuentra la reelección permitida por un período y el cambio de un sistema mayoritario de distribución de votos para conformar la legislatura a uno proporcional con un umbral del 3% de los votos.

El gobierno de Felipe Sapag tampoco pudo desprenderse de la crisis económica y social que estaba viviendo el país. De hecho, al poco tiempo de asumir su gestión, anunció la quita del 20% del plus por zona desfavorable a los todos los estatales. Esto le significó un duro enfrentamiento con los sindicatos ATE y ATEN y la judicialización del reclamo. El empleo público fue la otra herramienta usada por Sapag para detener el avance del desempleo en la

²⁵ El Decreto 1757 de 1990 firmado por el entonces presidente Carlos Menem fue apelado por Salvatori antes de terminar su gestión. Este reclamo no fue continuado por Sobisch y recién se retomó en la quinta gestión de Sapag.

²⁶ Texto completo de la norma disponible en: <http://digesto.smandes.gov.ar/digesto.nsf/f937dc853f70ff5e0325676e0001a15c/65df7edf058046cecc12567e4001b5cfc?OpenDocument>.

²⁷ Decreto N° 1733 de 1995 reglamentario de la Ley Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional.

Provincia. Entre 1996 y 1999 ingresaron al Estado un 19% de nuevos empleados (Bilder y Díaz, 2001:15). Se registra, entonces, una reducción del salario público promedio pero, al mismo tiempo, un aumento de la cantidad de empleados.

En esos años, el MPN comenzó a perder las elecciones locales en los principales distritos de la provincia. En 1995 perdió la intendencia de Chos Malal, en manos de los candidatos radicales; en 1999, Zapala, en manos del Partido Justicialista y Neuquén, en manos del aliancista Horacio Quiroga. A partir de este hito, los vecinos perdieron la incertidumbre respecto a un cambio de signo político en el gobierno del distrito, ya que los intendentes opositores, en general, llevaron a cabo gestiones satisfactorias. No obstante, los votantes se mantuvieron conservadores a nivel provincial y la oposición no logró articular una opción que se presente como una alternativa viable al MPN. Uno de los principales desafíos mencionados es la falta de conocimiento que tienen los intendentes opositores por fuera de su distrito y la dificultad de generar alianzas entre sí. Como se pudo constatar en las entrevistas, la pérdida de las principales intendencias no terminó por socavar la ventaja electoral del partido a nivel provincial.

La segunda gestión de Sobisch mantuvo el mismo perfil cercano al gobierno nacional de la primera. Un ejemplo de ello es que antes del estallido económico y social de 2001, Sobisch le extendió la concesión a la empresa Repsol - YPF de Loma de la Lata por diez años más. Esta, vencía recién en 2017 y se realizó sin proceso de licitación a cambio de que la empresa invirtiera y radicara la mayor proporción de empleados en la provincia. Esta decisión sería luego fuertemente criticada ya que la concesión se realizó de manera ampliamente discrecional y mucho antes de lo que se esperaba. Hacia 2001-2002, se comenzaron a sentir los efectos positivos en el presupuesto provincial de la dependencia del precio del petróleo.

En 2007 Jorge Sapag ganó la gobernación neuquina. Jorge Sapag es hijo de Elías Sapag y fue el vicegobernador de Sobisch durante el periodo 1999-2003. De acuerdo con las opiniones de los entrevistados, en materia de política económica el gobierno de Sapag no distó mucho del de Sobisch. Existe una opinión generalizada de que este gobernador es el más ajeno a la ciudadanía neuquina, por lo que le costó mucho más que a Sobisch generar simpatizantes entre la población. En esta época la ventaja del MPN comienza a disminuir y debe ser compensada con colectoras que, si bien son muy leales al MPN son, al fin y al cabo, extrapartidarias. No obstante, el MPN continúa teniendo un retorno electoral favorable más allá de que su principal candidato sea menos carismático que los anteriores. De alguna manera, esto corroboraría la hipótesis de que al MPN se lo vota independientemente de la popularidad del candidato.

Como pudimos observar a lo largo de este breve recorrido histórico, los gobernadores del MPN afrontaron situaciones complicadas y de gran descontento social, especialmente una vez que fuera abandonado el estilo original de conducción del partido, basado en un Estado paternalista y cercano a la población. Sin embargo, el partido provincial sigue siendo el que mayor confianza genera entre la ciudadanía. El efecto de la historia de la provincia y del partido es uno de los principales factores que contribuyen con la ventaja que tiene el oficialismo. Esta preferencia de los neuquinos está explicada en gran parte también por el propio accionar de la oposición. Aún aliados y con una propuesta coherente, los partidos opositores no se presentan como una opción viable para los ciudadanos. Los neuquinos siguen apostando por el MPN a nivel provincial.

Conclusiones

Desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, el MPN nunca perdió una elección a gobernador en la provincia de Neuquén. Estas victorias continuas, además, se caracterizaron por marcadas -aunque con el paso del tiempo relativamente menores- diferencias de votos respecto del resto de los partidos. Esta falta de competitividad y alternancia afectó negativamente a la oposición y mitigó su visualización como una alternativa real de gobierno. De hecho, la solidez del partido en el campo electoral provocó que la principal competencia política se trasladara al interior del MPN. Si bien las internas alcanzaron puntos álgidos, nunca llegaron a provocar una ruptura en el Movimiento. Incluso, la alternancia de líderes también le brindó a la ciudadanía una sensación de cambio político, a pesar de que se tratara, finalmente, del mismo partido.

¿Cómo se genera esta ventaja?; ¿qué mecanismos operan en su reproducción y persistencia? Del estudio realizado de la VO en Neuquén se identifican dos elementos esenciales para comprender la primacía del MPN. Por un lado, el uso del monopolio de los recursos públicos, particularmente en la generación de empleo estatal. Por el otro, la visualización que tiene el partido en la provincia. Estos elementos se potencian con la falta de alternancia y de límites al uso de los recursos. Además, estas dimensiones están atravesadas por un factor exclusivo del MPN: existe la percepción de que fue el partido el responsable del desarrollo de la provincia. Esto le brinda al Movimiento un peso simbólico particular.

El monopolio de los recursos públicos le permite al oficialismo distribuirlos de forma tal de maximizar su desempeño electoral. En este informe se detectan tres mecanismos que aumentan la ventaja del MPN:

- *Empleo público:* Neuquén es uno de los distritos con mayores niveles de empleo público en la Argentina. La cantidad de empleados estatales representa alrededor del 40% de la PEA. Esta dependencia de la población respecto del Estado le asigna una importancia aún mayor a quien ocupa el gobierno. De hecho, los testimonios recabados coinciden en que éste es uno de los factores que explican, al menos parcialmente, el predominio electoral del MPN. El acceso a un puesto en el Estado o la movilidad dentro del mismo suele ser un beneficio otorgado por el partido. Por el contrario, el recorte de actividades o el traslado de personal a sectores menos atractivos suele ser un mecanismo de penalización.
- *Políticas sociales:* durante la primera etapa del MPN la afiliación al partido se traducía en una mayor probabilidad de acceso a planes de vivienda o trabajo en el Estado. A través del otorgamiento de asistencia social el gobierno provincial logró una gran presencia en el territorio. En las etapas posteriores, si bien la existencia de la ayuda social continuó siendo considerable, la calidad de la misma se fue deteriorando. Es común la discrecionalidad para la asignación de políticas sociales y esto permite el otorgamiento de incentivos selectivos.
- *Campañas:* existe un consenso general de que el MPN cuenta con una diferencia abismal de presupuesto para su promoción en época electoral con respecto de los partidos de la oposición. El lugar que ocupa en el Estado le permite acceder a mayores recursos. En época de campañas, los testimonios dan cuenta de que el contenido de la publicidad oficial es difícil de distinguir del de la publicidad electoral. Además, se registra una activa participación de los funcionarios del Estado en las campañas.

El haber sido gobierno desde que Neuquén es provincia le otorga al partido una visibilidad mucho mayor a la oposición. El MPN tiene más presencia entre los ciudadanos neuquinos. Esto se ve potenciado por el uso de los siguientes elementos:

- *Publicidad oficial*: no existe una percepción, entre los actores entrevistados, de que la publicidad del Estado se encuentre regulada. En efecto, existe una norma que contempla, de manera general, el uso de la pauta pero solo para medios gráficos. Las escasas limitaciones al uso y distribución de la pauta limitan la libertad de los medios. Al mismo tiempo, alimentan una relación entre medios y gobierno que es desfavorable para la oposición. Existe la percepción es que el oficialismo se encuentra en campaña permanente.
- *Penetración territorial*: desde su nacimiento la construcción del MPN poder se forjó desde lo local. El partido cuenta con una mayor presencia en el interior de la provincia, sobre todo en las localidades más chicas. Allí, el Estado está altamente asociado al MPN. En los municipios más importantes, el trabajo territorial se divide por barrios y se concentra en los más carenciados. Los mecanismos del trabajo barrial refieren al uso y reparto de recursos. Los referentes son compensados con empleo estatal si su desempeño durante el proceso electoral fue satisfactorio.
- *Políticas públicas*: la estrategia del MPN ha sido, desde sus inicios, el distinguirse del Estado nacional y consolidarse como un partido provincial que trabaja para su gente sin doblarse a las directivas de Nación. El discurso de defensa de lo local genera aceptación entre la ciudadanía neuquina que vota sistemáticamente al partido para los cargos provinciales. Existe la idea de que para gobernar la provincia se necesita de un aparato más importante y la oposición apenas es conocida en los distritos que gana.

Los elementos mencionados favorecen la configuración de la ventaja que tiene el MPN por sobre los partidos opositores. En los últimos años ha disminuido su magnitud y algunos distritos importantes pasaron a estar en manos de la oposición. Sin embargo, el voto del ciudadano para los cargos provinciales está orientado a preservar el status quo. La incertidumbre que genera un potencial cambio aumenta con el correr del tiempo. La existencia de una oposición que nunca fue gobierno en la provincia hace más proclive que la decisión electoral de los neuquinos sea conservadora para este nivel.

Anexo 1

Metodología y Fuentes de Información

Para la elaboración de este documento se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave para el análisis de la VO en la provincia de Neuquén. El trabajo de campo fue desarrollado en noviembre de 2012. El objetivo del mismo fue obtener y analizar las opiniones y percepciones de informantes clave respecto de las condiciones de la competencia democrática en la provincia de Neuquén. Particularmente, se buscó detectar si existe la percepción de que la competencia electoral en la provincia tiene lugar en condiciones de relativa equidad o si, por el contrario, los oficialismos tienen una ventaja estructural en las elecciones. También se buscó identificar cuáles son las fuentes percibidas de esa ventaja y cómo operan.

A continuación se presenta la lista de actores entrevistados:

Entrevistado y pertenencia partidaria

Concejal de la ciudad de Cutral Có, Proyecto Sur

Concejal de la ciudad de Neuquén y abogado sindical CTA, UNE

Concejal de la ciudad de Neuquén y ex funcionario del gobierno provincial en el Ministerio de Economía, MPN

Concejal de la ciudad de Neuquén y ex intendente de la ciudad, MPN

Diputado Nacional, ex candidato a intendente de la ciudad de Neuquén y ex funcionario provincial, MPN

Dirigente sindical, ATEN

Ex gobernador de la provincia de Neuquén y actual funcionario provincial, MPN

Ex referente barrial del MPN y actual funcionario del gobierno provincial

Funcionario del gobierno nacional, ANSES

Funcionario del gobierno provincial, Secretaría de Estado de la Gestión Pública y Contrataciones, MPN.

Funcionario del gobierno provincial, Subsecretaría de Prensa, MPN

Funcionario del gobierno provincial, Subsecretaría de Gobierno Locales e Interior, MPN

Historiador, Universidad Nacional del Comahue

Historiadora, Universidad Nacional del Comahue

Legislador provincial, Frente Grande

Legislador provincial, Frente Grande-MUN

Legislador provincial, Movimientos Libres del Sur

Legislador provincial, MPN

Legislador provincial, PJ

Periodista, Diario La Mañana de Neuquén

Periodista, Diario Río Negro

Periodista, Radio y Diario 8300

Referente barrial, Barrio del oeste de la ciudad de Neuquén, PJ

Sociólogo, Universidad Nacional de Buenos Aires

Nota: Dado que algunos entrevistados pidieron anonimato, la lista no consigna los nombres y apellidos de los entrevistados.

Anexo 2

Tabla 3. Resultados electorales municipales 2011

*	Municipios - Gov. Locales	Hab 2001 **	Intendentes 2011	Partido Político	Partido Reelecto
Municipios de Primera Categoría	Neuquén capital	203.190	Horacio Quiroga	Coalición Cívica	NO
	Cutral-Co	33.995	Ramón Solano Rioseco	Alianza Para la Victoria	NO
	Zapala	31.534	Soledad Martínez	Frente Grande	NO
	Centenario	28.956	Javier César Bertoldi	PJ	NO
	Plottier	25.186	Andrés Peressini	Frente Para la Victoria	NO
	San Martín de Los Andes	23.519	Juan Carlos Fernández	Partido Vecinal Solidaridad Sanmartinense	NO
	Plaza Huincul	12.273	Juan Carlos Giannattasio	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Chos Malal	11.721	Rolando Figueroa	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Junín de Los Andes	10.592	Juan Domingo Linares	PJ	NO
	Rincón de Los Sauces	10.129	Marcelo Rucci	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Villa La Angostura	7.526	Roberto Cacault	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Senillosa	6.394	Víctor Hugo Moenne Loccoz	Movimiento Popular Neuquino	SI
Municipios de Segunda Categoría	San Patricio del Chañar	5.063	Ramón Ángel Soto	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Las Lajas	4.673	Raúl Humberto Monti	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Loncopué	4.323	María Fernanda Villone	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Aluminé	3.720	Andrés Gabriel Méndez	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Piedra del Águila	3.372	María Adriana Figueroa	PJ	NO
	Picún Leufú	3.222	Leonardo Casamajou	Coalición UNE	NO
	Vista Alegre	2.857	Marcelo Pieroni	Agrupación Vista Alegre	NO
	Andacollo	2.627	Raúl Aravena	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Mariano Moreno	2.225	Juan Carlos Valenzuela	Coalición UNE	NO
	Buta Ranquil	2.221	Hugo Zalazar	Movimiento Popular Neuquino	SI
Municipios de Tercera categoría	Añelo	1.742	Darío Díaz	Movimiento Popular Neuquino	NO
	El Hucú	1.399	David Jesús Sánchez	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Las Ovejas	1.312	Nicomedes Navarrete	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Barrancas	1.098	Juvenal Urrutia	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Villa El Chocón	957	Nicolás Di Fonzo	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Huinganco	910	Ceferino Víctor Moya	Movimiento Popular Neuquino	SI
	El Cholar	887	Eduardo Carrasco	Movimiento Popular Neuquino	SI
Bajada del Agrio	872	Mario José Castro	Movimiento Popular Neuquino	SI	

Comisiones de Fomento	Las Coloradas	833	Mercedes Lucrecio Varela	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Tricao Malal	791	Paulo Martín González	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Taquimilán	682	Juan Carlos Montesino	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Los Miches	626	Víctor Orlando Ortega	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Caviahue-Copahue	475	Oscar César Mansegoza	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Villa Traful	503	Nicolás Osvaldo Lagos	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Varvarco / Invernada Vieja	377	Martín Emiliano Medel	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Manzano Amargo	344	Alfonso Rubén Aravena	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Villa del Nahueve	326	Héctor Octavio Latorre	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Villa Pehuenia	298	Sandro Badilla	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Santo Tomás	290	Rafael Andrés Vázquez	PJ	NO
	Guañacos	289	Graciela Noemí Arévalo	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Sauzal Bonito	289	Zenón Vicente Sandoval	PJ	NO
	Los Catutos	281	Ramón Mercado	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Chorriaca	180	José Victoriano Burnes	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Paso Aguerre	177	Martín Alejandro Carrupán	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Ramón Castro	111	Hugo Orlando Sánchez	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Octavio Pico	107	Silvia Cruces	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Villa Curí Leuvu	103	Aldolfo Pérez	Movimiento Popular Neuquino	NO
	Aguada San Roque	s/d	Viviana Antonia Moyano	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Covunco Abajo	s/d	Sergio Ariel Montecino	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Coyuco-Cochico	s/d	Domingo Rodríguez	Movimiento Popular Neuquino	SI
	El Sauce	s/d	Fabián Edgardo Lauquen	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Los Chihuidos	s/d	Gabriel Fabián Rojas	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Pilo Lil	s/d	Norberto Alejandro Ocares	PJ	NO
	Quili Malal	s/d	Altidoro José López	Movimiento Popular Neuquino	SI
	Villa del Puente Picún Leufú	s/d	Ramón Andrés Ariel Cuevas	PJ	NO
		455.577			

* Categorización de acuerdo a INDEC. // ** Fuente Habitantes 2001: INDEC.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Dirección Provincial de Estadística y Censos, 2012.

Anexo 3

Tabla 4. Marco legal del financiamiento de campañas políticas en la provincia de Neuquén

Financiamiento Público regulado	NO. Ley 716, Capítulo XIII. Prevé la posibilidad del financiamiento público, aunque no compromete al Estado provincial en el sostenimiento de los partidos ni crea ningún mecanismo específico.
Ley fija criterios claros para la asignación de fondos públicos	NO. Ley 716, Capítulo XIII. Prevé la posibilidad del financiamiento público, aunque no compromete al Estado provincial en el sostenimiento de los partidos ni crea ningún mecanismo específico.
Ley regula financiamiento privado	SI. Ley 716. Capítulo XIII. La legislación provincial contempla la posibilidad de que los partidos reciban donaciones privadas, y establece algunas restricciones generales al respecto.
Existen montos máximos para donaciones de personas físicas	NO. Ley 716. Capítulo XIII. La ley orgánica de partidos políticos establece algunas restricciones y condiciones a los aportes de individuos pero no fija montos máximos.
Existen límites para las donaciones de personas jurídicas	NO. Ley 716. Capítulo XIII. La ley orgánica de partidos políticos establece algunas restricciones y condiciones a los aportes de personas jurídicas pero no fija montos máximos.
Existen límites a los gastos que pueden realizar los partidos	NO. Ley 716. Capítulos XIII y XIV. La ley orgánica de partidos políticos establece un régimen de control patrimonial al que están sujetos los partidos provinciales y municipales pero no fija montos máximos para los gastos que éstos pueden realizar.
Las donaciones a candidatos y partidos políticos deben hacerse públicas	SI. Ley 716, Art. 70, inciso b. Los partidos deben presentar al finalizar cada ejercicio, a la Justicia Electoral, el Estado Anual de su patrimonio, cuenta de gastos y recursos o inventario de bienes, suscritos por Contador Público Nacional y por los órganos de fiscalización del Partido. Dicho estado contable será publicado durante un día en el BO.
La ley exige que las finanzas de los partidos sean sometidas a una auditoría independiente	NO. Ley 716, Capítulo XIV. La norma exige que los partidos presenten estado contable detallando sus ingresos y egresos una vez al año y después de cada elección ante la Justicia Electoral de la provincia. La información es publicada por un día en el BO y se pone a disposición de los interesados que pueden revisarla y hacer observaciones, pero la norma no exige que la Justicia Electoral realice auditorías sobre la misma.
Existe una agencia encargada de monitorear el financiamiento de los partidos	SI. Ley 2250 de creación del juzgado electoral. Art. 2, inciso 12. La norma establece que corresponde al juzgado electoral de la provincia ejercer el control y fiscalización patrimonial de los partidos.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de las leyes 716 y 2250 de la provincia de Neuquén.

Bibliografía

- Bilder, E. y Díaz, N. (2001). Diez años de convertibilidad y desempleo. Artículo elaborado para el *5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*.
- Bucciarelli, M.; González, A. y Scuri, M. (1998). Radicales y peronistas en la conformación del sistema político neuquino. *Revista de Historia*. N° 7. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue EDUCO. Neuquén.
- Colantuono, M. y Vives, G. (1999). Efectos socioterritoriales del proceso de ajustes en una Provincia Argentina: El caso Neuquén. Trabajo presentado en *I Encuentro Humboldt*. Buenos Aires 1 - 5 noviembre de 1995.
- Favaro, O. (1995). El Movimiento Popular Neuquino, 1961 y 1973 ¿Una experiencia neoperonista exitosa?. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*. N° 8. Santa Fe.
- Favaro, O. (2005). El 'modelo productivo' de provincia y la política neuquina. En Favaro, O. (Coord.) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina*. La Colmena. Buenos Aires.
- Favaro, O. (2010). Luces y sombras en la vigencia y políticas de un partido provincial argentino: el Movimiento Popular Neuquino, 1983-2010. En *Sociohistórica. Cuadernos del CISH (Centro de Investigaciones sociohistóricas)*. Universidad Nacional de La Plata.
- Favaro, O. (2011). Sociedad y política. La concordancia de dos sustantivos en el Neuquén del siglo XX-XXI. Trabajo presentado en las *V Jornadas de Historia Política*. Programa de Historia Política, USAM.
- Mases, E. y López Cuminao, M. (2012). La luz de un fósforo fue. Auge y decadencia de la Unión Cívica Radical Intransigente neuquina (1957-1962). Camino Vela, F. (Comp.) *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue EDUCO. Neuquén.
- Masses, E y Gallucci, L. (2012). Los partidos provinciales en la Patagonia. Una mirada comparativa sobre tres casos: MPN, PACH y PPR. *El Mundo de la Política en la Patagonia Norte*. Vela, F. (comp). Universidad Nacional del Comahue. Neuquén
- Rafart, G. y Gallucci, L. (2012). Predominio electoral, fragmentación partidaria y estrategias adaptativas. Las transformaciones en el sistema de partidos de la provincia de Neuquén (1983/2011). *La política democrática en la Patagonia: predominios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro*. Neuquén
- Taranda, D. (2005). Neuquén: las características de su PBG y la dinámica de la ocupación según los censos de 1991 y 2001. *Revista de Historia*. N° 10. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

- Taranda, D. (2010). Clientelismo político en la Provincia del Neuquén 'Actores' y 'Mediadores' Discrepancias y conflictos. Proyecto presentado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- Taranda, D. (2012). Los orígenes del Movimiento Popular Neuquino en la Provincia de Neuquén. El Mundo de la Política en la Patagonia Norte. Vela, F. (comp). Universidad Nacional del Comahue. Neuquén
- Vaccarisi, M. y Godoy, A. (2005). El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales. En Favaro, O. (Coord) Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina. La Colmena. Buenos Aires.
- Schiumerini, L. y Page, M. (diciembre de 2012). El efecto "cancha inclinada": ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°115. Buenos Aires: CIPPEC.
- Schiumerini, L. (2013 de pronta publicación). ¿Por qué hay una ventaja del oficialismo en las provincias argentinas?. Segundo Informe desarrollado en el marco del proyecto de CIPPEC *Fortaleciendo la reforma electoral: aportes para reducir el sesgo pro-oficialista y fortalecer la equidad en la competencia electoral.*

Sitios web consultados:

Atlas Electoral de Andy Tow: <http://towsa.com/andy/>. Consultado en 2012.

Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén: <http://www3.neuquen.gov.ar/dgecyd/inicio.asp>. Consultado en 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>. Consultado en 2012.

Acerca de las autoras

Luciana Polischuk: analista del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (Universidad Nacional de San Martín).

María Victoria Quayat: consultora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC durante 2012. Licenciada en Ciencia Política y Gobierno (Universidad Torcuato Di Tella)

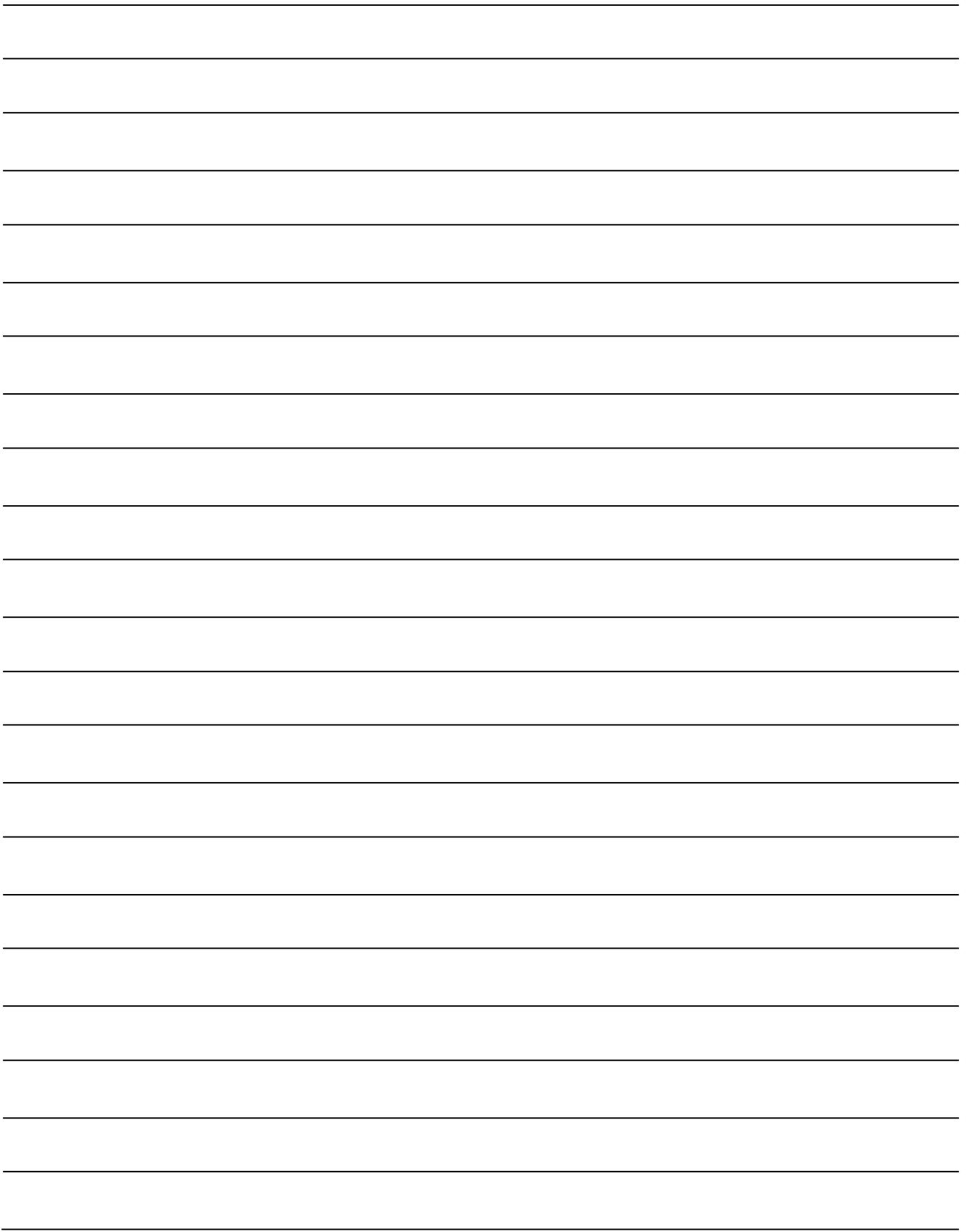
Para citar este documento: Polischuk, L. y Quayat, María Victoria (agosto de 2013). La Ventaja del oficialismo en Neuquén. *Documento de Trabajo N° 111*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Embajada de la República Federal de Alemania en Argentina.



DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org