



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Licenciatura en Ciencia Política**

**MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO: SU PARTICIPACIÓN  
EN EL NIVEL PROVINCIAL Y NACIONAL**

**Autor: Axel Mc Callum**

**Legajo: 21141**

**Mentor: Julián Gadano**

**Victoria, mayo 2013**



Universidad de  
**San Andrés**

## INDICE

Capítulo 1	p. 4
<u>Sección I</u>	p. 28
Capítulo 2	p. 29
Capítulo 3	p. 42
Capítulo 4	p. 53
<u>Sección II</u>	p. 65
Capítulo 5	p. 66
Capítulo 6	p. 100
Bibliografía	p. 106
Anexo	p. 116
Anexo de Hidrocarburos	p. 126



# CAPITULO 1

## Introducción

La República Argentina es un país federal, en la cual desde la reinstauración de la democracia en 1983 la presidencia ha sido disputada entre dos grandes partidos, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) (Jones & Hwang 2005a; Mustapic 2011; Torre 2003; Calvo y Escolar 2005). Mientras que en las provincias urbanas existe un elevado nivel de competencia política, en las provincias de menor población en el interior del país es común encontrar la predominancia de un partido, generalmente el PJ (Ardanaz et al. 2011).

Sin embargo, observando los partidos que han gobernado en las diversas provincias a lo largo de las últimas tres décadas se observan casos en los que la gobernación ha sido ejercida por partidos provinciales que no están alineados a los programas políticos de los partidos nacionales. A raíz de esto nace la pregunta: *¿cómo puede un partido provincial ser exitoso electoralmente y mantener su autonomía en el plano nacional?* Es decir, cómo puede una fuerza provincial competir localmente con partidos nacionales con mayores recursos y mantener su autonomía política de estos a lo largo del tiempo y no ser vencido o cooptado por los partidos más grandes. De los partidos provinciales, se destaca el caso del Movimiento Popular Neuquino (MPN), agrupación que debido a su éxito electoral ha gobernado Neuquén ininterrumpidamente entre 1983 y 2011, ganando las ocho elecciones de gobernador disputadas en el periodo con un piso de 44.2% de los votos y obteniendo un máximo de 61.16%. Sumado a esto, en el mismo periodo, el MPN ha sido el partido con mayores votos en los comicios para representantes en la legislatura provincial, teniendo una mayoría de la cámara entre 1983 y 1999, y a partir de este año siendo la primera fuerza aunque sin contar

con mayoría propia. Se trata de un partido que desde sus comienzos en 1962 ha sido el actor principal en el sistema político neuquino.

La teoría propuesta aquí es que para afianzarse en el poder, el MPN lleva a cabo una doble estrategia. En el plano local domina la competencia partidaria. Sin ser un partido hegemónico, concentra gran poder dentro de la provincia, y refuerza su vínculo con el electorado a través de prácticas clientelares y de patronazgo, estrategia común entre los gobernadores argentinos (Benton 2002; Calvo y Murillo 2004; Giraudy 2007; Scherlis 2010). En el plano nacional, investigaciones académicas destacan la importancia de los gobiernos provinciales en el armado de coaliciones por parte de los presidentes y el papel que juegan las transferencias fiscales como instrumento de negociación (Gibson & Calvo 2000; Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001; Giraudy 2007; Saiegh 2002). Las provincias más dependientes económicamente de las transferencias del gobierno central tienen una menor autonomía ya que dependen del apoyo del Gobierno Nacional. A raíz de esto, un partido provincial independiente<sup>1</sup> requiere de cierta autarquía financiera para no verse atado al presidente de turno. Sumado a esto, Gibson (2005) también demuestra la importancia que tiene para los gobernadores negociar su apoyo legislativo en el Congreso Nacional a cambio de la no interferencia del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en la política provincial.

Por lo tanto, en esta investigación la variable dependiente es el éxito electoral del MPN entre 1983 y 2011 en las elecciones de ejecutivo provincial (gobernador), legislativo provincial (diputados), y diputados nacionales. Por su parte, las variables independientes son en el plano local la utilización de reparto en forma de patronazgo y disponibilidad de recursos para

---

<sup>1</sup> Por *independiente* se entiende un partido con autonomía en su toma de decisiones y ejecución de acciones. Un partido político independiente no responde a otras autoridades partidarias más que las propias. En el caso de un partido provincial, también significa que este no responde a organizaciones nacionales. Si bien circunstancialmente puede mantener alianzas con partidos nacionales, al hacerlo no pierde su identidad propia ni se subyuga frente a la autoridad de estos otros.

mantener un elevado gasto corriente. En el plano nacional, es importante considerar la autonomía financiera de la provincia y la negociación de apoyo legislativo con el oficialismo nacional.

Para estudiar esto, por un lado se analizan estadísticas electorales y las finanzas públicas provinciales. A través de estas se determina que en el sistema político neuquino existe un partido dominante pero no hegemónico. El MPN es la principal fuerza política pero no concentra la totalidad del poder en el territorio y, que de hecho, ha sufrido una progresiva pérdida de votos en los últimos quince años. Si bien el MPN ha sido exitoso electoralmente, no tiene un poder hegemónico sobre el sistema político y no controla la competencia política. El caso neuquino es de un sistema de partido *predominante* en el que además del partido predominante existen otros partidos que compiten, con mayor o menor efectividad, por el poder (Sartori 1987). En la provincia de Neuquén no existe un sistema que perpetúa al oficialismo en el poder, sino que existe un competidor más exitoso que los demás.

El análisis de los ingresos y gastos de la provincia, muestra que el MPN logra su dominancia en parte a través de un elevado gasto público, sobre todo en el rubro de empleo público, para la cual el gobierno cuenta con una importante masa de recursos que la provincia percibe en forma de regalías cobradas por la producción y extracción de hidrocarburos en la provincia. Sumado a los ingresos propios, Neuquén, como todas las provincias, recibe un porcentaje de su financiamiento de transferencias fiscales en la forma de la Coparticipación Federal. Pero a diferencia de otras provincias, la suma de la coparticipación y los recursos propios le otorga al gobierno provincial un elevado grado de autonomía financiera instrumental en su independencia política de los partidos nacionales.

Para estudiar las negociaciones entre el gobierno provincial y el nacional en torno al apoyo legislativo, en una segunda sección se adopta un enfoque cualitativo analizando fuentes periodísticas, trabajos académicos y fuentes primarias (discursos, actas de votación del Congreso) buscando identificar las motivaciones del voto en el Congreso de los legisladores del MPN. Se muestra que el partido ha estado dispuesto a negociar su apoyo con todas las presidencias desde 1983, y en muchos casos lo hizo a cambio de recursos o beneficios para la provincia. Aún así, eso no se traduce en un apoyo automático al oficialismo ya que en reiteradas ocasiones el MPN por cuestiones ideológicas, estratégicas o de coyuntura política ha votado en contra del partido del presidente. Para decirlo de otra manera: el MPN está abierto a la negociación con el partido del presidente, pero ello no significa que necesariamente lo haga, si no percibe un beneficio o si le implica elevados costos.

El estudio de un caso en profundidad tanto con herramientas cuantitativas como cualitativas permite identificar con claridad los mecanismos intervinientes en la teoría propuesta. Como resultado, entiendo que este trabajo contribuye en la elaboración y ejemplificación de una teoría de supervivencia de partidos provinciales en países federales donde la competencia política está dominada por partidos nacionales. Sin embargo, este es tan sólo un avance exploratorio que requiere ser complementado con un análisis comparativo de un mayor número de casos para analizar el alcance de la teoría tanto en el sistema político argentino cómo en otros países.

### **Problema de Investigación**

Desde el retorno a la democracia de 1983 en Argentina, el régimen político se ha mantenido estable en el plano nacional, superando crisis institucionales, sociales y económicas. En este

contexto democrático y de competencia partidaria dos partidos han sido los principales contendientes por el poder: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) (Jones & Hwang 2005a; Mustapic 2011; Torre 2003). El desempeño electoral de la UCR se ha ido mermando desde 1983<sup>2</sup>, proceso que se aceleró a partir del fracaso del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Su electorado lo ha abandonado y su espacio en el espectro político nacional es disputado por una serie de partidos más pequeños y homogéneos (Torre 2003). Sin embargo, durante casi dos décadas la UCR fue una de las dos fuerzas políticas nacionales competitivas, y en las últimas tres décadas fue uno de los tan sólo dos partidos que han logrado ganar las elecciones presidenciales. De acuerdo con esta observación, Jones y Hwang sostienen “varias veces, a lo largo del tiempo, algún ‘tercer partido’ logró cierto grado de preeminencia nacional. Sin embargo, hasta el día de hoy, cada uno de estos partidos ha visto evaporarse su base electoral tras, solamente, un puñado de elecciones” (2005a; p. 220).

Para entender el poderío de estos dos partidos, es importante ver su dominancia en el plano sub-nacional. En este periodo el peronismo ha retenido la gobernación de la mayoría de las provincias, mientras que el radicalismo ha sido el único otro partido capaz de ganar y retener gobernaciones en múltiples provincias de manera simultánea<sup>3</sup>. No sólo que estos partidos han ganado en numerosas elecciones a gobernador en varias provincias, sino que también en muchos casos han retenido el cargo de manera sostenida en a lo largo del tiempo en determinadas provincias (ver Tabla 1 en Anexo). Dos casos históricos son la dominancia del PJ en la provincia de Buenos Aires donde no ha perdido una elección desde 1987, o el predominio de la UCR en Río Negro donde gobernó entre 1983 y el 2011, finalmente siendo

---

<sup>2</sup> Juan Carlos Torre sostiene que “a partir de 1983 la UCR fue devolviendo votos hacia el centro-derecha y hacia el centro-izquierda del espectro electoral, favoreciendo al crecimiento de terceras fuerzas” (Torre 2003; p. 650).

<sup>3</sup> También en Ardanaz, Leiras & Tommasi (2011).



desplazado por el Frente para la Victoria. Aún más impresionante son aquellos provinciales en los que no ha habido alternación del partido en el poder. En Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luís y Santa Cruz el peronismo ha gobernado de manera ininterrumpida durante treinta años, entre 1983 y 2013.

Los periodos prolongados de gobierno nos llevan a mencionar otro rasgo del sistema político argentino. Si bien la competencia política se desenvuelve en un contexto democrático en el plano nacional, existen algunas provincias con credenciales democráticas dudosas, o por lo menos, en los cuales la alternación partidaria en el poder es extremadamente baja. Ardanaz, Leiras y Tommasi sostienen que en el plano sub-nacional hay un patrón común en las provincias: “están caracterizadas por dominancia ejecutiva, competencia partidaria limitada y lazos políticos clientelares”<sup>4</sup> (2011; p. 15). La competencia política tiende a ser menor en las provincias más pequeñas y es en estas donde se destaca dominancia del peronismo. Calvo y Murillo explican que controlar estas provincias es importante en la política argentina debido a su sobre-representación en el Congreso<sup>5</sup>, y que en hacerlo el PJ tiene una ventaja sobre la UCR debido al uso más efectivo del patronazgo que realizan (2006) y el mayor acceso a recursos estatales. El mayor acceso a recursos se da porque las provincias marginales, gobernadas en su mayoría por el PJ son las más beneficiadas por la distribución de recursos fiscales nacionales (Calvo y Murillo 2006). El uso más efectivo del patronazgo es una consecuencia de que el electorado peronista tiende a ser de un nivel socio-económico más bajo que el del radicalismo (Calvo y Murillo 2004). Estos autores explican que una de las

---

<sup>4</sup> Traducción propia.

<sup>5</sup> Este fenómeno se debe a las distorsiones en la representación provincial. Todas las provincias eligen tres senadores al Congreso Nacional, independientemente de su población, por lo cual requiere menos votos ser electo senador en Tierra del Fuego que en Buenos Aires. En la Cámara de Diputados existe un efecto similar aunque menos pronunciado causado por el mínimo de 5 diputados por provincia y una cuota fija de 257 representantes entre todas las provincias. En consecuencia, las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego tienen 11.7% de las bancas en la Cámara de Diputados (25% en el senado) con tan sólo 3.9% de la población del país (Calvo y Murillo 2006).

principales herramientas del patronazgo es el empleo público, y que al distribuir las vacantes hay un *trade-off* entre cantidad de empleados y el salario que se le paga (siendo el salario una función de los requisitos de habilidad y educación necesarios para el empleo en cuestión). La UCR históricamente ha apelado a un electorado de clase media y media-alta, que demanda mayores retribuciones por su trabajo, y por lo tanto debe elegir pagar salarios más altos a menos empleados. Mientras tanto, el PJ tiene el apoyo de la clase trabajadora y baja, con lo cual puede ofrecer empleos con baja ‘calificación’, pagando salarios más bajos a una mayor cantidad de personas. Por lo tanto, asumiendo una relación positiva entre empleo público y apoyo electoral, el PJ podrá apelar a una mayor proporción de su base electoral.

A partir de este escueto análisis, se pueden enunciar tres premisas que resumen algunas características sobre el sistema político argentino:

1. En primer lugar, que en las últimas tres décadas dos partidos dominaron la competencia política<sup>6</sup>.
2. En segundo lugar, que el peronismo predomina en el interior del país, ganando una mayoría de las elecciones. Esta premisa se desprende por un lado de la observación de los resultados electorales, y por otro lado a partir de las teorías de Calvo y Murillo.
3. En tercer lugar, el sistema político argentino se caracteriza por una fuerte dominancia por parte de ciertos partidos en determinadas provincias<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A pesar que la influencia de la UCR posterior al 2001 ha disminuido.

<sup>7</sup> Este fenómeno es comúnmente llamado *caudillismo*, cuando un individuo o familia dominan la política local: Rodríguez Saa en San Luis, Juárez en Santiago del Estero o los Saadi en Catamarca.

Estas premisas sirven para explicar una gran proporción de los gobiernos provinciales, pero existen algunas excepciones. Una de ellas es el Movimiento Popular Neuquino (MPN) que ha gobernado la provincia durante todo el período que analiza este trabajo, es decir entre 1983 y 2013. Si se parte de la tercera premisa, la dominancia del MPN en la provincia no es extraña ni se distingue demasiado de otros casos de partido dominante en distintas provincias. Lo que sí hace singular a este caso es su discordancia con las primeras dos premisas. Las provincias que se convierten en feudos de determinados partidos, suelen estar dominados por facciones locales de partidos nacionales<sup>8</sup>, pero el MPN es el único partido provincial que ha permanecido en el poder a lo largo de las tres décadas de democracia. Existen fuerzas políticas locales que son exitosas en sus distritos así como el PRO<sup>9</sup> en Capital Federal, el Partido Social Patagónico en Tierra del fuego o el Pacto Autonomista Liberal en Corrientes, pero ninguna ha podido mantenerse en el poder por un período prolongado.

En consecuencia, el caso del Movimiento Popular Neuquino deja en evidencia una inconsistencia en la literatura y una anomalía en el sistema político argentino. Por un lado, a priori es peculiar que un partido provincial perdure tanto tiempo en el poder, venciendo en reiteradas ocasiones a las principales fuerzas políticas del país. Por otro lado, debido a las características socio-económicas de la provincia, uno esperaría según la teoría de Calvo y Murillo que el peronismo tenga importantes ventajas electorales. Sin embargo, el PJ no ha logrado ganar ninguna elección a gobernador en Neuquén. En otras palabras, no existe una explicación intuitiva sobre cómo el MPN ha logrado su éxito prolongado sin pertenecer a uno de los partidos nacionales más importantes y la propuesta de la presente investigación es

---

<sup>8</sup> Por ejemplo el peronismo en San Luis o en Formosa.

<sup>9</sup> Si bien el PRO tiene aspiraciones nacionales e incluso presidenciales, en la actualidad sólo gobierna en la Ciudad de Buenos Aires y en el partido de Vicente López (GBA), y es siguiendo este criterio que lo clasifico como partido “local”.

atender a esta incógnita. Es por eso que nace la siguiente pregunta: *¿cómo puede un partido provincial ser exitoso y mantener su autonomía en el plano nacional?*<sup>10</sup>

Las mismas teorías que explican la predominancia del peronismo en las provincias marginales y aquellas que explican la concentración de poder en ciertos estados sub-nacionales pueden ayudar a explicar cómo un partido puede ser exitoso en el plano provincial, y el objetivo de esta investigación es ver si estas aplican al caso neuquino. Pero por otro lado, la propuesta original es analizar la estrategia aplicada por el MPN para mantener su autonomía en el plano nacional.

### **Estado de la Cuestión**

En los últimos 15 años se ha profundizado una rama de la investigación académica que pone énfasis en el carácter federal del sistema político argentino, abriendo el foco analítico a la plétora de subcomponentes que conforman el régimen y no limitándose únicamente al estudio de Congreso y el Poder Ejecutivo Nacional (Sin & Palanza 1997; Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001; Benton 2002; Falleti 2003; Gélinau & Remmer 2003; Gibson 1997 y 2005; Gibson y Calvo 2000; Bonvecchi & Lodola 2009). Fundamentalmente, en los últimos tiempos la academia ha llegado al acuerdo que, a causa del diseño de las instituciones electorales argentinas, las provincias son el epicentro de la competencia política en el país (Mustapic 2011; Ardanaz et al. 2011). El principal argumento detrás de esto es que los límites

---

<sup>10</sup> Por *exitoso* se entiende simplemente que gane elecciones a lo largo del tiempo, y con *autonomía*, que se mantenga independiente de los principales partidos políticos.

provinciales coinciden con los distritos electorales y, en consecuencia, es en el territorio provincial donde se construye el poder político y se definen los resultados de los comicios:

*Las elecciones locales, la autoridad sobre las políticas y los recursos fiscales se combinan, entonces, para darles a los políticos locales un peso importante en la determinación de los resultados electorales locales y nacionales, así como la capacidad de protegerse de las tendencias políticas nacionales. Benton (2002; p. 105)*

Incluso los partidos políticos nacionales más exitosos construyen su apoyo sobre una coalición de partidos locales, y es por eso que es necesario estudiar la conformación del poderío de las agrupaciones provinciales para comprender su impacto en el plano nacional.

Como se ha visto en el apartado anterior, es un fenómeno recurrente en Argentina que un partido político o facción predomine en una provincia. En relación a esto existen un número de trabajos que investigan sobre las condiciones que favorecen la dominancia de estas agrupaciones y las estrategias empleadas para consolidar su poder. Esta literatura es vasta, pero una selección de trabajos relevantes puede ser agrupada según su tema de estudio en tres grupos:

1. Aquellos trabajos referidos al uso de estrategias clientelares y del patronazgo por parte de gobiernos provinciales.
2. Las investigaciones que ponen el foco en las implicancias políticas de la autonomía/dependencia financiera de los gobiernos provinciales de los ingresos recaudados por impuestos propios.

3. Las teorías acerca del armado de coaliciones nacionales y las negociaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional y los líderes políticos provinciales en torno al apoyo legislativo en el Congreso Nacional.

En cuanto a la literatura que analiza cómo los gobernadores utilizan los recursos económicos a su disposición para establecer vínculos de patronazgo y clientelismo con su electorado, y así asegurarse una porción significativa del voto<sup>11</sup>, se destacan los trabajos de Calvo y Murillo (2004 y 2006)<sup>12</sup>. Estos autores, encuentran que los gobernadores peronistas tienen una mayor oferta clientelar debido a que, por un lado dominan en provincias de bajos recursos que son las beneficiarias de grandes transferencias, y en segundo lugar porque cuando un copartidario está a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, como lo ha estado en 20 de los 28 años en cuestión, éste es más proclive a transferir fondos a gobernadores peronistas que lo que están aquellos presidentes de otro partido. Por el lado de la demanda, los gobernadores peronistas también encuentran una ventaja en que su electorado tiene un menor nivel educativo medio, por lo cual le es más barato proveer trabajo público a una mayor cantidad de simpatizantes. La UCR, por lo contrario, al apelar principalmente a las clases medias, no tiene tanto éxito con medidas clientelares precisamente porque lograr un impacto significativo implicaría altos costos.

Benton, por su parte, comparte el diagnóstico de Calvo y Murillo sobre el amplio uso del clientelismo como un derivado de las asimétricas transferencias fiscales a las provincias marginales. La autora sostiene que las elites provinciales aprovechan la discrecionalidad que poseen para alocar los recursos provenientes de ciertas transferencias fiscales para “compensar a los activistas y a los agentes políticos leales al partido y, de este modo, cultivar

---

<sup>11</sup> Aún que es importante tener en cuenta que el clientelismo por sí no les permite a estos gobernadores ganar elecciones con grandes márgenes.

<sup>12</sup> Ver también Remmer (2007) y Scherlis (2008)

el apoyo para sí mismos y los partidos que favorecen en las elecciones nacionales” (2002; p. 122). El principal indicador donde esto se observa es en las tasas de empleo público. Mientras que en las provincias pampeanas estas son de 32 personas cada 1000 habitantes, en provincias del interior asciende a 56 personas cada 1000 habitantes<sup>13</sup> (2002; p. 122). En líneas con esta investigación, Giraudy (2007) afirma que las transferencias de fondos para el pago de planes sociales por parte del ejecutivo nacional a los gobernadores (sobre todo a los peronistas) de provincias sobre-representadas, es utilizado como un instrumento clientelar:

*Provinces that are overrepresented in both the Senate and the House received more employment subsidies, suggesting that politicians might have used these programs to gain the support of overrepresented provinces that were crucial to build winning legislative coalition. Giraudy 2007; p. 35.*

El mecanismo para lograrlo era la transferencia de recursos a gobernadores o líderes políticos locales que en lugar de asignar los planes sociales a los más necesitados, frecuentemente empleaban criterios políticos y discrecionales para repartir los fondos.<sup>14</sup>

Es importante notar, cómo lo hace Remmer (2007) que si bien ciertos autores conceptualizan al patronazgo como una forma “desviada” de hacer política en un régimen democrático<sup>15</sup> (Diamond 1999; Fox 1994; Nazareno, Stokes y Brusco 2006), otro grupo de académicos considera que es una estrategia complementaria a la democracia. En este sentido Scherlis sostiene que el patronazgo no sólo es una herramienta de la política partidaria, sino que se ha

---

<sup>13</sup> Estadísticas del 2002.

<sup>14</sup> Ver Centro de Estudios Legales y Sociales (2003), Oviedo (2001) y Facchelli, Ronconi & Sanguinetti (2004).

<sup>15</sup> Por ejemplo Nazareno, Stokes y Brusco (2006) encuentran en el uso de recursos públicos con fines clientelares un objeto de preocupación y abocan su estudio a investigar el “mal” uso de los recursos públicos.

vuelto una de sus características principales: “el patronazgo se ha convertido en el principal recurso empleado para construir organizaciones partidarias contemporáneas en Argentina”<sup>16</sup> (2010, viii). Por su parte, la misma Remmer (2007) sostiene que los políticos tienen dos vías principales para construir apoyo político. Una es a través de la promesa de reparto de bienes colectivos a sectores amplios del electorado (política programática), y la otra, dirigir los recursos gubernamentales a sus colaboradores y electores (política de patronazgo). De acuerdo a estos trabajos, el patronazgo es un fenómeno común en las provincias argentinas y es una de las principales estrategias utilizadas por los partidos para mantener base de apoyo.

Un segundo grupo de trabajos son aquellos que analizan las implicancias del origen del financiamiento de los gobiernos provinciales que afecta la relación entre los gobiernos locales y su electorado. Aquí es importante recordar las características del rentismo estatal y sus efectos sobre la democracia. Hazem Beblawi (1987) definió a un *estado rentista*, como un estado cuya principal fuente de ingresos proviene de la generación de renta externa, cuyos ingresos son captados por una élite a través de, o en asociación con, el estado. Ross (2001) tomó esta noción, y profundizando la línea de los estudios sobre la 'maldición de los recursos', encontró un impacto negativo, sobre la democracia, de los ingresos estatales generados por la explotación hidrocarburífera o exportación de minerales. El autor considera que esto sucede a través de tres mecanismos causales de los cuales el primero es el más relevante para esta investigación dado que es el retomado por Carlos Gervasoni (2010). Este mecanismo, el que llama 'efecto rentista', resulta de la menor necesidad de cobrar impuestos significativos que tienen los estados con fuertes ingresos de rentas, y en consecuencia, al no pagar impuestos los ciudadanos, no se genera un vínculo de *accountability* con el Estado provincial. Además de esto, estos gobiernos usan los ingresos extraordinarios para aliviar la

---

<sup>16</sup> Traducción propia.



presión de demandas sociales a través del amplio uso del patronazgo (financiado por dichos recursos).

Gervasoni (2010) aplica teoría rentista a las provincias argentinas pero partiendo de los ingresos provinciales derivados del sistema de transferencias fiscales en Argentina. Esencialmente, por medio del sistema de coparticipación federal<sup>17</sup> se distribuyen los ingresos provenientes de los impuestos (en su mayoría cobrados por el gobierno nacional). De los impuestos recaudados, el 42% del total de los fondos son destinados a la Nación, mientras que un 57% a las provincias<sup>18</sup> para ser distribuidos luego, en una división secundaria, entre las mismas favoreciendo a las de menor población (Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001). El resultado es que un gran porcentaje de los presupuestos provinciales es financiado por estas transferencias y no con ingresos generados por impuestos propios (Gibson & Calvo 2000; Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001). Por lo tanto, Gervasoni concluye que a causa del origen de estos ingresos, el *accountability* vertical es bajo, y en consecuencia se genera un efecto rentista en el cual el gobierno provincial tiene mayor flexibilidad para gobernar.

Jones, Meloni y Tommasi (2012) refuerzan este punto, ya que los autores encuentran que el electorado en las provincias argentinas se caracteriza por premiar un elevado nivel de gasto público por parte del estado provincial, ya que perciben que no son ellos los que deben acarrear con los costos del financiamiento – precisamente debido a la estructura fiscal federal ya descrita por Gervasoni. Por lo tanto, las sucesivas administraciones pueden aprovechar

---

<sup>17</sup> La ley actual vigente es la Ley 21548 aprobada en 1988. Ver “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers” (Bonvecchi y Lodola 2009) para una descripción detallada de las transferencias entre el gobierno nacional y las provincias.

<sup>18</sup> El 1% restante son desviados a un fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATNs) distribuidos de manera discrecional.

los beneficios del gasto sin hacerse cargo de los costos ni las responsabilidades de recaudar los impuestos<sup>19</sup>.

Si bien contar con un presupuesto mayoritariamente financiado a través de transferencias fiscales es beneficioso en algunos aspectos para los gobiernos provinciales<sup>20</sup>, un tercer sector de la academia analiza cómo esto en el plano de las relaciones nación-provincia genera una mayor dependencia de los gobiernos nacionales. El trabajo de Gibson (2005) sobre la supervivencia de regímenes sub-nacionales autoritarios en un contexto de un estado nacional democrático desarrolla una teoría que es sumamente relevante a las relaciones entre gobiernos provinciales y nacionales<sup>21</sup>. Básicamente, esto es que los presidentes deben construir una coalición de apoyo político con los gobernadores de las provincias para poder llevar a cabo su proyecto de gobierno. Teniendo esto en mente, los gobernadores provinciales 'negocian' su apoyo en el plano nacional a cambio de la no interferencia, que se traduce en apoyo tácito, de la Nación en la provincia. Ardanaz et al. (2011) sostienen que esto aplica al caso argentino, donde los gobiernos provinciales negocian apoyo legislativo a cambio de favores fiscales<sup>22</sup>.

En relación a esto, el contexto institucional argentino genera un marco que no facilita acuerdos fiscales inter-temporales, y por lo tanto el resultado tiende a ser de políticas pobres y cortoplacistas en la que los gobernadores buscan asegurar ingresos en el presente, ya que, debido a la volatilidad institucional argentina, el futuro contrae muchas incertidumbres

---

<sup>19</sup> El esquema de transferencias tiene otras consecuencias identificadas por la literatura. Si bien puede beneficiar la autonomía de gobierno de las provincias, genera importantes problemas económicos ya que uno de sus principales efectos es el gasto y endeudamiento desmesurado (Eaton 2005).

<sup>20</sup> Por ejemplo Jones, Meloni & Tommasi (2012) sostienen que este diseño institucional le permite a los gobernadores mantener un elevado gasto público sin que esto le signifique costos electorales, y que por lo contrario el electorado premia el elevado gasto.

<sup>21</sup> Su aplicación no se limita sólo a gobiernos sub-nacionales autoritarios, también es útil para considerar la relación entre gobiernos democráticos tanto en el nivel provincial como nacional.

<sup>22</sup> Ver también Saiegh 2004

(Spiller & Tommasi 2000; Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001). El resultado es que aquellas transferencias fiscales de origen y aplicación discrecional (ver Bonvecchi & Lodola 2009), suelen ser usadas por el Poder Ejecutivo Nacional como una herramienta para el armado de coaliciones electorales y apoyo político<sup>23</sup> (Remmer & Wibbels 2000; Benton 2002; Eaton 2005). En este sentido, en el armado de coaliciones electorales nacionales, el peronismo ha direccionado fondos hacia las provincias sobre-representadas, donde pueden conseguir proporcionalmente un mayor apoyo político a un menor costo (Gibson y Calvo 2000). Giraudy (2010) sostiene que los gobiernos nacionales tienen más incentivos en invertir recursos en gobiernos sub-nacionales en los que los gobernadores controlan un porcentaje significativo de la delegación legislativa nacional, un mayor control político de la provincia (a través de redes clientelares), en donde tiene co-partidarios fuertes en distritos sub-provinciales y en especial en aquellas provincias con débiles cuentas financieras, las que son más dependientes de las transferencias del gobierno central, ya que esto le permite ejercer mayor presión sobre las mismas.

Por lo tanto, en el armado de coaliciones nacionales, hay dos variables influyentes. Una es el uso discrecional de transferencias fiscales a cambio de apoyo político, y otra, es el poder de negociación ejercido por las provincias del interior, que si bien cuentan con poblaciones chicas, tienen un mayor peso político relativo debido a su sobre-representación en el Congreso (Jones et al. 2002, Jones y Hwang 2005b). El Congreso Argentino se encuentra entre las legislaturas más sobre-representadas en el mundo. La Cámara de Diputados está compuesta de 257 miembros, electos en 24 distritos provinciales, siendo la cantidad de representantes proporcional a la población de su correspondiente distrito pero en la que se

---

<sup>23</sup> El ejemplo más analizado por la literatura es el del gobierno de Carlos Menem, en el que el presidente llevó a cabo reformas económicas drásticas en el plano nacional y las provincias más urbanizadas mientras el aparato estatal crecía en las provincias del interior (Gibson y Calvo 2000).

asegura un mínimo de 5 representantes por distrito. En consecuencia, las 6 provincias de menor población tienen un 3.9% de la población nacional y 11.7% de los escaños en la Cámara de Diputados, aumentando su capital político por sobre el peso de su población (Jones & Hwang 2005b). En contraste, la provincia de Buenos Aires con 39% de la población nacional tiene tan solo 27% de los diputados (Jones & Hwang 2005b). En el Senado de la Nación la sobre-representación es aún más aguda dado que cada provincia cuenta con 3 senadores, sin haber un ajuste por población. En el Senado, provincias como Neuquén con 565.242 habitantes o Tierra del Fuego con 133.694 habitantes tienen la misma cantidad de Senadores que la Provincia de Buenos Aires con 15.315.842 habitantes. En consecuencia debido a la baja relación de ciudadanos por representante en las provincias más pequeñas, es más redituable para los partidos políticos invertir en estas provincias debido a que, con menos votos, pueden conseguir una mayor representación legislativa.

Ahora bien, la literatura existente tiene un alto poder explicativo sobre las estrategias de los partidos nacionales en el armado de coaliciones, y como contraparte, cómo las facciones provinciales de dichos partidos, negocian su apoyo a cambio de recursos económicos. A su vez, estos recursos son utilizados por los gobiernos de las provincias para construir redes de patronazgo y clientelismo que refuerzan su control político de la provincia, aumentando su poder de negociación. Sin embargo, un estudio detallado de algunas provincias desvela falencias de las teorías explicadas. Estas ponen su foco sobre los partidos nacionales, en especial el peronismo, pero dejan de lado el rol que ocupan los partidos provinciales. ¿Cómo puede un partido provincial sobrevivir en el poder por un periodo de tiempo prolongado cuando no puede depender del apoyo de un co-partidario en la presidencia? La literatura no ofrece una respuesta concreta a esta pregunta. A su vez, analizando el papel de las provincias del interior en el sistema político argentino, el énfasis está puesto sobre aquellas gobernadas por el peronismo, dejando de lado las dinámicas que involucran aquellas gobernadas por

fuerzas provinciales autónomas. Mucho se ha investigado sobre la dinámica política sub-nacional, pero existen sectores aún no explorados. El aporte de esta investigación reside en analizar la aplicación de las teorías ya desarrolladas en casos por lo general ignorados, gobiernos sub-nacionales de partidos locales. En particular, esto profundiza el entendimiento sobre la realidad política argentina, donde conviven partidos nacionales con partidos locales exitosos. ¿Cómo logran sobrevivir estos partidos? ¿Qué estrategias emplean para lograrlo? ¿Cómo se diferencian estas de las empleadas por facciones locales de los partidos nacionales? Un estudio de caso del gobierno del Movimiento Popular Neuquino entre 1983 y 2011 en la provincia de Neuquén, ofrece una oportunidad para ahondar en el entendimiento de la política federal en general, en la que los presidentes deben armar coaliciones de apoyo tanto con gobiernos provinciales co-partidarios como con gobiernos sub-nacionales de fuerzas locales.

## **Teoría**

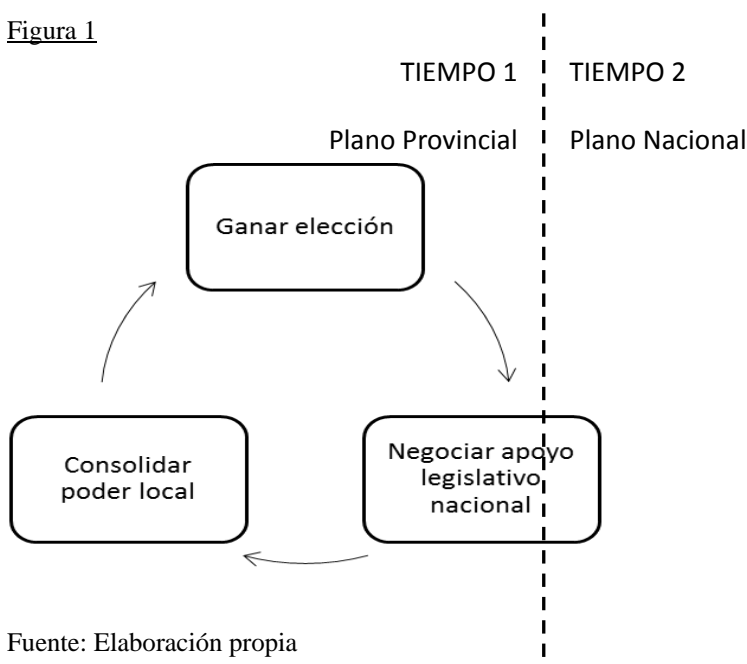
Los gobernadores provinciales argentinos son jugadores políticos en por lo menos dos niveles, uno siendo la provincia sobre la que gobiernan, y otro siendo la relación con el gobierno de la Nación y otras provincias. Esto significa que los partidos nacionales y facciones provinciales compiten no sólo en el distrito electoral en el que se desempeñan, sino que llevan a cabo una estrategia de competencia e inserción en las dinámicas políticas nacionales. Para ser exitoso en el plano provincial es necesaria una estrategia exitosa en el plano nacional, y en el caso argentino, esto implica mantener una relación de apoyo o convivencia con el Poder Ejecutivo Nacional.

El modelo causal propuesto aquí se divide en dos partes relacionadas entre sí. La primera analiza el plano local de la competencia política y sostiene que en parte el éxito electoral del

MPN, un partido con significativo apoyo popular dentro de la provincia, parte de que refuerza su poder político empleando las mismas estrategias de clientelismo y patronazgo que se pueden observar en otras provincias argentinas. A esto se le suma el hecho de que el gobierno provincial se ha visto beneficiado a lo largo de los años por la disponibilidad de recursos financieros provenientes de la coparticipación federal y sobre todo, de los ingresos por regalías de explotación de hidrocarburos.

La segunda parte del modelo propuesto refiere a la relación de la provincia con el gobierno Nacional. En este sentido, se argumenta que el MPN se basa en su éxito local para negociar su apoyo con el poder nacional de turno. En otras palabras, la estrategia del MPN en el plano nacional es minimizar la confrontación y ofrecer negociar su apoyo legislativo en el Congreso (Ver Figura 1). Parte elemental de esta táctica pasa por no participar, con lista propia o adhiriendo a otra, en la competencia electoral nacional. El argumento original propuesto en este trabajo sostiene que el MPN de manera intencional minimiza la amenaza que presenta su imagen en el país para así bajar los incentivos del PEN de invertir recursos en desplazarlos.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia

Desde un punto de vista teórico, el marco de análisis se realiza desde la concepción del juego político en Neuquén como un juego cerrado (Behrend 2011) en el que domina<sup>24</sup> una elite, cuyo gobierno legítimo, es avalado por el electorado en elecciones libres y regulares. Sin embargo, en el caso neuquino a pesar de tener considerable poder político este grupo no logra ‘cerrar’ el juego provincial y aislarlo de la Nación. En este trabajo se combina esta interpretación con la de Gibson (2005), quien considera que regímenes autoritarios sub-nacionales pueden sobrevivir en un contexto nacional democrático si logra: (a) dominar la provincia y la política local, manteniendo las fronteras “cerradas”, esencialmente aislando la política provincial de la del resto del país; (b) negociar su apoyo legislativo con el gobierno nacional a cambio de la no intervención en la provincia. La combinación de ambas teorías destaca la búsqueda por parte de gobiernos provinciales de concentrar poder en el juego local (juego cerrado), afianzando así su poder político, y utilizar este último como instrumento de negociación con el gobierno nacional. La conceptualización de Behrend (2011) de regímenes híbridos sub-nacionales, y su desarrollo de juegos cerrados en provincias argentinas, construye un marco teórico desde el cual abordar la predominancia local del MPN.

A pesar de utilizar este marco teórico, en esta investigación sostengo que las mismas estrategias que le otorgan ventajas electorales y políticas a los autoritarismos sub-nacionales, son replicables en alguna medida por partidos dominantes, cómo es el caso del MPN. El Movimiento, partiendo de una fuerte identificación con la sociedad neuquina y, basándose en la autonomía financiera del estado provincial que le permite llevar a cabo amplias y efectivas estrategias de clientelismo, ha logrado imponerse como partido dominante, pero no hegemónico, en el sistema político neuquino. Si bien el MPN ha ganado todas las elecciones a gobernador desde 1962 al día de hoy, la evidencia recopilada en el capítulo 2 muestra por

---

<sup>24</sup> El dominio se logra controlando o teniendo una marcada influencia sobre los tres poderes del estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los principales medios de comunicación y la economía local (Behrend 2011).

un lado que las victorias electorales del movimiento no han sido obtenidas con súper-mayorías<sup>25</sup>, y por otro, la existencia de un aumento de la competencia partidaria a partir de la década del '90 en particular en las elecciones de la legislatura provincial. Sumado a esto, si bien MPN es la principal fuerza política provincial y lleva a cabo una amplia estrategia clientelar, no controla el Poder Judicial, ni concentra el poder económico o ejerce un monopolio sobre los medios de comunicación, variables necesarias para consolidar un juego cerrado (Behrend 2011).

A su vez, combinando esto con el argumento de Gibson de que gobiernos nacionales construyen coaliciones de poder con gobiernos locales, se puede construir la siguiente teoría: El MPN mantiene una máquina electoral altamente competitiva que aumenta los costos de los competidores<sup>26</sup> en desplazarlos del poder, aunque sin cerrar el juego político provincial. Por otro lado, el partido neuquino constantemente se muestra dispuesto a negociar su apoyo legislativo y no representa una amenaza electoral (en el plano nacional) ya que no tiene aspiraciones políticas de esa índole. El resultado es que efectivamente baja los costos para el gobierno nacional de 'tolerar' un gobierno provincial de otro partido ya que este no sólo no es opositor, sino que apoya las iniciativas nacionales del gobierno<sup>27</sup>. En conclusión, frente a un gobierno local fuerte y dispuesto a negociar su apoyo al proyecto nacional, un presidente encuentra altos costos para desplazarlo y bajos costos relativos de negociar con él, por lo tanto, tiene incentivos a convivir y entablar negociaciones para conseguir su apoyo legislativo

---

<sup>25</sup> Entendiendo 'súper-mayorías' cómo aquellas victorias características de sistemas políticos de partido hegemónico en las que el ganador obtiene 60%-70% de los votos, y en la que la oposición virtualmente no tiene oportunidades reales de ganar una elección. En el periodo en cuestión, el MPN ha obtenido más del 60% de los votos en tan sólo una ocasión (1995) mientras que en reiteradas elecciones ha ganado con mayorías simples.

<sup>26</sup> Pensando principalmente en los competidores locales que son parte de una coalición o partido nacional, en especial cuando este competidor es co-partidario del gobierno nacional de turno.

<sup>27</sup> En términos simples de los costos para el gobierno: co-partidario < tercera fuerza < opositor. Un co-partidario en el gobierno provincial, a priori, conlleva los mayores beneficios y menores costos, mientras que por otro lado es menos costoso negociar con una tercera fuerza intermedia que con un opositor ideológico.



antes que invertir recursos en una competencia electoral con elevados niveles de incertidumbre.

En esta conceptualización se toma como variable dependiente el éxito electoral del MPN a lo largo del tiempo, tomando como indicadores del mismo los resultados en todas las elecciones a gobernador, diputados provinciales y diputados nacionales para Neuquén entre 1983 y 2011.

En cuanto a las variables independientes están las que por un lado refieren a la dominancia local del partido. Las más desarrolladas por la literatura, y por lo tanto las que serán consideradas en este estudio son el patronazgo, medido a través de la planta de trabajadores públicos del estado provincial, y la disponibilidad de recursos discrecionales, observado a través de los ingresos tributarios, por distribución de la co-participación federal y las regalías por explotación de hidrocarburos.

Partiendo de estudios previos sobre los gobiernos sub-nacionales argentinos, se espera encontrar que el patronazgo sea un fenómeno ampliamente difundido en la provincia, indicado principalmente por una alta proporción de empleados públicos, herramienta principal del patronazgo. En lo que refiere a las finanzas provinciales, el objetivo es estudiar la composición de los ingresos provinciales debido a los efectos que esto puede tener sobre la competencia política y la calidad de la democracia. Finalmente, se busca analizar la relación del gobierno provincial con el Poder Ejecutivo Nacional a lo largo de los años bajo estudio: en primer lugar, analizando el comportamiento legislativo de los representantes del MPN en el Congreso Nacional en una serie de votaciones durante distintas presidencias. Se espera encontrar que el MPN haya brindado su apoyo político como resultado de una negociación.

En segundo lugar, el último objetivo de la presente investigación es identificar aquellas instancias de negociación y las condiciones de los pactos realizados entre los gobiernos.

### **Método y organización de la investigación**

El método seleccionado para la investigación es un análisis cualitativo en la forma de un estudio de caso, adecuado para este proyecto debido a que permite explorar y comprender las complejidades del juego político en Neuquén. Si bien la unidad de análisis es el gobierno neuquino entre 1983 y 2011, se busca extrapolar conclusiones cuya aplicación exceda en su aplicación al caso en cuestión. El objetivo es generar una teoría en torno a cómo partidos provinciales pueden sobrevivir, de manera autónoma, en el contexto de un país federal donde la competencia política en la escala nacional está concentrada en pocos partidos.

La unidad de análisis seleccionada es relevante por ser el partido provincial que más tiempo ha durado en el gobierno habiendo accedido a través de elecciones libres. Existen otros casos donde partidos no nacionales han logrado gobernar, incluso más de un término, un distrito provincial, pero todos estos o, han sucumbido, o han surgido en la última década. El MPN es el único caso de éxito prolongado, y es por eso que resulta interesante estudiar las condiciones bajo las que sobrevivió exitosamente. El marco temporal, entre 1983 y 2011, es propicio por dos motivos: en primer lugar, porque limita el análisis a un contexto nacional democrático y toma en cuenta todas las elecciones del periodo. En segundo lugar, porque este fue el periodo de gobierno continuo más prolongado del MPN.

La investigación se divide en dos secciones. En la sección I se realiza una presentación detallada de datos sobre la provincia de Neuquén, llevando a cabo un análisis descriptivo de

los mismos, buscando: (a) caracterizar el régimen provincial y analizar resultados electorales; (b) analizar la difusión del patronazgo como estrategia de cooptación política; y (c) analizar el origen de los recursos fiscales de la provincia. En los tres puntos, se analizarán datos concretos a partir de las distintas teorías mencionadas en el estado de la cuestión. En la sección II se llevará a cabo una investigación, de índole exploratoria, analizando la relación entre el MPN y el Poder Ejecutivo Nacional de turno, medido a través del apoyo legislativo del primero al segundo. El método seleccionado es de índole cualitativo, e involucra analizar una serie de leyes emblemáticas de las distintas presidencias buscando identificar los términos de las negociaciones realizadas entre ambos gobiernos (provincial y nacional). Para esto se seleccionaron ocho leyes o proyectos de ley, cuatro correspondientes a gobiernos de presidentes del Partido Justicialista y cuatro relevantes a presidencias de la Unión Cívica Radical/Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. A su vez, se contemplaron leyes o proyectos en los que el MPN haya votado tanto a favor como en contra del oficialismo nacional, buscando con la varianza evitar, o por lo menos reducir, el sesgo en la selección de las leyes.

El tipo de fuentes seleccionadas son en su mayoría secundarias. Estas incluyen el análisis de resultados electorales provenientes del Atlas Electoral de Andy Tow<sup>28</sup> y la Dirección Nacional Electoral, datos de empleo público y recursos fiscales provinciales provistos por el Ministerio del Interior, ProvInfo, el Ministerio de Economía y centros de estadísticas provinciales. A su vez, la sección exploratoria será realizada a través de un análisis de artículos periodísticos de los principales periódicos provinciales y nacionales, la revisión de fuentes primarias como discursos oficiales y actas de votación del Congreso, y trabajos académicos, cubriendo así una selección de fuentes primarias y secundarias.

---

<sup>28</sup> Se puede encontrar en-línea en la siguiente dirección: <http://andytow.com/atlas/totalpais/index.html>.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 2

### Movimiento Popular Neuquino: ¿partido hegemónico?

El Movimiento Popular Neuquino (MPN) ha ganado todas las elecciones a gobernador en Neuquén desde 1962 al 2011 convirtiéndolo, sin dudas alguna, en el partido electoralmente más exitoso de la provincia. Los trabajos académicos que analizan el fenómeno neuquino describen el gran alcance del poder y la influencia del MPN en el territorio provincial, logrado a través de su consolidación como el partido del Estado y afianzándose sobre una identificación, autoconstruida y avalada por el electorado, como el representante de la sociedad neuquina (Favaro 2011). Partiendo de un fuerte arraigo en la sociedad y una extensa red de punteros “el partido interpela y re-presenta (personalizadamente) a la sociedad neuquina, desde una lectura y re-lectura de la realidad sin que se disuelvan, a la fecha, los vínculos de identificación y consentimiento” (Favaro 2011).

Cómo se ha visto, en los últimos tiempos la academia ha puesto un mayor énfasis en estudiar los procesos de democratización sub-nacional y la subsistencia de regímenes autoritarios locales en contextos nacionales democráticos (Gibson 1997 y 2005; Giraudy 2010; Gervasoni 2010). A primera vista, el caso neuquino parece insertarse cómodamente en estas teorías dado que es el mismo partido que gobierna de manera continuada durante ya tres décadas. Sin embargo, sería un error asumir que el caso en cuestión consiste en ser un autoritarismo sin hacer un análisis en profundidad. Las teorías elaboradas fueron conceptualizadas para lograr un mayor alcance y generalidad con un alto grado de parsimonia. El problema nace cuando se agrupa unidades distintas bajo el mismo rótulo sin hacer las consideraciones previas necesarias. Considerando que sería un error hablar de “autoritarismo” sin antes comprobar su

existencia, el presente capítulo busca hacer un repaso de la trayectoria del MPN y su desempeño electoral, para luego arribar a una conclusión sobre el nivel de democracia provincial.

Ciertamente, hablar de ‘autoritarismo’ sin hacer una clara conceptualización resultaría en ambigüedades. Dado que los regímenes autoritarios pueden adoptar varias formas, en este trabajo se referirá al término ‘partido hegemónico’ según es definido por Magaloni (2006):

*Hegemonic-party autocracy is a system in which one political party remains in office uninterruptedly under semi-authoritarian conditions while holding regular multiparty elections. Unlike single-party systems, hegemonic-party systems allow opposition parties to challenge the incumbent party through multiparty elections. In single-party systems, by contrast, competition, if it takes place, happens under the auspices of a single party, and all the candidates must run on the ticket of that party. [...] single-party systems transform into hegemonic-party systems if incumbents legalize multiparty elections and remain in power nonetheless.* Magaloni 2006, p. 32.

En resumen, un sistema autoritario de partido hegemónico es en esencia un derivado de un sistema de partido único en el que gobierna un partido ininterrumpidamente sosteniendo elecciones regularmente donde, si bien participan otros partidos, la suma del poder político está en manos del partido hegemónico y no hay una verdadera competencia política. Hegemónico es aquel partido que no sólo no pierde, sino que construye un sistema, controlado por él mismo, que le impide perder. En esto se diferencia de un sistema de partido predominante en el que si bien un partido domina la competencia política y no pierde, no existe un sistema que lo perpetúa en el poder (Sartori 1987).

## Orígenes del partido

Gran parte de los trabajos referidos al MPN estudian los orígenes del partido y su consolidación electoral en la década de '60 y '70. El surgimiento de partidos provinciales a fines de la década de 1950 y principios de la siguiente, no es un fenómeno aislado. En esos años regía la proscripción del peronismo, y negados de la posibilidad de armar un frente peronista, algunos líderes locales optaron por armar partidos para competir en sus provincias antes que acatar a las directivas de Perón de votar en blanco o apoyando a algún otro partido. Es así como nacen los partidos llamados “neoperonistas”:

*En general se trata de escisiones del peronismo embanderadas con reivindicaciones de tipo localista. El peso de la concepción defensiva del federalismo se hace sentir en estos casos, enfatizando el conflicto de intereses entre la Nación y la provincia. En la base de aquella se encuentra la controversia sobre recursos naturales y rentas. A su vez, en lo políticos, es preciso apuntar dos elementos, por un lado, el predominio de un liderazgo 'caudillista', por otro, un discurso 'popular' que plantea el problema federal en términos de enfrentamiento Nación-provincia. La Nación es presentada como única responsable de los seculares males provinciales. Favaro (1995, p. 141)*

Como se puede observar, facciones locales del peronismo construyeron partidos que se caracterizaban por un discurso federalista, acusando a la Nación como responsable de los problemas provinciales, popular, apelando a los mismos sectores sociales que el peronismo y empleando sus mismas estrategias de movilización y reivindicación social, y caracterizado por un liderazgo caudillista. El MPN, liderado por Felipe Sapag y su hermano Elías, se convirtió en el ejemplo más exitoso de estos partidos. En el período desde su inicio hasta

1991, el partido logró ser el motor de modernización y progreso en la provincia a través del armado de un 'Estado de Bienestar'<sup>29</sup>:

*Utiliza como estrategia la colocación de las regalías que adquieren un rol fundamental en la acumulación territorial y en la asignación de los recursos a la sociedad en una consistente política de bienestar Favaro & Bucciarelli 1999, p. 261.*

El reparto de riquezas por políticas de estado es complementario al estilo populista de gobierno, que no se limita al plano político, sino que contribuye a generar un verdadero movimiento social que reivindica la identidad neuquina.

*En última instancia se trata de un 'populismo' como movimiento social y político que emerge como respuesta a una condición histórica; percibe y reelabora lo político y lo social de un espacio que tarda setenta años para integrarse plenamente al escenario nacional, para constituir un imaginario colectivo que caracterizaría la 'mística neuquina'. Favaro & Bucciarelli 1999, p. 261.*

En 1983, con el retorno de la democracia, el MPN ya estaba consolidado como el principal partido político en la provincia, con un proyecto marcadamente localista que proponía defender los intereses de la provincia frente a los de la Nación (en conflicto con los locales). El Movimiento Popular Neuquino logró construir una imagen de sí mismo como el partido que representaba a la sociedad y al pueblo neuquino (Favaro 1995), logrando así ganar esas elecciones, dando comienzo a prolongada e ininterrumpida estadía en el gobierno.

---

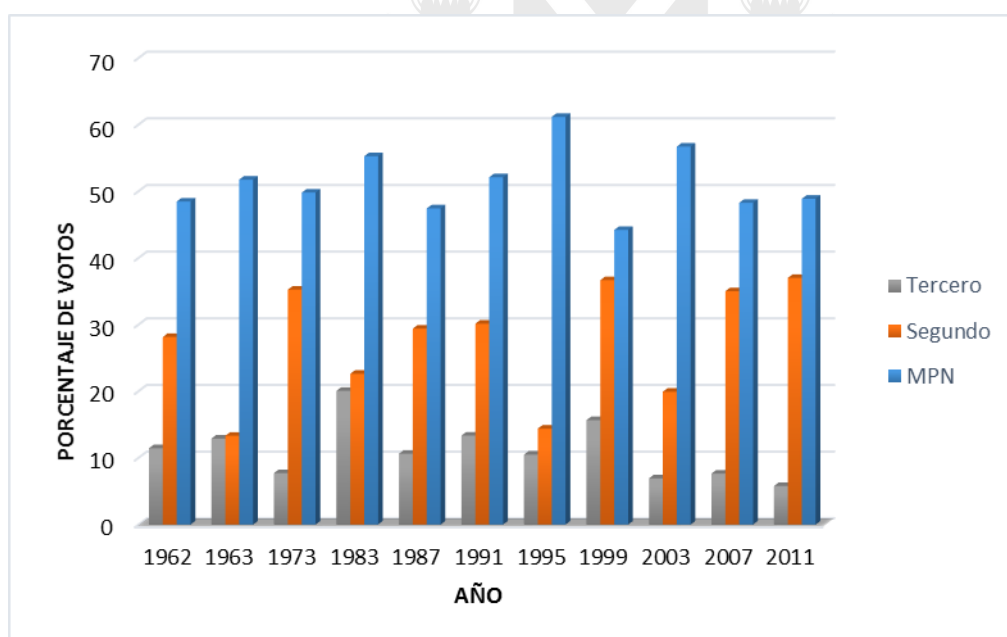
<sup>29</sup> Para más detalles ver McGuire (2001). El autor analiza la política de salud de la provincia a fines del siglo XX y contrasta indicadores de desarrollo social provinciales con los nacionales. Analizando los datos sobre mortalidad infantil y las políticas empleadas para reducirla, encuentra que Neuquén se desempeñó mejor que Argentina (en promedio), y que esto fue el resultado de los fuertes incentivos que tenía el MPN para proveer servicios de salud a los sectores populares y su utilización del programa de salud pública como estrategia electoral.



## Desempeño electoral

En 1962 el MPN se presentó por primera vez a las elecciones y ganó la gobernación. Desde entonces, no ha perdido jamás y se ha impuesto sobre sus opositores con un cómodo margen (Ver Tabla 2 en anexo). Como se puede observar en la Figura 2, entre 1962 y 2011, hubieron once elecciones a gobernador en Neuquén, todas ganadas por el MPN en su mayoría con un cómodo margen sobre su contendiente más cercano y un promedio de votos del 50.5%. Aún en su año de peor resultado electoral, en 1999, obtuvo un 44.2% de los votos superando la fórmula de la Alianza<sup>30</sup> por un margen del 7.53%.

Figura 2: Resultados de las elecciones a gobernador (1962 – 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

El principal argumento esgrimido por otros autores a favor de definir al MPN como un partido hegemónico proviene de analizar estos resultados y observar la dominancia electoral del partido. A esto se le suma que la mayoría de los trabajos sobre el sistema político

<sup>30</sup> Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación: coalición entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario (FrePaSo), formada en 1997 y ganadora de las elecciones presidenciales de 1999. 'La Alianza' se desarmaría por conflictos internos y la caída del gobierno de Fernando de la Rúa en 2001.

provincial datan de fines del siglo XX donde, sumado a la permanencia en el Poder Ejecutivo, el MPN logró sistemáticamente conseguir mayorías en el congreso provincial y el gobierno se caracterizaba por un fuerte tinte paternalista en el modo de un Estado de Bienestar<sup>31</sup> liderado por Felipe Sapag y su delfín político, Pedro Salvatori (Favaro & Bucciarelli 1999). Sin embargo, estas concepciones no consideran dos hechos. En primer lugar, que un partido no se define como hegemónico simplemente por no perder elecciones, sino también debido a su control sobre la competencia política y las reglas de juego (Behrend 2011). En este sentido, si bien el MPN tuvo un buen desempeño electoral, no hay evidencia que demuestre su control sobre competencia<sup>32</sup>. En segundo lugar, aquel argumento no considera que la última década del siglo pasado fue protagonista de una serie de cambios tanto en el liderazgo del partido, como en el desempeño electoral. En 1995 el partido logró su mayor caudal de votos para legisladores provinciales, pero a partir de ahí sufriría una fuga de apoyo constante a lo largo de los años (ver Figura 3).



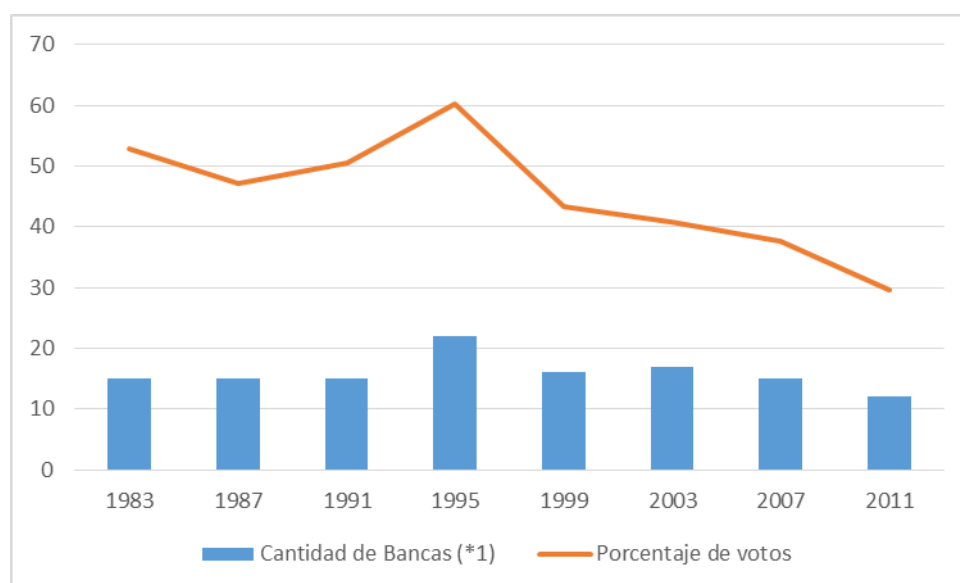
Universidad de  
San Andrés

---

<sup>31</sup> Situación que cambiaría en 1991 con la victoria, primero interna y luego en los comicios provinciales, de Jorge Sobisch que alineó la política del gobierno neuquino tras las políticas del gobierno nacional de Carlos Menem.

<sup>32</sup> En otras palabras, la competencia política en Neuquén es libre, pero el MPN logra imponerse debido al éxito de sus estrategias políticas y no la interferencia en la competencia electoral.

**Figura 3:** Desempeño electoral del MPN en elecciones de diputados provinciales (1983 – 2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

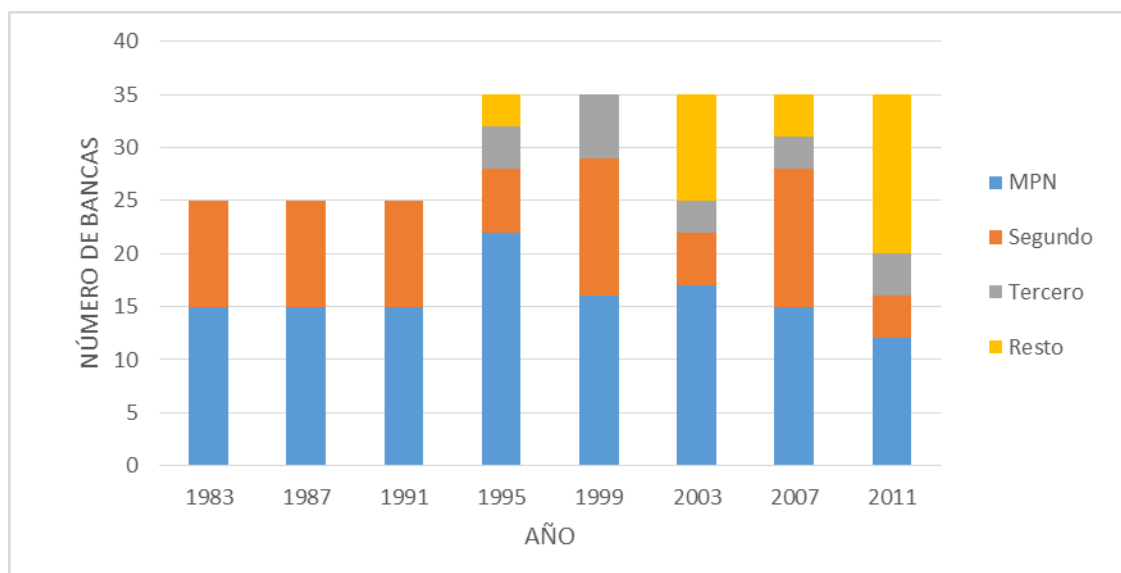
(\*1) El Congreso provincial renueva todos los miembros cada 4 años. Entre 1983 y 1995 había un total de 25 legisladores, otorgando 3/5 de las bancas al partido que obtenía mayor cantidad de votos y 2/5 al segundo. A partir de 1995 (inclusive) el total de legisladores aumentó a 35.

Observando la línea que muestra el porcentaje de votos obtenidos entre 1983 y 2011 se observa una clara tendencia negativa, habiendo una diferencia de 23.23 puntos porcentuales entre el comienzo y el final de dicho periodo. Por otra parte, el gráfico muestra también la cantidad de bancas obtenidas por el partido en los sucesivos comicios. Lo que no se observa del todo es el peso relativo de dichas bancas en el congreso. Entre 1983 y 1995 había un total de 25 bancas, las cuales eran renovadas por completo cada 4 años. Por lo tanto, obteniendo 15 bancas en cada una de las tres elecciones (1983, 1987 y 1991) se aseguraba una mayoría parlamentaria. A partir de 1995 (ese año inclusive) el número de legisladores aumentó a 35, y si bien en el primer año, 1995, el oficialismo obtuvo una sólida mayoría de los escaños con 60.26% traduciéndose en 22 bancas, desde entonces no ha contado con una mayoría propia en la legislatura provincial.

Una primera conclusión que se puede abstraer de este breve análisis es que si bien no se ve reflejado en las elecciones al Poder Ejecutivo, ha habido un aumento de la competencia

política en la provincia a lo largo de los años y a medida que se consolidaba el sistema democrático. Si bien el Movimiento Popular Neuquino ha sido exitoso en este periodo, su poderío está siendo disputado por la oposición. De hecho, no sólo ha perdido poder relativo en la legislatura provincial, sino que han ganado terreno segundos, terceros y cuartos partidos (ver Figura 4), evidenciando un aumento de la fragmentación partidaria. Aún así, es menester observar que a pesar de su declive relativo, el MPN se mantiene como el bloque más fuerte dentro de la legislatura.

**Figura 4:** Resultados de las elecciones de diputados provinciales (1983 – 2011).



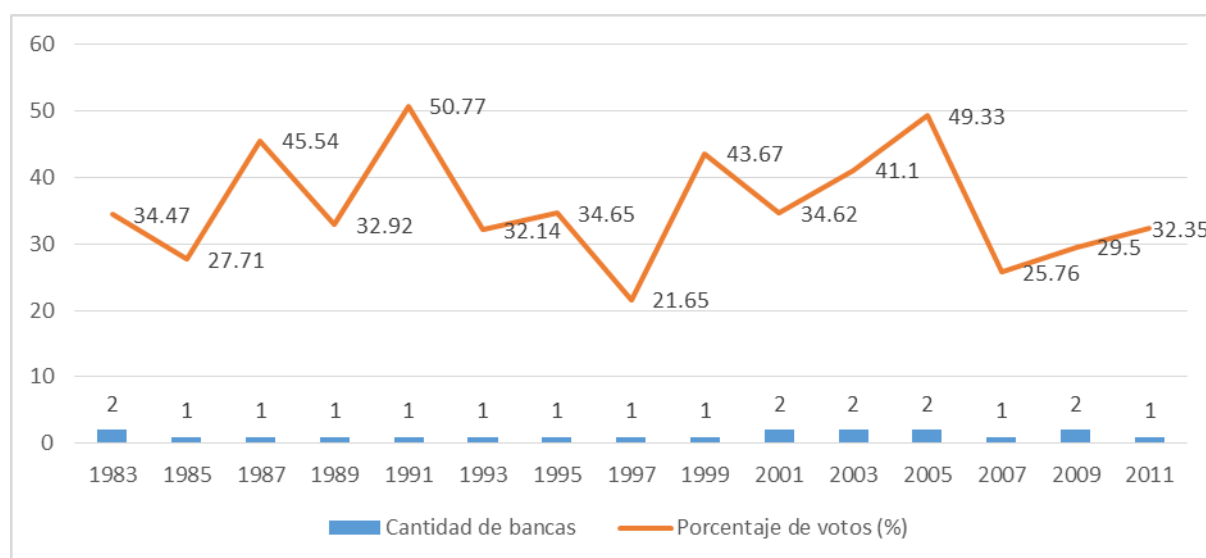
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el desempeño en las elecciones a diputados nacionales. Si bien los legisladores nacionales no son instrumentales para gobernar hacia el interior de la provincia, son un eslabón fundamental para negociar con el poder nacional. Autores como Gibson (1997, 2005) sostienen que los ejecutivos provinciales utilizan los votos de sus representantes en el Congreso Nacional para negociar apoyo para el gobierno nacional a cambio de la no interferencia de este en los asuntos provinciales, o incluso a cambio de ‘favores’ para la provincia. Giraudy (2010) amplía sobre esto al decir que el Poder

Ejecutivo Nacional es más propenso a negociar con provincias donde el ejecutivo local tiene una mayor representación en el Congreso Nacional<sup>33</sup>.

Observando los resultados electorales del periodo en cuestión, se observa que el MPN históricamente ha logrado mantener una constante representación en el Congreso Nacional:

Figura 5: Desempeño del MPN en elecciones de diputados nacionales (1983 – 2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

En los comicios para diputados nacionales, el partido ha logrado un piso relativamente alto de votos que le ha permitido obtener escaños<sup>34</sup> en el congreso en todas las elecciones. Aún así, se observan marcadas fluctuaciones en los votos recibidos por el MPN en las sucesivas instancias electorales. ¿Significa esto que el electorado es volátil y su valoración del MPN tan sensible que es susceptible a variaciones significantes? Si bien esa es una explicación posible, no parece ser la más racional. Una breve examinación de los resultados devela que en líneas

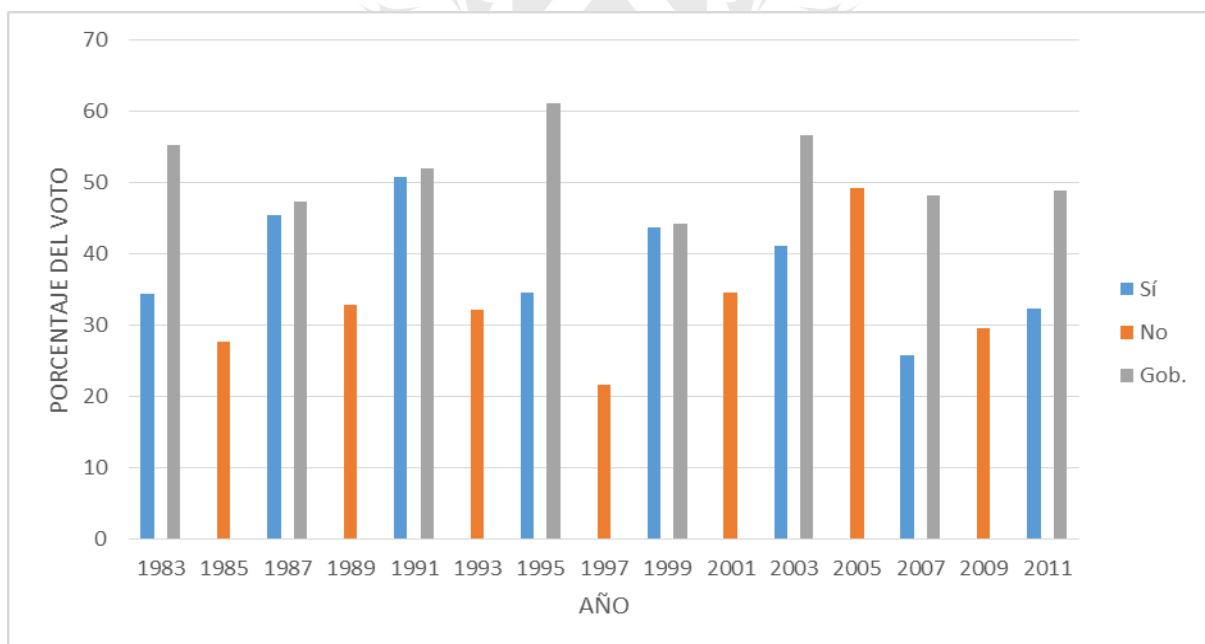
<sup>33</sup> Aquí es necesario tener en cuenta que las provincias con pequeña población, como Neuquén, están sobre-representadas en el Congreso Nacional, y por eso son piezas claves en el armado de coaliciones nacionales debido a que con una menor inversión (que la necesaria en los grandes conglomerados urbanos) se pueden conseguir proporcionalmente mayor apoyo legislativo (Jones et al. 2002, Jones & Hwang 2005b).

<sup>34</sup> Neuquén cuenta con 5 diputados nacionales, el mínimo, que son renovados en ternas de 3 y 2 diputados de manera alternada, estando cada diputado en funciones durante 4 años.

generales el partido tiene un mejor rendimiento en los años en que la elección de diputados nacionales coincide con la de gobernador. Esto indica que hay un efecto arrastre de las listas por el buen desempeño del MPN en las contiendas por el cargo de la gobernación. Otra explicación alternativa pero complementaria es que durante las elecciones para el ejecutivo es cuando se realiza una mayor movilización de la maquinaria electoral debido a que está en juego el principal cargo político provincial, la gobernación. Por lo tanto, en los comicios en los que no hay cargos provinciales en juego, hay una menor inversión del partido. Los datos recopilados en la Figura 6 demuestran que en los años donde no coinciden las elecciones de legisladores con los cargos ejecutivos, disminuye el voto a favor del MPN (con la notable excepción del año 2005).



**Figura 6:** Variación del desempeño del MPN en elecciones de diputados nacionales y gobernador.



Nota: “Sí” refiere al porcentaje de votos obtenidos para los cargos de diputados nacionales en elecciones realizadas el mismo año que las elecciones del ejecutivo. “No” refiere al porcentaje de votos obtenidos para los cargos de diputados nacionales en elecciones no realizadas el mismo año que las elecciones del ejecutivo. “Gob” refiere al porcentaje de votos obtenidos en la elección a gobernador.

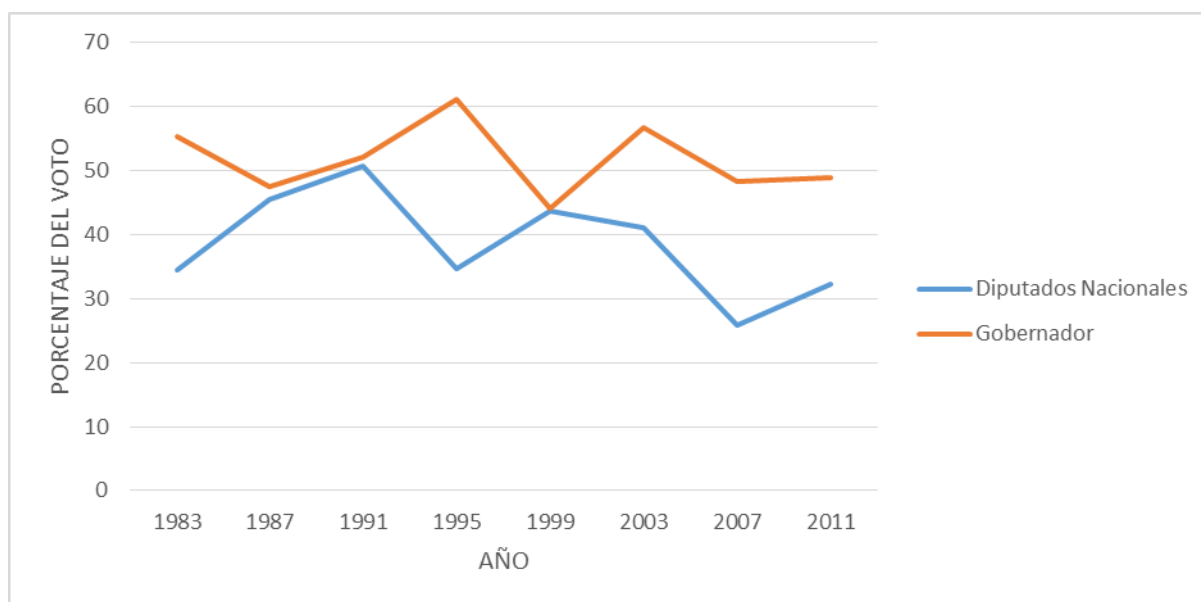
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

Otro aspecto deducible de la evidencia provista, es que el electorado neuquino es más favorable al MPN para el cargo de la gobernación que para los cargos a diputados nacionales, obteniendo un mayor caudal de votos para el primero que los segundos. La Figura 7 (ver abajo) compara ambos resultados a lo largo del tiempo, y parece indicar que en las elecciones de 1987, 1991 y 1999 el partido obtuvo resultados casi idénticos para Diputados Nacionales y Gobernador. En 1987 y 1991 las elecciones no coincidieron con elecciones presidenciales, por lo tanto no hubo ‘efecto arrastre’ de candidatos presidenciales la cual en el resto de los casos tiende a perjudicar al MPN en términos de votos. En otras palabras, esto significa que una fracción de los individuos que votan a favor del MPN en las elecciones a gobernador, no lo hacen para diputados nacionales, prefiriendo apoyar a legisladores en una lista con candidatos presidenciales. Finalmente, para el caso de los comicios de 1999, una posible respuesta parte de motivos ideológicos. Históricamente, en el espectro ideológico, el MPN capturó el espacio tradicional del peronismo. Por lo tanto, hay una mayor afinidad ideológica entre el MPN y el peronismo, significando que votos emepenistas en la provincia, se convierten en votos peronistas en la nación. Sin embargo, en la elección de 1999, la principal fuerza política nacional era una alianza no-peronistas, y en consecuencia el MPN tenía una menor competencia por el mismo espacio ideológico, concentrando los votos de ese sector en su partido, obteniendo un porcentaje casi idéntico para los cargos de diputados nacionales y gobernador<sup>35</sup> (Ver Figura 6).

---

<sup>35</sup> 43.67% y 44.20% respectivamente

**Figura 7:** Variación del desempeño del MPN en elecciones de diputados nacionales y gobernador



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

El Movimiento Popular Neuquino presenta candidatos para todos los cargos excepto la presidencia, y como regla general no adhiere a ninguna fórmula en particular. Esto abre la incógnita sobre los resultados de las elecciones presidenciales en un distrito en el cual domina un partido provincial. ¿Qué comportamiento adopta el electorado que, habiendo votado al MPN en la provincia, debe elegir un candidato presidencial? Los resultados recopilados en la Tabla 5 muestran que en las siete elecciones presidenciales, la fórmula ganadora a nivel agregado nacional, también fue victoriosa en la provincia de Neuquén. La única aparente excepción es la del año 2003, en la cual la fórmula Kirchner – Scioli se impuso en la provincia pero Menem – Romero en la nación. Sin embargo, dado que Menem no consiguió los suficientes votos para obtener la presidencia, debió ir a ballottage con Néstor Kirchner. La historia muestra que, anticipando un resultado negativo, Carlos Menem no se presentó a la contienda, dando la victoria efectiva a Kirchner. Por lo tanto, en los resultados prácticos, todos los presidentes de la Nación encuentran en Neuquén un electorado que les es afín, a pesar de que no puedan imponer sus listas a nivel provincial.



Tabla 5: Comparación de resultados electorales para la presidencia: Neuquén | Nación

Año	Ganador en Neuquén		Ganador en Nación (1)	
	Fórmula	%	Fórmula	%
2011	Fernández de Kirchner - Boudou	61.13	Fernández de Kirchner - Boudou	54.11
2007	Fernández de Kirchner - Cobos	37.19	Fernández de Kirchner - Cobos	45.29
2003	Kirchner - Scioli	25.27	Menem - Romero (2)	24.25
1999	De la Rúa - Álvarez	52.39	De la Rúa - Álvarez	48.37
1995	Menem - Ruckauf	37.97	Menem - Ruckauf	49.94
1989	Menem - Duhalde	39.44	Menem - Duhalde	47.49
1983	Alfonsín - Martínez	45.31	Alfonsín - Martínez	51.75

(1) Resultados agregados de todo el país.

(2) Si bien la fórmula Menem - Romero ganó la primera vuelta de las elecciones de 2003, no se presentaron al ballottage y Néstor Kirchner asumió la presidencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

El análisis presentado sobre las elecciones en Neuquén cuestiona su clasificación como autoritarismo sub-nacional. Los datos muestran que se trata de un sistema político plural, y competitivo, en la que no hay un partido hegemónico que gane por extensos márgenes y súper-mayorías. Lo que sí se evidencia es la existencia de un partido *dominante*, que reiteradamente se impone en las elecciones a gobernador pero cuyo éxito en los resultados para cargos legislativos, tanto a nivel nacional como provincial, es menor y muestra una tendencia negativa. En otras palabras, en la década de los '80s el MPN era el indiscutido dominador de la escena política provincial, pero este poderío fue disminuyendo a lo largo de los años a medida que aumentó la competencia política y se fragmentó el sistema de partidos. En la actualidad el MPN no es un partido hegemónico, hace más de una década que no cuenta con mayoría propia en la legislatura provincial, sin embargo, eso no quita que sea el partido más fuerte y exitoso en la provincia.

## Capítulo 3

### El Estado cómo ‘motor de desarrollo’: reparto clientelar del empleo público

*El fuerte peso del empleo público dentro de la economía de Neuquén encuentra explicaciones en la propia historia de la provincia. En un territorio donde no existía nada, el Estado se convirtió en el único motor de desarrollo, sumando a su vez trabajadores. R. Aguirre en “La Industria y el Estado” artículo publicado en el diario La Mañana Neuquén el 5/1/2012*

El clientelismo es un fenómeno común a múltiples regímenes democráticos, no se limita tan sólo a las democracias ‘subdesarrolladas’, y Argentina no es la excepción (Stokes 2005). Mientras una rama de la academia valora negativamente la presencia de patronazgo<sup>36</sup> y clientelismo en una democracia, corrientes alternativas sostienen que el patronazgo es una forma legítima de conseguir apoyo político (Remmer 2007). De hecho, el reparto clientelar de bienes y la distribución de empleo según criterios de patronazgo es un fenómeno muy extendido en el país tanto en la escala nacional como en la provincial. En esta última, los gobernadores reciben el grueso de sus ingresos a través de transferencias fiscales de la nación<sup>37</sup>, y tienen un elevado grado de autonomía para elegir con discreción hacia dónde dirigir dichos recursos (Benton 2002).

*Gracias a las transferencias, los gobiernos de las provincias han podido aumentar el empleo en el sector público, a un ritmo mayor incluso que el gobierno nacional. En particular, las elites del interior han sacado provecho de las transferencias fiscales federales que han representado, en promedio, 83 por ciento de los recursos*

---

<sup>36</sup> Por ejemplo Nazareno, Stokes & Brusco (2006) refieren al mal uso de recursos públicos.

<sup>37</sup> Esto es más característico de las provincias más pequeñas del interior.

*gubernamentales en esta región, en comparación con sólo 53 por ciento para sus contrapartes de las provincias más industrializadas. Benton 2002, p. 122.*

El empleo público es una de las principales herramientas usadas para cooptar el apoyo popular y premiar la lealtad de seguidores del partido. Si bien sucede a lo largo y ancho del país, el fenómeno es más pronunciado en las provincias del interior, más pequeñas en términos de población, en las cuales el Estado tiene una participación más importante en la economía<sup>38</sup>. Esta distribución de empleo público con fines políticos y electorales es a lo que se refiere como “patronazgo”. Para poder usar esta herramienta, es necesario el control del Estado ya que es a través de este que se pueden distribuir puestos de trabajo. Por lo tanto, los partidos más exitosos en acceder a la gobernación, podrán reforzar su éxito electoral a través del patronazgo<sup>39</sup>. Calvo y Murillo (2006) explican dos factores que favorecen al peronismo en su estabilidad electoral. En primer lugar, las reglas electorales sobre-representan a las provincias pequeñas y además, al tener un pequeño número de legisladores, en cada elección hay dos, o tres, bancas en juego, significando que hay una baja cantidad de partidos legislativos efectivos: “the number of effective legislative parties decreases when provinces elect fewer legislators, because there are fewer seats to distribute” (Calvo & Murillo 2006, p. 214). El segundo factor que favorece al peronismo electoralmente, es que su electorado está concentrado en estas provincias del interior.

La lógica de estos autores se puede aplicar de manera similar al MPN. Para empezar, su electorado naturalmente está concentrado en una provincia sobre-representada, ya que sólo

---

<sup>38</sup> “La fuerte incidencia del Estado fue el motor del crecimiento en el conjunto de las provincias patagónicas. El porcentaje de participación del sector público, provincial y nacional, en la actividad económica osciló entre el 42% y el 60%. Gran parte de esta contribución se explica por el accionar de las empresas estatales Y. P. F., Gas del Estado, Hidronor, Agua y Energía y las actividades conexas: explotación de yacimientos y construcción de represas.” (Bilder & Giuliani 2009, p.60).

<sup>39</sup> Es importante aclarar que si bien estrategias de patronazgo pueden reforzar el apoyo electoral, este no garantiza, ni gana elecciones por sí sola. Sin embargo, es importante porque consiste en una ventaja significativa por parte del oficialismo.

compite en Neuquén<sup>40</sup>. Sumado a esto, durante los primeros 12 años del periodo en cuestión, las reglas electorales dictaminaban que los cargos a la legislatura provincial se distribuían entre los dos partidos con mayor caudal de votos, por lo tanto reduciendo el número de partidos efectivos. Los sucesivos gobiernos neuquinos, haciendo uso de los recursos estatales, generaron una extensa red clientelar” (Favoro & Iuorno 2007), implementando las mismas estrategias tan comunes en las provincias argentinas:

*[En el presupuesto] la principal asignación ha sido siempre el rubro de Gastos Corrientes y dentro de ellos, el Gasto en Personal, que en 2007 representaba el 53%. Las escasas oportunidades laborales fuera del Estado, lo convierten en el gran demandante de mano de obra. Bilder & Giuliani 2009, p. 70.*

A lo largo de los años un porcentaje significativo del gasto provincial ha sido destinado a financiar el empleo público. La expansión de la administración pública no sirve únicamente para fines electorales y, ciertamente, no todo empleado público es contratado con intenciones políticas, sin embargo, es tomado como un indicador de patronazgo por la academia. Habiendo dicho esto, y reforzando el argumento sobre el impacto electoral de la expansión de la planta de trabajadores públicos, Bilder y Giuliani sostienen que de hecho es uno de los pilares en la construcción de la clientela política del MPN:

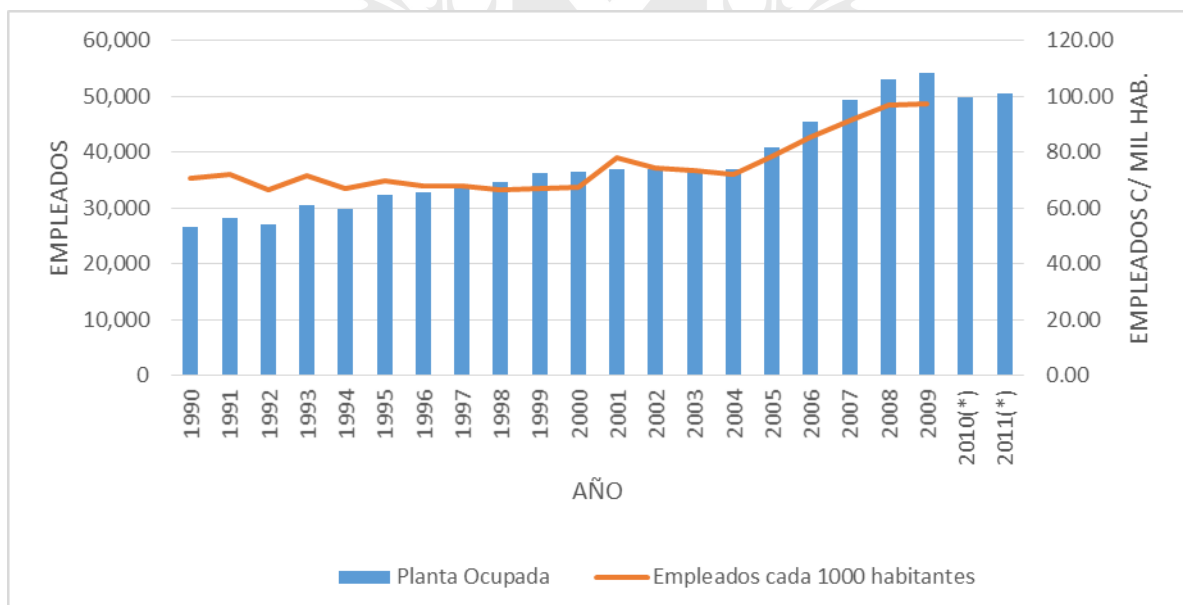
*En este marco, el gasto público, canalizado a una estimada cantidad de 60.000 empleados estatales, sumados a los casi 50.000 habitantes que reciben apoyo en concepto de subsidios, le ha proporcionado la clientela política para su continuidad, sin considerar todos los sectores que operan comercialmente con el Estado provincial. Bilder & Giuliani 2009, p. 71.*

---

<sup>40</sup> De alguna manera, el electorado del MPN, por sus orígenes, es similar al del peronismo pero con un tinte ideológico focalizado en la reivindicación de una identidad provincial.

El Estado neuquino mantiene una planta permanente de empleados públicos formidable por su magnitud. Dentro de esta estructura, el MPN utiliza el reparto de “cargos claves-funcionales en la estructura administrativa provincial” (Favoro & Iuorno 2007, p. 7) como medio de devolver ‘favores’ a sus colaboradores. Los datos agregados sobre el empleo público en la provincia (ver Figura 8), muestran que en las últimas dos décadas el gobierno no sólo ha mantenido una importante planta de empleados, sino que se observa una tendencia en aumento a medida que progresan los años. Incluso controlando este crecimiento por el aumento poblacional, se observa que hay un aumento significativo de empleados cada mil habitantes.

Figura 8: Empleo público en Neuquén (1990-2011).



(\*)Datos provenientes de una fuente alternativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ProvInfo, Ministerio del Interior, y de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén para los años 2010 y 2011.

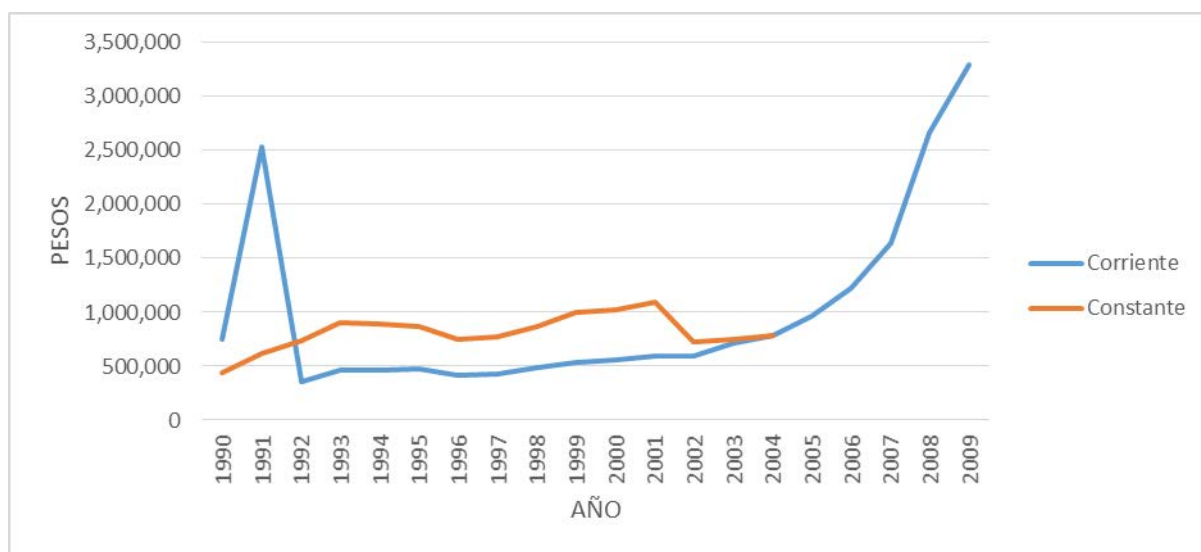
Mantener una planta de empleados extensiva conlleva costos significantes. Si bien los oficialismos pueden verse beneficiados por el aumento de la misma, existe un *trade-off* entre alocar fondos con este destino y otras necesidades de los estados provinciales. Empero, la estructura fiscal argentina, donde una parte importante de los impuestos son recaudados por

el gobierno central y el gasto ejecutado en un gran porcentaje por los gobiernos provinciales, implica que los gobernadores pueden obtener los beneficios de aumentar el gasto sin tener que cargar con los costos de aumentar los impuestos o generar nuevas fuentes impositivas (responsabilidad del gobierno nacional). Consecuentemente, el electorado alienta el aumento del gasto del gobierno provincial ya que percibe que, dado que los fondos provienen de un *common pool*, no son ellos los que lo están financiando:

*The structure of fiscal federalism in countries like Argentina makes voters reward fiscal expansion because they perceive that this extra spending at the margin is not financed by them, but rather out of a common pool of national resources. [...] voters reward public spending when they can pass the cost on to someone else, and punish it otherwise.* Jones et al. 2012, p. 136.

Partiendo de esta premisa teórica el resultado esperable es un aumento significativo del gasto público en el rubro del empleo a lo largo del periodo en cuestión. Las estadísticas disponibles del gasto en empleo provenientes de fuentes estatales muestran esta tendencia entre los años 1990-2009 (Figura 9).

Figura 9: Gasto en empleo público en Neuquén (1990-2009).



Nota: Datos para la serie de gasto corriente correspondiente a los años 1990 y 1991, en millones de australes, el resto de los años en miles de pesos. Datos sobre el gasto constante en miles de pesos, de acuerdo a Índice de Precios Combinados, base 2004: 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ProvInfo, Ministerio del Interior, y de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén para los años 2010 y 2011.

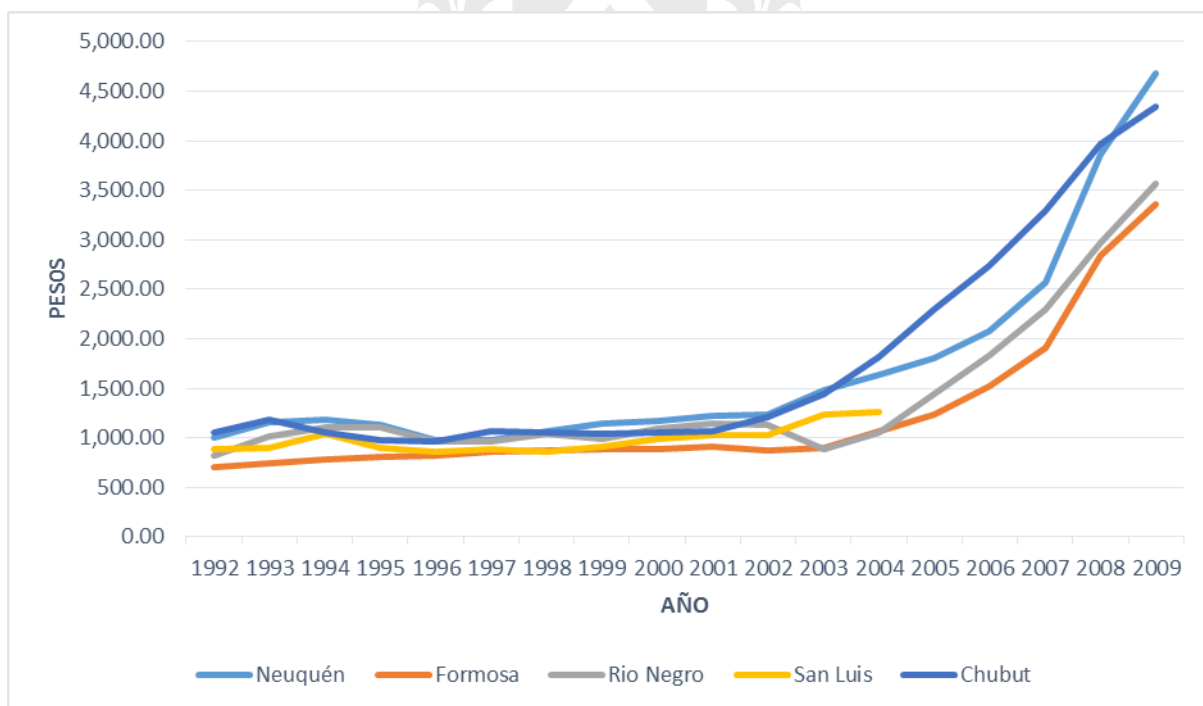
Si bien no están disponibles los datos para el periodo 1983-1989, estos coinciden con la época de mayor 'paternalismo' del MPN, en donde los gobernadores<sup>41</sup> sostuvieron un extenso Estado de Bienestar (Favaro & Bucciarelli 1999). La serie correspondiente a gasto corriente (sin controlar por inflación), muestran un aumento muy importante en el gasto dado que en el 2009 el monto destinado a este rubro sextuplicaba la suma equivalente para 1992. También se observa una aceleración hacia el final del periodo, donde no sólo aumenta el gasto, sino que lo hace a un ritmo más pronunciado. No obstante, parte del aumento nominal del gasto es explicado por la devaluación del peso y los comienzos de un proceso inflacionario. Aún así, la inflación no explica cómo el gasto triplicó entre 2004 y 2008, dado que supera el ritmo inflacionario. Debido al pobre registro y acceso a datos públicos en Argentina fue imposible encontrar información completa sobre el gasto real (constante) para el periodo en cuestión.

<sup>41</sup> Los gobernadores de este periodo fueron Felipe Sapag y Pedro Salvatori, ambos partidarios de una fuerte presencia estatal en la economía provincial. En la década de los '90s esta rama del partido se enfrentaría con la facción liderada por Jorge Sobisch.

Los datos encontrados solo abarcan el periodo entre 1990 y 2004 y muestran que existe un lento pero constante aumento en el gasto real, únicamente mermado por la crisis del 2001 y la consiguiente devaluación de la moneda.

Comparando la cantidad de empleados cada mil habitantes de Neuquén con las cifras correspondientes a Formosa, Río Negro, San Luis y Chubut, provincias todas de un tamaño poblacional similar, distribuidas en distintas regiones del país, se observa que en todas hubo un aumento del gasto medio mensual en empleo público (Figura 9). El gasto medio mensual controla el gasto público por el tamaño de la planta de trabajadores, haciendo un indicador útil para la comparación entre provincias con plantas de tamaños diversos.

Figura 9: Gasto medio mensual en empleo público comparado en cinco provincias (1992-2009).

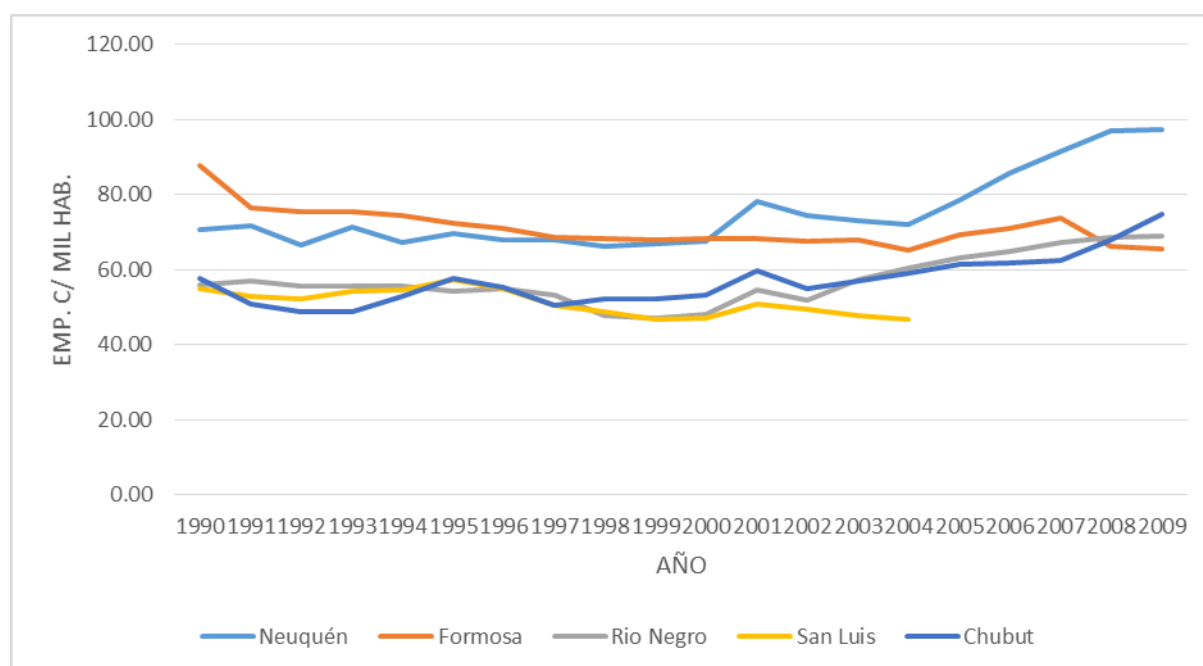


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ProvInfo, Ministerio del Interior.

Estas cifras no muestran el impacto fiscal ni político del empleo público porque no refieren a la magnitud del fenómeno. Para vislumbrar esto es necesario analizar la cantidad de empleados contratados por cada estado.



Figura 10: Empleados públicos cada mil habitantes en cinco provincias (1992-2009).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ProvInfo, Ministerio del Interior.

La figura 10 compara la evolución de la cantidad de empleados cada mil habitantes en las mismas cinco provincias arrojando resultados más heterogéneos que los correspondientes al gasto medio en personal. En primer lugar, se observa que la provincia de Chubut, que cuenta con el gasto medio más elevado de las cinco provincias, lo invierte en una planta más pequeña que la de Formosa y Neuquén. A la inversa, mientras que Formosa invierte menos por empleado, tiene una mayor proporción de empleados por habitante. Para San Luis faltan datos de los últimos cinco años, pero parece comportarse de una manera análoga a la de Río Negro que mantuvo una menor cantidad de empleados con un gasto mensual menor por empleado<sup>42</sup>. Neuquén, por su parte, mantuvo un gasto medio mensual alto y una planta de empleados grande a lo largo del período, significando que no sólo tiene una porción significativa de la población empleada en la administración pública, sino que hay un gasto (salario) mayor por empleado.

<sup>42</sup> Esto es en términos relativos a la muestra, ya que de hecho las provincias del interior se caracterizan por tener en general un Estado amplio.

Las estrategias adoptadas por las provincias se pueden clasificar de manera distinta según las dos variables intervinientes: empleados cada mil habitantes y gasto medio mensual. La Tabla 5 resume los resultados:

Tabla 7: Estrategias de gasto en empleo público

		Gasto Medio Mensual	
		Bajo	Alto
Tamaño de Planta de Empleados*	Pequeña	Río Negro San Luis	Chubut
	Grande	Formosa	Neuquén

\*Tamaño relativo a su población.

Fuente: Elaboración propia.

En este capítulo se analizaron los gastos del Estado neuquino del empleo público como evidencia a favor de las teorías acerca del uso clientelar de la asignación de trabajos en la administración pública. El objetivo no es comprobar el cumplimiento de estas teorías en la provincia, sino que elaborar, con datos empíricos sobre teorías desarrolladas. Lo que se demuestra es que el MPN utiliza una estrategia similar a la usada por facciones provinciales de partidos nacionales en otros distritos. Las investigaciones académicas han puesto el foco sobre las estrategias clientelares del peronismo y las ventajas electorales que tiene a partir de estas, sin embargo, al buscar formular teorías de alcance amplio, han estudiado a los dos principales partidos nacionales, la UCR y el PJ. Al hacerlo, han dejado de lado los casos de los partidos provinciales, que como se observó en el capítulo anterior, son tanto o más exitosos en ciertos distritos que los partidos nacionales. Lo que se ha logrado demostrar es que de hecho, el comportamiento del MPN no es tan distinto del de otros partidos dominantes

en su provincia, es decir, que no es un caso peculiar donde aplican reglas distintas. El MPN no es la excepción a la regla, sino que es una variante dentro del mismo juego.

Habiendo dicho esto, es necesario profundizar en el financiamiento de las mencionadas estrategias. La literatura dominante en la materia sostiene que los gobernadores de las provincias del interior financian la mayor parte de su presupuesto a través de las transferencias fiscales del gobierno nacional, derivadas por un lado de las reglas de coparticipación (automáticas) y, por otro, por transferencias discrecionales en recompensa de su apoyo en las coaliciones nacionales. En este sentido, los gobiernos provinciales del mismo partido o coalición que el oficialismo nacional obtienen un ‘premio’, en la forma de mayores ingresos<sup>43</sup>. En consecuencia, existen incentivos para que los gobiernos provinciales apoyen al gobierno nacional. De hecho, los gobernadores provinciales pertenecientes al mismo partido que el presidente tienen mayores posibilidades de obtener financiamiento a través de transferencias discrecionales ¿Qué impacto tiene esto para un gobierno de un partido provincial que no pertenece a una coalición nacional? Si los ingresos propios de la provincia sumados a los derivados de la Coparticipación Federal no son suficientes para financiar el gasto público, ¿cómo obtiene financiamiento adicional? La respuesta, que será explorada en los capítulos siguientes es que los partidos provinciales negocian su apoyo legislativo al gobierno nacional a cambio de beneficios para la provincia.

En consecuencia, considerar la composición de los ingresos fiscales de la provincia es de suma importancia porque tiene un impacto directo en su autonomía o dependencia de los gobiernos locales con respecto al gobierno central. A raíz de esto surgen dos preguntas: en primer lugar, ¿cómo mantiene su autonomía fiscal la provincia Neuquén en un contexto en el

---

<sup>43</sup> No necesariamente más recursos en términos absolutos, sino que sumado a las transferencias automáticas reciben transferencias discrecionales.

que el grueso de los ingresos de los gobiernos de las provincias del interior deriva de transferencias nacionales? ¿Cómo se ve afectado el caudal de transferencias fiscales por el hecho de no pertenecer al partido gobernante? Las respuestas a estas preguntas serán exploradas en el siguiente capítulo.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 4

### La clave financiera: ingresos fiscales del Estado neuquino

*Pocas provincias tienen una relación tan profunda, económica y simbólica, con la actividad petrolera como Neuquén. Allí, el petróleo y el gas son algo más que un recurso natural: son una fuente de orgullo y la explicación del ascenso económico de la provincia desde la pobreza y oscuridad hasta una relativa prosperidad, y la fuente del convencimiento de que la provincia aporta más a la Nación de lo que recibe de ella [...]. Y, si Neuquén es la más petrolera de las provincias, el partido provincial que gobierna desde 1962, el Movimiento Popular Neuquino, es el más petrolero de todos. María E. Casullo en “El MPN, el petróleo y la estatización de YPF”, artículo publicado en *El Estadista* el 12/6/2012.*

Los datos exhibidos en el capítulo anterior fueron presentados dentro del marco de un argumento que sostiene que el empleo público es utilizado como una herramienta para construir apoyo político en la provincia. En el presente capítulo se considerará un lado complementario a dicho argumento, en el que se sostiene que, en parte, el MPN pudo mantener un elevado gasto en personal y una extensa planta de trabajadores, gracias a los ingresos extraordinarios provenientes de las regalías petroleras. Neuquén, como las otras provincias de escasa población, encuentra su presupuesto abultado año tras año por ser destinataria de considerables montos de recursos a través del régimen de co-participación federal.

Gervasoni (2010), al estudiar los efectos de las transferencias fiscales sobre el gobierno de la provincia encuentra que esta genera ‘estados rentistas’ sub-nacionales. Estos estados,

reemplazan los ingresos extraordinarios de la actividad petrolera descritos por Beblawi (1987) y Ross (2001) por transferencias fiscales derivadas de los impuestos recaudados por el gobierno de la nación. Gervasoni sostiene que esto produce autoritarismos sub-nacionales<sup>44</sup> debido a que los gobiernos, al contar con presupuestos considerables, por un lado tienen significativas ventajas electorales al poder explotar el gasto estatal en su favor y por otro, no necesitan cobrar impuestos a sus ciudadanos, y que por lo tanto no se genera un vínculo entre ambos a través del cual la ciudadanía puede plantear demandas a cambio de sus aportes. Es precisamente a través del pago de impuestos que los representados pueden plantear demandas al estado que los gobierna, y un estado que no cobra impuestos puede desoír a sus ciudadanos con menores costos.

Sumado a esto, Jones, Meloni y Tommasi (2012) encuentran que en federaciones como Argentina, en donde el Estado Nacional carga con los costos asociados a recaudar impuestos y las provincias los beneficios de expandir el gasto, el electorado premia el gasto expansivo por parte de los gobiernos provinciales porque no perciben que ese gasto sea financiado por ellos. Por lo tanto, el oficialismo no sólo tiene menores costos en desoír las demandas de su electorado, sino que puede cosechar beneficios políticos de aumentar el gasto.

Por otro lado, es importante considerar que en un país de tan pronunciado desbalance fiscal vertical como en el caso de Argentina, donde la mayoría de los impuestos son recaudados por el gobierno nacional y luego transferido a las provincias<sup>45</sup>, el origen de los ingresos fiscales de los gobiernos provinciales se convierte en una variable central en el armado de coaliciones

---

<sup>44</sup> Si bien el argumento explica el surgimiento y mantenimiento de regímenes autoritarios, los mecanismos explican las ventajas que tiene un partido en el poder en un estado rentista y esto no se limita necesariamente a aquellos con un régimen autoritario.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en 1997 en promedio el 56% de los gastos provinciales fueron financiados por transferencias de ingresos de impuestos nacionales, y en nueve provincias los ingresos provenientes de estas transferencias significaron más del 80% del financiamiento del de sus respectivos presupuestos (Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001).

nacionales. El argumento es que los presidentes deben construir una coalición de apoyo de gobernadores para poder llevar a cabo su proyecto político. Los gobernadores son jugadores esenciales porque controlan a sus legisladores nacionales y, por lo tanto, tienen influencia sobre los votos en el congreso (Jones & Hwang 2005a y 2005b). A cambio del apoyo de los legisladores, el gobierno nacional negocia favores fiscales para sus correspondientes provincias (Ardanaz et al. 2011). En consecuencia, las transferencias fiscales suelen ser usadas por el Poder Ejecutivo Nacional como una herramienta para el armado de coaliciones de apoyo político (Remmer & Wibbels 2000; Benton 2002; Eaton 2005; Giraudy 2010).

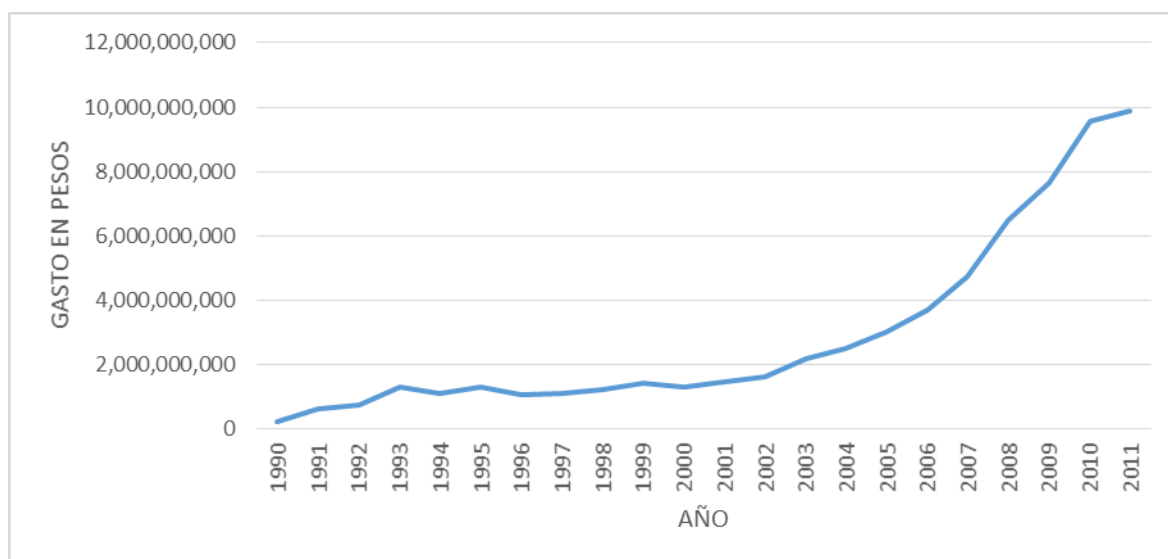
Por lo tanto, al analizar los ingresos fiscales de Neuquén, este capítulo cumple un doble objetivo. En primer lugar analizar si existen condiciones para generar un Estado rentista en el que, sin haber un régimen autoritario, el oficialismo cuenta con importantes ventajas competitivas. En segundo lugar, estudiar cómo los mismos ingresos ‘automáticos’ que construyen esas ventajas generan una mayor autonomía provincial del gobierno nacional al disminuir la dependencia del primero de transferencias discrecionales del segundo.

En los últimos veinte años<sup>46</sup>, el gobierno de Neuquén ha aumentado de manera progresiva el gasto del Estado, en una primera etapa de manera gradual, con un aumento más marcado y acelerado a partir 2002:

---

<sup>46</sup> No se encontraron datos para el periodo 1983-1990.

**Figura 11:** Evolución del gasto consolidado corriente del gobierno de Neuquén.



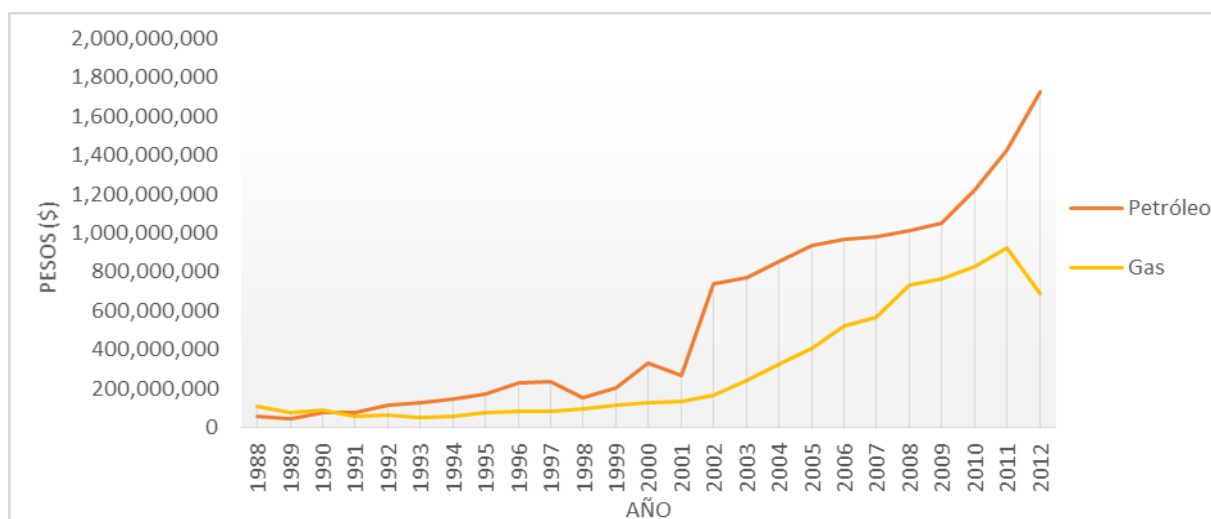
Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén en base a datos de la Contaduría General de la Provincia del Neuquén.

El aumento exponencial del gasto invita a preguntarse por el origen de los fondos utilizados para financiar dicha estrategia. Un aumento del gasto por parte de un gobierno provincial, incluso uno tan pronunciado como en este caso, no es del todo extraño debido a que las instituciones y reglas fiscales argentinas, y de distribución de recursos, genera incentivos para que los gobiernos locales lleven a cabo presupuestos fiscalmente irresponsables (Spiller & Tommasi 2000; Tommasi, Saiegh & Sanguinetti 2001, Jones, Meloni & Tommasi 2012).

En el caso neuquino, una de las principales variables que hace posible sostener un aumento del gasto son los ingresos provenientes de las regalías fiscales. Por ley, los recursos naturales son propiedad de la provincia, y esta concede las tierras a empresas que los explotan. A cambio de las concesiones, los gobiernos exigen una fracción de los ingresos producidos por esta actividad, y es esta transferencia de dinero que es llamado pago de regalías.

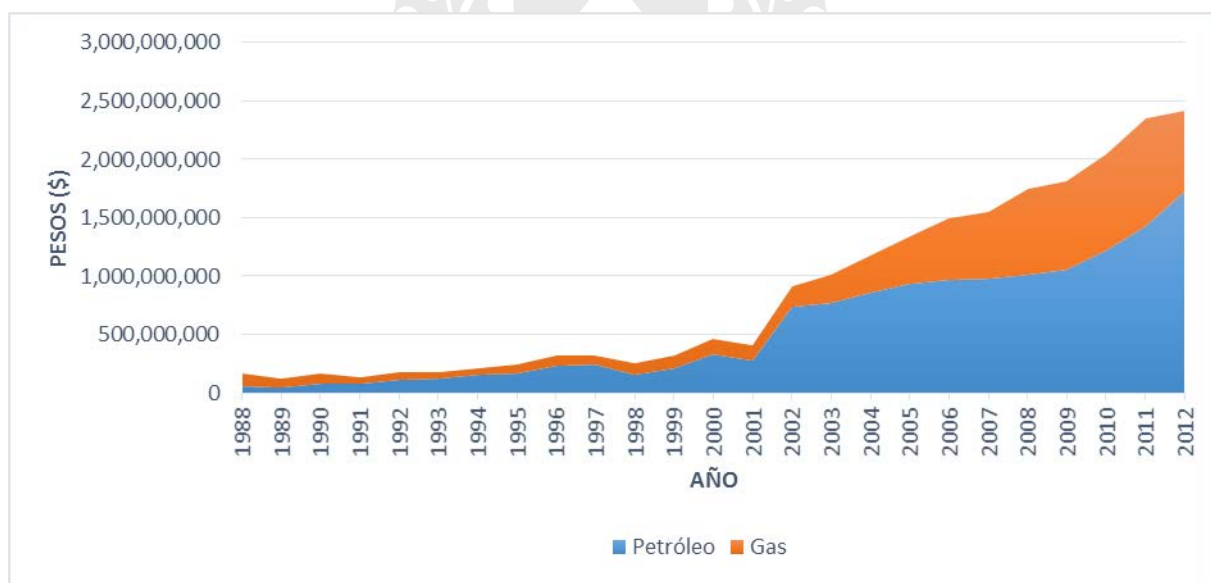


Figura 12: Evolución de los ingresos por regalías petroleras y gasíferas.



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

Figura 13: Evolución de los ingresos agregados por regalías petroleras y gasíferas.



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

Neuquén, una de las principales provincias explotadoras de hidrocarburos del país<sup>47</sup>, se benefició de los ingresos por regalías de petróleo y gas que, cómo muestra la Figura 11,

<sup>47</sup> Ver Anexo de Hidrocarburos para información sobre niveles de producción (Tabla 1). Luego de décadas de bajos niveles de producción, en la década de 1980 aumentó de manera exponencial la producción y comercialización de Gas Natural (Figura 2). La producción de petróleo tuvo su explosión productiva una década más tarde, durante los '90s, pero la producción declinó luego por agotamiento de las reservas de

crecieron a lo largo del periodo en cuestión. Al momento de analizar los gráficos, es importante considerar el proceso inflacionario que vivió el país en los últimos cinco años en cuestión que explica, en parte, la aceleración del aumento de ingresos. Según los datos de la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles, entre 1988 y 2011 ingresaron a la provincia \$ 21.339.811.832 en concepto de regalías de hidrocarburos (ver Tabla 10), un 65,34% correspondiendo a ingresos por la explotación del petróleo y 34,66% por Gas Natural. Según datos de la Dirección Provincial de Finanzas, en términos relativos a los ingresos corrientes provinciales<sup>48</sup>, los ingresos representados por estas regalías fue variando a lo largo de los años entre un piso histórico de 41,5% en el año 2011 y un máximo del 75,2% correspondiente al año 2002 (ver Tabla 11). Esto quiere decir que durante 1992 y 2011, entre un cuarenta y un setenta por ciento de los ingresos provinciales fueron producto de las regalías de gas y petróleo. Durante los primeros años del siglo XXI fue cuando el peso de las regalías fue mayor, diluyéndose luego paulatinamente hasta llegar a su piso histórico (relativo) en 2011 (ver Figura 14).

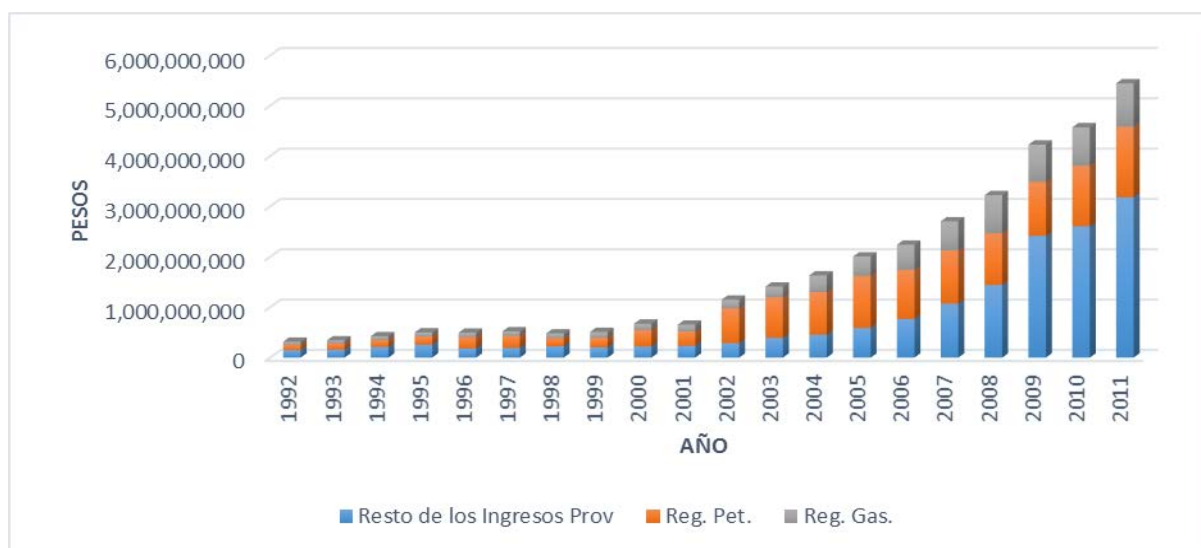
Universidad de  
San Andrés

---

extracción fácil. Los prospectos comerciales futuros son alentadores debido al potencial del yacimiento de Vaca Muerta con abundantes depósitos de *shale-oil*.

<sup>48</sup> Los ingresos corrientes son la principal fuente de ingresos de una provincia y se dividen en ingresos de origen provincial y aquellos de origen nacional. En general, las provincias pequeñas tienen pocos ingresos propios, y la mayoría de su presupuesto es financiado por ingresos de origen nacional, cómo la Coparticipación Federal o Aportes del Tesoro Nacional.

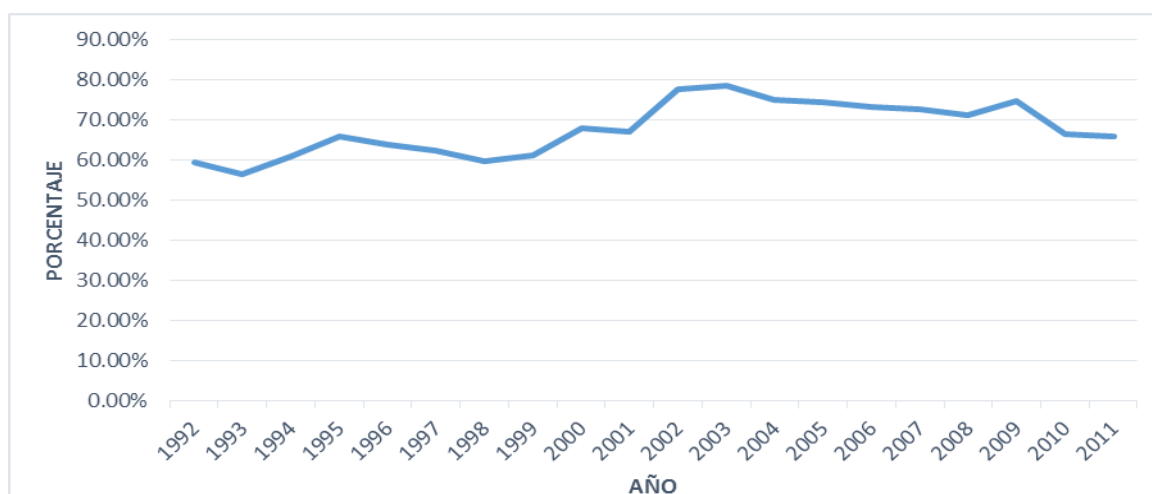
**Figura 14:** Ingresos Corrientes: Provincia de Neuquén



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de la Dirección Provincial de Finanzas.

El impacto de los ingresos hidrocarburíferos sobre las finanzas provinciales es aún más claro si se considera que, contrario a lo que se encuentra en otras provincias del interior con menor autonomía financiera, el Estado neuquino financia por arriba del 55% de los ingresos corrientes con ingresos provinciales y en promedio, durante el periodo entre 1992 y 2011, los ingresos provinciales representaron el 68% de sus ingresos corrientes (ver Figura 15).

**Figura 15:** Porcentaje de Ingresos Provinciales sobre total de Ingresos Corrientes.

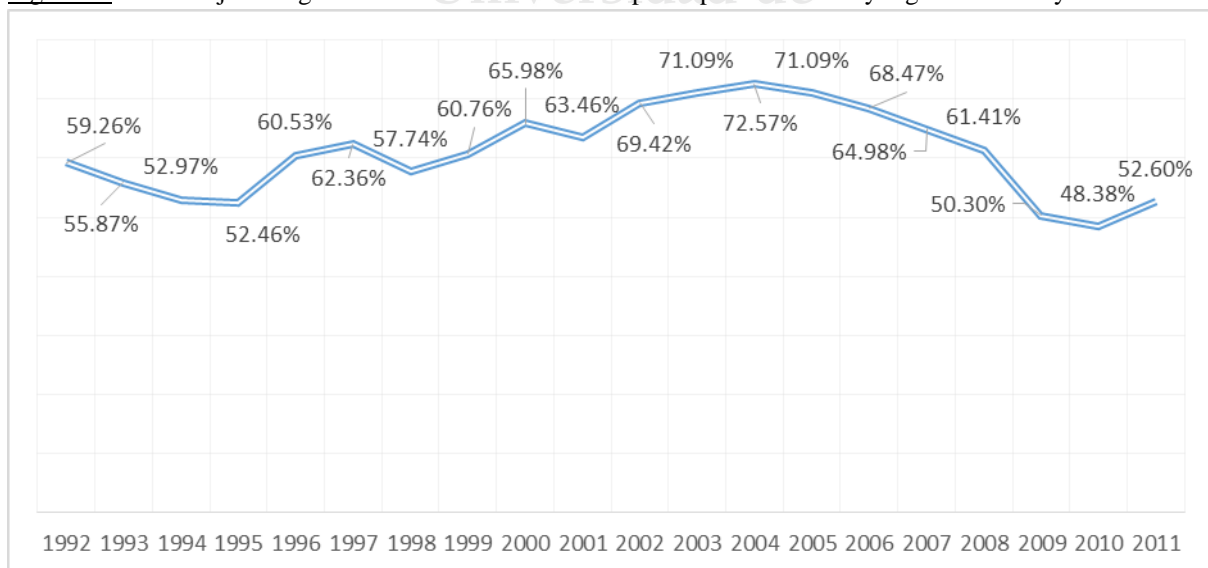


Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén y la Dirección Provincial de Finanzas.

Históricamente, los ingresos provinciales han sido el principal sustento del gasto neuquino, y debido a este elevado nivel de autonomía financiera no depende de fondos derivados del gobierno nacional. La consecuencia de esto es que el MPN se libera de una de las principales herramientas de presión política utilizada por los gobiernos nacionales, las transferencias fiscales. Gobiernos provinciales cuyos presupuestos dependen de transferencias fiscales o aportes del gobierno nacional, se encuentran en una situación en la que si pierden el favor del presidente dejan de fluir las dádivas. Es común que gobiernos locales enfrentados o distanciados del Poder Ejecutivo Nacional encuentren que se demoran transferencias de fondos utilizados para pagar sueldos públicos y no se prioriza el gasto en obra pública en sus distritos.

La situación fiscal de Neuquén es aún más privilegiada si se suman a los ingresos provinciales las transferencias automáticas de la Coparticipación Federal. Gervasoni (2010) demuestra que las transferencias correspondientes a la coparticipación tienen un sesgo a favor

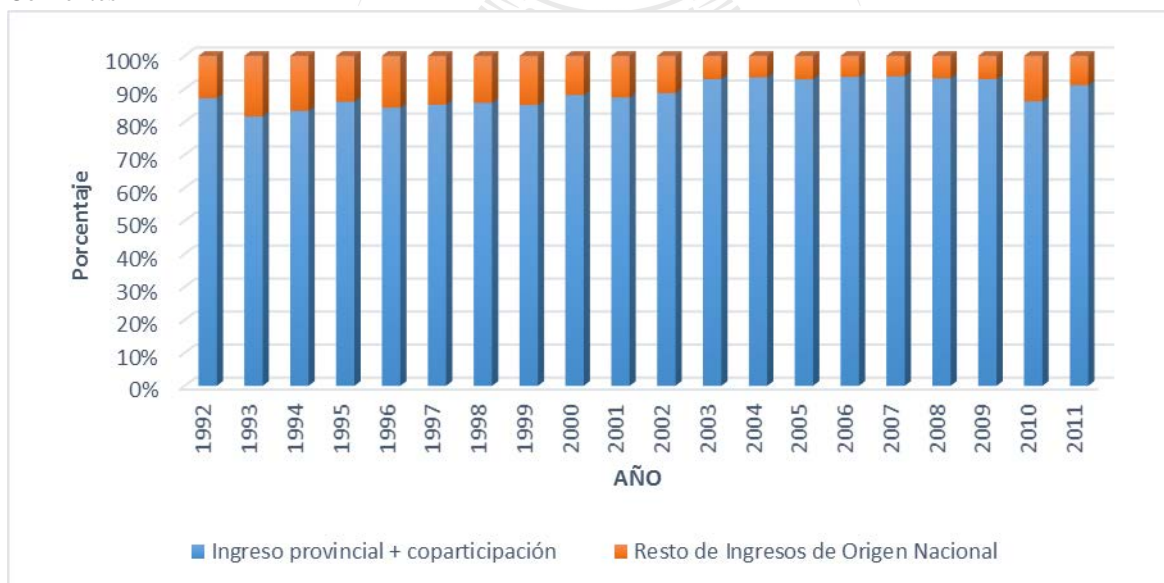
Figura 16: Porcentaje de Ingresos Corrientes derivados Coparticipación Federal y regalías de Gas y Petróleo



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén y la Dirección Provincial de Finanzas.

de las provincias de menor población, entre las cuales se ubica Neuquén. La distribución, alocada automáticamente por una fórmula predeterminada, constituye uno de las principales fuentes de ingreso para estas provincias. En el caso bajo estudio, la suma de los ingresos provenientes de regalías de hidrocarburos y de la Coparticipación Federal, compone entre aproximadamente el 50% y el 70% de los ingresos corrientes de la provincia (Ver Figura 16). Los ingresos combinados de estas tres fuentes tuvieron una tendencia en aumento hasta el 2003 donde luego comenzó a decaer. Si a estos ingresos se le suman el resto de los ingresos y se calcula como una fracción del total de ingresos corrientes (Figura 16) se obtiene un cálculo de la “autonomía financiera” de la provincia dado que se suman por un lado los ingresos propios y los derivados automáticamente por coparticipación, y por otro el resto de los ingresos de origen nacional.

**Figura 17:** Porcentaje de Ingresos de Origen Provincial y Coparticipación Federal sobre total de Ingresos Corrientes



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén y la Dirección Provincial de Finanzas.

El resultado es un altísimo grado de autonomía financiera. En todo el periodo un 80% de los recursos corrientes del gobierno de Neuquén provino de fuentes que no dependían de la voluntad política del gobierno nacional y por lo tanto el MPN no se vio condicionado por una

dependencia de fondos discrecionales. Si bien estos resultados son significantes, es importante tener en consideración que a medida que estos ingresos son alocados a distintos fines, gana importancia el pequeño ingreso marginal necesario para cubrir gastos para los cuales no se tiene fondos propios. En otras palabras, no hay que subestimar la importancia de los aportes del Estado Nacional que si bien pueden ser pequeños en términos relativos, pueden tener una alta importancia política. Por ejemplo, si bien el Estado Provincial cubre la mayoría de sus gastos, puede depender de una transferencia de origen nacional para llevar a cabo obra pública o saldar deudas provinciales. En este punto, juega un papel importante el nivel y tipo de gasto de la provincia. El principal gasto corriente del gobierno de Neuquén es en personal de la Administración Pública, un gasto inelástico debido a las dificultades legales de reducir el número de empleados públicos o sus salarios. Entonces la provincia no sólo gasta más de lo que recauda, sino que lo hace en gastos inelásticos. El problema es que estos costos están financiados con ingresos cuyo valor varía exógenamente, dependiendo fundamentalmente del precio del gas y petróleo. Debido a esto la administración provincial compromete recursos que no sabe si va a tener ya que sus cálculos no pueden prever el precio de estos *commodities*. Suponiendo que los precios del gas y petróleo bajan, el gobierno provincial puede encontrar dificultades en afrontar sus gastos, y esto, lo vuelve más dependiente de transferencias fiscales del gobierno nacional o fuentes de financiamiento alternativas (cómo el endeudamiento).

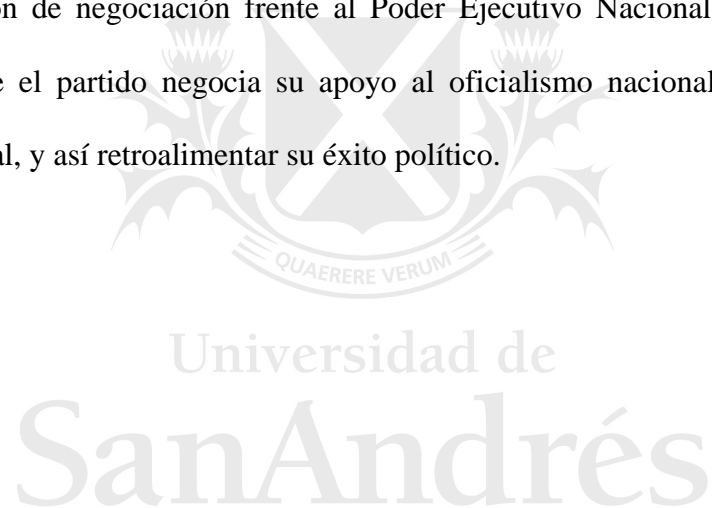
Los ingresos corrientes de Neuquén están compuestos en su mayoría por dinero proveniente de las regalías de hidrocarburos y la coparticipación. Siguiendo los argumentos de Ross (2001) y Gervasoni (2010) estos ingresos, de carácter rentista, deberían dar lugar a un régimen autoritario. Estas teorías parten de la premisa de que un gobierno que cobra impuestos a sus ciudadanos debe responder a las demandas de estos, generando así un vínculo de representación. Sin embargo, en ausencia de impuestos y contando con dinero

‘fácil’ proveniente de fuentes externas, las agendas de los gobiernos no se ven ‘limitadas’ por las demandas sociales. Sin embargo, si se observan los resultados electorales provinciales (figuras 3 y 4), a partir de 1995 aumenta la competencia en el sistema político neuquino y el MPN muestra una tendencia de pérdida de votos en las elecciones a diputados provinciales.

En consecuencia, en las elecciones posteriores a la de 1995, el Movimiento perdió la mayoría propia en la legislatura provincial. Siguiendo el argumento rentista se esperaría por lo tanto que este aumento de competencia política sea causado por una declinación de los ingresos de rentas y una mayor dependencia de ingresos impositivos. Sin embargo, desde 1995 y hasta el 2004 los ingresos de origen rentista aumentaron en la provincia, y sólo en 2009 volvieron a representar un porcentaje del total similar a los de 1995 (Figura 16). La teoría rentista de los estados sub-nacionales no contempla casos como el neuquino donde a pesar de no depender de los ingresos impositivos, el partido gobernante construyó una identidad histórica de representación de los intereses provinciales y de los trabajadores. Es por eso que a pesar de contar con recursos extraordinarios mantuvo un vínculo de representación. La contra-cara fue que a medida que se diluyó este vínculo en la década de los ‘90s, el MPN sufrió una merma progresiva de votos incluso cuando los ingresos de rentas llegaban a representar fracciones históricamente altas de los ingresos del estado. Los resultados electorales muestran que una mayoría del electorado de Neuquén tiene una buena imagen del gobierno del MPN pero que sin embargo no están dispuestos a otorgarle la suma del poder público y es por eso que obtiene mejores resultados para el puesto de gobernador que para los legisladores.

El segundo objetivo del capítulo consistió en proveer evidencia a favor de la autonomía fiscal de la provincia de Neuquén. En este sentido los datos de la Figura 17 son contundentes el mostrar que más del 80% de los ingresos de la provincia provienen de fuentes cuya distribución no es discrecional. Esto significa que desde el gobierno, el MPN puede ejecutar

un presupuesto abultado, manteniendo un elevado gasto en personal público, sin por eso depender directamente del gobierno nacional. Ciertamente las transferencias del gobierno central han sido necesarias para obras públicas y cubrir déficits provinciales, pero el argumento aquí es que un gobierno local tiene mayor independencia política cuando tiene una mayor autonomía fiscal. Un estado provincial difícilmente pueda mantener una agenda opositora sin contar con una sólida fuente de ingresos propia. Esta conclusión es un punto de partida para la relación entre la provincia y la Nación que es analizada en la Sección II. Básicamente, debido al éxito electoral del MPN, mantenido en parte a los elevados gastos del gobierno, sostenidos a su vez por abundantes recursos rentistas, es que el movimiento tiene una fuerte posición de negociación frente al Poder Ejecutivo Nacional. Es a raíz de este dominio local que el partido negocia su apoyo al oficialismo nacional para favorecer su situación provincial, y así retroalimentar su éxito político.







SECCIÓN II

Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 5

### Reduciendo los costos de oposición: negociación de apoyo legislativo

El sistema político argentino, como todo sistema político, es complejo. Mientras que el Poder Ejecutivo Nacional puede ser visto como un poder monolítico y dominante a lo largo y ancho del país, la realidad es que el oficialismo está compuesto por un grupo dominante respaldado por una coalición nacional de apoyo político. Si bien el Presidente de la Nación cuenta con vastos poderes institucionales y es quien decide las mayores políticas del país, su poder está construido sobre baluartes locales. Es en este sentido que Gibson (2005) acierta en describir la necesidad del PEN de negociar el apoyo de los gobernadores. Es necesario entender al país como un todo compuesto por una pluralidad de sub-unidades, cada una compleja en si misma, dividido en tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que tienen influencia mutua entre sí.

En esta investigación el foco está puesto en la relación entre nación y provincia bajo ciertas características, notablemente, cuando el oficialismo provincial no es del mismo color partidario que el nacional. A esto se suma el hecho de que el partido dominante en el ámbito local es un partido provincial y no una facción de un partido nacional. Dado que dentro de un sistema político una parte no puede aislarse del resto, el oficialismo provincial se ve obligado a interactuar con otras fuerzas y al hacerlo elige un grado dentro de un espectro que corre desde abierta oposición a alianza. Varios autores ya han presentado evidencia sobre el armado de coaliciones por parte del PEN (Gibson 1997 y 2005, Benton 2002, Ardanaz et al. 2011, Giraudy 2007 y 2010), pero en general las teorías están vinculadas la relación entre

oficialismo nacional y gobernadores co-partidarios. En este capítulo se analizará la relación entre el Movimiento Popular Neuquino en el gobierno de la provincia de Neuquén ininterrumpidamente entre 1983 y 2013.

El argumento principal de esta sección es que respaldándose en su dominancia local, el MPN se muestra dispuesto a negociar su apoyo legislativo con el gobierno nacional de turno. Una característica fundamental del MPN es que es un partido cuyos intereses políticos se circunscriben a la provincia, es decir, que no tiene ambiciones de competir electoralmente en la Nación.<sup>49</sup> El objetivo detrás de esta estrategia es doble: por un lado negociar apoyo legislativo a cambio de ‘favores’ políticos en una demostración clara de *pork-barrel politics*<sup>50</sup> reforzando con esto su dominancia local (ver Figura 1), y por otro lado, bajar los costos para el gobierno nacional de ‘tolerar’ un gobierno provincial a cargo de otro partido.

Esta estrategia no es propia ni única del MPN, de hecho, es una práctica común en la política, a pesar de que no siempre sea bien vista por la sociedad. Enfrentando una votación importante en el Congreso, en la cual el resultado es reñido, uno o dos votos pueden marcar la diferencia entre el fracaso y la victoria. En estas situaciones, el valor marginal del voto aumenta y las partes en disputa están dispuestas a pagar un mayor ‘precio’<sup>51</sup> por el apoyo de un tercero. En una situación hipotética donde el oficialismo ‘A’ cuenta de antemano con 34 votos en el senado, sobre un total de 72, y la oposición ‘B’ cuenta con la misma cantidad, la importancia relativa de los 4 votos indecisos aumenta relativamente debido a su facultad de alterar el resultado. En situaciones así, tanto A como B se esfuerzan por ganar el apoyo del partido ‘C’ que cuenta con dos senadores que no han manifestado su postura frente a la

---

<sup>49</sup> La única excepción a esta regla fue la postulación de Sobisch a la presidencia en las elecciones del 2007.

<sup>50</sup> ‘Pork barrel politics’ refiere a la asignación de recursos por parte de un gobierno a proyectos que benefician a una porción del electorado, buscando a cambio el apoyo de los beneficiarios.

<sup>51</sup> En un sentido figurativo, no en el sentido ilegal de pagar coimas a cambio de votos, sino lo que está dispuesto a dar una parte a cambio del apoyo de una fuerza neutral.

elección. En estas situaciones el oficialismo tiene una ventaja sobre la oposición, y consiste en tener a su disposición la caja del Estado. Promesas de obras públicas o de transferencias a través de Aportes del Tesoro Nacional<sup>52</sup> hacia su provincia generan incentivos para que C acompañe en la votación.

Situaciones de este tipo ocurren en el Congreso argentino cuando el oficialismo no cuenta con amplias mayorías propias. En tiempos recientes en dos votaciones en la Cámara de Diputados ha habido casos como el descrito. Un ejemplo, fue la confesión del diputado de Tierra del Fuego, Jorge Garramuño en torno a un memorándum de entendimiento entre los gobiernos de Irán y Argentina aprobado por el Congreso pero muy discutido por la oposición y sectores de la sociedad:

*‘Acompañé con mi voto el acuerdo de entendimiento con Irán para que se le gire a la provincia de Tierra del Fuego un anticipo de la coparticipación federal’, explicó Garramuño en declaraciones radiales, y siguió: ‘Entendí que el proyecto no cambiaba sustancialmente el trámite judicial y consideré que mi voto redundaría en un beneficio para mi provincia’.* La Nación, sábado 27 de abril de 2013.

Diputado por el Movimiento Popular Fueguino, partido que gobierna en Tierra del Fuego en el periodo 2011 – 2015, el legislador Garramuño negoció su apoyo al proyecto del oficialismo nacional a cambio de transferencias de recursos que descomprimieran la situación fiscal de su provincia. Otro caso similar son las supuestas negociaciones entre el gobernador “emepenista” de Neuquén, Jorge Sapag, y representantes del oficialismo nacional para el apoyo del partido provincial en un proyecto oficialista para llevar a cabo una reforma del Consejo de la Magistratura.

---

<sup>52</sup> Llamadas ATN, son un mecanismo discrecional de transferencias fiscales en manos del PEN.

*El lunes Agustín Rossi<sup>53</sup> recibió en su despacho a Alicia Comelli, jefa del bloque de tres diputados del Movimiento Popular Neuquino, para ponerla al tanto que necesitaba su colaboración para aprobar ayer las tres leyes judiciales enviadas por el Senado. Como siempre, Comelli escuchó con atención y evaluó los pasos a seguir con su premisa básica: no enfrentarse al Gobierno nacional, conducta que repiten en sus 40 años de historia, sólo alterada por los años en que Jorge Sobisch se enfrentó a Néstor Kirchner. La Política Online, jueves 25 de abril de 2013.*

Ciertamente, artículos periodísticos no son una fuente de evidencia de credibilidad intachable, sin embargo el objetivo no es comprobar que dichas transferencias se llevaron a cabo, sino ilustrar un punto, dichas negociaciones se realizan en el Congreso de la Nación.

En este capítulo se busca analizar la relación del gobierno provincial, el MPN, con el Poder Ejecutivo Nacional a lo largo de los años bajo estudio. Esto se realizará en primer lugar, analizando el comportamiento legislativo de los representantes del MPN en el Congreso Nacional en una serie de votaciones de suma importancia para la presidencia de turno. Se espera encontrar que el MPN haya brindado su apoyo político como resultado de una negociación. En segundo lugar, el último objetivo de la presente investigación es identificar aquellas instancias de negociación y las condiciones de los pactos realizados entre los gobiernos. La disminución de costos se explica siguiendo la siguiente lógica: toda negociación implica una transacción (no necesariamente de bienes) y la mayor la distancia ideológica entre las dos partes mayores son los costos de esta transacción. Desde la perspectiva del gobierno nacional negociar con un co-partidario implica menores costos que negociar con un opositor ideológico, pero a su vez, negociar con una tercera fuerza que, si

---

<sup>53</sup> Jefe del bloque de diputados del Frente para la Victoria, el oficialismo.

bien no es parte de la coalición gobernante, está dispuesta a negociar, implica mayores costos que hacerlo con un co-partidario pero menos con un opositor:

Costos de negociación: co-partidario < tercera fuerza < opositor

Sumado a ésto la efectiva estructura política elaborado y sostenida por el MPN hace que competir (y ganar) contra ellos sea un negocio costoso dado que es necesario revertir su imagen positiva y quitarle una porción de votos. En consecuencia, frente a un gobierno local fuerte electoralmente y dispuesto a negociar su apoyo al legislativo en el plano nacional, un presidente encuentra altos costos para desplazarlo y bajos costos relativos de negociar con él. En consecuencia, el resultado esperado es de negociación entre ambas partes.

Un método ideal para observar el comportamiento del voto legislativo del MPN en el Congreso sería realizar un análisis estadístico de su voto en relación al voto del oficialismo nacional. Sin embargo, esta información estadística no existe dado que no todas<sup>54</sup> las votaciones en el congreso fueron nominales.<sup>55</sup> A falta de un registro fiable de todas las votaciones del Congreso un método alternativo de aproximar el tema es analizar el comportamiento del MPN en un conjunto de normas reducido. Considerando que entre 1983 y 2011 ha habido presidentes provenientes de dos partidos, Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, fueron seleccionados votaciones de recinto en las cuales el MPN ha votado tanto a favor como en contra del oficialismo.

---

<sup>54</sup> Hasta el año 2004 para el Senado y 2006 para la Cámara de Diputados. A partir de estas fechas, cambios en el reglamento interno hicieron obligatoria la votación nominal.

<sup>55</sup> Históricamente existieron dos formas de que los legisladores voten una norma: por signos o nominal. En una votación por signos sólo se registra el total de votos a favor o en contra de un proyecto, sin especificar el voto de cada legislador. En una votación nominal se lleva un registro de la opción elegida por cada diputado o senador.

Tabla 10: Apoyo legislativo del MPN.

		Oficialismo Nacional	
		UCR	PJ
Voto del MPN	a favor	Ley de Coparticipación Federal 23.548 Ley de Emergencia Económica 25.344	Ley de Federalización de Hidrocarb. y de Priv. de YPF. 24.145 Ley de Reforma Educativa 24.049
	en contra	Ley de Mucci Ley 25264, Modificación del Fondo Nacional de Incentivo Docente	"La 125" Privatización de Banco Hipotecario y Nacional y Creación Fondo Fiduciario

Fuente: elaboración propia.

Partiendo del análisis de fuentes secundarias, para cada proyecto de ley se considerará cómo el contexto político influyó sobre la decisión del MPN. Como se observará, a pesar de la varianza en el grado de afinidad entre el gobernador provincial y el PEN, el apoyo legislativo siempre se basó en fundamentos pragmáticos buscando favorecer a la provincia y la posición del partido dentro de la misma.

### Apoyo a proyectos oficialistas

#### *Ley 23.548: Coparticipación Federal de Recursos Fiscales*

En un país federal, es esperable que los representantes legislativos de los estados subnacionales apoyen los proyectos de ley cuyos términos sean favorables a su distrito. En 1988 el gobierno de Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical logró sancionar una Ley de Coparticipación, 23.548, en reemplazo de la Ley 20.221 caducada en 1984. Esta nueva ley,

promovida por sectores del justicialismo, y apoyada entre otros, por legisladores del MPN<sup>56</sup>, logró asegurar para las provincias la mayor proporción de la distribución primaria hasta ese momento, 54,66% sumado otro 2% distribuido y girado automáticamente a las provincias de Buenos Aires, Chubut, Santa Cruz y Neuquén para recompensar su retraso relativo.<sup>57</sup> Como explica Gervasoni (2010), las provincias de menor población fueron las grandes ganadoras del régimen de coparticipación, ya que el principal criterio de distribución corresponde al tamaño demográfico de las provincias y no a su nivel de pobreza. Las negociaciones detrás de la ley fueron problemáticas debido a la dificultad de llegar a un acuerdo entre los montos de distribución por provincia. El arreglo político logrado fue producto de la negociación de Antonio Cafiero con los gobernadores provinciales. Cafiero, entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires y uno de los principales candidatos peronistas para las elecciones de 1989 optó por ceder seis puntos de la coparticipación de su provincia en favor de las provincias del interior, apostando a compensar esa pérdida con transferencias discrecionales una vez que ganara las elecciones al año siguiente:

*Cafiero, que tenía el apoyo de la totalidad de los gobernadores, era el favorito de esa elección y decidió distribuir entre las provincias que lo apoyaban parte de la coparticipación de la Provincia de Buenos Aires, pensando que una vez en la Presidencia le repondría a su provincia los puntos cedidos.* El Cronista, martes 29 de enero de 2013.

Esta normativa recibió amplio apoyo de las provincias, Neuquén una de ellas. Por medio de esta ley la provincia se aseguró un mínimo de transferencias automáticas anuales del

---

<sup>56</sup> Elías Sapag, senador neuquino del MPN incluso fue uno de los cofirmantes del proyecto.

<sup>57</sup> La ley especifica que la compensación para el retraso relativo se dividió de la siguiente manera: Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433% y Santa Cruz 0,1433% (Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).



gobierno nacional por un monto de 1,54% de la distribución secundaria<sup>58</sup> sumado al 0.1433% de la distribución primaria. Las transferencias a la provincia en los años inmediatamente previos a la sanción de la ley habían sido el producto de una negociación con el gobierno nacional. Dado que los recursos federales componen un elevado porcentaje de los ingresos de todas las provincias, esto generaba un panorama de incertidumbre para el MPN cuyo presupuesto dependía de la voluntad política del PEN. Es por eso que la transferencia automática (Art. 6) de los recursos de coparticipación significó asegurar un piso mínimo de ingresos para la provincia.

Otro éxito para el gobierno de Neuquén, junto con el resto de las provincias productoras de hidrocarburos fue lograr bloquear la pretensión del Gobierno Nacional de incluir a las regalías dentro de los recursos tributarios que la Nación repartiría a las provincias (Pillati y Vaudagnotto 1997). De esta manera, evitaron perder los ingresos por regalías y sumaron los ingresos por coparticipación. El impacto de estos ingresos en el caso neuquino está demostrado en la Figura 16, explicando más del 50% de sus ingresos corrientes a lo largo de los años, siendo el pilar fundamental de su autonomía financiera. Por lo tanto, el MPN votó a favor de la iniciativa oficialista porque esta le permitió asegurar un piso mínimo de ingresos por coparticipación a la provincia, ingresos que junto con las regalías serían el pilar de la autonomía financiera de la provincia.

---

<sup>58</sup> La distribución secundaria es la distribución del 54.66% correspondientes a las provincias de la distribución primaria, entre todas las provincias según un porcentaje determinado por la ley misma.

*Ley 25.344: de Emergencia Económico-Financiera.*

Esta ley fue sancionada el 19 de octubre del 2000 y promulgada el 14 de noviembre del mismo año por el gobierno de Fernando de la Rúa. De la Rúa, miembro de la UCR y ex jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1995 – 1999) ganó las elecciones presidenciales de 1999 al frente de la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”. Conocida simplemente como ‘la Alianza’, era una coalición formada por la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario<sup>59</sup> (FrePaSo). El Presidente de la Rúa tuvo que enfrentar una sucesión de problemas económicos y políticos que llevaron a protestas sociales las cuales finalmente lo forzaron a renunciar en diciembre de 2001. En lo político, de la Rúa gobernó con un Senado dominado por la oposición, dado que 14 de los 24 gobernadores eran peronistas, y surgieron una serie de conflictos dentro de la Alianza que incluso desembocarían en la renuncia del vicepresidente, Carlos ‘Chacho’ Álvarez, líder del FrePaSo. En lo económico, el Presidente radical heredó un fuerte déficit de los años del gobierno menemistas:

*Dijo [el ministro de Economía José Luis Machinea] que entre 1992 y 1999 la deuda pública ascendió del 28 % al 42 % del PBI, y que el total del pasivo pasó, en igual período, del 21% al 48 % del producto bruto interno. [...] Además, afirmó que el déficit fiscal mensual heredado del gobierno de Carlos Menem ascendía a 13.500 millones de pesos. La Nación, viernes 8 de septiembre de 2000.*

Sumada a una elevada deuda pública, superior al 42% del PBI, el Estado Nacional tenía un déficit fiscal mensual de 13.500 millones de pesos. A su vez, se aproximaba el vencimiento de préstamos monetarios internacionales y el gobierno no contaba con los recursos para pagarlos. Dentro del marco de esta creciente crisis económica el gobierno sancionó la ley

---

<sup>59</sup> El FrePaSo a su vez era una coalición de partidos menores.

25.344 de Emergencia Económico-Financiera que le brindó herramientas al PEN para reducir el déficit público y renegociar deudas. La aprobación de la ley fue problemática debido a la negativa de los senadores peronistas a decretar la emergencia económica y la discusión entre el oficialismo y la oposición sobre la creación de un bono para el endeudamiento de las provincias (al cual el Presidente se oponía). Si bien el proyecto de ley finalmente sería aprobado con apoyo de sectores del peronismo, los legisladores del MPN acompañaron a la Alianza en esta iniciativa.

Los motivos por el apoyo del MPN al proyecto de la Alianza se pueden dividir en dos grupos relacionados entre sí: déficit provincial y renegociación de contrato con Repsol. Para empezar, es importante considerar cierta afinidad ideológica que existió entre los programas económicos de Jorge Sobisch, gobernador de Neuquén entre 1991 – 1995 y 1999 – 2007, y del Presidente Fernando de la Rúa. Sobisch llevó a una facción del MPN al poder que buscó generar cambios en la provincia, reduciendo el gasto público y promoviendo la inversión privada, y sus políticas tuvieron un grado de similitud y concordancia con las reformas del Estado efectuadas durante la presidencia de Menem. En 1999, tanto Sobisch como de la Rúa tuvieron que enfrentar problemas económicos con deudas altas, aunque de distinta magnitud. El gobernador de Neuquén, que llevó adelante políticas económicas liberales, optó por enfrentar la crisis reduciendo el gasto y la deuda de la administración provincial y buscando reformas que redujeran el tamaño del aparato estatal para paliar el déficit (Lizárraga 2008), estrategia similar a la empleada por el Gobierno Nacional.

Sobisch mantuvo una relación abierta a la negociación con el gobierno de la Alianza, principalmente motivada por la debilidad fiscal de la provincia en esos años. El gobernador describía la situación de la economía provincial en su discurso de inauguración de Sesiones Ordinarias en el Congreso de Neuquén:

*Pasamos de doscientos sesenta y siete millones de pesos, déficit registrado en 1999, a noventa y nueve millones de pesos para el corriente año. Doscientos sesenta y siete millones de déficit colocan a la Provincia en una grave emergencia. Es una enfermedad terminal. La combatimos o la dejamos avanzar hasta que nos consuma. Desde el Ejecutivo decidimos combatirla.*

*[...]Estamos en emergencia. El Poder Ejecutivo [provincial] sancionó el decreto correspondiente y estamos actuando en consecuencia. Si la Legislatura piensa que con doscientos sesenta y siete millones de pesos en rojo por año, no estamos en emergencia y decide no sancionar la Ley de Emergencia, se cae el Acuerdo con Nación por ciento cuarenta y ocho millones de pesos y perderíamos la oportunidad histórica de comenzar a transformar la Provincia. Jorge O. Sobisch, en la apertura del 29º periodo de Sesiones Ordinarias el 1º de mayo de 2000.*



Al asumir la gobernación Sobisch, encuentra 267 millones de pesos en déficit para su provincia y la imposibilidad de recurrir a préstamos debido a que ya estaban comprometidos los ingresos por regalías como hipoteca de acuerdos ya realizados. En respuesta a la apremiante situación, el gobernador negoció un acuerdo fiscal con el gobierno nacional en el cual recibiría préstamos nacionales para hacer frente a la deuda provincial:

*A los 148 millones de pesos del año pasado [2000], en 2001 el gobierno neuquino sumará un nuevo envío de 139 millones y en 2002 percibirá una cifra idéntica. Con ese dinero, el gobierno reemplaza los créditos bancarios caros por préstamos íflexibles y baratos. Diario Río Negro, jueves 29 de marzo de 2001.*

Estos préstamos cumplían con la necesidad de la administración provincial de pagar deudas y cubrir déficits de su presupuesto. A su vez, unos meses más tarde, Neuquén se acoplaría a las

provincias gobernadas por la Alianza en firmar un Pacto Fiscal con el Gobierno Nacional re-negociando el pago de deuda provincial, reduciendo tasas de interés y la cancelación de las deudas de la Nación con las provincias en concepto de transferencias por Coparticipación (Página 12, viernes 9 de noviembre de 2001)

Además de las negociaciones con la Nación sobre la deuda provincial, Sobisch contó con el apoyo de la Alianza para la prórroga de las concesiones de la petrolera española Repsol para los yacimientos gasíferos de Loma de la Lata hasta el 2027. La re-negociación con la empresa española era uno de los ejes centrales de la política económica neuquina ya que a cambio de la prolongación de las concesiones, Repsol acordó realizar importantes inversiones en la provincia tanto en el corto como en el largo plazo<sup>60</sup>. Además, la empresa prometió brindar asistencia para que la provincia pudiese sacar un crédito por 300 millones de dólares en el Banco Bilbao Vizcaya (uno de los accionistas de Repsol):



*El arreglo le implicó beneficios. Neuquén obtuvo un pago de 140 millones de dólares; ya había cobrado un subsidio de 30 millones para financiar las cooperativas de trabajo de los despedidos de YPF. También recibió un crédito del Banco Bilbao Vizcaya por 300 millones a cambio de hipotecar las regalías de la provincia. Página 12, domingo 15 de abril de 2007.*

Frente a apremios económicos, Sobisch y de la Rúa encontraron uno en el otro un aliado estratégico. A cambio de beneficios fiscales para la provincia, de la Rúa obtuvo el apoyo del MPN en el Congreso de la Nación en el cual sólo contaba con una mayoría estrecha en la Cámara de Diputados y estaba en minoría en la Cámara de Senadores. A cambio de su

---

<sup>60</sup> La empresa se comprometió a invertir 8.000 millones de dólares en el periodo, de los cuales 3.000 millones serían invertidos en los primeros cinco años. (ver artículo de Horacio Verbitsky, "Gases Tóxicos" en el periódico Página 12, edición del 2 de julio de 2001).

colaboración con el PEN, Sobisch pudo negociar la deuda provincial, obtener préstamos de la Nación y obtener el apoyo del Presidente para cerrar el acuerdo de prórroga de las concesiones de Loma de la Lata con Repsol YPF (Díaz y Fuentes 2010).

Si bien de la Rúa no podría resolver la crisis económica y renunciaría a la presidencia en diciembre de 2001, a partir de estos acuerdos Sobisch logró consolidar su poder en la provincia y eventualmente en el 2003 sería re-electo como gobernador.

*Ley 24.145: Federalización de Hidrocarburos, transformación empresarial y privatización del capital de YPF SA y privatización de activos y acciones de YPF SA. Disposiciones Complementarias.*

Electo en 1989 y re-electo en 1995, Carlos Menem del Partido Justicialista llevó un programa de gobierno marcado por su política económica. Tomando cargo del país en el medio de una hiper-inflación el presidente Menem la combatió con fuertes medidas económicas. Uno de los aspectos más reconocidos y recordados de su mandato fue la reforma del Estado que llevó a cabo, caracterizada por la privatización de las principales empresas estatales. La Ley 24.145 fue el instrumento legislativo a través del cual el oficialismo reglamentó el Decreto N° 2.778 del Poder Ejecutivo Nacional, del 31 de diciembre de 1990, en el cual se transformó a Yacimientos Petrolíferos Sociedad del Estado<sup>61</sup> en YPF Sociedad Anónima. Esencialmente, la conversión de la empresa de una Sociedad del Estado a una Sociedad Anónima, permitió la venta de parte de las acciones a capitales privados, comenzando un proceso de privatización que culminaría con la venta de las últimas acciones del Estado a Repsol-YPF en 1998.

---

<sup>61</sup> Y.P.F. fue la empresa estatal a cargo de la exploración, explotación y comercialización de los recursos hidrocarbúricos del país durante el siglo XX, privatizada en la década de 1990 y re-estatizada en 2013.

*La idea que predominó era que nada funcionaba, que la empresa se encontraba “inflada” con 50.000 empleados (de los cuales 15.000 eran temporarios) y que la acumulación de activos (escuelas, supermercados, cines, hospitales, aviones y la flota) no tenía sentido mantenerlos. Diario Río Negro, jueves 13 de diciembre de 2007.*

La justificación del Gobierno Nacional en vender la empresa fue su diagnóstico de la ineficiencia de la misma. El Estado debía desprenderse de los activos que no eran necesarios y venderlos a capitales privados, buscando así reducir el ‘tamaño’ del Estado y los costos de operación.

*El correlato lógico de la transformación empresarial de YPF fue el amplio proceso de reestructuración de la plantilla laboral de la empresa. De los 51.000 trabajadores que tenía antes de su privatización, quedaron 5.690 en 1995, es decir, una reducción del 88,9% en apenas 6 años a través de una sistemática política de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, despidos directos y cesantías. Sabatella & Serrani 2011, p. 10.*

La reducción de la planta laboral fue drástica. Neuquén, al igual que las otras principales provincias explotadoras de hidrocarburos del país, contaban con una fuerte presencia de activos de YPF en su territorio, y partes de sus economías estaban relacionadas directamente a la explotación hidrocarburífera. En la provincia 4.246 trabajadores de la empresa perdieron su trabajo (Diario Río Negro, 13 de diciembre de 2007).

Frente a los predecibles resultados de la privatización surge la pregunta de por qué el MPN de Neuquén, caracterizada históricamente por llevar a cabo políticas a favor de un Estado de Bienestar en la esfera provincial, apoyó la privatización de una empresa que redundaría en

despidos masivos en su provincia. En primer lugar es menester considerar la dinámica de poder interna del MPN. En 1991, fue electo gobernador el ya mencionado Jorge Sobisch, líder de una facción competitiva con el liderazgo histórico de los Sapag, con un discurso en esos momentos renovador. Sobisch abogaba por una reforma del Estado tanto en el nivel provincial como nacional, acercándose políticamente al presidente:

*El gobernador pone en marcha la Reforma del Estado, redefiniendo las tradicionales relaciones con el gobierno nacional. A partir de un discurso de colaboración y no de conflicto frente al poder central – quien lo considera ‘buen administrador’ – respalda la privatización de YPF, Gas del Estado e Hidronor.* Favaro y Bucciarelli 1999, p. 264.

Por lo tanto, al momento de sancionarse la Ley 24.145 gobernaba en la provincia una facción distinta del MPN a la que había gobernado en el pasado, una facción que proponía reformas liberales en lo económico y que compartía cierta afinidad ideológica con el oficialismo nacional. Sumado a esto, la ley conllevó algunos beneficios para las provincias, entre las cuales la principal fue la federalización de los hidrocarburos. El artículo de la ley declara que el Estado Nacional transfiere a las provincias el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran en sus respectivos territorios, transición que sería reforzada por su inclusión en la reforma constitucional de 1995. El proyecto del gobierno provincial era fomentar las inversiones privadas en la provincia y junto con el desarrollo de centros de innovación y explotación. Sobisch creía que la desregulación del mercado de hidrocarburos (antes controlado por YPF) crearía un clima propicio para estas inversiones y el rol del Estado debía ser de ‘estimulador’ y ‘orientador’ de dichas actividades. La provincia se vería beneficiada por la llegada de capital privado, de la cual el gobierno se beneficiaría en parte como accionista de las empresas privatizadas (YPF, Hidronor) y su mayor injerencia en las



negociaciones con los capitales privados sobre el pago de regalías debido a que la ley otorgaba a las provincias la soberanía sobre sus recursos (Gorenstein 1994).

Finalmente, como contraparte del apoyo legislativo del MPN en la sanción de la ley, el PEN renegotió deudas pendientes de la Nación con la provincia por regalías mal cobradas, que junto con ingresos por un juicio favorable al respecto de Hidronor SA le implicó a la provincia un ingreso extraordinario de 800 millones de pesos que fueron contabilizados como ingresos corrientes y por eso utilizados para cubrir las erogaciones que superaban los ingresos (Bilder & Díaz 2000). En definitiva, Sobisch acompañó la iniciativa del presidente Menem en primer lugar porque consideró que la privatización y desregulación del mercado de hidrocarburos tendría un impacto positivo en forma de aumento de inversiones en la provincia. Por otro lado, a cambio de su apoyo por la iniciativa, la provincia recibió un pago único por regalías mal cobradas de años anteriores y a su vez logró tener una mayor injerencia en la negociación con los capitales privados al pasar los recursos naturales a ser propiedad de la provincia.

Universidad de  
San Andrés

*Ley 24.049: Transferencia a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires de los servicios educativos.*

La ley 24.049 fue sancionada en el mismo clima de acercamiento entre los gobiernos nacional y neuquino, a comienzos de la década de 1990, que la ley 24.145, y el presidente Menem contó con el apoyo legislativo de los representantes del MPN en el Congreso. La premisa básica de la ley 24.049 era la transferencia a las provincias de las escuelas públicas nacionales. La ley creó un andamiaje institucional que le permitió a la presidencia realizar una serie de pactos bilaterales con las provincias para pactar las transferencias y sus

condiciones (Tommasi 2006). Los motivos del Gobierno Nacional para realizar las transferencias eran de dos tipos. En primer lugar respondía a una lógica de unificar y hacer más eficaz la provisión de los servicios educativos:

*En [algunas] áreas, en cambio, la ausencia de una definición clara de roles hizo que ambos niveles de gobierno prestaran simultáneamente ciertos servicios; entre ellos, uno de los más emblemáticos fue el educativo. Esta situación, que inicialmente supuso algunas ventajas, fue generando no pocos problemas con el transcurso del tiempo.* Morduchowicz 2009, p. 43.

Dado que la Educación era impartida por dos niveles de gobierno, existían una serie de problemas en su implementación, tales como ineficiencias en la asignación de recursos, ambos Estados podían invertir en las mismas zonas y no cubrir las demandas de otra, problemas en la administración, exigencias distintas para escuelas similares, distintos diseños curriculares y remuneraciones desiguales para el personal (Morduchowicz 2009). Por otra parte, un segundo motivo para la descentralización partió de la búsqueda de equilibrar las cuentas corrientes nacionales. Dentro del marco del Plan Convertibilidad, la presidencia de Carlos Menem se caracterizó por reducir los costos corrientes del Gobierno Nacional, y en el caso de la Educación, el transferir las escuelas a las provincias fue un mecanismo para trasladar los costos de la misma a las unidades sub-nacionales.

*Para la lógica del Estado Nacional estas transferencias debían hacerse sin la contrapartida efectiva de recursos; pues, en caso contrario, nada se modificaría en sus cuentas financieras. [...] Aún más, en la misma Ley de Transferencia –que otorgó el marco necesario en el que se desenvolvería la descentralización– se explicitó el procedimiento a seguir. Dicho procedimiento permitía al Estado nacional retener la*

*parte de los impuestos coparticipables que equivalía al costo de los servicios transferidos para posteriormente distribuirla según el cálculo que oportunamente realizara el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación respecto a cuánto le demandaba a cada jurisdicción el mantenimiento de los servicios transferidos.*

Morduchowicz 2009, p. 46.

Por lo tanto, el PEN logró transferir tanto las responsabilidades educativas, cómo los costos de las mismas, a las provincias. El costo fue efectivamente financiado por fondos correspondientes a las provincias de la coparticipación federal. Sin embargo, la ley en su artículo 14 expresaba que la recaudación se haría a partir del monto que superase el promedio mensual recaudado entre abril y diciembre de 1991, y que de no cumplirse esta expansión de los ingresos por gravámenes, el Estado Nacional financiaría la transferencia. Por lo tanto, el traspaso no disminuyó los ingresos efectivos de las provincias derivados de la coparticipación (aunque si evitó que estos aumenten).

En algunas provincias, cómo Buenos Aires, los costos de las transferencias fueron altos y además generaron problemas administrativos por la magnitud de la operación; aproximadamente el 40% de las instituciones de educación pública nacionales se encontraban en la provincia de Buenos Aires y conformaban un 30% de las instituciones educativas públicas en la provincia (Repetto 2001). Por el contrario, el impacto para la provincia de Neuquén fue mucho menor. El Ingeniero Morán, Secretario Provincial de Educación entre 1991 y 1995, afirmaba que aproximadamente el 95% de las escuelas públicas en la provincia estaban ya administradas y supervisadas por el propio gobierno provincial (Repetto 2001).

*Por esta razón, las autoridades provinciales no pusieron demasiados reparos a la transferencia y fue una de las primeras provincias en firmar el convenio con la*

*Nación. Pero no fue sólo por ello que la negociación entre el MPN y la Nación fue tan rápida y tan poco problemática sino que, además, las autoridades provinciales consideraban que la transferencia constituía “un paso importante para que cada provincia pueda administrar sus establecimientos y pueda contar con un único sistema funcionando en su territorio”<sup>62</sup>. Repetto 2001, p. 67.*

En síntesis, para el gobierno de Neuquén apoyó la transferencia no sólo implicó pocos costos relativos, considerando además que fue negociado con el Gobierno Nacional la financiación de la transferencia, sino que el poder de administrar la totalidad de las escuelas cumplía con el objetivo de tener una educación pública, provincial, de excelencia. Sumado a esto, la transferencia contó con el aval de otro actor estratégico, el gremio de maestros nacionales que no se opusieron a la misma debido a que para ellos implicaba un aumento del salario por la mejor remuneración a nivel provincial.

Todo lo dicho no implica que como producto de las transferencias no se generasen problemas y conflictos en la provincia. De hecho, en los años venideros el gobierno de Neuquén tuvo repetidos enfrentamientos con uno de los principales gremios de maestros, ATEN<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Palabras de Ing. Morán, Secretario de Educación de Neuquén entre 1991 y 1995.

<sup>63</sup> A.T.E.N.: Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén. Este gremio fue uno de los principales opositores al gobierno del MPN a partir de la segunda mitad de la década de 1990: “Una mención aparte merece el sindicato de los docentes neuquinos ATEN. El mismo, encarnó un espacio de oposición permanente frente al gobierno, constituyendo un verdadero obstáculo para el avance de las políticas gubernamentales” (Minteguiaga 2003).

## Votos en contra del oficialismo

Si bien el MPN ha apoyado a los respectivos oficialismos nacionales en numerosas oportunidades, no siempre lo hace. De hecho, una parte esencial de la estrategia del MPN para con el gobierno nacional de turno es demostrar que de hecho no siempre votará a favor. El MPN puede aliarse circunstancialmente con algún partido u otro, pero en esencia se mantiene como un partido provincial que no forma parte de coaliciones gobernantes en el plano nacional. Uno de los rasgos que lo separa de facciones provinciales del oficialismo nacional es precisamente que su apoyo legislativo no es automático y en consecuencia, debe ser negociado. A continuación serán analizadas cuatro votaciones legislativas en las que el partido neuquino no acompañó al oficialismo.

*Ley de Mucci: Proyecto de reforma al sistema de elección gremial.*

En 1983 Raúl Alfonsín fue electo presidente, hecho que resulta significativo por múltiples motivos entre los cuales se remarcan dos. En primer lugar, y por sobre el resto, su elección a través de comicios libres signó el retorno a un régimen de gobierno democrático, abandonando la dictadura que se había instalado en 1976. Por otra parte, fue la primera vez que un candidato de la Unión Cívica Radical venció a una fórmula del Partido Justicialista en elecciones competitivas. Tan sólo unos pocos meses luego de acceder a la presidencia, el presidente Alfonsín tuvo enfrentó a la principal organización sindical del país, la CGT. La Confederación General del Trabajo (CGT), es una organización sindical con fuertes lazos históricos con el peronismo.

*La propuesta, elaborada por quien fuera entonces ministro de Trabajo, Antonio Mucci, era necesaria. Tanto políticamente, como legalmente. En su campaña electoral, Raúl Alfonsín denunció un “pacto sindical-militar” que habrían mantenido los gremialistas con el gobierno de facto. Por entonces, sindicalismo y peronismo eran casi sinónimos: los cuadros políticos del partido eran también los que lideraban el movimiento obrero.* Infobae, viernes 29 de marzo de 2013.

Intentando tomar ventaja la debilidad relativa del peronismo por su derrota electoral, y de los conflictos internos de la CGT que se encontraba dividida políticamente, el presidente Alfonsín, a través de su ministro de Trabajo, Antonio Mucci, impulsó un proyecto de ley que, si bien mantenía a la CGT como única central sindical con personería jurídica, proponía democratizar el acceso al liderazgo de la misma a través de elecciones abiertas dentro de la organización.

*[...] El radicalismo se mostraba confiado. Si bien no tenía mayoría propia, sabía que podría contar con los siete legisladores provinciales. En el propio PJ también pensaban que la batalla estaba perdida. Por eso en las reuniones de comisión proponían hacer algunos cambios, de modo de que la ley final no les fuera tan desfavorable.* Revista Parlamentario, sábado 23 de agosto de 2008.

La estrategia del radicalismo era simple: aprovechando el apoyo popular y político de las recientes elecciones y el desorden y fragmentación de la oposición peronista, buscó impulsar una ley que quitaba poder a las cúpulas sindicales y vulneraba su vínculo con el PJ, el principal partido opositor. Sumado a esto, la ley proponía restringir el manejo de la central sobre los fondos de las obras sociales de los trabajadores, eje central de la organización. En un principio, si bien era esperable un fuerte rechazo del sindicalismo y el peronismo, el

radicalismo creía poder introducir la ley en la Cámara de Diputados, conseguir una sanción parcial con su propia mayoría, y luego aprobarla en la Cámara de Senadores contando con el apoyo de los partidos provinciales. En los hechos, el proyecto consiguió media sanción en la Cámara de Diputados y la votación decisiva ocurrió en el Senado donde, si bien contó con el apoyo de algunos partidos provinciales, la votación fracasó (por 24 votos negativos contra 22 positivos) a raíz del voto negativo de Elías Sapag, representante del MPN (Diario Río Negro 2008).

Los motivos por el rechazo son tanto de orden ideológico inter-partidario como la consecuencia de desacuerdos intra-partidarios. Por un lado, el proyecto de ley fue polémico y fue arduamente criticado por la oposición que cerró filas frente al embate oficialista.

*La iniciativa generó una total oposición del sindicalismo y del PJ, a pesar de que estaban fuertemente golpeados y divididos a raíz de la derrota electoral. Sin embargo, la ofensiva radical generó el efecto contrario: permitió la reunificación de la central obrera, que estaba partida en dos entre el grupo confrontativo de Saúl Ubaldini (CGT-Brasil) y la conducción cuatripartita del núcleo Gestión y Trabajo (CGT-Azopardo), cuyo perfil estaba marcado por la posición dialoguista con la dictadura. Infobae, viernes 29 de marzo de 2013.*

El rechazo del sindicalismo y el PJ llevó a que las partes se unieran para presionar al gobierno con el objetivo de impedir la aprobación del proyecto, y fue así como el peronismo logró convencer a Elías Sapag para que rechace el proyecto (Infobae 2013). Si bien el oficialismo sabía que el resultado de la votación en el Senado sería ajustado, confiaba en poder lograr la sanción. Incluso, hasta el momento del voto en la cámara, ni Vicente Saadi, líder del bloque peronista en el Senado, sabía que Sapag votaría en contra. Solamente el

senador Orlando Britos, quién había convencido a Sapag, sabía sobre su intención de voto pero lo mantuvo en secreto a pedido de este último (Parlamentario 2008).

A falta de un acuerdo previo negociado con el oficialismo, Elías Sapag votó en respaldo del peronismo con quienes tenía afinidad ideológica. Es importante recordar que el MPN en sus orígenes fue un partido neoperonista pero se volvió autónomo al desafiar la autoridad de Perón en su retorno al poder en 1973. Tanto Elías como Felipe Sapag fueron protagonistas de la formación y escisión del MPN del Partido Justicialista. La década de 1980 vio los primeros síntomas de la ruptura entre los hermanos Sapag, y esto se evidenció en votaciones como la de la Ley Mucci. El senador neuquino que respondía a Felipe Sapag, Gobernador de la provincia, emitió un voto positivo, contraria a la postura adoptada por Elías. Si bien esto no significó una ruptura en la dirigencia del MPN, comenzó a delinear algunas de las diferencias que reinaban en su seno y la puja de poder entre los hermanos.

*Ese día la diferencia la hizo el neuquino Elías Sapag, quien por las presiones que recibió de la CGT de entonces terminó peleado con su hermano Felipe y resintiendo la relación dentro de esa familia que controlaba toda la provincia. Ámbito Financiero, jueves 13 de noviembre de 2008.*

En conclusión, el voto negativo del senador Sapag no era predecible. En última instancia fueron las insistencias y presiones de la CGT y del peronismo que lograron convencerlo. En consecuencia, el senador no respetó la línea oficialista de su partido, dictada por el gobernador, Felipe, y del resultado de la derrota legislativa del radicalismo se pueden extraer dos conclusiones. En primer lugar, las negociaciones legislativas no siempre tienen al oficialismo como vencedor. La oposición puede ejercer suficiente presión para oponerse al gobierno en el recinto. En segundo lugar, al analizar la relación entre el gobierno provincial



neuquino y el Gobierno Nacional, es menester considerar las facciones internas del MPN. Si bien a nivel provincial el MPN ha mantenido un frente unido, en las relaciones con la Nación se observan variaciones en las acciones de la línea blanca, de Elías y Jorge Sobisch y la línea amarilla, de Felipe. La Ley Mucci fue uno de los primeros casos en lo que se comenzó a vislumbrar lo que en un futuro sería una ruptura entre los hermanos Sapag y el fraccionamiento del Movimiento Popular Neuquino.

*Ley 25.264: Modificación de la Ley de creación de un Fondo Nacional de Incentivo Docente.*

Hacia fines del segundo mandato del presidente Menem en los 90s, el país fue testigo de una ola creciente de protestas sociales, lideradas tanto por organizaciones de desempleados como algunos gremios que protestaban por las políticas de ajuste y desregulación del mercado. Dentro de este último grupo se destacaban las protestas de alcance nacional de los gremios de docentes que fueron escalando hacia fines de la década y perduraron durante el gobierno de Fernando de la Rúa. Buscando atenuar el conflicto docente, el gobierno de Carlos Menem logró sancionar la ley 25.053 que creaba un Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). El fondo, cuyos recursos eran recaudados por medio de un nuevo impuesto sobre automotores, estaba destinado a pagos complementarios a los salarios de los docentes en toda la Nación. Sumado al salario propio de cada provincia, los docentes recibirían pagos adicionales originalmente por un monto de \$60. El objetivo de la ley era mejorar la posición salarial de los docentes sin comprometer al Estado financieramente.

Dentro de este contexto nacional, en Neuquén se habían originado algunas de las protestas más fuertes. Primero, en 1996 una manifestación causada por la ruptura del gobernador Sapag con una empresa sobre la instalación de una planta de fertilizantes en la provincia y el

consiguiente despido de cinco mil personas resultó en una pueblada en Cutral-Co y Plaza Huincul<sup>64</sup> (Favaro et al. 2006).

A esta protesta, causada por la desocupación, le sigue en 1997 una manifestación de docentes en conflicto con el gobierno provincial:

*Los docentes en pleno conflicto con el gobierno por una variedad de temas, entre los cuales el más significativo es la negativa a que se aplique la Ley Federal, ocupan el puente sobre el río Neuquén en la ruta 22 que separa las dos ciudades: Cipolletti (Río Negro) y Neuquén. Favaro et al. 2006, p. 104.*

Esta segunda protesta escaló debido al desalojo violento efectuado por la gendarmería del puente en la ruta 22, momento en el cual la protesta se trasladó a las localidades petroleras (Plaza Huincul y Cutral-Co), donde grupos manifestantes se enfrentarían violentamente con la represión policial. La magnitud de la protesta y la violencia suscitada propagó el conflicto por toda la provincia y lo catapultó a la escala nacional. Aunque los conflictos originalmente fueron dirigidos en contra del gobierno provincial, el carismático gobernador Sapag logró trasladar parte de las acusaciones al gobierno de la Nación involucrándolo en los hechos (Favaro et al. 2006).

La Ley 25.264 fue sancionada el 21 de junio de 2000, impulsada por la oposición (Justicialista) sin contar con el apoyo del oficialismo (Alianza). La ley modificó a la ley 25.053, ampliando el alcance de la misma<sup>65</sup> y especificando los términos de los montos pagados que antes eran determinados por medio de negociaciones bilaterales con las

---

<sup>64</sup> Localidades en la provincia de Neuquén.

<sup>65</sup> La norma en su artículo primero amplió el alcance del FONID para incluir a docentes “de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios” (Ley 25.264, Art 1.).

provincias. Al momento de sancionar la ley el gobierno de Fernando de la Rúa estaba enfrentado con gremios nacionales de docentes a causa de demoras en el pago del Incentivo Docente, un conflicto heredado del gobierno previo.

*[El Vicepresidente] Álvarez dijo ayer en la Casa de Gobierno: ‘No saben el esfuerzo que hace el Gobierno para cumplir con el tema de la educación. Nosotros podíamos haber dicho que la carpa docente era un conflicto heredado, no nuestro, que venía de tres años atrás y que no podían pedir que lo resolviéramos en treinta días, y no lo hicimos’. ‘Creo que necesitamos todos un poquito de tolerancia porque no recibimos un país que era un lecho de rosas’, opinó Álvarez, quien en cambio dijo que desde la Alianza a los docentes ‘se les escuchó, se levantó la carpa y se va a pagar el impuesto’. La Nación, viernes 4 de febrero de 2000.*

La carpa a la que hacía referencia el vicepresidente Álvarez fue una carpa blanca instalada frente al Congreso por parte de los docentes que se manifestaban. Los retrasos en el pago del FONID se debían a los intentos del PEN de disminuir el déficit fiscal del gobierno que ponía en riesgo la solvencia del gobierno y ponía en jaque los pagos de deudas con organismos internacionales<sup>66</sup>.

El oficialismo votó en contra del proyecto de ley para evitar el aumento de gastos que implicaría para el Estado Nacional, sin embargo para la oposición peronista se presentó como una oportunidad para ejercer presión sobre el gobierno de la Alianza al mismo tiempo que promovían una medida que apuntaba a mitigar los conflictos con docentes en sus propias provincias cargando sobre el oficialismo los costos de la misma. Dentro del contexto de puja

---

<sup>66</sup> Manteniéndose el elevado déficit en el 2001, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo estudió remover el pago del FONID que le ahorraría al Estado Nacional 660 millones de pesos, sosteniendo que “no se podrá seguir sustentando el fondo de incentivo docente u otras partidas que signifiquen ‘una profundización del desorden fiscal’” (La Nación, martes 28 de agosto de 2001).

de poder político entre los dos grandes partidos nacionales, el MPN, que si bien cuidaba su relación con el gobierno aliancista, vio en la norma una oportunidad para aminorar el conflicto docente en la provincia que se presentaba como uno de los cuadros más conflictivos. Tan sólo unos días antes de la sanción de la norma, la ATEN<sup>67</sup> junto con otras agrupaciones había desatado una serie de protestas en consecuencia de la muerte de una joven maestra por un accidente laboral (Clarín, sábado 10 de junio de 2000). Frente a esta situación el gobernador Sobisch no podía arriesgar aumentar el nivel de conflictividad y en consecuencia el MPN votó a favor del proyecto de la oposición buscando así calmar el conflicto provincial.

*“La 125”: Proyecto de ley de retenciones y creación del fondo de redistribución social.*

En la historia política reciente, a partir del retorno de la democracia en 1983, ha habido dos grandes derrotas del oficialismo en votaciones en el Congreso Nacional. La primera fue el proyecto de ley para la reforma sindical, la Ley de Mucci, fracasada a causa de la fuerte oposición del sindicalismo, el peronismo y por el voto en contra del neuquino Elías Sapag. La segunda fue la derrota del proyecto de ley de retenciones agrícolas presentada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2008. La ley fue propuesta dentro del contexto de un fuerte conflicto entre el gobierno y actores representantes del sector agropecuario del país, “el campo”. En marzo de 2008, el Ministerio de Economía y Producción emitió la Resolución 125/08 que efectivizaba un sistema de cobro de retenciones móviles sobre las exportaciones de soja y girasol (dos de los principales productos agrícolas del país), que aumentaba los derechos de exportación a un 44,1% para la soja y 39,1% para el girasol (Barsky & Dávila

---

<sup>67</sup> Agrupación de Trabajadores de la Educación de Neuquén.

2008). En efecto, el gobierno a través del decreto comenzó a cobrar un impuesto adicional sobre las exportaciones. La reacción por parte del sector agro-ganadero<sup>68</sup> fue de ejecutar una serie de medidas de protesta entre las cuales se incluían cortes de ruta, bloqueos de puertos, frenar las exportaciones agrícolas y un número de manifestaciones de gran escala en las principales ciudades del país.

El 17 de junio del mismo año, el PEN presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que enmarcaba la Resolución 125/08 y la creación de un Fondo de Redistribución Social. Luego de obtener media sanción en la cámara baja pasó al senado donde, luego de un empate en la votación de los senadores (36 – 36), el Presidente de la Cámara de Senadores y Vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, votó en contra de la iniciativa oficialista. Si bien no es posible atribuir a ningún bloque en particular la derrota del proyecto<sup>69</sup>, cualquier voto positivo adicional hubiera dado la victoria al oficialismo. A raíz del resultado ajustado gana importancia explicar los motivos por la oposición de un senador, en este caso del representante neuquino por el MPN, Horacio Lores.

Tanto los tres diputados como el único senador del Movimiento Popular Neuquino votaron en contra del proyecto de ley. Se sumaron así a la tradicional oposición del gobierno y a algunos sectores del peronismo más vinculados al sector agro-ganadero. El diputado José Brillo comunicó en reuniones de las comisiones de Presupuesto y Agricultura la postura del partido:

*No vamos a apoyar, y lo quiero dejar claro como posición del MPN, la resolución 125 porque es inconstitucional y confiscatoria. [...] Lo que presentó el Gobierno es la*

---

<sup>68</sup> El sector era representado por una “Comisión (o Mesa) de Enlace”, que reunía dirigentes de las cuatro principales asociaciones de productores: Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria Argentina, Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) (Barsky & Dávila 2008).

<sup>69</sup> Aunque gran responsabilidad recayó finalmente en las manos del Vicepresidente Cobos, lo cierto fue que el oficialismo encontró una fuerte oposición en el Senado que le impidió ganar la votación.

*convalidación de la resolución 125 blindada más un paquete de compensaciones que involucra subsidios y créditos. Esto es mantener una obstinación política porque estas medidas no tienen credibilidad, los reintegros y las compensaciones no están funcionando.* Parlamentario, 4 de julio de 2008.

Por un lado, pese a la buena relación interpersonal entre el gobernador Jorge Sapag y el expresidente y esposo de la presidenta, Néstor Kirchner, el MPN votó en contra de la propuesta debido a que consideraba que la resolución 125 era excesiva en los montos de retenciones aplicados y en consecuencia dañaba la solvencia de los productores nacionales y tendría un impacto negativo tanto en el nivel de productividad como de inversión en el sector. Si bien Neuquén no es una de las provincias pampeanas destacadas por su producción agropecuaria, no por eso se vio exenta del conflicto y sus consecuencias.

*[El diputado Brillo] puso como ejemplo la situación de la provincia del Neuquén donde 'hay reintegros a la ganadería, a la fruticultura, a la forestación, reintegro de IVA, y hace años que los productores están esperando. Este paquete de compensaciones es un camino hacia la mayor concentración manejo y poder por parte del Ejecutivo nacional'.* Parlamentario, 4 de julio de 2008.

El diputado deja en claro que el paquete de compensaciones propuesto por el oficialismo carece de credibilidad debido al manejo discrecional de los reintegros que el gobierno había efectuado en los años anteriores. La acusación del diputado implica que el PEN busca disponer de una mayor cantidad de recursos y que las compensaciones estarían sujetas a un criterio político, por lo cual el Ejecutivo nacional estaría concentrando una mayor cantidad de poder.

En esta investigación se sostiene que la postura de rechazo del MPN no se debió tan sólo a cuestiones ideológicas sino que también cumplió con motivos estratégicos. Como se ha demostrado en capítulos anteriores, los ingresos por regalías consisten en la principal fuente de ingresos propia del Estado neuquino. A raíz de esto, durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández el gobierno de Neuquén ha intentado mantener una buena relación con el Ejecutivo Nacional para lograr beneficiar a su provincia con transferencias fiscales, inversiones en obra pública y en particular para lograr negociar un aumento del precio de pozo del gas extraído, siendo este el precio de referencia para el cálculo de las regalías. Mientras el MPN se vería beneficiado con aumentos del precio, que a su vez le significaría mayores ingresos por regalías, el Gobierno Nacional lleva una política de control del precio del gas para fomentar su consumo interno a bajo costo para el electorado. A raíz de esto, a partir de asumir la gobernación en 2007, la relación de Jorge Sapag con el PEN ha tenido momentos tensos, fundamentalmente causado por la negociación en torno al precio del gas para el mercado interno<sup>70</sup>. El Diario Río Negro, uno de los principales de Neuquén publicaba en septiembre de 2009:

*Las claves de este distanciamiento [...] no son políticas sino económicas. No podría ser diferente en un dirigente pragmático como el gobernador neuquino que, en todo caso, cuando se acercó a los Kirchner lo hizo también desde una perspectiva práctica y no ideológica.*

---

<sup>70</sup> Incluso en 2008 el Gobernador declaraba públicamente que la provincia se estaba viendo perjudicada por las políticas de fijación de precio nacionales: “El gobernador señaló que, en los últimos tres años, en Neuquén ‘recibimos regalías por el mismo importe en términos nominales’ pese a que los precios de los hidrocarburos, a nivel internacional, se triplicaron en el mismo período” Declaraciones del Gobernador Sapag el 23/7/2008 (Neuquén Informa, Subsecretaría de Prensa). En otra instancia, el gobernador neuquino instó el gobierno a aumentar las tarifas del gas: “El gobernador neuquino, Jorge Sapag, le pidió al gobierno nacional que tome ‘medidas urgentes’ en materia de tarifas de gas y petróleo para que se pueda reactivar la producción.”(Diario Río Negro, viernes 5 de septiembre de 2008).

*El motivo de esta divergencia es lo que en el entorno de Sapag se considera una actitud indiferente por parte de las autoridades nacionales ante el crítico cuadro financiero de la provincia, expresado en un déficit de Tesorería que el gobierno cifra para este año en 400 millones de pesos y que en la oposición estiman en poco menos del doble.*

*El eje del reclamo, emprendido ahora de viva voz, es el aumento del precio interno de los hidrocarburos, en particular el del gas, el virtual monocultivo neuquino y la principal fuente de financiamiento de las arcas públicas, que las autoridades locales consideran 'fondeado' desde hace ocho años. Diario Río Negro, domingo 20 de septiembre de 2009.*

El artículo expresa de manera clara el pragmatismo del gobernador neuquino. Sapag mantenía una buena relación con el Ejecutivo Nacional debido a la situación financiera apremiante que vivía su provincia con un déficit público que superaba los 400 millones de pesos según los registros oficiales. A través de las negociaciones por el precio del gas, Sapag buscaba recurrir a la tradicional fuente de ingresos de la provincia: las regalías<sup>71</sup>. Sin embargo, desde la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, el gobierno nacional optó por mantener el precio del gas bajo y fomentar su consumición por sobre la de otras fuentes de energía. En consecuencia, la provincia se encontró en una situación en la que no estaba beneficiada por la política de control de precios del Gobierno Nacional, pero sin embargo necesitaba de la cooperación del mismo gobierno para mejorar su posición.

---

<sup>71</sup> “Vamos a defender el precio del gas. Y el gas es un producto que es caro en todas las partes del mundo porque es escaso. Es la ley de la oferta y la demanda. Y no podemos seguir vendiendo mal nuestro producto.” Discurso del gobernador Jorge Sapag el 7/8/2009 (Neuquén Informa, Subsecretaría de Prensa).



En respuesta a esta situación, el gobernador Sapag, sin romper relaciones con el oficialismo nacional, presionó contra el gobierno en votaciones en el Congreso<sup>72</sup> buscando así lograr acelerar las negociaciones en torno al aumento del precio del gas en el mercado interno. En otras palabras, a través de los votos en contra del oficialismo nacional por parte de los legisladores del MPN, el gobernador presionó al gobierno kirchnerista para que den lugar a sus reclamos, aunque sin éxito en el corto plazo.

*Ley 24.885: Privatización de Banco Hipotecario y Nacional, y Creación de Fondo Fiduciario.*

Re-electo en 1995 para un segundo mandato como presidente, Carlos Menem mantuvo su política de privatización de bienes y empresas estatales, y desregulación de la economía. Como extensión de esta política, en 1997 el peronismo (oficialismo) envió al Congreso un proyecto de ley para la privatización del Banco Hipotecario S.A., es decir, la venta de un porcentaje de sus acciones, con cuyos ingresos se establecería un ‘Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional’ (Art. 3 y 7). El gobierno se encontraba frente a un contexto macroeconómico donde aumentaba el desempleo y se aproximaban las elecciones legislativas en octubre. Frente a los desequilibrios económicos regionales y las crecientes protestas por desempleo, el gobierno decidió vender los activos del mencionado banco e invertir los ingresos derivados de la operación en la construcción de obras públicas y viviendas para los ciudadanos de ingresos bajos en distintas regiones y provincias. Los beneficios estimados para la población no era tan sólo el producto final, la vivienda, sino que el objetivo era generar empleo y distribución de ingresos a través de la inversión estatal.

---

<sup>72</sup> “Lo cierto es que a pesar de su idilio de baja intensidad con los Kirchner no es la primera vez que Sapag se distancia en un momento clave. Lo mismo ocurrió con la Resolución 125” en artículo publicado en el Diario Río Negro el 20/9/2009.

Sin embargo, sectores del peronismo y la oposición criticaron el proyecto por un lado porque al vender casi la totalidad del paquete accionario del banco el Estado Nacional se privaba de la capacidad de ofrecer créditos hipotecarios, tarea que desempeño durante décadas. Por otro lado, la oposición desconfiaba que los ingresos de la venta fueran utilizados en su plenitud para la realización de obras públicas en las provincias. Debido a que los ingresos de la venta eran extrapresupuestarios, el oficialismo los colocó bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (art. 5), significando que el PEN tenía la discrecionalidad del reparto a su disposición:

*El monto que estima percibir por la venta es muy tentador: casi 3000 millones de pesos, que serán destinados a un Fondo Fiduciario para financiar obras públicas en las provincias. La oposición tiene sus sospechas: considera que el oficialismo quiere aprovechar esto para un objetivo electoral y teme que parte de esos fondos se destine a otros fines.* La Nación, domingo 8 de diciembre de 1996.

## Universidad de

*Mientras el oficialismo se relame con la idea de contar, en breve plazo, con los fondos frescos provenientes de la privatización del Banco Hipotecario Nacional, la oposición parlamentaria insistirá nuevamente en frenar la sanción del polémico proyecto en la Cámara de Diputados y no facilitará el quórum necesario. Una fuerte razón los motiva: el rechazo a una iniciativa que, afirman, sólo persigue fines meramente electoralistas.* La Nación, sábado 3 de mayo de 1997.

A comienzos de la década el MPN había acompañado los proyectos oficialistas para la privatización de YPF y la transferencia de las escuelas públicas nacionales a las provincias. En líneas generales el partido provincial había expresado su apoyo por las iniciativas de reforma estatal del Gobierno Nacional, y en alguna medida había aplicado una estrategia

similar a nivel provincial. Sin embargo, durante el segundo mandato de Carlos Menem el peronismo se encontró con que ya no podía depender de los votos del MPN en el Congreso, y de hecho, el partido provincial votó en contra del partido del Presidente en numerosas ocasiones. El principal motivo para este distanciamiento entre los gobiernos fue la victoria electoral de Felipe Sapag que en 1995 le permitió regresar a la gobernación de Neuquén que había abandonado en 1987. Mientras que su predecesor, Jorge Sobisch abogaba por reformas liberales, Felipe Sapag era el líder de la línea ortodoxa del partido que patrocinaba un Estado más interventor fundado en los principios de la Justicia Social. En 1997 había una importante divergencia ideológica entre ambos gobiernos. A esta situación se sumaban las fuertes protestas sociales en Neuquén, características de la segunda mitad de la década producto del disgusto de los gremios de trabajadores educativos por una quita salarial de Sapag. Éste, a su vez, sostenía que la quita se volvía necesaria a causa de los altos niveles de déficit con la cual le habían cedido la provincia luego de la gobernación de Sobisch. Sin negociaciones de por medio, ni cálculos pragmáticos, Felipe Sapag, a través de los legisladores del MPN, se opuso al proyecto de ley al estar en desacuerdo con el modelo de reforma estatal implementada por Menem y con el objetivo de marcar una distancia ideológica del presidente cuyas reformas habían sido la principal causa del aumento de desempleo en la provincia. Aún así, el oficialismo contó con los suficientes votos a favor para que obtener la sanción de la ley el 2 de julio de 1997.

## Capítulo 6

### Conclusiones

Al comienzo de esta investigación se plantearon tres premisas sobre el sistema político argentino. La primera sostenía que en las últimas tres décadas dos partidos dominaron la competencia política, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista (Jones & Hwang 2005a; Mustapic 2011; Torre 2003; Calvo & Escolar 2005). La segunda, basándose en las teorías de Calvo y Murillo (2004 y 2006) afirmaba que el peronismo predominaba en el interior del país, en las provincias de menor población y sobre-representación política en el Congreso de la Nación. Finalmente, la tercera premisa refería a la dominancia de ciertos partidos en determinadas provincias (ver Tabla 1). En paralelo, y observando los partidos que han gobernado las provincias argentinas a partir de 1983, se observa la existencia de un número de gobernaciones a cargo de partidos provinciales y terceras fuerzas, independientes de la UCR y el PJ. En particular, se destaca el caso de Neuquén, donde desde 1983 hasta la actualidad ha gobernado ininterrumpidamente un partido provincial, el Movimiento Popular Neuquino. A raíz de esta observación se planteó la pregunta central de la presente investigación: ¿cómo puede un partido provincial ser exitoso electoralmente y mantener su autonomía en el plano nacional? Es decir, de qué manera puede mantenerse en el poder sin formar parte de uno de los partidos de alcance nacional.

En primer lugar es necesario comprender el alcance del éxito del MPN en las sucesivas elecciones. El MPN ha ganado todas las elecciones a gobernador entre 1962 y 2011 y, en consecuencia, estuvo a cargo ininterrumpidamente del Poder Ejecutivo provincial entre 1983

y 2011. Esta prolongación del tiempo en el poder ha llevado a analistas a catalogarlo como un partido hegemónico y a la provincia como un caso de sistema político autoritario. Aún cuando MPN ha retenido el control del Ejecutivo, se ha visto que sus victorias electorales, si bien logradas con un cómodo margen, no están compuestas de resultados demasiado abultados. Incluso en reiteradas ocasiones no ha logrado conseguir más del 50% de los votos (4 de las 8 elecciones desde 1983). Sumado a esto, al Figura 3 muestra que comenzando con la elección de 1997 y desde entonces, el partido no ha controlado la legislatura provincial y ha sufrido una gradual pero progresiva pérdida de votos. Si bien se ha mantenido como la fuerza más importante dentro de la misma, no tiene el control absoluto del juego político y debe depende de la colaboración de opositores. La Figura 4, desagregando la composición de la legislatura demuestra que efectivamente en el último tiempo ha aumentado el nivel de competencia política en la provincia. En consecuencia, extraer conclusiones tan sólo de la alternancia (o mejor dicho, falta de) del partido en el gobierno neuquino desemboca en una concepción incompleta del sistema político de la provincia. Si bien ciertamente la única rotación en el Ejecutivo ha sido de facciones del mismo partido, el panorama más amplio muestra que ha aumentado la competencia electoral en la provincia. No sólo esto, sino que si bien el MPN ha demostrado tener una maquinaria electoral muy efectiva, los resultados no muestran un partido invulnerable y de hecho existe una competencia electoral efectiva en la cual los opositores pueden ganar poder real en la legislatura. En un sistema de partido hegemónico si bien se llevan a cabo elecciones abiertas, el único partido con posibilidades de ganar es el oficialismo. Este no es el caso de Neuquén, donde hay un sistema de partido dominante donde si bien el MPN es la principal fuerza política de la provincia, hay incertidumbre acerca de su re-elección.

El éxito del MPN se basa en una estrategia de política programática y de patronazgo (Remmer 2007). Lo que refiere a la política programática fue la capacidad del movimiento de

erigirse como el legítimo representante del pueblo y la sociedad neuquina frente a la Nación (Favaro & Bucciarelli 1999). Antes de 1983 el partido había logrado construir su identidad cómo el representante del pueblo, vínculo que reforzaría durante la década del '80 con extensas políticas de bienestar y la creación de una extensa red de patronazgo y clientelismo logró reforzar el vínculo con su electorado. Jones et al. (2012) demuestran que en las provincias, el electorado premia el elevado gasto público ya que sienten que los recursos para sostenerlo no provienen de su bolsillo, sino que al ser derivados de la Nación son recursos de un *common pool*. En consecuencia, el MPN ha aumentado progresivamente el gasto en empleo público (ver Figura 9) llevando el Estado a ser una de las principales fuentes de trabajo en la provincia. No sólo tiene una planta de empleados grande en relación al tamaño de su población, sino que también tiene un nivel de gasto medio elevado por cada empleado (ver Tabla 7), significando que en comparación con provincias de similar tamaño de población, los empleados reciben mejores salarios. El reparto clientelar de oportunidades de trabajo no es una estrategia única del MPN, por lo contrario, es una práctica extendida en la Argentina donde el patronazgo se ha convertido en una de las principales herramientas para construir organizaciones partidarias (Scherlis 2010).

Por otro lado, un rasgo que sí es distintivo del caso neuquino es la disponibilidad de recursos que tiene para mantener un elevado gasto corriente (ver Figura 11). La provincia es privilegiada por ser una de las principales productoras de hidrocarburos del país. Las regalías (ver Figura 13) proveen una suma importante de dinero que puede ser utilizado discrecionalmente por el Estado provincial, aumentando así significativamente los ingresos corrientes. Si además se suman los ingresos derivados de la coparticipación federal la disponibilidad de recursos es aún mayor. Lo relevante de los recursos fiscales de la provincia no es sólo su magnitud, sino también su origen. En un país donde la mayoría de las provincias dependen financieramente de los recursos de la Nación, la provincia financia la

mayoría de su gasto a través de ingresos propios (ver Figura 15), una característica que la distingue del grueso de las provincias del país. Si a los ingresos propios se suman las transferencias automáticas de la coparticipación federal (ver Figura 17) se obtienen los recursos de la provincia que no dependen de transferencias discrecionales del gobierno nacional. La provincia tiene un elevado nivel de independencia financiera, con más del 80% de sus recursos provenientes de fuentes independientes de la voluntad política del Poder Ejecutivo Nacional. Esta es la principal herramienta que le ha permitido al MPN llevar a cabo un prolongado programa político independiente y autónomo de los partidos nacionales argentinos.

Gran parte de los recursos de la provincia provienen de lo que Gervasoni (2010) califica como rentistas. Sin embargo, contrario a lo que plantea el autor, en Neuquén el elevado grado de ingresos rentistas no genera un régimen autoritario sub-nacional en el que el gobierno, al no depender de los ingresos impositivos, no tiene un fuerte vínculo representativo con la sociedad. Sin embargo, la disponibilidad de recursos le ha otorgado al MPN, el oficialismo, importantes ventajas competitivas debido a los recursos a su disposición y es por eso que en parte ha podido mantener su éxito electoral.

Remitiendo a la teoría de Gibson (2005) sobre el papel de la negociación de apoyo legislativo en la supervivencia de regímenes sub-nacionales, en esta investigación se estudiaron las estrategias por medio del cual el MPN, sin ser un partido hegemónico logró mantenerse como el partido dominante en la provincia. Los sucesivos gobernadores no sólo han tenido que concentrarse en la competencia política local, sino convivir con gobiernos nacionales de distintos partidos.

El MPN se ha mostrado dispuesto a negociar su apoyo legislativo con todos los presidentes entre 1983 y 2011. Como se ha visto en el capítulo 5, esto no implica apoyo automático a cualquier iniciativa, y de hecho en numerosas ocasiones el MPN ha votado en contra de proyectos de ley oficialistas. En líneas generales el apoyo del partido provincial se basa en criterios pragmáticos, buscando favorecer la posición de la provincia y atendiendo a la coyuntura política, social y económica del momento. Sin embargo, la postura del MPN con respecto al gobierno Nacional se ve afectada por criterios de afinidad e ideología que varía dependiendo de la facción del partido provincial en el poder<sup>73</sup>. Aún tomando en cuenta esta variación, y los efectos que puedan tener ciertas coyunturas particulares de la provincia que lleven a favorecer o no ciertos proyectos de ley en particular,<sup>74</sup> en líneas generales el partido ha demostrado estar dispuesto a colaborar con los gobiernos nacionales. El efecto de esta estrategia es, por un lado conseguir, a través de negociaciones, favores o beneficios para la provincia a cambio del apoyo legislativo y, por otro, reducir los costos que enfrenta el Gobierno Nacional en coexistir con un gobierno provincial que le es afín. De esta manera, el partido simultáneamente refuerza su posición dentro del sistema político provincial, y evita mostrarse como una amenaza para el oficialismo nacional.

Parte de la supervivencia del MPN en el gobierno provincial se debe precisamente a que no se presenta como una amenaza debido a que se muestra dispuesto a negociar su apoyo legislativo, y no presenta aspiraciones a competir por la presidencia<sup>75</sup>. Es por esto que no se

---

<sup>73</sup> Por ejemplo, mientras el MPN bajo el gobernador Sobisch mantuvo buena relación con el gobierno del presidente Menem, al ser remplazado en el cargo por Felipe Sapag el partido marcó distancia de las políticas neoliberales del mismo presidente. Otro caso que marca la importancia de la interna del MPN en el apoyo del oficialismo nacional fue la Ley Mucci donde el senador que respondía al gobernador Felipe Sapag apoyó el proyecto de ley mientras que el senador Elías Sapag, que comenzaba a distanciarse del gobernador, su hermano, votó en contra.

<sup>74</sup> Por ejemplo, enfrentando protestas por parte del gremio de maestros, ATEN, el gobierno provincial difícilmente apoye medidas que los perjudiquen y agraven las protestas.

<sup>75</sup> La única excepción a esta estrategia fue la candidatura en el 2007 de Sobisch a la presidencia, pero resultó en una fuerte derrota debido a que recibió menos del 2% de los votos a nivel nacional y ni siquiera obtuvo la



presenta como un mayor problema para un Presidente de otro partido convivir con este gobierno provincial. Sumado a esto, el MPN se presenta como un contendiente muy competitivo en el sistema político neuquino cuyo apoyo popular reforzado a través del patronazgo y el elevado gasto público sostenido por los ingresos hidrocarburíferos hace que sea costoso vencerlo en elecciones. Por lo tanto, dado que es difícil vencer al partido en las elecciones provinciales y sin embargo no se presenta como amenaza al Gobierno Nacional, hay mayores incentivos para negociar con la provincia que invertir recursos en desplazar al MPN de la gobernación.

El alcance de estas conclusiones se extiende más allá del caso argentino. El estudio del caso del MPN permite observar bajo qué condiciones una fuerza provincial puede sobrevivir en un país federal, de régimen democrático, en donde el poder político es disputado principalmente por partidos nacionales. A pesar de que la investigación ha permitido identificar algunas de las variables independientes más importantes como la disponibilidad de recursos, la autonomía financiera y negociación con el poder central, una forma de avanzar en el estudio de su impacto sobre la variable dependiente es realizar estudios comparados con otros casos de partidos provinciales e incluso contrastando con facciones locales de partidos nacionales en la Argentina. Otra forma de ampliar el alcance de esta teoría sería comparar el caso exitoso del MPN con otros casos de supervivencia de partidos provinciales en distintas federaciones. Aún así, esta investigación ha cumplido con un importante objetivo inicial, esbozar una teoría para la supervivencia exitosa de partidos provinciales.

---

mayor cantidad de votos en la provincia de Neuquén. En todo caso, su candidatura no presentó una amenaza seria.

## Bibliografía

- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras & Mariano Tommasi (2011). “The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability”. Mimeo, Universidad de San Andrés.
- Barsky, Osvaldo & Mabel Dávila (2008). La rebelión del campo: historia del conflicto agrario argentino. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Beblawi, Hazem (1987). “The Rentier State in the Arab World” en H. Beblawi & G. Luciani, ed. The Rentier State. New York: Croom Helm
- Behrend, Jacqueline (2011). “The Unevenness of democracy at the subnational level: provincial closed games in Argentina”, *Latin American Research Review*. Vol 46 (1).
- Benton, Allyson L. (2002). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”. *Política y Gobierno*. Vol 10 (1).
- Bilder, Ernesto & Nora Diaz (2000). “Las economías regionales de la Patagonia Argentina: el caso de Neuquén”, *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, Universidad de San Martín, año II (No. 4), pp. 143 – 162: Buenos Aires.
- Bonvecchi, Alejandro & Germán Lodoloa (2009). “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Territorial Coalition Building in Argentina”. Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2006): “A new iron law of Argentine politics? Partisanship, clientelism and governability in contemporary Argentina.” En S. Levitsky y M. V. Murillo, ed. Argentine Democracy: the politics of institutional weakness. University Park: Pennsylvania University Press.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004): “Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market.” *American Journal of Political Science*. Vol 48 (No. 4), pp. 742-757.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2003). El estado frente a la protesta social. 1996-2002. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Diamon, Larry (1999). Developing Democracy. Baltimore: John Hopkins University Press

- Diaz, Nora y Vanina Fuentes (2010). “Complejo hidrocarburífero en la provincia de neuquen ¿un ambito privilegiado de acumulación?”, ponencia en *XXI Jornadas de Historia económica*, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de 3 de Febrero.
- Eaton, Kent (2006). “Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s.” En S. Levitsky y M. V. Murillo, ed. Argentine Democracy: the politics of institutional weakness. University Park: Pennsylvania Univesity Press.
- Fachelli, S., L. Ronconi & J. Sanguinetti (2004). “Poverty and Employability Effects of Workfare Programs in Argentina”. *Poverty and Economic Policy (PEP) Research Network*.
- Falleti, Tulia G. (2003). Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico. PHD Thesis: North Western University.
- Favaro, Orietta (2011). “Luces y sombras en la vigencia y políticas de un partido provincial argentino: el Movimiento Popular Neuquino, 1983-2010”, en *Revista Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLPlata, en prensa.
- Favaro, Orietta (1995). “El Movimiento Popular Neuquino. ¿Un caso de neoperonismo exitoso?, 1961 -1973”, en *Estudios Sociales*, Santa Fé, N° 8.
- Favaro, O. & Arias Bucciarelli, M. (1999). “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y lucha faccional en el partido gobernante”, en Neuquén. La construcción de un orden estatal, Favaro, Orrieta (edit). Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura/CLACSO. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, pp. 255 – 275.
- Favaro, O., & Iuorno, G. (2007). “Neuquinos y rionegrinos. ¿Cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales?” En ponencia presentada en el *VIII Congreso Nacional del Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Favaro, O., G. Iuorno & H. Cao (2006). “Política y protesta social en las provincias argentinas”, en Caetano Gerardo (comp.) Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la Historia Reciente de América Latina, Buenos Aires, Clacso.
- Fox, Jonathan (1994). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics*. Vol 46 (No. 2), pp. 151-84.

- Gélinau, F. & Remmer, K. L. (2003). "Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001." *British Journal of Political Science*. Vol 36 (No. 1).
- Gervasoni, Carlos (2010). "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces." *World Politics*, Vol. 62 (2).
- Gibson, Edward (2005). "Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries". *World Politics*, Vol 59 (1).
- Gibson, Edward (1997). "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." *World Politics*. Vol 49 (No. 3).
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). "Federalism and Low Maintenance Constituencies." *Studies in Comparative International Development*. Vol 35 (No. 3)
- Giraudy, Agustina (2010): "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico". *Journal of Politics in Latin America*, No. 2.
- Giraudy, Agustina (2007): "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)". *Latin American Research Review*, Vol 43 (2).
- Giuliani, A., & Ernesto Bilder (2009). "La Economía Política de la Provincia de Neuquén (1983-2008)". *Actas XII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Bariloche, Universidad Nacional de Comahue, 28.
- Gorenstein, Silvia (1994). "Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al 'Modelo Neuquino'", *Revista EURE*, Vol. XX (No. 60), pp 43 – 61: Santiago de Chile.
- Jones, Mark & Wonjae Hwang (2005a): "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Argentine Democracy: the politics of institutional weakness, Murillo, M. V. & S. Levitsky (eds). Pennsylvania State University Press.
- Jones, M. & W. Hwang (2005b). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress." *American Journal of Political Science*. Vol 49 (No. 2). Pp. 267-282.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni & Mariano Tommasi (2012). "Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in federal systems", *Economics & Politics*. Vol. 24 (2).

- Jones, Mark, S. Saiegh, T. Spiller y M. Tommasi (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system". *American Journal of Political Science*. Vol 46 (3).
- Lizárraga, Fernando (2008). "Jorge Omar Sobisch: ocho años de retórica reaccionaria", *Historia de la Patagonia. 3ras. Jornadas*, Navarro, Florencia P. (org.), Universidad Nacional del Comahue, Conicet, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica: Bariloche.
- McGuire, James W. (2001). "Politics, Policy and Mortality Decline: Argentina in Comparative Perspective" presentado en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco.
- Minteguiaga, Analía (2003). "Provincia de Neuquén", en Axel Rivas (cord.), Proyecto 'las Provincias Educativas': Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Morduchowicz, Alejandro (2009). "Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias", *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, Edición N° 26, pp. 39 – 55.
- Mustapic, Ana M. (2011). "Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación". Borrador para la discusión en el marco del proyecto Instituciones y actores de la política Argentina, Carlos Acuña (comp). OSDE.
- Nazareno, M., S. Stokes & V. Brusco (2006). "Réditos Y Peligros Electorales Del Gasto Publico En La Argentina", *Desarrollo Económico*. Vol 46 (No. 181).
- Oviedo, Luis (2001). Una historia del movimiento piquetero. De las primeras coordinadoras a las asambleas nacionales. Buenos Aires: Ediciones Rumbo.
- Panebianco, Angelo (1993). Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos. Alianza: México DF.
- Pilatti, M. A. & Rubén Vaudagnotto (1997). El Régimen de Coparticipación Argentino: notas de cátedra para la materia Finanzas Públicas, Departamento de Economía, Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue.

- Przeworski, Adam (1991). Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. New York: Cambridge University Press.
- Remmer, Karen L. (2007). "The political economy of patronage: expenditure patterns in the Argentine provinces, 1983-2003". *The Journal of Politics*, Vol. 69, (No. 2). Pp, 363-377.
- Remmer, Karen L. & Erik Wibbels (2000). "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina." *Comparative Political Studies*, Vol. 33 (No. 4), pp. 419-451.
- Repetto, Fabián (cord.) (2001). Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: Un estudio comparado. Elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Grupo Sophia.
- Ross, Michael (2001). "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, Vol. 53 (No. 3), pp. 325-361.
- Sabatella, Ignacio & Esteban Serrani (2011). "A 20 años de la privatización de YPF", *Voces en el Fenix*, año 2 (No. 10), pp. 6 – 15.
- Saiegh, Sebastián (2004) "The 'sub-national' connection: legislative coalitions, cross-voting, and policymaking in Argentina," in Flavia Fiorucci and Marcus Klein (Eds.). The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations, Amsterdam: Aksant Academic Publishers, 2004.
- Sartori, Giovanni (1987). Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza.
- Scherlis, Gerardo, (2008). "Machine Politics and Democracy: The Desinstitutionalization of the Argentine Party System". *Government and Opposition*, Vol. 43 (No. 4), pp. 579-598.
- Sin, G. & V. Palanza (1997). "Partidos Provinciales y Gobierno Nacional", *Boletín SAAP*. Vol. 3 (Num. 5).
- Spiller, Pablo & Mariano Tommasi (2000). "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina". Universidad de San Andrés, *Department of Economics*, Working paper 58.
- Stokes, Susan (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". *American Political Science Review*, Vol 99 (No. 3), pp. 315-325.

- Tommasi, Mariano (2006) "Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s", en Wallack & Srinivasan (eds.) Federalism and Economic Reform: International Perspectives. Cambridge University Press.
- Tommasi, M., S. Saiegh & P. Sanguinetti (2001). "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform." *Economía*. Vol. 1, (No. 2)
- Torre, Juan Carlos (2003). "Los huérfanos de la política de partidos: sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico*. Vol 42 (168) pp. 647 - 665.
- Tuñón, Guadalupe (2007). Democratización Sub-nacional: una exploración a la luz del caso argentino. Tesis de Licenciatura: Universidad de San Andrés.

### **Fuentes electrónicas**

- Ámbito Financiero (2008). "Apuran una nueva ley de gremios para amortiguar el fallo anti-Moyano" artículo de Rubén Rabanal publicado el 13/11/2008 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 12/5/2013 en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=427004>.
- Clarín (2000). "Violenta protesta en Neuquén por la muerte de una maestra", artículo publicado el sábado 10 de junio de 2000 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 13/5/2013 en <http://edant.clarin.com/diario/2000/06/10/s-06001.htm>.
- Diario Río Negro (2009). "Malhuor", artículo publicado el 20/9/2009 [en línea]. Neuquén. Consultado el 12/5/2013 en <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/09/20/1253414601204.php>.
- Diario Río Negro (2008). "Sapag pidió que se mejore el precio del gas", artículo publicado el 5/9/2008 [en línea]. Neuquén. Consultado el 12/5/2013 en: <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/09/05/20089r05s01a.php>.
- Diario Río Negro (2008). "Otras votaciones históricas: Cuando Elías Sapag derrumbó la Ley Mucci", artículo publicado el jueves 17 de julio de 2008 [en línea]. Neuquén. Consultado el 12/5/2013 en <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/07/17/n16j22.php>.

- Diario Río Negro (2007). “YPF en las provincias”, artículo publicado el 13/12/2007 [en línea]. Neuquén. Consultado el 9/5/2013 en:  
<http://www1.rionegro.com.ar/diario/petroleo/2007/12/13/10215.php>.
- Diario Río Negro (2001). “La Alianza impugnó el acuerdo con Nación”, artículo publicado el 29/3/2001 [en línea]. Neuquén. Consultado el 8/5/2013 en:  
<http://www1.rionegro.com.ar/arch200103/r29g10.html>.
- El Cronista (2013). “Historia de un Despojo”, columna de opinión del diputado Jorge Yoma publicado el 29/1/2013 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 6/5/2013 en  
<http://www.cronista.com/opinion/Historia-de-un-despojo-20130129-0017.html>.
- El Estadista (2012). “El MPN, el petróleo y la estatización de YPF”, artículo de M. E. Casullo publicado el 12/6/2012 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 3/5/2013 en  
<http://elestadista.com.ar/?p=2350>.
- Infobae (2013). “La batalla perdida de Alfonsín contra los gremios”, artículo de J.P. Piscetta publicado el 29/3/2013 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 11/5/2013 en  
<http://www.infobae.com/notas/703346-La-batalla-perdida-de-Alfonsin-contra-los-gremios.html>.
- La Política Online (2013). “Las áreas de YPF detrás del voto de Comelli” [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 30/4/2013 en <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/90301/las-areas-de-ypf-detras-del-voto-de-comelli-.html>.
- La Mañana Neuquén (2012). “La Industria y el Estado”, artículo de R. Aguirre publicado el 5/1/2012 [en línea]. Neuquén. Consultado el 8/5/2013 en [http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2012/1/5/la-industria-del-estado\\_132321](http://www.lmneuquen.com.ar/noticias/2012/1/5/la-industria-del-estado_132321).
- La Nación (2013). “La DAIA repudia la compra de votos en la votación del memorándum con Irán” [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 30/4/2013 en <http://www.lanacion.com.ar/1576968-la-daia-repudia-la-compra-de-votos-en-la-votacion-del-memorandum-con-iran>.
- La Nación (2000). “Puja por el incentivo docente”, artículo de M. Dinatale publicado el 28/8/2001 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 13/5/2013 en <http://www.lanacion.com.ar/331009-puja-por-el-incentivo-docente>.



- La Nación (2000). “Alvarez pidió tolerancia a los docentes” artículo publicado el 4/2/2000 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 13/5/2013 en <http://www.lanacion.com.ar/4068-alvarez-pidio-tolerancia-a-los-docentes>.
- La Nación (2000). “De la Rúa convocó a los gobernadores” artículo publicado el 25/7/2000 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 7/5/2013 en <http://www.lanacion.com.ar/26165-de-la-rua-convoco-a-los-gobernadores>.
- La Nación (2000). “Aprobaron la emergencia económica” artículo de Gustavo Ybarra publicado el 8/9/2000 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 7/5/2013 en <http://www.lanacion.com.ar/32078-aprobaron-la-emergencia-economica>.
- La Nación (1997). “Hipotecario: critican el proyecto por electoralista”, artículo de Laura Serra publicado el 3/5/1997 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 12/5/2013 en: <http://www.lanacion.com.ar/68187-hipotecario-critican-al-proyecto-por-electoralista>.
- La Nación (1996). “Las privatizaciones que faltan tardan en definirse”, artículo de Jorge Rosales publicado el 8/12/1996 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 12/5/2013 en: <http://www.lanacion.com.ar/174355-las-privatizaciones-que-faltan-tardan-en-definirse>.
- Página 12 (2007). “Dos caras del pago de Jorge Sobisch”, artículo de Martín Piqué publicado el 15/4/2007. Buenos Aires. Consultado el 8/5/2013 en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-83430-2007-04-15.html>.
- Página 12 (2001). “Gases Tóxicos”, artículo de Horacio Verbitsky publicado el 2/7/2001. Buenos Aires. Consultado el 8/5/2013 en <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-09/00-09-21/pag03.htm>
- Página 12 (2001). “Los aliancistas le dieron una alegría a de la Rúa”, artículo de Santiago Rodríguez publicado el 9/11/2001. Buenos Aires. Consultado el 8/5/2013 en <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-11/01-11-09/pag04.htm>.
- Parlamentario (2008). “Los neuquinos confirmaron que votan en contra”, artículo publicado el 4/7/2008 [en línea]. Consultado el 12/5/2013 en <http://www.parlamentario.com/noticia-15839.html>.
- Parlamentario (2008). “La reforma sindical de Alfonsín: la otra ley rechazada”, artículo de P. Winokur publicado el 23/8/2008 [en línea]. Buenos Aires. Consultado el 11/5/2013 en <http://www.parlamentario.com/articulo-2696.html>.

- Sapag, J. A. (2009). Discurso gobernador Jorge Sapag en Espacio Duam. Entrega de vehículos utilitarios (7/8/2009) [en línea]. Neuquén. Consultado el 12/5/2013 en:

<http://www.neuqueninforma.gov.ar/?p=5621>.

- Sapag, J. A. (2008). Declaraciones del gobernador Jorge Sapag (23/7/2008) [en línea]. Neuquén. Consultado el 12/5/2013 en:

<http://www.neuqueninforma.gov.ar/?s=2008+precio+gas&submit=Search&paged=13>

- Sobisch, J. O. (2000). Mensaje del Gobernador de Neuquén, Jorge O. Sobisch, en la apertura del período de sesiones ordinarias (1/5/2000) [en línea]. Neuquén. Consultado el 8/5/2013 en

[http://constitucionweb.blogspot.com.ar/2012/03/mensaje-del-gobernador-de-neuquen-jorge\\_05.html](http://constitucionweb.blogspot.com.ar/2012/03/mensaje-del-gobernador-de-neuquen-jorge_05.html).

### **Bases de datos consultadas**

Actas de votación, Secretaría Administrativa, Honorable Cámara de Diputados de la Nación:

[http://www.diputados.gov.ar/secadmin/ds\\_electronicos/actas\\_votacion-portada.html](http://www.diputados.gov.ar/secadmin/ds_electronicos/actas_votacion-portada.html)

Atlas Electoral de Andy Tow:

<http://andytow.com/atlas/totalpais/index.html>

Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:

<http://cdi.mecon.gov.ar/>

Contaduría General de la Provincia del Neuquén, Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos:

<http://www.contadurianequen.gov.ar/>

Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén:

<http://www.estadisticanequen.gob.ar/>

Neuquén Informa, Subsecretaría de Prensa, Ministerio de Coordinación de Gabinete, Seguridad y

Trabajo, Gobierno de la Provincia de Neuquén:

<http://www.neuqueninforma.gov.ar/>

Prov Info, Ministerio del Interior:

<http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>

Subsecretaría de Minería y Combustibles, Ministerio de Energía, Ambiente y Servicios Públicos:

<http://www.energianeuen.gov.ar/autoridades.asp>



Universidad de  
**San Andrés**

## Anexo

Tabla 1: Gobernadores argentinos 1983 - 2015

Provincia	1983 - 1987	1987 - 1991	1991 - 1995	1995 - 1999	1999 - 2003	2003-2007	2007 - 2011	2011 - 2015
Ciudad de Bs As				F. de la Rúa	A. Ibarra	A. Ibarra (1)	M. Macri	M. Macri
Buenos Aires	A. Armendáriz	A. Cafiero	E. Duhalde	E. Duhalde	C. Ruckauf	F. Solé	D. Scioli	D. Scioli
Catamarca	R. Saadi	V. Saadi (2)	A. Castillo	A. Castillo	O. Castillo	Brizuela del Moral	Brizuela del Moral	L. Corpacci Saadi
Córdoba	E. Angeloz	E. Angeloz	E. Angeloz	R. Mestre	J. De la Sota	J. De la Sota	J. Schiaretti	J. De la Sota
Corrientes	J. Romero Faris	R. Leconte	R. Romero Ferris (3)	P. Pocard (4)	R. Colombl (5)	A. Colombl	R. Colombl	R. Colombl
Chaco	F. Tenev	D. Baroni	R. Tangüinas	A. Rozas	A. Rozas	R. Nikisch	J. Capitanich	J. Capitanich
Chubut	A. Viglione	N. Peri	C. Maestro	C. Maestro	J. Lizurume	M. Das Neves	M. Das Neves	M. Buzzi
Entre Ríos	S. Montiel	J. Busti	M. Moine	J. Busti	S. Montiel	J. Busti	S. Urribarri	S. Urribarri
Formosa	F. Bogado	V. Joga	V. Joga	G. Insafrán	G. Insafrán	G. Insafrán	G. Insafrán	G. Insafrán
Jujuy	C. Snopce	R. De Aparici	R. Dominguez	G. Snopce	E. Fellner	E. Fellner	W. Barrionuevo	E. Fellner
La Pampa	R. Marin	N. Ahuad	R. Marin	R. Marin	R. Marin	C. Verme	O. M. Jorge	O. M. Jorge
La Rioja	C. Menem	C. Menem	B. Arnaudo	A. Maza	A. Maza	A. Maza	Beder Herrera (12)	L. Beder Herrera
Mendoza	S. Liaver	J. Bordón	R. Gabrielli	A. Lafalla	R. Iglesias	J. Cobos	C. Jaque	F. Pérez
Misiones	R. Barrios	J. Humada	R. Puerta	R. Puerta	C. Rovira	C. Rovira	M. Closs	M. Closs
Neuquén	F. Sapag	P. Salvatori	J. Sobisch	F. Sapag	J. Sobisch	J. Sobisch	J. Sapag	J. Sapag
Río Negro	O. Álvarez	H. Massaccesi	H. Massaccesi	P. Verani	P. Verani	M. Saiz	M. Saiz	A. Weretlineck
Salta	R. Romero	H. Comejo	R. Ulloa	J. C. Romero	J. C. Romero	J. C. Romero	J. Urtubey	J. Urtubey
San Juan	L. Bravo	L. Gómez Centurión	J. Escobar	J. Escobar	A. Avellin (6)	J. Gioja	J. Gioja	J. Gioja
San Luis	A. Rodríguez Saa	A. Rodríguez Saa	A. Rodríguez Saa	A. Rodríguez Saa	A. Rodríguez Saa	Al. Rodríguez Saa	Al. Rodríguez Saa	C. Poggi
Santa Cruz	A. Puricelli	R. Del Val	N. Kirchner	N. Kirchner	M. Kirchner	S. Acevedo (7)	D. Peralta	D. Peralta
Santa Fe	J. María Vernet	V. Reviglio	C. Reutemann	C. Reutemann	J. Obeld	J. Obeld	H. Binner	A. Bonifati
Stgo del Estero	C. Juárez	C. Iturbe	C. Mujica (8)	C. Juárez	C. Juárez	G. Zamora (9)	G. Zamora	G. Zamora
Tucumán	F. Rieira	J. Domato (10)	R. Ortega	A. Bussi	J. Miranda	J. Aperiovich	J. Aperiovich	J. Aperiovich
T. del Fuego			José Estabillo	José Estabillo	C. Manfredotti	J. Colazo (11)	F. Ríos	F. Ríos
Number of Provinces	22	22	23	24	24	24	24	24
PJ	54.55%	77.27%	60.87%	58.33%	58.33%	62.50%	66.67%	75.00%
UCR/Alianza	31.82%	9.09%	17.39%	25.00%	37.50%	29.17%	16.67%	8.33%
Provincial Party/Other	13.64%	13.64%	21.74%	16.67%	4.17%	8.33%	16.67%	16.67%

Fuente: Ardanaz et al (2011) y Dirección Nacional Electoral.

(1) Juicio político en 2005, reemplazado por J. Teierman; (2) Murió en 1988, reemplazado por su hijo R. Saadi, intervención federal en 1991; (3) 1992-1993: intervención federal, gobernó entre 1993-1997; (4) Gobernador entre 1997-1999, intervención federal 1999-2001; (5) Gobernador entre 2001-2005; (6) Juicio político en 2002, reemplazado por U. Acosta; (7) Renunció en 2006, reemplazado por C. Sancho; (8) Intervención federal 1993-1995; (9) Electo en 2005, luego de la intervención federal en 2004 que reemplazó a M. Aragones ("Nina") Juárez; (10) Intervención federal en 1991; (11) Juicio político en 2005 y reemplazado por H. Coccaro (PJ); (12) Reemplazó a Maza luego de juicio político en 2007

Tabla 2: Resultados electorales de Neuquén: elecciones a gobernador (1962 – 2011)

Resultados Electorales: Gobernador y Vice			
Año	Partido	%	Diferencia con siguiente
2011	MPN	48.88	11.88
	PJ, Coalición UNE, FrePaNe, UCR, Frente Grande, Socialista, Pro	37	31.21
	Coalición Cívica, ARI	5.79	
2007	MPN	48.27	13.27
	Concentración Neuquina para la Victoria	35	27.36
	Alianza Frente Alternativa Neuquina	7.64	
2003	MPN	56.7	36.78
	PJ, FrePaNe, MID	19.92	12.99
	Alianza Frente ARI, Encuentro Neuquino	6.93	
1999	MPN	44.2	7.53
	ALIANZA	36.67	21
	PJ	15.67	
1995	MPN	61.16	46.77
	PJ	14.39	3.9
	UCR	10.49	
1991	MPN	52.1	21.97
	Alianza Unidad de los Neuquinos para el Cambio	30.13	16.79
	UCR	13.34	
1987	MPN	47.43	18.04
	UCR	29.39	18.77
	Frente de la Democracia y la Participación	10.62	
1983	MPN	55.26	32.64
	PJ	22.62	2.56
	UCR	20.06	
1973	MPN	49.8	14.56
	Frente Justicialista de Liberación	35.24	27.53
	UCR	7.71	
1963	MPN	51.74	38.42
	UCRI	13.32	0.42
	Voto en blanco	12.9	
1962	MPN	48.46	20.32
	UCRI	28.14	16.69
	UCRP	11.45	
1958	UCRI	41.94	15.27
	Voto en blanco	26.67	8.83
	UCRP	17.84	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow

**Tabla 3:** Resultados electorales de Neuquén: elecciones a diputados provinciales.

Resultados Electorales: Diputados provinciales			
Año	Partido	%	Bancas *(1)
2011	Movimiento Popular Neuquino	29.6	12
	Justicialista	11.13	4
	Coalición UNE- El Frente y la Participación Neuquina	9.11	4
2007	Movimiento Popular Neuquino	37.59	15
	Concertación Neuquina para la Victoria	32.1	13
	Alianza Frente Alternativa Neuquén	7.67	3
2003	Movimiento Popular Neuquino	40.77	17
	Justicialista	11.16	5
	Apertura Popular de Neuquén	7.88	3
1999	Movimiento Popular Neuquino	43.36	16
	Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación	36.75	13
	Justicialista	16.11	6
1995	Movimiento Popular Neuquino	60.26	22
	Justicialista	14.48	6
	Unión Cívica Radical	11.13	4
1991	Movimiento Popular Neuquino	50.58	15
	Alianza Unidad de los Neuquinos para el Cambio	29.45	10
	Unión Cívica Radical	14.9	0
1987	Movimiento Popular Neuquino	47.2	15
	Unión Cívica Radical	29.77	10
	Justicialista	10	0
1983	Movimiento Popular Neuquino	52.83	15
	Justicialista *(2)	22	10
	Unión Cívica Radical	22	0

\*(1) Sobre un total de 25 hasta 1991, a partir de 1995 sobre un total de 35

\*(2) El justicialismo sacó 23.537 votos contra 23.532 del radicalismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

Tabla 4: Resultados electorales de Neuquén: elecciones a diputados nacionales

Resultados Electorales: Diputados nacionales			
Año	Partido	%	Bancas *(1)
2011	Alianza Frente para la Victoria	33.18	1
	Movimiento Popular Neuquino	32.35	1
2009	Movimiento Popular Neuquino	29.5	2
	Unión Cívica Radical	25.43	1
2007	Alianza Frente para la Victoria	36.69	1
	Movimiento Popular Neuquino	25.76	1
2005	Movimiento Popular Neuquino	49.33	2
	Alianza Frente Cívico para la Victoria	35.46	1
2003	Movimiento Popular Neuquino	41.1	2
	Justicialista	13.12	0
2001	Movimiento Popular Neuquino	34.62	2
	Justicialista	20.79	1
1999	Movimiento Popular Neuquino	43.67	1
	Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación	36.31	1
1997	Alianza Frente País Solidario	32.13	1
	Justicialista	26.37	1
	Movimiento Popular Neuquino	21.65	1
1995	Movimiento Popular Neuquino	34.65	1
	Justicialista	27.39	1
1993	Movimiento Popular Neuquino	32.14	1
	Unión Cívica Radical	29.19	1
	Justicialista	27.34	1
1991	Movimiento Popular Neuquino	50.77	1
	Alianza Unidad de los Neuquinos Para el Cambio	30.02	1
1989	Frente Justicialista Popular	36.47	1
	Movimiento Popular Neuquino	32.92	1
	Unión Cívica Radical	23.89	1
1987	Movimiento Popular Neuquino	45.54	1
	Unión Cívica Radical	29.18	1
1985	Unión Cívica Radical	39.92	1
	Movimiento Popular Neuquino	27.71	1
	Justicialista	23.63	1
1983	Unión Cívica Radical	39	2
	Movimiento Popular Neuquino	34.47	2
	Justicialista	21.61	1

\*(1) Varía sobre total de 2 o 3, total de diputados neuquinos en el congreso nacional = 5. La excepción es la elección de 1983 donde se eligieron todos los diputados (5).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

**Tabla 6:** Empleo público y gasto en personal en la provincia de Neuquén (1990-2009)

Concepto	Empleados Públicos		Valores Corrientes [*]		Valores Constantes*	
	Planta Ocupada	Empleados cada 1000 habitantes	Gasto en Personal	Gasto Medio Mensual	Gasto en Personal	Gasto Medio Mensual
<b>1990</b>	26,708	70.67	745,267	2,146.48	435,138	1,253.26
<b>1991</b>	28,101	71.87	2,536,238	6,942.64	613,009	1,678.04
<b>1992</b>	27,108	66.57	354,376	1,005.60	742,063	2,105.72
<b>1993</b>	30,449	71.58	460,049	1,162.22	907,676	2,293.06
<b>1994</b>	29,846	67.15	460,836	1,187.73	888,031	2,288.75
<b>1995</b>	32,340	69.81	474,237	1,128.01	865,483	2,058.61
<b>1996</b>	32,755	67.98	418,023	981.70	748,679	1,758.23
<b>1997</b>	33,753	67.97	430,314	980.68	768,540	1,751.50
<b>1998</b>	34,549	66.39	481,871	1,072.88	870,259	1,937.63
<b>1999</b>	36,177	66.95	540,993	1,150.30	1,001,920	2,130.36
<b>2000</b>	36,543	67.62	558,047	1,174.68	1,018,436	2,143.79
<b>2001</b>	36,909	78.23	588,813	1,227.16	1,092,837	2,277.61
<b>2002</b>	36,909	74.49	594,916	1,239.88	728,772	1,518.85
<b>2003</b>	36,909	73.22	712,085	1,484.08	754,098	1,571.64
<b>2004</b>	36,909	71.99	783,762	1,633.46	783,762	1,633.46
<b>2005</b>	40,914	78.46	961,718	1,808.14	s/d	s/d
<b>2006</b>	45,409	85.64	1,228,353	2,080.84	s/d	s/d
<b>2007</b>	49,347	91.56	1,645,253	2,564.65	s/d	s/d
<b>2008</b>	53,092	96.93	2,669,860	3,868.26	s/d	s/d
<b>2009</b>	54,118	97.24	3,291,493	4,678.51	s/d	s/d
<b>2010(*)</b>	49,936	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
<b>2011(*)</b>	50,539	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

[\*] Para 1990 y 1991 en millones de Australes. A partir de 1992 en miles de Pesos.

\* En miles de pesos. De acuerdo a Índice de Precios Combinados, base 2004: 1.

(\*) Datos provenientes de una fuente alternativa. Datos de años anteriores no coincidían.

Fuente: ProvInfo, Ministerio del Interior. Años 2010 y 2011 de Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.



Tabla 8: Población Nacional según provincia.

Población Nacional por Provincia					
Provincia	Población				
	1970	1980	1991	2001	2010
<b>Total del país</b>	<b>23,364,431</b>	<b>27,947,446</b>	<b>32,615,528</b>	<b>37,156,195</b>	<b>40,518,951</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2,972,453	2,922,829	2,965,403	2,995,397	3,058,309
Buenos Aires	8,774,529	10,865,408	12,594,974	14,167,123	15,315,842
Partidos del Gran Buenos Aires	5,380,447	6,843,201	7,952,624	8,890,427	9,575,955
Resto de Buenos Aires	3,394,082	4,022,207	4,642,350	5,276,696	5,739,887
Catamarca	172,323	207,717	264,234	335,859	404,240
Chaco	566,613	701,392	839,677	991,454	1,071,141
Chubut	189,920	263,116	357,189	425,375	470,733
Córdoba	2,060,065	2,407,754	2,766,683	3,144,346	3,396,685
Corrientes	564,147	661,454	795,594	939,179	1,035,712
Entre Ríos	811,691	908,313	1,020,257	1,173,533	1,282,014
Formosa	234,075	295,887	398,413	489,663	555,694
Jujuy	302,436	410,008	512,329	617,063	698,474
La Pampa	172,029	208,260	259,996	306,037	341,456
La Rioja	136,237	164,217	220,729	294,597	355,350
Mendoza	973,075	1,196,228	1,412,481	1,606,024	1,765,685
Misiones	443,020	588,977	788,915	968,238	1,111,443
Neuquén	154,570	243,850	388,833	486,779	565,242
Río Negro	262,622	383,354	506,772	573,394	603,761
Salta	509,803	662,870	866,153	1,084,033	1,267,311
San Juan	384,284	465,976	528,715	627,913	715,052
San Luis	183,460	214,416	286,458	372,849	456,767
Santa Cruz	84,457	114,941	159,839	198,121	234,087
Santa Fe	2,135,583	2,465,546	2,798,422	3,095,496	3,285,170
Santiago del Estero	495,419	594,920	671,988	808,934	883,573
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	15,658	27,358	69,369	101,247	133,694
Tucumán	765,962	972,655	1,142,105	1,353,541	1,511,516

Fuente: INDEC.

**Tabla 9:** Gasto Consolidado Corriente para la provincia de Neuquén (1990 -2011).

Gasto Consolidado Corriente			
Año	Gasto(1)	Entes Autárquicos y Cuentas Especiales	TOTAL
1990	215,667,963	-	215,667,963
1991	530,668,743	93,141,604	623,810,347
1992	617,700,800	141,076,541	758,777,341
1993	1,103,323,915	217,686,858	1,321,010,773
1994	836,896,564	259,549,882	1,096,446,446
1995	1,104,061,541	214,017,565	1,318,079,106
1996	839,128,619	206,152,573	1,045,281,192
1997	870,941,381	216,276,638	1,087,218,019
1998	971,688,076	230,639,625	1,202,327,701
1999	1,165,036,839	267,660,500	1,432,697,339
2000	1,053,086,916	249,887,614	1,302,974,530
2001	1,174,402,461	267,920,560	1,442,323,021
2002	1,350,089,139	290,534,945	1,640,624,084
2003	1,818,725,786	367,268,855	2,185,994,641
2004	2,095,665,351	415,822,621	2,511,487,972
2005	2,533,147,753	499,121,450	3,032,269,203
2006	3,045,109,432	637,646,063	3,682,755,495
2007	3,898,876,118	831,420,214	4,730,296,332
2008	5,245,280,842	1,262,091,066	6,507,371,908
2009	6,079,751,055	1,547,796,596	7,627,547,651
2010	7,698,564,973	1,869,276,032	9,567,841,005
2011	9,662,208,082	223,737,146	9,885,945,228

(1) No incluye Entes Autárquicos y Cuentas Especiales.

Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos en base a datos de la Contaduría General de la Provincia del Neuquén.

Tabla 10: Ingresos por regalías hidrocarburíferas (1988 – 2012).

Ingresos por regalías hidrocarburíferas (1988 - 2012)			
Año	Petróleo	Gas	Total
	en pesos		
1988	60,268,890	106,814,379	167,083,269
1989	46,669,014	79,424,944	126,093,958
1990	77,394,159	92,153,467	169,547,626
1991	74,485,962	58,311,367	132,797,329
1992	112,918,311	62,560,198	175,478,509
1993	125,713,600	52,013,316	177,726,916
1994	149,348,090	58,789,570	208,137,660
1995	170,400,207	74,563,158	244,963,365
1996	232,591,874	85,756,587	318,348,461
1997	238,282,916	85,357,383	323,640,299
1998	154,139,414	94,236,844	248,376,258
1999	203,482,046	114,360,738	317,842,784
2000	333,336,621	126,378,150	459,714,771
2001	271,409,532	135,531,148	406,940,680
2002	740,509,740	168,640,027	909,149,767
2003	771,447,848	240,317,645	1,011,765,493
2004	852,630,775	324,804,096	1,177,434,871
2005	937,420,638	406,108,773	1,343,529,411
2006	971,283,265	525,951,175	1,497,234,440
2007	982,665,498	565,417,744	1,548,083,242
2008	1,015,707,444	734,458,528	1,750,165,972
2009	1,051,272,074	765,661,933	1,816,934,007
2010	1,221,303,396	827,485,216	2,048,788,612
2011	1,424,518,397	923,399,754	2,347,918,151
2012	1,724,617,704	687,498,277	2,412,115,981
TOTAL	13,943,817,414	7,395,994,418	21,339,811,832

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

Tabla 11: Ingresos Fiscales Corrientes de la Provincia de Neuquén.

Ingresos Fiscales Corrientes de la Provincia de Neuquén										
Concepto / Período	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pesos										
<b>I - RECURSOS CORRIENTES</b>	<b>532,045,917</b>	<b>608,482,959</b>	<b>700,399,729</b>	<b>760,500,524</b>	<b>774,021,482</b>	<b>838,974,233</b>	<b>804,391,306</b>	<b>834,530,900</b>	<b>994,400,593</b>	<b>978,583,065</b>
- De Origen Provincial	316,409,811	344,013,204	426,882,553	500,388,505	494,466,187	521,954,024	480,545,948	510,481,041	674,987,273	654,644,421
- Ingresos Tributarios Provinciales	82,049,495	94,362,309	116,014,775	127,249,795	132,707,747	140,176,860	169,465,205	155,599,717	167,920,386	175,945,570
- Ingresos No Tributarios	29,162,207	18,411,336	36,417,712	26,401,688	16,801,167	24,368,343	26,756,437	27,522,395	25,079,928	24,703,589
- Regalías	192,056,156	210,240,634	237,318,648	266,429,642	326,465,072	345,544,310	268,864,352	316,468,710	470,911,701	441,060,067
- Petrolíferas	109,885,559	126,869,685	140,201,525	165,172,462	223,775,120	242,659,699	164,903,557	191,558,926	329,666,444	285,988,097
- Gasíferas	58,013,270	60,328,000	74,196,867	79,522,410	86,740,102	87,396,161	90,554,260	115,592,685	125,101,052	134,228,118
- de Recursos Hídricos	24,157,327	23,042,949	22,920,256	21,734,770	15,949,850	15,488,451	13,406,535	9,317,098	16,144,205	20,843,852
- De Origen Nacional	215,636,106	264,469,755	273,517,176	260,112,018	279,555,295	317,020,209	323,845,358	324,049,860	319,413,320	323,938,644
- Ingresos Tributarios Nacionales	212,092,456	250,397,739	259,545,986	247,031,842	268,589,269	308,384,757	315,961,022	307,614,817	317,546,724	308,576,473
- Coparticipación Federal	147,374,446	152,749,440	156,628,396	154,250,196	157,970,548	193,124,290	209,005,172	199,886,850	201,328,239	200,793,615
- Regímenes Especiales	64,718,009	97,648,299	102,917,591	92,781,646	110,618,722	115,260,467	106,955,850	107,727,967	116,218,484	107,782,858
- Afectados a Erog. Ctes	26,041,311	54,524,242	54,518,232	53,496,872	54,872,845	58,262,035	57,922,822	62,543,149	68,220,659	52,348,435
- Afectados a Obras Públicas	38,676,699	43,124,057	48,399,358	39,284,774	55,745,876	56,998,432	49,033,028	45,184,818	47,997,825	55,434,423
- Transferencias Ctes (Ap.No Reinteg)	3,543,650	14,072,016	13,971,190	13,080,177	10,966,026	8,635,452	7,884,336	16,435,042	1,866,596	15,362,171
Fracción de los recursos corrientes explicados por regalías hidrocarburíficas y coparticipación federal.	59.26%	55.87%	52.97%	52.46%	60.53%	62.36%	57.74%	60.76%	65.98%	63.46%
Fracción de los recursos corrientes de origen provincial	59.47%	56.54%	60.95%	65.80%	63.88%	62.21%	59.74%	61.17%	67.88%	66.90%
Fracción de los recursos de origen provincial explicados por las regalías petrolíferas y gasíferas	53.06%	54.42%	50.22%	48.90%	62.80%	63.23%	53.16%	60.17%	67.37%	64.19%

Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de la Dirección Provincial de Finanzas.

Continuación Tabla 11.

Ingresos Fiscales Corrientes de la Provincia de Neuquén (cont.)									
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pesos									
<b>1,483,902,429</b>	<b>1,799,537,976</b>	<b>2,175,603,748</b>	<b>2,698,544,819</b>	<b>3,061,905,918</b>	<b>3,725,169,390</b>	<b>4,538,640,237</b>	<b>5,674,555,995</b>	<b>6,894,338,003</b>	<b>8,281,012,698</b>
1,150,217,364	1,411,617,769	1,632,787,070	2,008,365,018	2,243,327,285	2,707,219,196	3,227,767,967	4,231,759,032	4,576,028,077	5,447,748,876
215,134,001	311,687,053	372,775,252	473,786,553	610,303,459	786,538,282	978,643,016	985,145,015	1,386,761,060	2,004,428,948
32,082,349	38,238,489	34,569,899	46,408,859	60,858,293	103,796,781	324,526,051	1,304,069,513	804,429,348	671,310,671
883,848,237	1,048,087,390	1,208,688,162	1,462,938,369	1,550,419,321	1,704,680,219	1,867,923,788	1,892,396,111	2,052,226,569	2,340,718,659
696,545,376	804,709,110	846,821,198	1,037,605,979	974,334,203	1,056,523,920	1,023,798,936	1,070,272,002	1,203,501,692	1,403,146,971
167,868,589	213,560,627	331,207,441	382,127,069	499,361,606	577,777,780	761,274,500	743,674,000	763,672,229	859,064,058
19,434,271	29,817,653	30,659,523	43,205,320	76,723,513	70,378,519	82,850,352	78,450,109	85,052,648	78,507,630
333,685,065	387,920,207	542,816,678	690,179,801	818,578,634	1,017,950,194	1,310,872,270	1,442,777,688	2,318,309,925	2,833,263,823
248,293,619	356,699,860	500,778,671	602,783,962	753,042,558	947,140,158	1,226,170,737	1,333,854,997	1,796,197,770	2,412,914,596
165,747,290	261,032,852	400,788,048	498,637,466	622,771,748	786,437,078	1,001,894,679	1,040,253,464	1,367,975,899	2,093,633,947
82,546,329	95,667,008	99,990,623	104,146,496	130,270,810	160,703,080	224,276,058	293,601,534	428,221,871	319,280,648
48,684,121	59,364,590	64,516,912	68,945,268	90,342,154	113,118,484	154,088,562	132,553,284	233,543,160	59,310,004
33,862,208	36,302,419	35,473,710	35,201,228	39,928,656	47,584,596	70,187,496	161,048,249	194,678,712	259,970,644
15,891,447	31,220,347	42,038,007	86,938,601	65,536,076	70,810,036	84,701,533	108,922,691	522,112,155	420,349,227
69.42%	71.09%	72.57%	71.09%	68.47%	64.98%	61.41%	50.30%	48.38%	52.60%
77.51%	78.44%	75.05%	74.42%	73.27%	72.67%	71.12%	74.57%	66.37%	65.79%
75.15%	72.13%	72.15%	70.69%	65.69%	60.37%	55.30%	42.87%	42.99%	41.53%

Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de la Dirección Provincial de Finanzas.

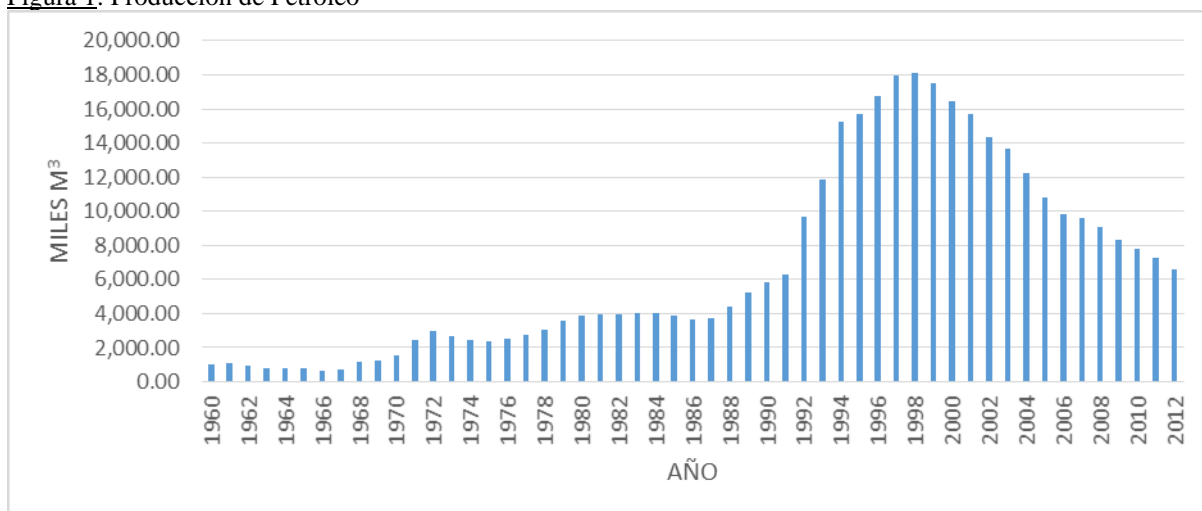
## Anexo de Hidrocarburos

Tabla 1: Producción de histórica de hidrocarburos.

Producción de petróleo y gas según año 1960 - 2012		
Año	Producción de petróleo (miles de m3)	Producción de gas (millones de m3)
1960	1,015.30	279.28
1961	1,063.92	271.67
1962	960.97	294.52
1963	820.66	347.62
1964	795.03	408.63
1965	777.64	466.23
1966	672.30	363.78
1967	692.71	364.00
1968	1,142.96	439.66
1969	1,266.05	496.93
1970	1,510.45	1,113.04
1971	2,438.13	1,857.35
1972	2,973.58	1,774.38
1973	2,672.59	2,193.72
1974	2,420.24	2,224.99
1975	2,406.00	2,343.00
1976	2,529.00	2,437.00
1977	2,722.00	2,874.00
1978	3,074.00	3,108.00
1979	3,542.00	3,165.00
1980	3,885.00	3,035.00
1981	3,987.80	3,190.28
1982	3,987.47	4,518.51
1983	4,065.40	5,925.86
1984	4,067.66	6,836.33
1985	3,854.83	7,073.96
1986	3,620.34	7,468.05
1987	3,764.63	7,709.44
1988	4,374.43	9,265.42
1989	5,251.08	10,942.25
1990	5,830.77	10,422.38
1991	6,322.47	11,400.68
1992	9,694.56	12,274.31
1993	11,832.09	12,594.47
1994	15,262.35	12,447.85
1995	15,706.06	14,193.72
1996	16,719.32	15,866.29
1997	17,973.12	15,697.45
1998	18,131.80	17,299.73
1999	17,498.60	21,280.89
2000	16,479.16	21,975.19
2001	15,665.50	21,500.01
2002	14,349.44	20,556.54
2003	13,682.98	24,780.65
2004	12,220.57	27,612.66
2005	10,815.02	26,764.71
2006	9,812.74	25,728.36
2007	9,580.95	25,396.76
2008	9,112.95	24,284.61
2009	8,290.76	22,011.65
2010	7,798.37	20,765.25
2011	7,237.68	19,493.12
2012	6,564.43	14,944.76

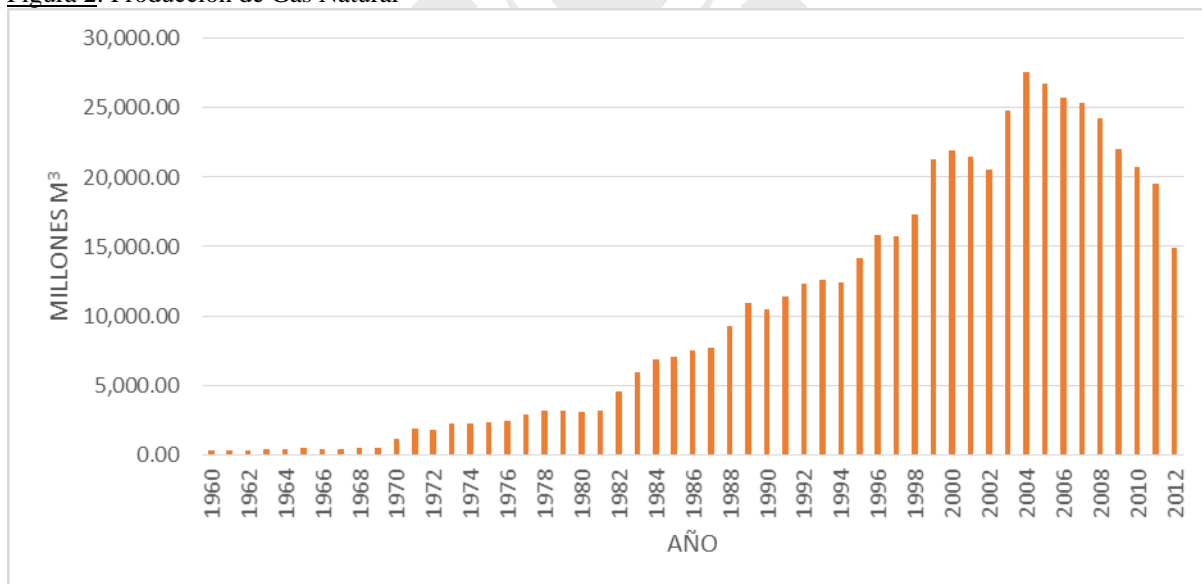
Fuente: Elaborado con datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos en base a la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

**Figura 1: Producción de Petróleo**



Fuente: Elaborado con datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos en base a la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

**Figura 2: Producción de Gas Natural**



Fuente: Elaborado con datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos en base a la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles.

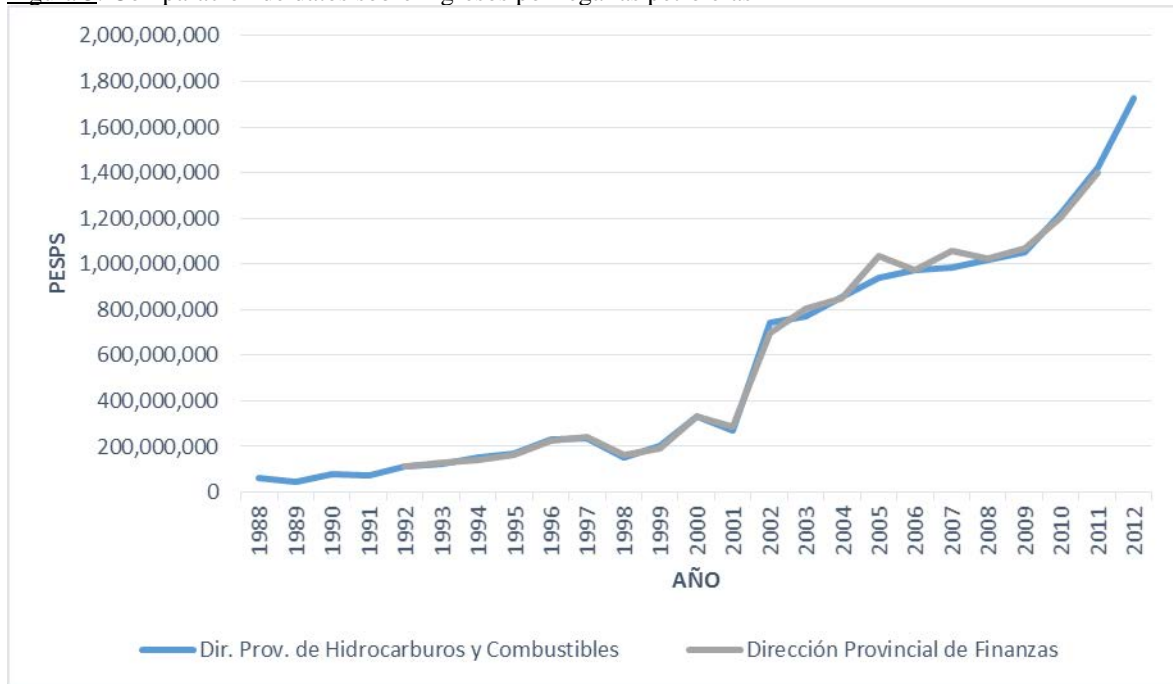
Tabla 2: Ingresos por regalías: comparación de dos fuentes

Año	Fuente			
	Dir. Prov. de Hidrocarburos y Combustibles		Dirección Provincial de Finanzas	
	Petróleo	Gas	Petróleo	Gas
1988	60,268,890	106,814,379	-	-
1989	46,669,014	79,424,944	-	-
1990	77,394,159	92,153,467	-	-
1991	74,485,962	58,311,367	-	-
1992	112,918,311	62,560,198	109,885,559	58,013,270
1993	125,713,600	52,013,316	126,869,685	60,328,000
1994	149,348,090	58,789,570	140,201,525	74,196,867
1995	170,400,207	74,563,158	165,172,462	79,522,410
1996	232,591,874	85,756,587	223,775,120	86,740,102
1997	238,282,916	85,357,383	242,659,699	87,396,161
1998	154,139,414	94,236,844	164,903,557	90,554,260
1999	203,482,046	114,360,738	191,558,926	115,592,685
2000	333,336,621	126,378,150	329,666,444	125,101,052
2001	271,409,532	135,531,148	285,988,097	134,228,118
2002	740,509,740	168,640,027	696,545,376	167,868,589
2003	771,447,848	240,317,645	804,709,110	213,560,627
2004	852,630,775	324,804,096	846,821,198	331,207,441
2005	937,420,638	406,108,773	1,037,605,979	382,127,069
2006	971,283,265	525,951,175	974,334,203	499,361,606
2007	982,665,498	565,417,744	1,056,523,920	577,777,780
2008	1,015,707,444	734,458,528	1,023,798,936	761,274,500
2009	1,051,272,074	765,661,933	1,070,272,002	743,674,000
2010	1,221,303,396	827,485,216	1,203,501,692	763,672,229
2011	1,424,518,397	923,399,754	1,403,146,971	859,064,058
2012	1,724,617,704	687,498,277		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Provincial de Hidrocarburos y Combustibles y la Dirección Provincial de Finanzas

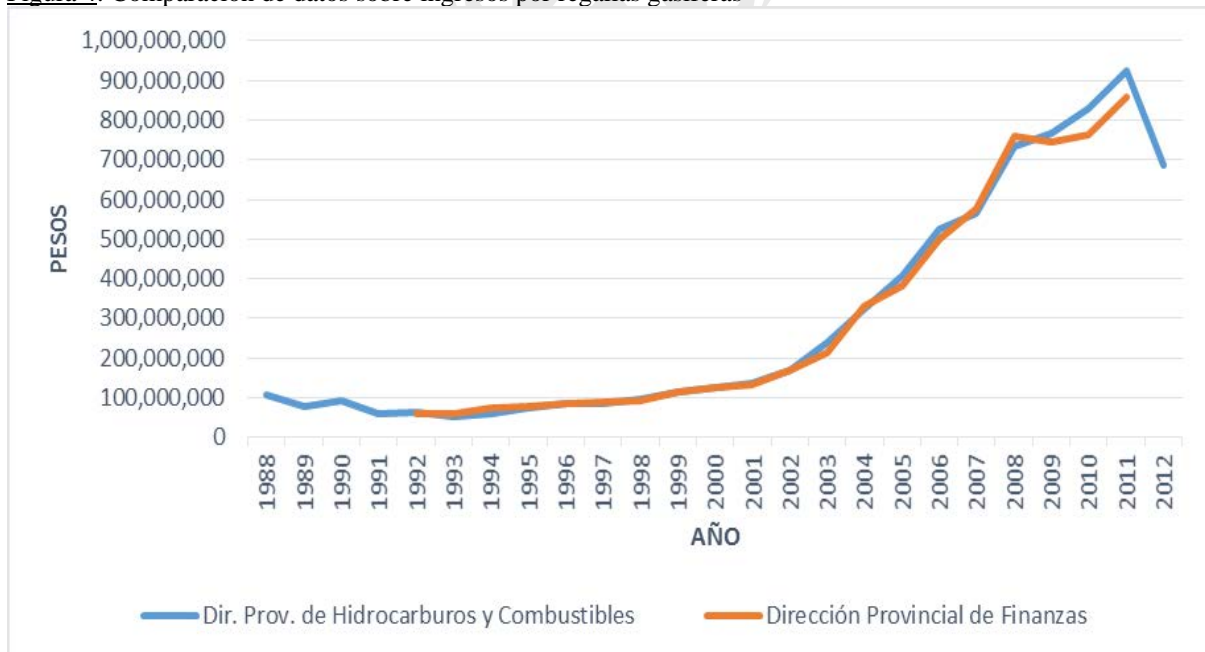


**Figura 3:** Comparación de datos sobre ingresos por regalías petroleras



Fuente: elaboración propia

**Figura 4:** Comparación de datos sobre ingresos por regalías gasíferas



Fuente: elaboración propia