



Universidad de
SanAndrés

Universidad de San Andrés
Maestría en Investigación Histórica

ACTORES PROVINCIALES Y FEDERALISMO

**El Movimiento Popular Neuquino y el rol de sus
representantes, 1983 - 1991**

Autor: Fernando Danza

Mentor: Roy Hora

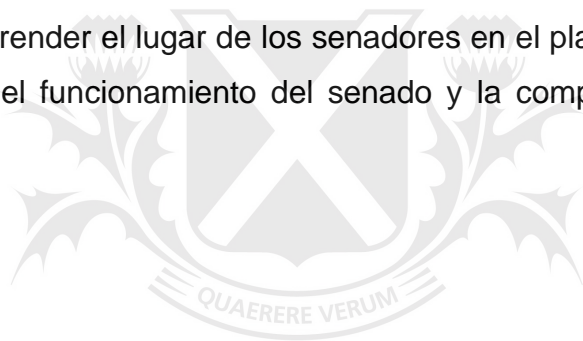
Firma del mentor



Universidad de
San Andrés

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo analizar cómo funciona el federalismo argentino teniendo como punto de partida el senado nacional. Desde allí, indagamos sobre las formas de articulación entre diferentes niveles de gobierno e instituciones. Para ello centramos nuestra atención en un triángulo institucional conformado por el Poder Ejecutivo Nacional, el congreso y las gobernaciones. El senado será el punto de partida ya que, postulamos, funciona como pivote para observar los enlaces con la política tanto nacional como provincial. En términos específicos, nos proponemos analizar el rol de uno de los representantes del Movimiento Popular Neuquino (MPN), Elías Sapag, durante su paso por la cámara alta entre 1983 y 1991. Con ello nos proponemos comprender el lugar de los senadores en el plano político nacional y local, así como el funcionamiento del senado y la complejidad del sistema federal argentino.



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

El presente texto fue elaborado en el marco de la Maestría en Investigación Histórica de la Universidad de San Andrés. De principio a fin, todas las características del programa impulsan a cualquier tesista a la conclusión de su investigación y esta, creo, es una de sus características más valorables. En segundo lugar, el rol decisivo que juega el plantel docente. En mi caso, las lecturas y los comentarios de Lila Caimari y Eduardo Zimmermann hicieron la diferencia. Mención especial en este aspecto a Roy Hora, mentor de este trabajo. La tarea que Roy ha realizado sobre mi tesis es invaluable: lecturas y devoluciones detalladas, así como disponibilidad para reunirse cada vez que lo solicité.

En ese trayecto también fue determinante la formación que recibí de parte de Luciano de Privitellio y Sabrina Ajmechet. Lo mismo para Gabriel Palumbo, ya que fue la primera persona en despertar en mí el entusiasmo por esta tarea. Extiendo también el agradecimiento a Marcelo Cavarozzi y, nuevamente, a Sabrina Ajmechet que han permitido mi desarrollo profesional dentro de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM – Georgetown University). Por último, agradecer a mis amigos, a mis hermanas y a mis sobrinos, a mi querida abuela con su amor infinito, a mi madre y a mi padre.

ÍNDICE

(Incluye enlaces a cada capítulo y apartado)

Resumen	3
Agradecimientos	4
CAPÍTULO 1 – Introducción: lecturas, temas y cuestiones	7
1.1 – Neuquén, el MPN y su historia política	8
1.2 – Federalismo y sobre-representación	19
1.3 – Los actores de veto en el senado	27
CAPÍTULO 2 – ¿Qué es el MPN? Organización interna e identidad provincial	33
2.1 - Introducción: liderazgo y autonomía	33
2.2 – La etapa fundacional del partido	39
2.2.1 - La convención partidaria y las candidaturas	39
2.3 - El partido en el gobierno y la duración en ciclos de inestabilidad política	42
2.3.1 - La experiencia del primer gobierno y su impacto en el liderazgo partidario	42
2.3.2 - Continuidad en el liderazgo durante la Revolución Argentina	43
2.3.3 - El verdadero peronismo	45
CAPÍTULO 3 – La definición de una estrategia parlamentaria	49
3.1 - Introducción	49
3.2 - Tratamiento de la Ley de reforma del Código de Justicia Militar	50
3.3 - Tratamiento del proyecto de Asociaciones Profesionales de Trabajadores	57
CAPÍTULO 4 – Actores federales y política provincial en el conflicto por el Beagle.	70
4.1 – El conflicto por el Beagle	71
4.2 - Elías Sapag, los motivos de un senador	74
4.3 – Conclusión	81
CAPÍTULO 5 – Federalismo fiscal, recursos e identidad provincial	84
5.1 – El federalismo fiscal argentino: una introducción	84
5.2 - Las reformas de 1980	89
5.2.1 – El peronismo cuyano y de la región noroeste en el debate federal	103
5.3 - Regalías, YPF y los actores provinciales	110
5.3.1 – La actividad petroquímica neuquina	110
5.3.2 - El senado y la ley de regalías por energía hidroeléctrica	113

5.3.3 – Gobernación, federalismo y recursos naturales (1983 – 1987).....	117
5.4 - Conclusión.....	128
Capítulo final y conclusiones generales	129
a. El final de la contienda	129
b. Derivas sobre el enfoque y el objeto de estudio	137
Bibliografía	140
Fuentes y repositorios.....	146



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 1 – Introducción: lecturas, temas y cuestiones

Este trabajo tiene por objetivo analizar cómo funciona el federalismo argentino teniendo como punto de partida el senado de la nación. Para ello resulta necesario abordar las formas de articulación entre diferentes niveles de gobierno e instituciones. Nuestra propuesta se enfoca en el triángulo institucional conformado por el Poder Ejecutivo Nacional, el congreso y las gobernaciones. El senado será el punto de partida ya que, postulamos, funciona como pivote para observar los enlaces con la política tanto nacional como provincial. En términos específicos, nos proponemos analizar el rol de uno de los representantes del Movimiento Popular Neuquino (MPN), Elías Sapag, durante su paso por la cámara alta entre 1983 y 1991.

Para introducir el objeto y los debates de manera apropiada avanzaremos sobre el análisis de un corpus bibliográfico que será organizado en tres partes, las cuales responden a las diferentes dimensiones que atraviesan nuestro trabajo. En primer lugar, vamos a realizar un recorrido por los principales estudios de historia política sobre Neuquén y su partido de gobierno, el MPN. Aquí reconstruimos las diferentes perspectivas de los historiadores profesionales en su mayoría vinculados a la Universidad del Comahue y el grupo de autores ligado a la tradición partidaria. Cada uno de estos grupos, con distintos enfoques, nos sirve como punto de partida para entender la política provincial y sus actores relevantes, sea por las hipótesis que plantearon o por la diversidad de fuentes que han utilizado.

En el segundo apartado, nos enfocamos en la literatura vinculada al análisis del federalismo argentino y su funcionamiento en el último cuarto del siglo XX. El objetivo es analizar y retomar las hipótesis más relevantes que se han elaborado en este campo, centrado en contribuciones provenientes de la ciencia política. Estos trabajos servirán como punto de partida para pensar el funcionamiento del federalismo argentino y, a la vez, avanzar en la elaboración

de un mapa conceptual capaz de contribuir con el análisis de nuestro objeto de estudio.

La última parte analiza el corpus bibliográfico sobre el senado de la nación. Estamos al tanto de la existencia de una gran cantidad de investigaciones realizadas en clave comparativa y esta tesis se ocupará de discutir algunos de sus argumentos. Sin embargo, a los fines de conocer el funcionamiento de este ámbito institucional, consideramos que resulta de mayor utilidad enfocarnos en el análisis de la literatura que trabaja alrededor de la constitución de actores de veto y coaliciones ganadoras.

1.1 - Neuquén, el MPN y su historia política

La producción académica en el campo de la historia política sobre el MPN se concentra en un grupo de investigadores nucleados en la Universidad del Comahue. Estos trabajos funcionan como un bloque que contribuyó a la creación de una serie de consensos historiográficos en torno a este objeto de estudio. Por ejemplo, en estos trabajos se sostiene que, en la década de 1980, el MPN contribuyó a definir el perfil económico de la provincia como el de un distrito ligado a la producción de hidrocarburos (petróleo, gas, energía eléctrica). Esto tuvo como consecuencia, continúa al argumento, una fórmula de gobierno que involucraba disponibilidad de recursos –originados, principalmente, por las regalías de la producción de energética–, lo cual se tradujo en un perfil intervencionista del estado, en la promoción de políticas de bienestar y en la construcción de una entramado familiar que contribuyó al armado de una red clientelar aún mayor, central para asegurar el control político de la provincia. Esta red familiar, compuesta por libaneses y sirios relacionados al comercio, poco a poco logró tomar posesión del estado provincial. Todos estos elementos se conjugaron con una expresión identitaria provincial, impulsada por los líderes del partido y del gobierno neuquino desde la década del 60, vinculada a la idea de "neuquinidad y federalismo, expresada acabadamente por el gobernador Felipe Sapag.

Para reconstruir la historia del MPN, O. Favaro y G. Luorno (1999b) proponen remontarse a la primera mitad del siglo XX. Estas autoras analizan la constitución de un sector comercial que operaba en el centro del territorio, en el departamento de Zapala, constituido por estructuras familiares y relaciones de parentesco entre libaneses y sirios que facilitaron la formación de grupos con poder económico y político, los cuales hacia la década de 1960 terminaron por desplazar a la fracción mercantil que tenía mayor protagonismo político en la capital neuquina. Los vínculos comerciales con YPF y el ejército les permitieron generar bases de acumulación en la etapa territorial (es decir, antes de la provincialización de 1958) y elaborar un proyecto político de inspiración neoperonista que se concretó, en el contexto de proscripción de la fuerza derrocada en 1955, mediante la creación del MPN. Resulta interesante la descripción del proceso a través del cual se construyó una red familiar vinculada a la política territorial y luego provincial, así como la consideración de factores ligados a la cultura de origen de los actores políticos como causa de la particularidad que singulariza a la política neuquina: las autoras resaltan el origen libanés de la familia Sapag como variable explicativa de la organización partidaria, el modo de gobierno y la tendencia a constituir liderazgos fuertes.

Aquellas redes familiares, que se consolidaron durante el peronismo y formaron parte de este, fueron la base para la creación del MPN en 1961, caracterizado como un movimiento neoperonista, provincial y policlasista (Favaro; 2004), el cual logró cierta efectividad para neutralizar el problema del liderazgo de Perón mediante la construcción de una figura carismática –F. Sapag- a mediados de la década de 1960 (Favaro y Arias; 1999). En esta línea, Favaro e Luorno otorgan un lugar de importancia a la adhesión emocional lograda por los líderes del partido que, sumada a la administración material de lo cotidiano, terminaron por transformar las preferencias políticas de un distrito que, hasta entonces, había exhibido fuertes lealtades peronistas (Favaro e Luorno; 1999a). En dicho sentido, a la hora de definir por qué el MPN -de origen peronista- fue y es una opción viable frente al peronismo, las autoras destacan la construcción de una identidad partidaria provincial que levanta la bandera del federalismo y de la resistencia ante el despojo de los recursos naturales provinciales:

“Los hombres del MPN difunden y consolidan un imaginario colectivo que pretende ver al centralismo de la pampa húmeda y el litoral argentino como el culpable de los males de la provincia. Los dirigentes neuquinos deconstruyen el edificio social para trasladar toda cuestión motivo de conflicto al estado nacional.” (Favaro e Luorno; 1999a)

Las autoras mencionadas advierten que su objetivo no es centrar toda la explicación de las peculiaridades de la política neuquina sobre lo que el MPN es a partir de un liderazgo fuerte o una adhesión emocional por parte de los miembros del partido y los votantes. Por el contrario, esta es sólo una de las tantas dimensiones a tener en cuenta a la hora de explicar cómo es que la sociedad neuquina, en rápida transformación desde la década del 60', desarrolló su vínculo con el estado provincial. Desde aquella década, también, el estado comenzó a desplegar políticas homogeneizadoras, a través de estrategias de política social que proveían a los ciudadanos neuquinos de una vasta red de bienes y servicios que venían a satisfacer las demandas de esta sociedad todavía en construcción. Es por ello que en diversos trabajos, el fenómeno de la política neuquina aparece explicado como consecuencia de la construcción de un sujeto popular -“el pueblo”- y un liderazgo -integrador y sintetizador de aquel- utilizado como vehículo de políticas sociales y obra pública. Esta interpelación material y simbólica del electorado es una de las dimensiones más importantes a la hora de definir lo que los autores entienden como la capacidad del MPN para hegemonizar el sistema político provincial luego de las elecciones de 1973 (Favaro e Luorno; 1999a).

El soporte sobre el que se construyó el perfil benefactor e intervencionista del estado provincial lo encontramos en la renta recibida por la provincia gracias a su condición de productora de hidrocarburos. En este sentido, Luorno y Favaro mencionan un elemento central para nuestra investigación: la importancia de la negociación de regalías por producción de hidrocarburos. De este modo, pusieron en el centro de su atención el aspecto más importante del federalismo fiscal para el ámbito local. En relación a esto, la estrategia de alianzas políticas en el congreso y las negociaciones directas con el PEN, que los representantes neuquinos enunciaban a la sociedad con tono beligerante como una lucha por el federalismo, no fue otra cosa que el núcleo de las relaciones entre estado provincial y estado nacional.

Siempre invocado en voz alta en el ámbito provincial, este vínculo se desarrolló hacia afuera de la provincia con un tono menos agonal, y por ende más adecuado a una estrategia centrada en la negociación con los poderes federales. Durante los períodos constitucionales transcurridos entre 1963 y 1991, los senadores neuquinos lograron influencia en ese plano de intercambio federal: el senador Elías Sapag tuvo un rol central en la negociación y la presentación de proyectos vinculados al reparto fiscal (Favaro e Luorno; 1999a). Sin embargo, las consideraciones de las autoras sobre el problema del federalismo político y fiscal se detienen allí. Este aspecto de la articulación entre la política local y nacional, el cual constituye nuestro objeto, no ha sido explorado por la bibliografía consultada.

Entre 1958 y 1983, el presupuesto provincial estaba principalmente vinculado a los ingresos por coparticipación; en esos años, las regalías por producción de hidrocarburos representaban un ingreso menor. Esta ecuación comenzó a invertirse desde comienzos de la década de 1980 (Favaro; 1999). Al comenzar la construcción de grandes represas hidroeléctricas en la provincia durante la década del 60 (Chocón, Cerros Colorados) se sancionó una legislación que otorgaba al estado nacional la jurisdicción sobre los aprovechamientos de la energía eléctrica para el sistema interconectado. Esta legislación fijaba un canon del 5% sobre la venta de energía como pago a las provincias en concepto de compensación por el uso de estos recursos (Ley 15336/60)¹. A partir de 1983, comenzaron las demandas y surgieron conflictos entre las provincias y las empresas productoras en torno al porcentaje de regalías por producción de hidroelectricidad. Fue así que en 1984 se sancionó una nueva legislación que elevaba las regalías del 5% al 12% (Ley 23.164/84), favoreciendo a las provincias productoras, entre ellas, Neuquén. Elías Sapag tuvo un rol protagónico en la sanción de esta ley y en la negociación de los porcentajes frente al gobierno nacional, tal como veremos en el capítulo referido a la organización del federalismo fiscal durante los 80.

¹ El artículo 43 de la Ley 15336/60 establecía un pago a las provincias productoras de recursos hidroeléctricos. Cada provincia recibía el 5% del importe resultante de aplicar a la energía vendida la tarifa correspondiente a su venta en bloque (mayorista).

La capacidad para ocupar un lugar de primer plano en estas negociaciones durante la presidencia de Raúl Alfonsín fue resultado de una serie de instancias en las que el senador desplegó una estrategia personal en el senado. Gracias a ello, Elías Sapag logró constituirse como árbitro en diversas contiendas parlamentarias, torciendo el resultado de la votación de leyes o, al menos, otorgando mayor visibilidad y valor a su participación. Esta tesis sugiere que su habilidad para erigirse como actor decisivo ante el gobierno nacional fue lo que le permitió ocupar un espacio en las negociaciones, debilitando al gobernador, la figura que tradicionalmente ocupaba el papel de gran negociador de los intereses provinciales. Poco a poco, se fue poniendo de relieve la independencia de criterio del senador respecto de su hermano Felipe Sapag, gobernador de la provincia y jefe del MPN. Lo que surgió fue una creciente distancia entre la estrategia que Felipe proponía para relacionarse con el gobierno nacional y las decisiones del senador en el congreso. Esta falta de “coordinación” era nueva al interior del liderazgo neuquino y su análisis representa uno de los objetivos principales de nuestra investigación.

Dentro del senado, Elías Sapag solía caracterizarse por su temperamento conciliador. Su accionar respecto al gobierno central no se caracterizaba por su beligerancia discursiva; por el contrario, se definía por un profundo conocimiento de la cultura parlamentaria y una apertura constante a la negociación con todos los actores. En un contexto marcado por cierto equilibrio entre gobierno y oposición, el senador neuquino utilizó estos elementos para beneficio de su estrategia parlamentaria, es decir, supo sacar provecho a las reglas de juego institucionales para, desde allí, otorgar mayor importancia a su voto. Es por ello que encontramos a Sapag, una y otra vez, intentando posicionarse como un actor capaz de incidir en la aprobación o veto de las iniciativas parlamentarias más relevantes para el Poder Ejecutivo². Esto sucedió, por ejemplo, durante el tratamiento de la “ley Mucci” (de reordenamiento sindical) y de la ley de reforma del Código de Justicia Militar, instancias que tuvieron lugar en el verano de 1984 y que serán analizadas en el

² Actores de veto son aquellos que tienen la capacidad de posicionarse como árbitros de las iniciativas gubernamentales, conservando el poder de frenar dichas iniciativas. Véase Tsebelis (1998)

capítulo 3. También resulta de interés el análisis de su papel en el tratamiento de la Ley 23172 (sobre el tratado de Paz y amistad con Chile tras la consulta por el canal de Beagle) durante marzo de 1985, instancia en la que Sapag se opuso a la posición de la UCR, así como al mandato del gobernador provincial, y que constituye el tema del capítulo 4 de esta investigación. Este comportamiento siempre le dio amplio espacio al senador en las negociaciones con el gobierno liderado por Raúl Alfonsín e influencia sobre la política provincial. A la importancia que la configuración del federalismo electoral argentino otorgaba a aquellos senadores de las provincias más pequeñas, Elías Sapag fue capaz de agregar un valor extra que lo situó como un actor político a tener en cuenta por el gobierno nacional.

Son cinco las instancias parlamentarias analizadas que justifican el recorte temporal elegido para nuestro trabajo: tratamiento de las leyes de reordenamiento sindical, reforma del código de justicia militar, modificación de las regalías por producción de hidroelectricidad, tratado de paz con Chile, régimen de coparticipación. El recorrido comienza con la apertura de sesiones en el congreso a fines del año 1983, atraviesa el tratamiento de las cinco leyes mencionadas entre 1984 y 1988 y finaliza en 1991, año en que se concreta la ruptura al interior del elenco de líderes del MPN y Elías Sapag logra imponer a su candidato a gobernador en las elecciones internas del partido.

Dada la pretensión que tenía Elías Sapag de ser re-electo senador en 1991, luego del distanciamiento con su hermano, no consideró otra alternativa que la de iniciar una contienda por el liderazgo provincial, ya que necesitaba el control de la legislatura para aspirar a continuar con el cargo. La gravitación del senador en la provincia fue tal que, en 1991, logró imponer su candidato a gobernador -Jorge Sobisch- por encima del candidato propuesto por Felipe Sapag. Ninguno de los trabajos existentes ensaya una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo fue posible que, Jorge Sobisch, quien 4 años atrás no había logrado ganar las elecciones internas por un cargo municipal y que ya no ostentaba cargos públicos, haya logrado alzarse con el triunfo dentro de la elección partidaria interna que definía los candidatos para la gobernación en 1991? Como sugiere esta tesis, para responder esta pregunta hay que

enfatar que Elías Sapag dio su apoyo a la candidatura de Sobisch y la victoria de este tuvo directa relación con los apoyos que supo movilizar el senador.

Lo que tampoco explica la bibliografía es el origen del capital político de este senador, o sea, ¿cómo, por qué y con qué recursos logra gravitar con tanta magnitud un senador en la política provincial? Adelantando un argumento que exploraremos en este trabajo, consideramos que la influencia de Elías Sapag en la provincia estuvo relacionada a la posición de trascendencia que supo ocupar en la política a nivel nacional y en la imagen de autonomía y poder que supo construir frente a Felipe Sapag, hasta entonces indiscutido líder de la provincia y del partido. Colocada en el marco de los estudios sobre el federalismo argentino en el último cuarto del siglo XX, destacar la relevancia que un senador puede construir frente a un gobernador constituye la hipótesis más original de esta investigación.³

Retomando el análisis bibliográfico, podemos agregar que los trabajos existentes sobre el MPN muestran un interés por conjugar lo sucedido en la política provincial con el plano nacional, hay diversas dimensiones del vínculo nación-provincia que no han sido tenidas en cuenta. Esto responde a un sesgo problemático: el de construir la historia política neuquina a partir de su excepcionalidad. Esta tendencia se ve mucho más acentuada en autores identificados con el proyecto político del MPN como Luis Felipe Sapag (1990; 2008; 2012) -hijo del ex-gobernador Felipe Sapag, pre-candidato a gobernador en 1991 y actual legislador neuquino-. Luis F. Sapag ha dedicado sus trabajos a construir un relato de Neuquén desde su excepcionalidad y, en numerosas oportunidades, a polemizar con la bibliografía analizada hasta aquí. Reeditar esta discusión no resulta de interés a los fines de nuestro trabajo. No obstante, consideramos necesario destacar el valor de sus investigaciones, sobre todo por la calidad de las fuentes sobre las que se apoya. Estas no solo son de difícil acceso sino de enorme importancia para cualquier investigación histórica sobre la política neuquina y el MPN. En este sentido, su trabajo podría

³ Resulta imposible medir o cuantificar la influencia de los senadores y los gobernadores para establecer comparaciones. Sin embargo, creemos que si un senador define las candidaturas provinciales, impone gobernadores, vota en la cámara con independencia de criterio o logra posicionarse como el embajador provincial frente al gobierno nacional, lo que tenemos es una serie de argumentos con la fuerza necesaria para fundamentar su gravitación por sobre la de un gobernador.

considerarse como una fuente en sí mismo. Algo similar sucede con el trabajo H. Castillo (2005), también elaborado en el seno del MPN. La obra de este intelectual partidario ofrece la más detallada crónica en el proceso de creación de esta fuerza política provincial.

Como cierre de este apartado, resulta imprescindible mencionar el trabajo más valioso sobre la política provincial: “Neuquén: la creación de una sociedad”, realizado por Vicente Palermo y publicado en el año 1988. El autor indaga sobre la composición y las características de los principales actores políticos neuquinos durante la década de 1980. Palermo comienza con la construcción del mapa político y sociodemográfico provincial durante el surgimiento del MPN para luego elaborar algunas hipótesis sobre la fuerte identidad provincial del partido y el surgimiento de las demandas ligadas a la autonomía y el federalismo. El autor no presta mayor atención al plano discursivo a la hora de analizar las demandas provinciales. Más bien, trabaja sobre una serie muy diversa de indicadores económicos (entre ellos, el presupuesto y la ejecución del gasto público, así como la realización de obra pública comparativamente con otras provincias). Según el autor, para la década de 1980 nos encontramos con una sociedad neuquina muy diferente respecto a la de veinte años atrás. Ello fue producto de la modernización impulsada tanto por el estado como por actores externos (por ejemplo, la influencia de los medios masivos de comunicación). Una modernización que presentó:

“...por un lado, precariedad de las condiciones de vida de los sectores populares y concentración del ingreso; por otro, rápida urbanización, exposición creciente a los medios masivos y acceso relativamente adecuado al sistema educativo y sobre todo a los servicios de salud; todo ello en un marco de crecimiento poblacional y económico que va otorgando una envergadura desconocida anteriormente a los actores sociales y políticos” (Palermo; 1988, 35).

En aquella década el MPN experimentó su primera derrota electoral, ocurrida durante las elecciones a diputados nacionales de 1985. Aquí comenzaba una nueva etapa para el MPN y el gobierno neuquino ya que, al parecer, sus líderes comenzaron a percibir que la sociedad había cambiado y con ello se alteraron sus expectativas y demandas. A partir de 1983, la sociedad neuquina se encontraba más movilizadora a partir del surgimiento de

actores políticos con mayor autonomía. Fue así que la estrategia de satisfacer las demandas de un modo paternalista se tornaba dificultosa y la permanencia de los apoyos electorales, dudosa (Palermo; 1988). Esta concepción política original estaba quedando fuera de lugar en el nuevo escenario de la Argentina de la transición democrática. Una sociedad con otras características requería nuevas reformulaciones. Esta situación representó grandes dificultades para un partido gobernante con escasa flexibilidad para amortiguar y procesar transformaciones. Como siempre, ya casi como un reflejo, el partido de gobierno trataría de resumir las nuevas demandas dentro del viejo clivaje centralismo-federalismo, es decir, promoviendo una visión en la que la intensificación del conflicto de escala local tendría origen en la mezquindad del gobierno nacional para asignar recursos. Esta actitud, como ya mencionamos, se reprodujo continuamente en el discurso al interior de la provincia. Sin embargo, en este trabajo destacamos que el posicionamiento a la hora de relacionarse con el gobierno nacional fue mucho más complejo y muestra una mayor predisposición al acuerdo.

En un contexto de surgimiento de nuevos actores sociales en la provincia y del fortalecimiento de actores con historia en la provincia (vecinalistas, sindicatos –especialmente los de trabajadores de la construcción y de docentes-, iglesia católica, comunidades indígenas, movimiento de derechos humanos, inmigrantes chilenos) se comenzaba a poner en evidencia la rigidez del estado provincial y la conflictividad material e identitaria de la provincia. La elite dirigente comenzó a advertir la necesidad de realizar otros diagnósticos y formular otras propuestas, ya que la interpelación provincial alrededor de la prédica federalista y la *mística neuquina* comenzaba a verse superada. Desde algunos sectores del MPN se sostuvo que ya no se podía gobernar con el estilo histórico (énfasis en la obra pública como base de la integración social) por falta de recursos.

Para Palermo, lo que puso de relieve el agotamiento de la capacidad política del estado no fueron las constricciones presupuestarias sino el hecho de que la sociedad neuquina se había transformado. Aún con más recursos, la sociedad neuquina ya no era la misma, y allí residía la dificultad. La formación de una sociedad más diferenciada y con actores colectivos autónomos

constituye, desde su punto de vista, la clave para entender el período de gestión sapagista entre 1983-1985 (Palermo; 1989, 56). Luego de la transición democrática, se generaron una serie de cambios en el temperamento, las expectativas y los deseos de la sociedad.

Frente al nuevo contexto económico, político y social, las respuestas desde el gobierno provincial estuvieron vinculadas a la concentración del poder y las decisiones en el ámbito de la dirección de emergencias sociales (a cargo de Silvia Sapag, hija del gobernador) y en el Ministerio de Economía, a cargo de Pedro Salvatori -el único con poder de decisión sobre políticas públicas además del gobernador-. Esta reorganización tuvo efectos positivos para el grupo en el poder. En primer lugar, en términos de una administración más eficaz de los recursos que sirvió para aplacar el conflicto social creciente. En segundo lugar, observamos que el MPN tuvo la capacidad de aprender de sus errores y, sin una gran redefinición de su identidad y su discurso político, ha sido capaz de administrar el disenso causado por las transformaciones sociales descriptas.

Al observar otras instituciones locales se advierte que no acrecentaron su importancia política. El legislativo provincial no logró gran relevancia durante el período. La legislatura neuquina estaba compuesta por 25 diputados. El sistema electoral fijaba una representación de los 3/5 para el partido que ganara las elecciones y de 2/5 para aquella fuerza que ocupara el segundo lugar⁴. El MPN tuvo 15 legisladores en la cámara en el período 1983-

⁴ Con respecto a los partidos de oposición, en el primer período (1983-1987), los 10 escaños restantes dentro de la legislatura fueron ocupados por el PJ y, en el segundo (1987-1991), fueron obtenidos por la UCR. El PJ llegó con un gran desgaste al recambio en la legislatura. Consideramos que ello estuvo relacionado a que el PJ provincial limitó su rol político a la denuncia de corrupción generalizada dentro del gobierno sapagista (rol confrontativo casi inevitable para esta fuerza política, dada la distribución de las bancas en la legislatura). Pero, como sostiene Palermo, el discurso esencialmente moralista se tornaba dudoso cuando tenía origen en funcionarios de un pasado político caracterizado por su opacidad (Palermo; 1989, 75). Fue así que el PJ perdió su lugar en la legislatura, cedido a la UCR. Este partido, si bien se vio favorecido por el rol jugado por el PJ provincial, no pudo completar sus ambiciones de gobernar la provincia. En un distrito en que la demanda federalista y la identidad provincial son dos temas arraigados, la UCR agitó la posibilidad de una intervención provincial. Si bien la llegada de la UCR al Poder Ejecutivo Nacional parecía otorgar beneficios a sus fracciones provinciales, en el caso de los dirigentes de la UCR neuquina, esta situación los ubicó en un lugar incómodo. En una provincia donde, al parecer, no quedaba otra alternativa que una estrategia política/electoral donde se mostrara un fuerte grado de autonomía frente al poder central, los dirigentes de la UCR quedaron a mitad de camino entre dicha estrategia y las presiones de los

1987 y la misma cantidad durante 1987-1991. El gobernador Felipe Sapag contó con un bloque muy cohesionado en la legislatura y no tuvo problemas para promulgar legislación. Lo mismo sucedió con su delfín, el ingeniero Salvatori, cuando accedió a la gobernación en 1987. En cambio, la cohesión del bloque representaba un problema para Elías Sapag, quien buscaría la reelección como senador en 1992 y necesitaba la ratificación de la legislatura local. Dado el distanciamiento con la línea interna del partido encabezada por su hermano Felipe, Elías no obtendría estos apoyos. Consideramos que este fue el motivo central por el cual el senador decidió acompañar la lista de legisladores alternativa en los comicios internos de 1990.

El trabajo de Palermo resulta de gran importancia debido a la creatividad de sus hipótesis y la sólida evidencia que ofrece. Sin embargo, este enfoque ubica en un lugar secundario una serie de cuestiones que son de gran relevancia para nuestra investigación: ¿Cómo se negocian los ingresos provinciales? ¿Qué actores tienen relevancia en esta negociación? ¿Qué vínculos se establecen entre el gobierno nacional y provincial en relación al reparto de los recursos y a los votos en el congreso? ¿Cuál es el rol de los senadores y el gobernador en esta negociación? Por último, el objetivo de nuestro trabajo no es realizar una contribución a la historia del Neuquén, así como tampoco el de pensar a la provincia desde su excepcionalidad. Tomamos Neuquén como un caso que nos permite observar cuestiones más abarcativas como la articulación entre gobernadores, representantes en el Congreso y presidente, así como el impacto que estos cruces pueden producir tanto en la política nacional como provincial⁵. Esto no es otra cosa que estudiar un aspecto central del federalismo argentino.

dirigentes nacionales de la UCR. El radicalismo provincial no fue capaz de mostrar algo que era esencial a la hora de ganar elecciones en la provincia, esto es, que las decisiones se tomaban desde la provincia y que no estaban determinadas por la voluntad de un conjunto de funcionarios que gobernaban fuera de ella. Sin importar el grado de verosimilitud discursiva, el MPN tuvo un gran éxito en ese terreno, el de constituirse como defensor del interés provincial. Fue así que, luego de la gran elección a diputados nacionales de 1985, donde la UCR ganó –en parte, por la buena imagen de la que gozaba el presidente Alfonsín–, el electorado volvió a reafirmar sus preferencias históricas y el MPN se alzó con el triunfo en las elecciones provinciales de 1987.

⁵ Lo cual también tiene relevancia para aquellos que ponen el foco en el estudio de políticas públicas. Los estudios de esta subdisciplina al interior de la ciencia política ubican el núcleo de la política y de la distribución de poder en el reparto de las carteras ministeriales, descartando la importancia de la

1.2 – Federalismo y sobre-representación

Estudiar el funcionamiento del federalismo implica tener en cuenta una serie de arreglos o formas institucionales que imprimen una dinámica de funcionamiento sobre el congreso o, al menos, producen algún nivel de influencia sobre las estrategias, las prácticas y los modos de proceder de los representantes⁶. En este apartado, nos proponemos delinear el campo de estudios sobre este tema y sus hipótesis centrales. Para ello será necesario distinguir entre una organización federal vinculada a cuestiones electorales y de representación (federalismo electoral) y una organización del federalismo orientada a la recaudación impositiva y al reparto de los recursos tributarios entre el gobierno nacional y las provincias (federalismo fiscal). La importancia del modo en que está organizado el federalismo electoral reside en que uno de los efectos que produce este arreglo institucional, en términos fácticos, es el de sobre-representar a unas provincias y sub-representar a otras⁷. Dada la organización del federalismo electoral argentino, una provincia como Neuquén, de pequeña población, se encuentra dentro del grupo de los distritos sobre-representados. Así, alrededor del “axioma” de la sobre-representación, buena parte de la literatura sobre federalismo en ciencia política elaboró una serie de argumentos que, ampliamente aceptados, analizaremos en este apartado.

Los trabajos sobre federalismo que aquí analizaremos no han intentado un enfoque desde la perspectiva de los actores individuales, y tampoco toman

política parlamentaria y la conformación de listas. Sin embargo, cuando el congreso se transforma en el ámbito institucional a partir del cual las provincias pueden negociar sus ingresos fiscales eso, necesariamente, tiene impacto sobre las políticas públicas y los ministerios provinciales. Explorar ese vínculo entre federalismo y políticas públicas será objeto de una próxima investigación.

⁶ Así como los procesos electorales se han constituido en objeto de estudio no solo por las prácticas electorales o la informalidad política alrededor de los comicios, sino también por una serie de reglas que pre-configuran el escenario electoral e influyen en las prácticas de los actores individuales, sabemos que el funcionamiento del congreso también está atravesado por diversas reglas y que estas influyen en su funcionamiento.

⁷ La aclaración sobre el carácter fáctico de la sobre y sub-representación de las provincias en el Senado se debe a que el principio formal de organización de la cámara alta promueve una representación equivalente de cada provincia. En este sentido, sería falaz observar un efecto de sobre-representación de las provincias menos pobladas en el Senado, ya que el principio organizador de dicha cámara no responde a la cantidad de población de cada provincia, por el contrario, promueve la representación de cada distrito por igual. Sin embargo, apartando el principio formal que delimita aquello que representa el Senado, nos proponemos registrar los efectos que produce dicha forma de organizar la cámara alta. Y aquí, reflexionando sobre la práctica política y el funcionamiento concreto de las instituciones, efectivamente consideramos adecuado hablar de sobre y sub-representación.

a una provincia determinada como universo de investigación. En cambio, estas si son características de nuestra propuesta de investigación, es decir, nos proponemos sacar conclusiones sobre el esquema general de funcionamiento del federalismo tomando como foco de estudio una de las unidades políticas que lo constituyen. Por otro lado, en general, los estudios sobre federalismo argentino en la segunda mitad del siglo XX se encuentran abocados a producir conocimiento con algún grado de alcance general, capacidad de predicción y establecimiento de regularidades, e incluyen motivaciones prescriptivas. Nuestra propuesta de investigación carece de estos objetivos y en este punto reside la dificultad al delimitar cuáles son los elementos de la literatura sobre federalismo de relevancia para nuestro trabajo. Por tanto, nuestro esfuerzo pretende conciliar dos enfoques - el histórico y el de los trabajos sobre federalismo en ciencia política - y delimitar la posibilidad de trabajo conjunto o los aportes de uno sobre otro.

Finalizando con esta extensa introducción solo nos queda avanzar hacia una serie de definiciones básicas alrededor de dos interrogantes: ¿Qué es una federación? y ¿Qué es el federalismo?

Las federaciones pueden ser entendidas como un conjunto de reglas que sirven para tomar decisiones. Son sistemas de gobierno en los que se destaca un nivel central –gobierno nacional- y, por lo menos, un nivel adicional de gobierno – gobiernos provinciales en el caso argentino-. En una federación, los representantes de los gobiernos territoriales son una parte esencial del proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional. Según Leiras (2013, 215), cuando la dimensión territorial -es decir, los gobiernos provinciales y sus representantes en las cámaras- cumple con un papel protagónico en la formación de mayorías legislativas y de coaliciones políticas a nivel nacional podemos hablar de la existencia de una federación políticamente descentralizada. Leiras confirma el carácter federal y descentralizado de la Argentina y sostiene que este se deriva de causas históricas y constitucionales. Entre ellas se cuenta el carácter bicameral y simétrico⁸ del congreso y la

⁸ La simetría reside en que ambas cámaras del congreso poseen capacidades prácticamente idénticas en cuanto a sus funciones y atribuciones.

división de las funciones de gobierno, organizada por niveles y prevista en la constitución.

Sin embargo, este autor también destaca otros elementos que nos interesan. En primer lugar, la importancia de las provincias como elemento constitutivo de nuestro sistema de gobierno. Aquí se le otorga relevancia a factores históricos vinculados a la organización federal y políticamente descentralizada de la Argentina, la cual tuvo origen en la configuración provincial posterior a los conflictos entre las élites políticas durante el siglo XIX y en los procesos de provincialización de los territorios nacionales de mediados del siglo XX. Ambos fenómenos reconfiguraron la arquitectura geográfica de las coaliciones de gobierno.

En segundo lugar, destaca el modo en que fueron trazados los distritos electorales. En la Argentina, los gobernadores y todos los legisladores (tanto nacionales como provinciales) se eligen en distritos cuya escala coincide con la extensión territorial de las provincias. Esto promueve una distribución de los intereses y las demandas políticas en términos provinciales, lo cual influye en los incentivos electorales y partidarios de los diputados y senadores, así como en el rol que juegan en las cámaras y las demandas que plantean. Por obvia consecuencia, este factor incide en la formación de mayorías en las cámaras. En síntesis, la división del territorio en distritos electorales provinciales y el modo en que se organiza la representación en el congreso aumenta la probabilidad de que los intereses y las demandas políticas se articulen en términos provinciales e influyan así en la construcción de mayorías legislativas en el ámbito nacional.

En relación al modo en que se organiza la representación, se sostiene que el congreso argentino asigna más valor al voto de los ciudadanos emitido en las provincias menos pobladas que en las más pobladas. En el caso del senado, la distancia entre provincias sobre-representadas y sub-representadas se acentúa debido a que allí todas las provincias tienen igual cantidad de senadores. Como consecuencia de esto, se suele dividir a las provincias en dos grupos: uno conformado por las provincias más pobladas y sub-representadas (provincias grandes), y otro conformado por las provincias

menos pobladas y sobre-representadas (provincias pequeñas) (Reynoso; 1999, 2012)⁹. Siguiendo esa línea de razonamiento, Neuquén se encontraría dentro del grupo de las provincias sobre-representadas.

En el caso del senado –pensando en términos prácticos-, la distancia entre provincias sobre-representadas y sub-representadas se acentúa debido a que allí todas las provincias tienen igual cantidad de senadores. De todas formas, en términos generales, los diputados y senadores votan en bloque siguiendo su filiación partidaria y, por otra parte, no es habitual que todos los representantes de una provincia en el congreso tengan la misma pertenencia partidaria. En este sentido, la división entre provincias grandes y pequeñas pierde algo de su valor analítico, ya que en las votaciones parlamentarias se enfrentan partidos y no provincias. Sin embargo, una separación tal adquiere relevancia, como veremos más adelante, al momento de pensar cómo es que se conforman las mayorías legislativas, cuál es el rol de las provincias sobre-representadas en esta conformación y cuáles son los actores con los que el ejecutivo nacional encuentra más beneficioso negociar (Gibson y Calvo; 2001).

Buena parte de la literatura sobre federalismo considera a los efectos de sobre-representación como uno de los resguardos que poseen las provincias a la hora de influir en las decisiones a nivel nacional. Ante cada iniciativa legislativa del ejecutivo nacional, los representantes de las provincias sobre-representadas serían las piezas de mayor importancia a la hora de negociar los votos. ¿Por qué? Porque, según la hipótesis, resulta menos costoso conseguir el voto de dos senadores, por ejemplo, de Tierra del Fuego que de Buenos Aires (Gibson y Calvo; 2001)¹⁰. Ello se explica por las siguientes razones:

- El reparto de los recursos fiscales del ejecutivo nacional hacia las provincias debe realizarse de modo lo más económico posible, ya que la disponibilidad financiera es limitada.

⁹ Otros autores como A. Porto postularon una división de provincias más compleja y específica que vamos a retomar en el capítulo sobre federalismo fiscal.

¹⁰ El costo se mide en términos de transferencias directas del ejecutivo a las provincias, obra pública, porcentajes de coparticipación y regalías, entre otros ítems.

- El peso de los recursos transferidos es mayor per cápita en las provincias de menor población¹¹.

- En consecuencia, dado que las provincias de menor población cuentan con un número idéntico de votos en el senado que las provincias más pobladas, resultaría más eficiente concentrar las transferencias en las provincias menos pobladas o sobre-representadas.

Por lo menos desde 1983 en adelante, según los datos tomados por Leiras, el Ejecutivo Nacional ha concentrado sus recursos en las provincias de menor población, sin importar el nivel de riqueza o pobreza de los distritos en cuestión. En consecuencia, los representantes de las provincias pequeñas suelen integrar las mayorías legislativas y las transferencias se dirigen con mayor magnitud relativa hacia estas (Leiras; 2013). Aquí reside la importancia de las provincias sobre-representadas en el congreso, importancia que se acentúa en el senado.

Cuando los trabajos sobre federalismo electoral se encuentran ante la dificultad de responder cómo y quién negocia los votos en las cámaras, se advierte un consenso generalizado: estas figuras son los gobernadores. Estos serían los que, por ejemplo, definen la composición de las listas de candidatos para cargos nacionales y provinciales. Es este uno de los motivos identificado en diversos trabajos sobre la fuente del poder que los gobernadores poseen sobre los representantes provinciales en el congreso.

Nuestro trabajo toma distancia de este argumento pues considera que el rol de los senadores puede adquirir dimensiones de gran trascendencia. En el caso de Elías Sapag durante la década de 1980, se observa un nivel de autonomía que no puede ser explicado en su totalidad por las hipótesis preferidas en la literatura sobre federalismo. Nuestro argumento es que el planteo en torno a las proporciones de la representación puede funcionar como punto de partida, ya que sirve para presentar un escenario y un conjunto de indicios para pensar el problema. Sin embargo, no alcanza para explicar el

¹¹ Esto significa que una transferencia de igual monto tiene un peso o un impacto mayor en una provincia de menor población que en una de mayor población.

funcionamiento concreto del federalismo en este punto. Los actores no se despliegan en el escenario político de modo tan racionalmente ordenado como sugiere dicho esquema. En este sentido, nuestro trabajo se acerca al enfoque que plantea Paula Alonso para pensar el federalismo argentino en el siglo XIX. En su trabajo, la autora elabora una relectura de un clásico en el campo de estudios sobre federalismo, W. H. Riker:

“es preciso alejarse de visiones rígidas sobre delimitaciones de funciones entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales y desafiar suposiciones sobre el peso abrumador del estado nacional y del presidente sobre las provincias... Mientras algunos factores e instituciones inclinaron en distintos momentos el péndulo para un lado, otros lo han hecho en sentido opuestos”. (Alonso; 2015, 203)

En línea con Alonso, proponemos analizar el federalismo, en su espesura histórica, como:

“una fluida dinámica en la que el grado de centralización y de descentralización de un sistema federal depende de una diversidad de factores en juego y un constante movimiento.” (Alonso ; 2015, 202)

Entre 1983 y 1989 hubo representantes de provincias pequeñas, como Neuquén, que tuvieron particular relevancia en la Cámara de Senadores, en principio, por la configuración del federalismo electoral argentino y por la hipótesis central que plantea Leiras: las provincias necesitan del Estado Nacional para financiarse, y a cambio prestan sus votos en las cámaras. El federalismo argentino no es, en su aspecto material, otra cosa que este intercambio. En segundo lugar, la relevancia de Elías Sapag en el período no estaría ya vinculada solo a la condición de pertenecer a una provincia sobre-representada. Por el contrario, dicha relevancia estuvo relacionada a una situación histórica particular que es necesario tener en cuenta cada vez que se estudia el congreso. En el senado, entre 1983 y 1987, nos encontramos con un empate virtual entre los dos bloques más numerosos (PJ y UCR), los cuales votaban, por lo general, siguiendo una disciplina partidaria estricta. El escenario, así presentado, llevó al oficialismo, que contaba con solo 18 de 46 senadores, a buscar apoyos en aquellos senadores que no respondían a los partidos nacionales, es decir, los representantes de bancadas provinciales, los cuales sumaban 6, como ya veremos en detalle cuando analicemos en profundidad la composición del senado.

Hasta aquí, tenemos factores de carácter estructural o institucional que configuran el escenario en que se desarrolló la actividad de los senadores. La contribución de nuestro trabajo refiere a ese nivel de análisis donde, dentro del escenario existente, resulta necesario seguir trayectorias individuales o grupales, analizar acciones, psicologías, roles, vínculos y negociaciones. En nuestro caso, esto significa seguir las intervenciones de Elías Sapag. Si bien el escenario descrito influyó a favor del lugar que intentó ocupar este senador en la cámara, fue él quien logró dar mayor relevancia a sus votos y no otro. Esto significa que, además de azar y estructuras institucionales que favorecieron su estrategia, existió una cuota de habilidad política por parte de dicho senador. Este nivel de análisis nos resulta de suma importancia ya que sin él no podríamos abordar, con la profundidad esperada, el funcionamiento del senado y los cruces con el presidente y los gobernadores.

La literatura sobre federalismo en ciencia política coincide también en otro punto: la autonomía política de las provincias, que se acentúa en las provincias sobre-representadas, no encuentra su correlato en el aspecto financiero, donde la dependencia de las provincias frente al gobierno federal suele ser una regla y no una excepción. Esto significa solo una cosa: el gasto público de los gobiernos provinciales es mucho más grande que los recursos materiales con los que cuenta. Particularmente, en nuestro período de estudio, el dilema presupuestario y las negociaciones con el gobierno nacional no se dan en relación a los porcentajes de coparticipación, ni por transferencias directas del PEN a la provincia o por el traslado de fondos para la concreción de obras públicas. Las contiendas políticas entre el ejecutivo nacional y el gobierno neuquino entre 1983 y 1991 se observaron, principalmente, a la hora de definir los porcentajes de regalías y capitales para la inversión para la producción energética (petróleo, gas, electricidad).

Los gobiernos provinciales no pueden permitirse fracasar en una negociación por recursos tributarios. De lo contrario, se verían inmovilizados por falta de presupuesto, por incapacidad para realizar inversiones “rentables” en términos electorales y por un aumento de la vulnerabilidad frente al conflicto político y social. En esto consiste, para Leiras, Gibson y Calvo, la dependencia económica de las provincias, lo cual nos permite plantear una imbricación

entre el federalismo electoral y fiscal, ya que allí se encuentra el incentivo de los gobernadores para intercambiar su capacidad de sumar votos en la provincia y, fundamentalmente, su influencia sobre diputados y senadores con el gobierno nacional.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que caracterizan la dependencia financiera de los gobiernos provinciales en relación a las negociaciones, políticas y financieras, con el gobierno central? Leiras destaca que, desde 1983 en adelante, los recursos provistos por el gobierno nacional a las provincias representan más de la mitad del presupuesto de estas. Sin embargo, la transferencia de recursos ya está pautada previamente por diferentes procedimientos/tipos de régimen distributivo. Por lo tanto, sostenemos que la atención debe estar puesta en el tratamiento de las leyes que definen los regímenes de reparto, ya que es allí donde se producen las negociaciones más importantes entre nación y provincias¹². Por otro lado, la existencia de un régimen de reparto entre nación y provincias determina que las negociaciones habituales entre ambos niveles de gobierno sucedan en relación a porciones marginales del presupuesto, dado que el reparto ya está sujeto a alguna forma de régimen. La importancia de esa pequeña parte del presupuesto reside en su utilidad a la hora de equilibrar el déficit fiscal de las provincias o al momento de cubrir el gasto más importante que tienen las provincias, es decir, el salario de los empleados públicos. Aquí, Leiras destaca un punto interesante: la dificultad que tienen los gobiernos provinciales para cubrir el pago de salarios puede vulnerar la gobernabilidad frente al accionar y la movilización de los sindicatos (Leiras; 2013, 238). Esta observación sirve para iluminar una de las causas por las cuales aumenta el nivel de conflicto político y social en Neuquén durante los últimos años de la década de 1980, ya que, por diversas causas que abordaremos luego, el presupuesto provincial se deterioró. Por otro lado, encontramos un límite a este conjunto de ideas al ubicarlas en la década del 80. En aquella década, el régimen de reparto perdió vigencia y, en consecuencia, la negociación no se limitó a porciones marginales del presupuesto sino a magnitudes más significativas.

¹² Es por tal motivo que proponemos el análisis del tratamiento y negociación de la ley 23164/84, la cual estableció modificaciones en el reparto de las regalías hidroeléctricas entre el gobierno nacional y las provincias.

Otro elemento que cuestiona el esquema presentado hasta aquí es el siguiente: ¿qué sucede cuando un representante provincial no se somete a votar aquello que un gobernador necesita? Frente a muestras de independencia, por parte de un parlamentario hacia el gobernador, consideramos que la dinámica entre nación y provincias puede verse modificada o, por lo menos, eso es lo que intentaremos demostrar con nuestra investigación.

1.3 – Los actores de veto en el senado

Este último apartado tiene la finalidad de explorar una serie de trabajos que se refieren al senado. Adicionalmente, nos proponemos abordar la obra de G. Tsebelis (2006) que, si bien no ubica al senado como unidad de análisis central, podemos considerar pertinente a la hora de observar y conocer la lógica de funcionamiento de la cámara alta.

De la literatura que intenta describir y analizar el funcionamiento de la cámara alta, un trabajo se ha transformado en cita recurrente: *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina* de G. Molinelli *et.al.* (1999). Los autores describen los 3 niveles de análisis habitualmente utilizados a la hora de abordar estudios sobre el congreso. En primer lugar, se destaca el nivel individual, en el cual se ponderan los deseos y las voluntades de cada representante por separado, su rol en el congreso. Se obtiene mayor utilidad de este nivel de análisis cuando se presenta un quiebre, en términos de disciplina partidaria, entre alguno de los miembros del congreso y, por ejemplo, la estructura partidaria.

Un segundo nivel de análisis es el institucional, en el cual se intenta determinar la influencia de los ámbitos institucionales relacionados al objeto de estudio. En nuestro caso, los dispositivos y fronteras institucionales estarían dados por las características propias del senado, en términos de su organización formal e informal. El último nivel de análisis destacado corresponde a aquellos determinantes denominados sistémicos. En este nivel, lo que sucede en el congreso se explica por el diseño institucional que lo

atraviesa (por ejemplo, el federalismo) y otros factores externos (partidos políticos, medios, grupos de interés).

Consideramos que lo más adecuado para abordar nuestro objeto de estudio es la combinación de estos tres niveles. No obstante, optamos por acentuar la preponderancia del nivel de análisis que se concentra en los individuos, esto es, en el rol concreto de los senadores en la cámara. La mayoría de los trabajos sobre el senado y sobre federalismo toman como punto de partida un enfoque institucionalista con la intención de avanzar hacia un análisis político comparado. Consideramos que, en este caso, la elaboración de un trabajo de investigación que tome como punto de partida la perspectiva de los actores individuales nos puede ayudar a elaborar respuestas sobre problemas considerados dentro del orden de lo sistémico, lo estructural o lo institucional como lo son el federalismo y el funcionamiento del senado.

Otro de los temas que se plantea en el estudio de Molinelli y colaboradores es el de las relaciones entre senadores y gobernadores, tema directamente relacionado con nuestro trabajo. Los autores describen un viaje de ida y vuelta de las gobernaciones al senado como una práctica habitual iniciada en el siglo XIX. Reutilizando la conocida hipótesis de Botana (1976), los autores ubican al sistema de elección indirecta de los senadores, a través de legislaturas locales bajo fuerte liderazgo del gobernador y los senadores, como una de las causas del enroque entre unos y otros¹³. Aunque en Neuquén no se observa este enroque de cargos, esto nos otorga un punto de partida y diferentes ideas para pensar las relaciones entre gobernador y senadores. En esta provincia, así como en aquellas provincias en que sí era habitual el enroque de cargos, el gobernador poseía el control de la legislatura provincial, decisiva para asegurar la elección de senadores.

En el caso particular de Neuquén, el liderazgo del MPN también tenía el control de la selección de candidaturas locales, al menos hasta 1985. Hasta entonces, las dos figuras fuertes del partido –Elías y Felipe Sapag-

¹³ Uno de los casos utilizados como evidencia es el neuquino. Sin embargo, al examinar el caso en cuestión se observa un error, con lo cual, el caso no contribuye a corroborar la hipótesis. El problema es muy simple: al relevar las fuentes confundieron a dos de los Sapag -algo perfectamente entendible- y le imputaron un paso por el senado a quien fuera gobernador, Felipe Sapag, lo cual no fue así.

conservaron sus posiciones y, dada la posibilidad de re-elección, así como las interrupciones de facto de sus períodos de gobierno entre 1962 y 1983, no fue necesario –ni posible- acudir al recurso del enroque para mantener en vigencia la carrera política tanto del senador como del gobernador. En relación al vínculo entre senadores y gobernadores, otra dimensión del problema es la disciplina partidaria. Molinelli y sus colaboradores llegan a la conclusión de que, en Argentina, la disciplina es un valor y una práctica vigente dentro de los partidos. Para el caso neuquino, dado el control de la legislatura y de la selección de candidatos por parte del liderazgo partidario, podemos considerar a la disciplina como un valor y una práctica fuertemente arraigada al interior del partido entre 1961 y la primera mitad de la década del 80. Esta cohesión partidaria comienza a fracturarse a partir de 1985, es decir, se quiebra el acuerdo entre la estrategia desarrollada en el congreso por el senador Elías Sapag y las necesidades del gobernador¹⁴. Es aquí que comienza una disputa por el liderazgo del partido y de la provincia.

A la hora de profundizar en la observación de la dinámica entre presidentes, senadores y gobernadores, las teorizaciones sobre los jugadores con poder de veto de G. Tsebelis (2006) otorgan una perspectiva novedosa. El planteo es simple: se necesitan acuerdos para modificar el status quo de las instituciones y las políticas¹⁵. Cuando los jugadores con poder de veto sobre los proyectos legislativos son numerosos, los cambios políticos se vuelven más dificultosos e incluso imposibles. Entonces, al proponer una modificación legislativa o de política pública, tenemos un cierto número de actores que deben estar de acuerdo con dicho cambio. Estos actores, individuales o colectivos, son los llamados jugadores con veto.

¹⁴ Utilizamos el concepto de cohesión, y no de disciplina, ya que, a la hora de describir el modo de relacionarse entre el gobernador y el líder del bloque neuquino en el senado, el concepto de disciplina no es adecuado. Ambos, tanto el senador como el gobernador, eran líderes partidarios y, más que sumisión o disciplina de uno en relación al otro, lo que caracterizó el vínculo entre ambos fue el debate y el acuerdo sobre las estrategias de cada uno en sus funciones. En relación a la estrategia establecida por el partido en el senado, existió, en general, un acuerdo de criterios entre el senador y el gobernador hasta la década del 80'. De ahí en adelante, los acuerdos comienzan a ser menos habituales, es decir, se rompe la cohesión al interior del liderazgo partidario.

¹⁵ En términos de Tsebelis, esta modificación no es otra cosa que la modificación de políticas públicas y legislación.

Para Tsebelis, los resultados de las iniciativas de modificación de legislación o de políticas dependen de dos factores. En primer lugar, destaca las preferencias de los actores implicados y, en segundo lugar, a las instituciones predominantes. Del mismo modo, caracteriza la identidad y las preferencias de los actores como variables, en contraposición a las instituciones, las cuales se caracterizan por un mayor nivel de estabilidad (Tsebelis; 2006, 23). El autor se va a centrar en las instituciones políticas y la traducción de estas en una constelación de jugadores con veto que determinará, por lo menos en parte, las condiciones de estabilidad de un sistema político.

Finalmente, si bien exploramos el mapa conceptual del autor para tomar herramientas, no consideramos que el objetivo de elaborar un conocimiento modélico con capacidad predictiva o comparativa tenga algún tipo de relación con nuestro trabajo. Dicho esto, podemos avanzar distinguiendo jugadores con poder de veto individuales (por ejemplo, el presidente) y colectivos (el congreso). En nuestro caso, identificamos a Elías Sapag como un jugador con veto. Si bien este se desenvuelve dentro de un jugador considerado colectivo, se distingue su capacidad para potenciar sus posibilidades de impugnar legislación individualmente a partir de las estrategias que ya fueron esbozadas en los dos apartados anteriores. Aquí, de lo que se trata es de la aparición de un jugador partidario, el cual genera una capacidad de veto real.

La aparición excepcional de este jugador con veto individual, en dirección idéntica a las proposiciones elaboradas por Tsebelis, contribuye a la estabilidad política, es decir, dificulta los cambios en la legislación. Sin embargo, a diferencia de lo propuesto por Tsebelis, aquí no solo nos interesa destacar la capacidad de vetar legislación por parte de los actores políticos sino que también nos importa estudiar la capacidad de negociación que pueden auto-generar los actores políticos en el congreso a partir del “comercio” de sus votos y del aumento del valor de estos. A partir de esto surge el siguiente interrogante: ¿qué es lo que permite a Elías Sapag erigirse como un jugador con veto en el senado? En primer lugar, su capacidad estratégica como actor individual y de negociación con los dos bloques mayoritarios (PJ y UCR). Pero, por otro lado, observamos una serie de

factores institucionales –o estructurales- que permiten la concreción de dicha estrategia, por ejemplo, el diseño y la composición del senado (en diputados sería mucho más dificultoso el surgimiento de estos escenarios) y los efectos de sobre-representación que surgen como consecuencia de las reglas de juego del federalismo electoral. Tsebelis plantea que el federalismo, en general, promueve dos obstáculos extra a la modificación de la legislación: el bicameralismo y la implementación de mayorías calificadas (Tsebelis; 2006, 184). Sostenemos que el federalismo argentino, tal como se expresa en la composición del senado, alienta el surgimiento de nuevos jugadores con poder de veto sobre la legislación y que facilita el surgimiento de actores individuales -o poco numerosos- con capacidad de vetar legislación en momentos históricos determinados.

En nuestro caso, una de las dimensiones del momento histórico está dada por la composición de la cámara de senadores. A partir de 1983, esta quedó conformada por 21 representantes del bloque justicialista, 18 de la UCR, 2 por el Partido Bloquista, 1 por el MID, 1 por el Partido liberal y otro por el Partido Autonomista, ambos de Corrientes. Los dos senadores restantes pertenecían al MPN. En aquel período senatorial la cámara estaba compuesta por 2 senadores de cada distrito, 46 en total.

La relación entre los dos bloques más numerosos en el congreso fue abordada por Mustapic y Goretti (1992). Estos autores destacaron que la paridad de fuerzas entre gobierno y oposición enfrentó a ambas fracciones, ya que cada cual poseía capacidad de vetar las iniciativas de su contraparte (el PJ desde el senado y la UCR desde diputados, donde contaba con más de la mitad de los representantes). Sin embargo, al contabilizar la cantidad de leyes aprobadas durante el alfonsinismo, los autores afirman que la UCR contó con la colaboración de los partidos de la oposición. Aun así, quedaría por examinar cuáles fueron los componentes de esas mayorías parlamentarias y qué tipo de iniciativas fueron apoyadas de manera conjunta antes de asumir el matiz colaborativo de la relación entre UCR y PJ.

Entre 1983 y 1989, el bloque de la UCR, tanto en diputados como en senadores, se mantuvo unido. El PJ, en cambio, funcionó como un solo bloque

en el senado entre 1983 y 1986 para luego dividirse en 4 bloques hasta 1989. Para el mismo período, pero en diputados, el PJ fue fluctuando entre 4 y 6 bloques. Los bloques pertenecientes a otros partidos, en el senado, fueron 5. Según Mustapic y Goretti (1992; 254), ya que la representación de estos parlamentarios nunca superó el 15% del total de la cámara, el rol de tales bloques aparece como irrelevante o, por lo menos, excesivamente sub-representado en el análisis.

No obstante, el modo de funcionamiento de las cámaras y el rol jugado por cada bloque no puede quedar, de modo determinante, subsumido al porcentaje de representación que obtienen. Por el contrario, de lo que aquí se trata es de comprender el comportamiento de un conjunto de actores políticos que toman decisiones, elaboran estrategias y se entremezclan en una red de interrelaciones de una complejidad inabarcable. A partir de esto, sostenemos que la relevancia de los bloques más pequeños conformados por partidos provinciales fue mayor de lo que se considera en el trabajo señalado y esto se debe, en buena medida, a la paridad de fuerzas entre los dos bloques mayoritarios.

Cada voto en la cámara de senadores fue decisivo y, el presidente del bloque neuquino –Elías Sapag-, supo tener una buena lectura de esta situación: logró ubicarse en medio de las negociaciones entre la UCR y el PJ, comenció sus votos con una y otra parte para, de ese modo, otorgar un valor extra a su posición. En dicho sentido, consideramos que Elías Sapag comprendió otra dimensión de la política parlamentaria: el recinto es el lugar en donde los bloques más pequeños pueden adquirir relevancia, más aún cuando existe paridad de votos entre los bloques mayoritarios. Los bloques pequeños no se ven beneficiados cada vez que una iniciativa parlamentaria es acordada y cerrada por los bloques mayoritarios en las comisiones. Es allí que reside la importancia del recinto para los bloques pequeños, importancia que vamos a corroborar en las páginas que siguen.

CAPÍTULO 2 – ¿Qué es el MPN? Organización interna e identidad provincial

2.1 - Introducción: liderazgo y autonomía

El Movimiento Popular Neuquino surgió en 1961, agrupando a dirigentes peronistas locales. La idea de crear un nuevo partido político tuvo su primer impulso en Cutral Có, bastión peronista en la provincia. En mayo de 1958, el gobierno de Frondizi había enviado al congreso una iniciativa clave: el proyecto de ley de amnistía general. Fue a partir de este momento que comenzó a adquirir visibilidad, nuevamente, la actividad política peronista, abandonado la clandestinidad de años previos. Sin embargo, el partido continuó proscrito. En Neuquén, la ley de amnistía surgió en un momento en que la estrategia del voto en blanco no contemplaba los intereses de aquellos peronistas que recientemente habían alcanzado el control de gobiernos municipales. Era desgastante para este grupo de dirigentes el hecho de verse obligados a desempeñar el papel de espectadores del concierto político cuando contaban con una clara mayoría electoral¹⁶.

Antes de los comicios, el día 14 de febrero de 1958, estalló una huelga obrera en Plaza Huíncul. Esta localidad, vecina de Cutral Có, era el sitio de emplazamiento de YPF en Neuquén. Para Héctor Castillo, la huelga dio lugar al fortalecimiento de un grupo de comerciantes y dirigentes sindicales que impulsaron el conflicto. Según este autor, es aquí donde la familia Sapag comienza a afianzar un tipo de liderazgo:

“Ellos (Los Sapag), mediante los servicios del comercio de Ramos generales, Sapag Hermanos sociedad colectiva, apoyan decididamente el movimiento obrero aportando al mantenimiento de las familias de los obreros en huelga” (Castillo; 2005, 214).

Fue así que los dirigentes neuquinos comenzaron a darle la espalda a la verticalidad propia del partido peronista. En tal sentido, la conversación que

¹⁶ En las elecciones provinciales de 1958, el número de votos en blanco ascendió de 10698, mientras que los radicales intransigentes ganaron la gobernación con 7523 votos.

mantuvieron Felipe Sapag, Antonio Creide y Miguel Ganem cuando corría el año 1961 es ilustrativa:

Miguel Ganem – Mirá Felipe, se vienen otras elecciones y tenemos que ver qué hacemos. Estamos cansados del voto en blanco, que está bien para la Nación porque es el juego que Perón está haciendo, pero acá es un desastre. Votamos en blanco, ganamos por más del 50%, festejamos un día y al otro asumen los radicales intransigentes, que sacaron menos del 20%... Yo creo que tenemos que hacer un partido provincial para votar en las intendencias y en la gobernación. Para el orden nacional, vemos qué dice Perón.

Felipe Sapag – mmm, me parece difícil, ¿cómo se arma un partido? No debe ser fácil.

MG – Tenemos experiencia de gobierno. Tu hermano Elías conoce abogados, ya hablamos con él y le gusta la cosa. El ya organizó antes un partido, el partido laborista.

FS – ¿Con quién más hablaron?

AC – Bueno, con tus hermanos en Zapala, con Pedro Mendaña, el que fue gobernador, ¿te acordás?, bueno, le gustó, vamos a hablar con gente de Neuquén... Natali puede hablar con los ferroviarios, que son muchos allá. Ustedes son muy importantes, porque pueden convencer a los petroleros.

FS - ¡Qué querés que te diga! Dejame pensarlo, lo conversamos con Elías, a ver qué dice.¹⁷

Felipe Sapag, miembro de la comunidad de libaneses en la provincia, era un referente del peronismo neuquino. Desde 1952 a 1955 ocupó la presidencia del Consejo Municipal de Cutral Có, lugar en el que tuvo una profusa actividad política y social desde el momento de la fundación de la ciudad. Llegaría a ocupar el cargo de gobernador provincial en cinco oportunidades y formaría parte, junto con su hermano Elías, del elenco de líderes del Movimiento Popular Neuquino. Dada su capacidad de liderazgo y trayectoria, se trata del dirigente de mayor importancia en la política provincial. Elías Sapag, hermano de Felipe, aparece en el diálogo como alguien que debía ser consultado de forma necesaria. Este dirigente ocupó, junto con Felipe, el lugar de mayor protagonismo al interior del elenco de líderes del MPN.

Elías presidió la primera Comisión de Fomento de Cutral Có. También fue el primer presidente del Partido Peronista en el Neuquén territorial y, luego, presidente del MPN desde su fundación hasta 1986. Su habilidad como político

¹⁷ Diálogo citado en L. F. Sapag, 2008.

lo llevó, entre otras cosas, a ocupar un escaño en la cámara alta en varias oportunidades. Así, mientras Felipe se erigía en la figura central del MPN en la provincia, Elías se convirtió en el embajador neuquino en la política nacional. Como se dijo, este elenco familiar tuvo origen en el Líbano. La llegada de los Sapag a la Argentina estuvo vinculada a una serie de factores que produjeron grandes corrientes migratorias. A principios del siglo XX, millones de libaneses y sirios se retiraron de su lugar de origen debido a las plagas de langostas que diezmaron la población, la herencia de tierras cada vez más acotada debido a lo numeroso de las familias y al sometimiento al régimen político administrado desde la Sublime Puerta del Imperio Otomano -lo cual implicaba, para determinados miembros de la familia, la obligación de formar parte del ejército-.

Luego, con la ocupación francesa y la Primera Guerra Mundial, el éxodo continuó. Los mal llamados turcos migraron por el mundo, una gran cantidad de ellos llegó a la Argentina, se asentaron en la Capital Federal, en La Rioja, Catamarca, Salta y Neuquén. En el Neuquén territorialiano, la historia política de dicha comunidad de migrantes comenzó en la década del 30 cuando, desplazados de las inmediaciones de YPF, un grupo decidió crear un pueblo, antecedente del Municipio de Cutral C6. La acción política de este grupo de libaneses y sirios permitió el trazado de amistadas, redes comerciales y lealtades políticas que los ubicaron como actores dentro de un escenario político naciente.

Lo que siguió fue el acercamiento al peronismo, la provincialización del territorio y la construcción del estado provincial, así como la creación del MPN al iniciar la década del 60. El MPN dominó la política provincial ocupando la gobernación en sucesivas oportunidades –nunca en su historia perdió una elección a dicho cargo-, la mayoría de las bancas en el Congreso de la Nación y la legislatura local. Dicho elenco otorgó dinamismo a la conformación de diferentes municipios e intentó mantener su autonomía frente al gobierno nacional. Ya durante la década del 30, y con mayor fuerza durante el peronismo, la autonomía del territorio se transformó en un reclamo insistente, expresado a través de folletos, cartas y pedidos formales a YPF, así como a diversos referentes del gobierno nacional.

Todo esto puede considerarse un antecedente de una identidad política que se iría aferrando cada vez más a la idea de autonomía: el planteo desplazaba la solución de los problemas locales al ámbito nacional a través de la demanda por más recursos. De algún modo, este esquema tuvo origen en la construcción de un relato familiar y cultural vinculado a una serie de actores con capacidad de liderazgo que han debido afrontar, en su nombre y en el de la provincia, un sacrificio de magnitudes épicas. Este sacrificio habría sido consecuencia de las amenazas, la indiferencia o la imposición de obstáculos por parte de un actor externo a la familia, luego al municipio y, más tarde, a la provincia.¹⁸

Por otro lado, aquella demanda que se aferraba cada vez más a la idea de autonomía tuvo también su dimensión estrictamente partidaria. Este aspecto surgió hacia las elecciones de 1958 y encontraría su corolario, como veremos, en los comicios de 1973. En 1958 se hizo visible en la insistencia de votar en

¹⁸Hasta 1958, una de las dimensiones del reclamo por mayor autonomía y presupuesto estuvo vinculada a que Neuquén, por poseer el status de territorio nacional, veía explotados sus recursos sin recibir regalías de ningún tipo. Del mismo modo, todos los textos citados acuerdan que las restricciones se observaron también en términos políticos ya que, entre otras cuestiones, los territorios no elegían autoridades provinciales ni poseían legislatura. S. Palacios plantea que un incremento de las capacidades autonómicas de Neuquén estuvo vinculado a la provincialización y al desarrollo de las instituciones democráticas (Palacios; 2005, 13). El itinerario trazado por Palacios sobre la historia política territorial y provincial es adecuado. Sin embargo, a partir de su texto surgen nuevos interrogantes a la hora de pensar la autonomía provincial y el federalismo. La cuestión que identificamos está vinculada a una mirada lineal que observa la historia política neuquina como anexada a un proceso democrático más basto que avanza, necesariamente, en la concreción de derechos – y por obvia consecuencia, de libertades-. Este sería un proceso que, de algún modo, iría completando la democracia, entendida como destino. Este supuesto avance en diferentes etapas de la democracia y de la construcción de ciudadanía ¿conlleva una mayor dependencia o independencia frente al gobierno central? A pesar de que los trabajos postulan un proceso de autonomización indiscutible, las demandas por mayor autonomía serán cada vez más intensas y ocuparán el centro de la escena política neuquina. Por otro lado, ¿qué sucede con los municipios frente al gobierno provincial? Tomando el caso de Cutral Có, para 1961, los ingresos municipales se encontraban determinados por la coparticipación nacional y provincial, así como por los subsidios provinciales para concretar obras públicas en el municipio. Aquellas contribuciones y recursos que surgían del propio municipio durante la década del 30' prácticamente desaparecieron y el control ejercido por el Tribunal de Cuentas Provincial fue cada vez mayor. En los años sucesivos, durante los gobiernos del MPN, la coparticipación provincial fue configurando una tendencia hacia la centralización fuerte del presupuesto que poco tuvo en cuenta la autonomía o las restricciones impuestas al ámbito local y municipal. Sin embargo, al mismo tiempo, el discurso provincial ligado a la autonomía, el federalismo y la distribución de los recursos se intensificaba cada vez más frente al "centralismo porteño". Planteamos estos interrogantes porque nos encontramos frente a la necesidad de despojar ciertos supuestos vinculados a los conceptos que vamos a utilizar. Por ejemplo, frente a un arreglo institucional como el federalismo, no pretendemos discernir qué forma de organizar una federación es mejor que otra, ni cual implica mayor o menor grado de autonomía, por el contrario, nos proponemos indagar sobre el funcionamiento, los sentidos y las prácticas concretas alrededor del esquema mencionado.

blanco sostenida por los peronistas neuquinos en las elecciones de dicho año. Allí, la posición tomada fue la de negar el voto a candidatos no peronistas, contrariando las órdenes del Comando Central. En ese año, el peronismo neuquino decidió formar un partido, el Movimiento Popular Neuquino. Con este sello participaron en las elecciones de 1962, comenzando, tímidamente, a conformar una identidad que cuestionaría, de un modo cada vez más intenso, la disciplina y el sometimiento a la estructura partidaria del peronismo nacional¹⁹.

Aquella actitud demandante, eje central de una identidad política, comenzó a mostrar dos nuevos aspectos durante la década del 60. Por un lado, se produjo un salto entre el plano local y el provincial. Hasta principios de la década del 60 los Sapag se movían en el plano local y las demandas eran planteadas hacia las autoridades territorianas -luego provinciales- o frente a determinadas agencias estatales nacionales. Con la provincialización de Neuquén, la creación del MPN en 1961 y el acceso a la gobernación luego de ganar las elecciones provinciales de 1963, las demandas se proyectaron al plano nacional. Por otro lado, ante el deseo de los dirigentes neuquinos de presentarse a elecciones con un sello no peronista en 1962 y 1963 y la negativa del Comando Central Peronista admitir esta posibilidad, el MPN se asumió peronista en términos identitarios pero, a la vez, comenzó a desprenderse del PJ y de la pertenencia a su estructura, a la que denunciaban como excesivamente jerárquica.

Para ello, la facción más fuerte al interior del MPN llevó a cabo una operación política que reforzó la identidad naciente: denunció al Partido Justicialista como una expresión más del “centralismo porteño”. La identidad política propuesta por el MPN, construida en oposición a lo porteño, se iría complejizando durante la década del 60´ y tomaría cada vez más fuerza al interior de la provincia. Cuando los dirigentes del MPN observaron el éxito

¹⁹ La intención de presentar una alternativa electoral provincial en los próximos comicios no era ignorada por la conducción nacional del peronismo, ya que Felipe Sapag mantenía contacto epistolar con Oscar Albrieu, miembro del Consejo Nacional Peronista. Por otro lado, se requería prudencia en esta iniciativa a la hora de redactar la declaración de fines, ya que sin la discreción necesaria al elaborar la carta orgánica – que no podía resaltar abiertamente los principios peronistas- la creación del nuevo partido resultaría impropio.

electoral de esta estrategia, obstaculizaron toda iniciativa que planteara un regreso al tronco del PJ.

Fue un 4 de junio de 1961 cuando, en la casa de Amado Sapag, se conformó la asamblea que marcó el inicio de las actividades del Movimiento Popular Neuquino²⁰. En el acta constitutiva del MPN, presentada en la justicia electoral, Elías Sapag fue elegido presidente del partido, mientras que Carlos Sobisch fue su vicepresidente primero. Por último, los asambleístas declararon no pertenecer a ningún partido político, renunciando a sus anteriores afiliaciones en caso de que existieran, es decir, renunciaban al Partido Justicialista. :

“[...] fijando el ámbito de su actuación (a) la Provincia del Neuquén y aclarando que no tiene conexión de ninguna naturaleza con organizaciones de nombre igual o parecido existentes en otras provincias o en la Capital Federal, ni sometido a otras autoridades que aquellas que fije su carta orgánica.”²¹

En el expediente abierto por la justicia electoral, además del acta constitutiva, encontramos una copia de la Carta Orgánica redactada, principalmente, por Elías Sapag. Aunque fue moderada en su léxico, la carta poseía una dimensión semántica, un contenido, claramente peronista. La importancia de este documento se debe a que definía los mecanismos institucionales de selección de candidatos. Es a partir de la interacción entre los integrantes del partido y dichas reglas partidarias, y de las prácticas que se originaron en la interacción mencionada, que se puede arriesgar una explicación respecto a los procesos de selección de candidatos. Esto nos

²⁰ Esta corriente, que confluyó en la creación del MPN, se afianzaba en el departamento de Confluencia: en Cutral Có, se estructuró alrededor del liderazgo de Felipe Sapag y su experiencia en el trabajo al frente del municipio. En Neuquén, capital de la provincia, fue fundamental la relación de Elías Sapag con Carlos Sobisch, quien había ocupado importantes cargos públicos y era muy influyente en la conducción del peronismo provincial. Por otro lado, Felipe Sapag se vinculaba con José Carol, referente de los barrios más pobres del municipio neuquino. Esta red de relaciones permitió abarcar y sumar a la nueva iniciativa a gran parte del peronismo de la capital provincial. Este proceso de construcción partidaria necesitaba, para ser considerado provincial, apoyos en el interior neuquino. Tal aspecto se fue configurando alrededor de la figura de Elías Sapag, quien contó con la gran voluntad ejecutiva de Buenaventura Justo Vai, otro integrante de importancia dentro del liderazgo político provincial. Entre ambos establecieron la coordinación necesaria para la reunión que en Zapala daría forma al partido. Allí, la iniciativa fue difundida por Amado Sapag (hermano de Elías y Felipe), quien ya había estado al frente del municipio y era considerado el líder político del departamento. Él mismo fue quien estableció relaciones y organizó el partido en el norte de la provincia, zona que le resultaba conocida dada su labor como empresario minero.

²¹ Acta constitutiva del MPN, 4/06/61. A través de la cita se puede observar un cuidadoso empeño por evitar cualquier posible relación con el proscripto Partido Peronista.

permitirá conocer las causas de la consolidación del liderazgo de los Sapag, la organización interna del partido y el fortalecimiento de una identidad política arraigada en lo que llamaremos la *demanda federalista*.

2.2 – La etapa fundacional del partido

2.2.1 - La convención partidaria y las candidaturas

Oscar Albrieu, un destacado dirigente peronista, asistió en los trámites de creación del partido ante la justicia electoral. Según el mito partidario, cuando Elías Sapag recibió la noticia sobre la aprobación del MPN, viajó desde Zapala a Cutral Có y entró a los gritos a la casa de su hermano Felipe. Se produjo el siguiente intercambio:

Elías – ¡Aprobaron el partido! ... ¡Usted va a ser el Gobernador de Neuquén!

*Felipe – ¡Usted está loco!*²²

Por banal que parezca este breve diálogo, en la memoria de la organización fue aquella exclamación de Elías la que definió la candidatura a la gobernación. El mayor de los Sapag ya lo tenía decidido pero faltaba la ratificación de la Convención partidaria. Para entonces existía un consenso generalizado sobre la importancia del liderazgo del carismático Felipe Sapag. A esto se sumaba la falta de experiencia de buena parte de los convencionales, dominados por la habilidad de Elías para conducir cuerpos deliberativos. Antes de la aprobación del partido, todo apuntaba a que Elías tendría la intención de ser el candidato a gobernador. Su anhelo, sin embargo, era buscar un escaño en la cámara alta e ir a Buenos Aires.

Los mecanismos de selección de candidatos, en este partido de reciente creación, eran poco complejos y respondían a la decisión de aquellos que demostraban mayor dinamismo y carácter al interior de la organización. Tal como se estableció en la carta orgánica, se conformó la Convención del partido con representantes elegidos por cada localidad neuquina y se consensuaron

²² Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

los candidatos para las elecciones provinciales de 1962²³. Sin embargo, la última palabra les correspondía a los hermanos Sapag. Del mismo modo y sin objeciones, se impulsó la candidatura de Felipe como gobernador. Elías debió esperar para ser designado senador por Neuquén, ya que tras la anulación de las elecciones del 18 de marzo de 1962²⁴, los senadores en ejercicio continuaron en funciones aún después de la finalización de su mandato.

El mecanismo de selección de candidatos prácticamente mantuvo estas características hasta 1985. Buena parte de los miembros fundadores del MPN, sin experiencia política, se subordinaron a un grupo dirigente cohesionado, con un liderazgo claro y dinámico que sabía cómo encausar los objetivos del joven grupo político. El abismo en cuanto a experiencia y gravitación política de ambos grupos hizo que se mantuviera la disciplina y se aceptaran tales mecanismos de selección de candidatos y autoridades partidarias. Los convencionales se elegían en cada paraje y en cada pueblo, con el visto bueno de la dirigencia de partido. Luego, la convención elegía los candidatos. Allí la estructura se organizaba jerárquicamente: la última decisión siempre era de Felipe o de Elías. Cada seccional, a través de sus convencionales, proponía candidatos a intendentes, legisladores y demás cargos a ocupar. En el caso de los intendentes, se elegían por consenso en cada municipio y solo se requería la mediación de los líderes en caso de conflicto.

La conformación de la lista de legisladores provinciales era más compleja. En aquel momento, el reparto de escaños que definía el sistema electoral era de 3/5 para el ganador de la elección (15 legisladores) y 2/5 para la primera minoría (10 legisladores). Por lo tanto, cada lista debía estar conformada por 15 legisladores. Las disidencias surgían inevitablemente: para cubrir 15 cargos, los convencionales solían proponer más de 50 nombres. A partir de esto se generaba un juego, mediado por los líderes partidarios, en el cual se repartían los cargos. Con frecuencia, los convencionales que resignaban espacios en la

²³ Se elegiría un diputado nacional, gobernador y vice-gobernador, 25 diputados provinciales, 8 intendentes municipales, concejales y miembros de las comisiones municipales de la provincia.

²⁴ Decretos nacionales 3534/62 y 3657/62.

lista, obtenía la promesa de un cargo en alguna secretaría o un puesto ministerial.²⁵

Hasta mediados de la década de 1980, las tensiones o disidencias al interior del partido se procesaban a través de la Convención con la mediación de los líderes partidarios en caso de conflicto y sin la necesidad de modificar la posición de los actores de mayor importancia (Elías y Felipe) dentro del mencionado elenco de líderes partidarios. Uno de los aspectos que alentó tal esquema de funcionamiento partidario fue que cada una de las interrupciones militares de la actividad política democrática impidió un funcionamiento partidario relativamente estable²⁶. Un partido como el MPN, que logró constituirse a partir del estado mismo, no logró estabilizarse y generar estructuras y jerarquías diferenciadas mientras no ocupó los principales puestos estatales de la provincia. Desde 1983 en adelante, la continuidad generó la posibilidad de complejizar las estructuras al interior del MPN, acompañando, de alguna forma, la complejización misma de la sociedad neuquina. El partido fundado en los años sesenta carecía de cuadros, y no existían disputas partidarias públicas ni *militantes profesionales*. Por el contrario, en aquella etapa había amas de casa que después de atender sus quehaceres domésticos salían a repartir boletas u obreros y empleados que una vez finalizada su jornada laboral se dedicaban a pintar paredones.

²⁵ Este juego fue descrito Luis Sapag (hijo de Felipe Sapag). Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

²⁶ Si bien es cierto que gran cantidad de funcionarios del MPN se mantuvo dentro de la administración aún durante los quiebres constitucionales (1962/63, 1966/73 y, en menor medida, durante 1976/83), el funcionamiento partidario no se desarrolló normalmente. Ante cada convocatoria electoral, los integrantes del MPN se aglutinaban recurrentemente detrás de los liderazgos ya conocidos. Esto permitió un rápido reacomodamiento en momentos donde, más que democratizar el partido y abrir el debate, había que agilizar el funcionamiento, organizarse y ganar elecciones. Esta *estrategia de supervivencia* resultó efectiva entre 1963 y 1983.

2.3 - El partido en el gobierno y la duración en ciclos de inestabilidad política

2.3.1 - La experiencia del primer gobierno y su impacto en el liderazgo partidario

El MPN se presentó por primera vez a elecciones el 18 de marzo de 1962. Ganó la elección por la gobernación con más de 7.000 votos de diferencia sobre el segundo (UCRI). Los votos en blanco, que habrían alcanzado el número de 10.698 en 1958 -superando a todos los partidos-, casi desaparecieron (fueron apenas 910). Tras las elecciones, Frondizi decidió la intervención de las provincias donde había triunfado el peronismo, excepto Jujuy, Salta, San Juan y Neuquén. Sin embargo, el jefe del ejecutivo fue finalmente destituido y Neuquén se sumó a la lista de provincias intervenidas. En Neuquén, mientras tanto, se designó a Francisco Olano como comisionado, quien procedió a disolver la legislatura.

Unas nuevas elecciones, tanto nacionales como provinciales, fueron convocadas para el 7 de julio de 1963. Finalmente, la fórmula de la UCRP, liderada por Arturo Illia, se alzó con la victoria a nivel nacional. En aquel momento, la fórmula presidencial se ratificaba a través del Colegio Electoral. Aquí se inició un mecanismo que el MPN repetirá en las subsiguientes elecciones presidenciales. El MPN llevó una lista de electores presidenciales que, durante la campaña, expresaron que su voto en el Colegio tendría como destino a la fórmula que resultara ganadora. Esto representó un modo beneficioso e ingenioso de posicionarse ante cada nuevo gobierno nacional y establecer una relación de cooperación o, dicho de otro modo, de jugar siempre a ganador.

En otro plano, esta estrategia fue consecuente con la identidad partidaria que se comenzaba a perfilar. Enarbolando un discurso ligado a los principios de autonomía y federalismo, el MPN representó un intento por atravesar las preferencias partidarias nacionales con una identidad provincial. Para ello, intentaron expulsar el conflicto fuera de la provincia, trasladándolo al plano nación-provincia mediante acciones que evadían su incidencia en las

preferencias de los votantes a nivel nacional. Esta estrategia encajó perfectamente con el discurso federalista y autonomista. A cambio, el MPN como partido de gobierno intensificaba su demanda de autonomía provincial y de respeto por el federalismo frente al gobierno nacional. De forma concreta, comenzaba a tomar forma la demanda por un mayor control local sobre la explotación de los recursos naturales y un reparto impositivo más favorable a los neuquinos. Este discurso, al interior de la provincia, se construyó con un tono beligerante. No obstante, en la práctica de gobierno, los líderes del MPN han mantenido una actitud colaborativa y de negociación constante tanto con gobiernos democráticos como de facto.

En las elecciones provinciales, el MPN mantendría la fórmula que había competido por la gobernación en 1962 (Sapag-Mendaña) e incluiría a 9 legisladores de la lista anterior²⁷. El partido provincial triunfó nuevamente en las elecciones, con más de 20.000 votos contra los 6.200 obtenidos por el segundo (UCRI). Felipe Sapag fue designado gobernador por el Colegio Electoral de la Provincia y, una vez constituida la legislatura provincial, Elías Sapag se convirtió en senador nacional por Neuquén.

2.3.2 - Continuidad en el liderazgo durante la Revolución Argentina

Luego del golpe de estado del 28 de junio de 1966, R. Rosauer fue designado al frente del gobierno neuquino. Las relaciones entre este ingeniero y los dirigentes del MPN no fueron problemáticas, ya que el nuevo gobernador permitió la continuidad en el cargo de gran parte de los funcionarios de segunda línea (intendentes) y de niveles intermedios de la administración

²⁷ El sistema electoral había sido modificado: el criterio para transformar votos en bancas sería proporcional. La lista fue más extensa y, a diferencia de los 15 legisladores que podrían haber entrado luego de las elecciones de 1962, en esta oportunidad el MPN sumó 16 legisladores. El 16vo. Legislador de la lista fue Carlos Sobisch. Este era un suboficial retirado del ejército y referente del peronismo en la capital de Neuquén. Debido a la amistad que tenía con Elías Sapag, formó parte del elenco de fundadores del MPN y fue designado Vicepresidente 1ro del partido. Fue diputado provincial entre 1963 y 1966. Durante 1964 se distancia del MPN por diferencias con el resto de los legisladores, formando un bloque al que denominó "independiente". En 1973 regresó al peronismo y fue candidato en elecciones municipales. Como veremos, el apellido Sobisch resultará determinante dentro de la historia del MPN y la composición de su liderazgo. Vease Castillo, 2005.

pública pertenecientes al partido. Por su parte, el gobernador depuesto, Felipe Sapag, siguió activo políticamente. Durante estos años formó parte del Movimiento de Defensa de Desarrollo Regional que cuestionaba abiertamente la dirección que el gobierno nacional pretendía darle al complejo hidroeléctrico *Hidronor*, al mismo tiempo que se mostraba cerca del PJ y de la iglesia católica liderada por el obispo Jaime Francisco de Nevares (Favaro e Luorno; 1999, 14).

La buena relación con Rosauer duró hasta 1969, cuando el interventor comenzó a desplazar a los funcionarios de la gestión anterior. A esto se le sumó la presión de la iglesia por la resolución de un conflicto en la represa de El Chocón. El denominado *Choconazo* fue una huelga masiva impulsada a fines de 1969 por los obreros que trabajaban en la construcción de esta obra. Debido a este conflicto, el interventor Rosauer fue desplazado de su cargo y su lugar le fue ofrecido a Felipe Sapag, quien había aportado a la resolución de la disputa junto con el obispo de Neuquén. Este ofrecimiento representó un intento de Onganía por procurarse apoyos extra-militares. Dicho acercamiento no hubiese existido sin la orientación provincialista impresa en el MPN, la cual alejaba al partido del peronismo. Luis Sapag recuerda aquel episodio de la siguiente manera:

“Onganía iba a una residencia en Villa La Angostura, un palacio que lo compró la gobernación. A Onganía le gustaba. Entonces, mi viejo (Felipe) recibe un llamado y le dicen que Onganía quería hablar con él. Fuimos con mi vieja, mi hermana, yo y el viejo a Villa La Angostura. Y ahí le ofreció la gobernación. Había habido otras situaciones en el país que requerían hacer algo, requerían liderazgos. Y ese terminó siendo uno de los mejores gobiernos de mi viejo”²⁸.

Felipe Sapag aceptó la oferta debido a que, entre otras cosas, contaría con amplios recursos económicos. Uno de los principales objetivos de gobierno pasaba por la buena negociación de los porcentajes de coparticipación y regalías petroleras con el gobierno nacional. Si bien el discurso federalista tiene un fuerte aspecto ligado a la identidad provincial, este se desarrolló, en la práctica, en torno a la demanda de un reparto fiscal favorable a la provincia. Durante periodos constitucionales, los recursos se negociaban con el gobierno central a cambio de votos en la Cámara baja y, de mayor importancia aún, en

²⁸ Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

la Cámara alta. En este sentido, siempre fue importante el rol de Elías Sapag y su habilidad a la hora de multiplicar el valor y la trascendencia de sus votos en el senado. Sin embargo, durante gobiernos de facto como el de la Revolución Argentina, los mecanismos y los términos de negociación cambiaban. La dirigencia política neuquina no podía ofrecer votos a cambio de regalías y porcentajes de coparticipación favorables. Pero podían ofrecer estabilidad y paz al interior de una provincia en un contexto de convulsión nacional. A cambio, la provincia de Neuquén resultó favorecida en términos presupuestarios.

2.3.3 - El verdadero peronismo

Desde 1969, las relaciones con el gobierno nacional resultaron cada vez más fluidas. Tras la salida de Onganía, durante el breve paso de Levingston y luego con Lanusse, en marzo de 1971, se consolidó la relación entre ambos niveles de gobierno. Dicho acercamiento se pudo percibir en la visita de los representantes del gobierno nacional a la provincia y en las reuniones que Elías y Felipe Sapag mantuvieron con estos.

Con el objetivo de impulsar una salida democrática, Lanusse designó como Ministro del Interior al radical Arturo Mor Roig, impulsor del Gran Acuerdo Nacional. En abril de 1971, se anunció el levantamiento de la veda política, se volvieron a abrir las sedes partidarias y se ampliaron las libertades políticas. Felipe Sapag había tomado la decisión de presentarse como candidato en las elecciones provinciales de 1973 y, por ello, decidió renunciar a su cargo para participar en los comicios. En marzo de 1972 designó a uno de sus ministros, Pedro Salvatori, al frente del gobierno.

La salida del gobierno militar, la convocatoria a elecciones, la reaparición del peronismo, representaron factores de gran influencia para que los hombres del MPN volvieran a agruparse rápidamente tras el elenco de líderes partidarios nacido en la década previa. Por ello, el mecanismo de selección de candidatos se volvió a repetir: de la convención surgió que Felipe Sapag sería el gobernador y Elías Sapag uno de los senadores por Neuquén. Se produjo,

nuevamente, el juego de tomar y dar para la conformación de la lista de legisladores, conservando Elías y Felipe la última palabra²⁹. Al mismo tiempo, se preservó la estructura del gabinete en funcionamiento.

Para la elite partidaria, sin embargo, no todo fue tan sencillo. Diversos sectores venían levantando fuertes críticas a la participación de Felipe Sapag en el gobierno de facto. El PJ provincial fue endureciendo su oposición tras la designación de Felipe Sapag como gobernador y, más aún, cuando el horizonte electoral comenzó a ser una posibilidad. Luego de realizado un plenario en Cutral Có para elegir representantes, Buenaventura Justo Vai resultó electo secretario del peronismo neuquino. Justo Vai había sido el apoderado del MPN en la época de su fundación y una figura de gran relevancia en los inicios de la vida partidaria. Tras su regreso al tronco partidario del PJ, Justo Vai comenzó una campaña de confrontación contra sus ex compañeros. Con el inminente regreso de Perón y la certera perspectiva de una salida electoral, Justo Vai exhortó a regresar al PJ a todos aquellos que habían decidido conformar el MPN.

Justo Vai dio a publicidad a un acta firmada en una asamblea previa a la fundación del partido en 1961. En dicho documento se afirmaba que, una vez levantada la proscripción del peronismo, los integrantes del MPN regresarían al PJ tras la disolución del partido provincial. Dado que Perón no estaba dispuesto a reconocer la autonomía de las dirigencias provinciales, volver al tronco partidario del justicialismo implicaba una pérdida de autonomía para el elenco de líderes del partido provincial. Es comprensible, pues, que Elías y Felipe Sapag no tuvieran la intención volver al PJ, menos aún porque esta opción no les abría mejores perspectivas electorales. Esta decisión ya estaba tomada incluso antes de la negociación por la vuelta al PJ, a la cual concurren con exigencias imposibles de atender. Ir a negociar fue una buena estrategia a la hora de disminuir los costos de mantenerse por fuera del PJ. Desde el MPN se apeló a la falta de democracia interna del peronismo y, de forma más concreta, se insistió en la crítica al centralismo porteño. Los integrantes del MPN

²⁹ Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

volvieron a contraponer la provincia a la nación y el MPN al PJ como dispositivo identitario y simbólico de acción política.

En las elecciones de marzo de 1973, Felipe Sapag fue acompañado en la fórmula por su ministro de salud, Antonio Del Vas. Por su parte, el PJ neuquino proclamó la fórmula Romero-Such, a través del Frente Justicialista de Liberación (FreJuLi). El Estatuto Fundamental de 1972 había fijado la elección indirecta de 3 senadores por distrito, 2 por la mayoría y 1 por la primera minoría. Los miembros del FreJuLi trataron de establecer el clivaje sobre el cual iba a girar el debate de la campaña: por un lado, estaban los integrantes del *verdadero peronismo*, por el otro, los *traidores*. Por su parte, el MPN impulsaba la construcción de la ciudadanía política en términos provinciales, tanto en su aspecto identitario como en la forma de canalizar demandas. Todo esto representaba un intento por elaborar un consenso interno al partido alrededor de esta visión particular de la idea de federalismo³⁰.

La interpelación provincialista funcionó: el MPN no solo era el *verdadero peronismo*, sino que, además, era el *verdadero peronismo neuquino*. Según esta lectura que surgía del partido, los neuquinos votaban al MPN porque “Neuquén es el MPN” y acompañaban a Felipe Sapag porque era el mejor intérprete y representante de esa identidad provincial. A pesar del apoyo explícito de Perón a la fórmula del FreJuLi en Neuquén, esta sólo obtuvo el 35% de los votos frente al 49,9% de la fórmula Sapag-Del Vas. El FreJuLi ganó las elecciones en todas las provincias, pero los comicios neuquinos se definirían en ballottage. En la segunda vuelta, a pesar de la concurrencia de Cámpora, Abal Medina, Paladino y Rucci a la provincia en apoyo del candidato Romero, el MPN obtendría un 60% de los votos. Felipe Sapag fue electo gobernador y Elías Sapag sería nuevamente senador.

Producido el golpe de 1976, la relación con el nuevo gobierno de facto fue distinta a la establecida durante los años de la Revolución Argentina. No hubo

³⁰El MPN y sus reivindicaciones federalistas que pugnaban por más recursos y mayor capacidad de decisión frente al gobierno nacional no tuvieron en cuenta el debate sobre el régimen de coparticipación al interior de la provincia. La asignación interna de los recursos fue altamente favorable al ejecutivo provincial, lo cual ha contribuido a la centralización del estado provincial y a la pérdida de autonomía de los municipios. Para mayor precisión con respecto a la coparticipación provincial véase Palermo, 1988.

acercamientos. Circunstancias personales contribuyeron a este distanciamiento. Los dos hijos más jóvenes de Felipe Sapag, instalados en Buenos Aires para llevar a cabo sus estudios universitarios, se enrolaron en la izquierda peronista y fueron asesinados durante 1977. Por obvias razones, este conflicto de dimensión familiar acentuó las diferencias con el gobierno militar. Además, luego de 1983, este aspecto biográfico tiñó las discusiones internas respecto a la posición que tomaría el partido en el tratamiento de leyes tales como la modificación del Código de Justicia Militar, de obediencia debida y punto final. En lo sucesivo, avanzamos hacia las disputas parlamentarias que nos permitirán identificar el rol del senador Elías Sapag, las disputas internas con el gobernador y su vínculo con el PEN, ingresando, de esta forma, en el período central y el objeto específico de nuestra investigación.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 3 – La definición de una estrategia parlamentaria

3.1 - Introducción

En este capítulo exploraremos el comportamiento de Elías Sapag en el senado de la nación entre 1983 y 1985. Sostenemos que, en esos años, se construyó una estrategia parlamentaria que, en primer lugar, fue homogénea al interior del bloque y estuvo delineada a partir de acuerdos entre el senador y el gobernador. El MPN buscó ubicarse en medio de los bloques más numerosos (PJ – UCR) de modo tal de realzar el valor de los votos neuquino. En segundo lugar, observamos que la estrategia del senador comenzó a girar hacia una independencia de criterio frente al gobernador neuquino que, finalmente, tendría impacto en la contienda al interior del Movimiento Popular Neuquino y en la política provincial³¹. Nuestra principal fuente es el diario de sesiones del senado. De allí tomamos dos episodios que contribuyen a ilustrar el nacimiento de la estrategia parlamentaria. Los episodios a los que hacemos referencia son el tratamiento de la ley de reforma del Código de Justicia Militar (23049/84) y el proyecto de ley que proponía la reorganización sindical (“ley Mucci”).

El núcleo de este capítulo se encuentra en el apartado referido al tratamiento de la ley de reorganización sindical. Allí se discuten un conjunto de hipótesis de importancia en la literatura sobre federalismo. A lo largo del trabajo, exploramos cuestiones aritméticas de la representación democrática y formulamos preguntas alrededor de conceptos como la sub-representación y la sobre-representación. Sin embargo, no vamos a plantear conclusiones prescriptivas sobre un ideal de representación y organización del federalismo

³¹ Cada vez que nos referimos a las negociaciones, puntualmente, la referencia es hacia el intercambio que existe entre representantes provinciales y autoridades nacionales. En ese intercambio están en juego, principalmente, votos en las cámaras a cambio de recursos fiscales.

argentino, ya que comprendemos dichos elementos como construcciones (Rosanvallon; 1999, Morgan; 2006)³².

Nuestro objetivo será seguir la trayectoria que fue delineando Elías Sapag en el congreso entre 1983 y 1985. Esto nos permitirá elaborar algunas conclusiones sobre los modos en que se relacionan el presidente, los gobernadores y los senadores, lo cual nos acerca a la discusión con el enfoque politológico y nos permite preguntarnos qué tipo de influencia tiene la distribución de la representación en el congreso sobre las prácticas políticas de los 3 actores mencionados. La capacidad de Elías Sapag para ingresar en el primer plano de la negociación política nacional fue causa de una serie de instancias en las que el senador tomó diferentes posiciones. Su estrategia fue intentar posicionarse como el árbitro para torcer el resultado de la votación de leyes hacia uno de los dos bloques más grandes del senado. Esta idea, hipótesis central del presente capítulo, también se vincula con las dos preguntas más abarcativas de nuestra investigación: ¿qué es el federalismo argentino? y ¿cómo funciona el senado nacional en el último cuarto del siglo XX?

3.2 - Tratamiento de la Ley de reforma del Código de Justicia Militar

Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983. En el congreso, la Cámara de Diputados quedó conformada con mayoría radical (UCR 50,8% / PJ 43,7%) y la Cámara de Senadores resultó más favorable al PJ (45,7% - 21 senadores) que a la UCR (39,1% - 18 senadores). Durante el período que va de 1983 a 1989, el 89% de los dictámenes de comisión fueron acordados entre los dos bloques más numerosos. Ello parece sugerir que la estrategia entre ambos bloques fue de cooperación (Mustapic y Goretti; 1992).

³² Aunque las fuentes utilizadas otorgan diversos indicios e ideas para pensar alrededor de qué es la sociedad, qué es la democracia y qué es la representación en la Argentina durante la década de 1980, esas son preguntas que formarán parte de otro trabajo.

Sin embargo, ese alto porcentaje de acuerdos se refería, en gran medida, a temas de poca trascendencia y escasa visibilidad pública. En cambio, aquellos temas vinculados a reformas más profundas ni siquiera pasaron por el congreso o quedaron trabados allí. Cada vez que el oficialismo fracasó en lograr un dictamen único en las comisiones, la opción fue la de recurrir al apoyo de las “bancadas provinciales” en el senado. Allí, a los 21 representantes del PJ se sumaba, por lo general, el voto del representante formoseño del MID. En medio de los 22 votos del bloque justicialista y los 18 del radicalismo, encontramos los 6 votos pertenecientes a bancadas que respondían a partidos provinciales. Si bien no conformaron un bloque, se hicieron referencias al “bloque provincial” debido a que sus integrantes trabajaron de forma conjunta para acercar posiciones de los dos bloques más numerosos en diversas oportunidades. A pesar de estos intentos, votaron con independencia unos de otros en diferentes ocasiones. Este grupo estaba compuesto por a) el bloque correntino, conformado por G. Feris del Partido Autonomista y R. Leconte del Partido Liberal, b) el bloque sanjuanino, compuesto por F. Gil y C. Gómez Centurión del Partido Bloquista y c) el bloque neuquino, compuesto por E. Sapag y J. Solana del MPN.

El primer tratamiento que consideramos relevante estudiar es el relativo a la Ley 23049/84, esto es, la propuesta de reforma del Código de Justicia Militar (CJM) durante febrero de 1984³³. Luego de ser aprobado en diputados, el proyecto de ley pasó al senado³⁴. Allí, el radicalismo tendría inconvenientes dado que no contaba con la mayoría absoluta requerida para aprobar proyectos. Para la UCR la opción pasaba por un acuerdo con el PJ. Sin embargo, el eje de la decisión se perfilaba hacia cuál sería la actitud del “Bloque de los 6”. La UCR descontaba el apoyo de los representantes de San Juan y Corrientes. “Sin embargo, resta conocer con certeza cuál será la opinión de los dos legisladores del Movimiento Popular Neuquino, que lideran los hermanos Felipe y Elías Sapag”, decía *Clarín*. (*Clarín*; 31/01/1984, 8).

³³ Vale aclarar que el análisis no estará abocado a los detalles del proyecto sino al funcionamiento del senado y a los contactos iniciales entre la UCR y las “bancadas provinciales”.

³⁴ La Ley 23049/84 fue sancionada el 9 de febrero de 1984. Lo que se intentaba con esta ley era establecer algún punto de control jurídico sobre las fuerzas armadas mediante la intervención en el Código de Justicia Militar. Entre otros elementos, la ley habilitaba a interponer un recurso legal ante la Cámara Federal de Apelaciones frente a decisiones tomadas por los tribunales militares. .

Esta nota, en la cual se mostraba una fotografía de Elías Sapag, refleja a los dos hermanos coordinando, de forma conjunta, la estrategia parlamentaria. Esa era, hasta el momento, la apreciación de algunos medios gráficos sobre el funcionamiento del liderazgo neuquino. A medida que pasaron los meses, los medios gráficos del ámbito nacional irían posando su atención en el senador e individualizando su figura, es decir, separándola del gobernador, de su compañero de bancada y del partido. En la misma nota se comenzaba a prefigurar la estrategia parlamentaria de Elías Sapag consideraba como propia de todo el bloque neuquino y el partido, al menos hasta aquel momento. La estrategia sería la de ampliar los márgenes de incertidumbre, demorar la definición sobre los votos en el congreso y ubicarse en medio de los bloques más numerosos:

“Por lo pronto, voceros del M.P.N. aseguraron ayer que tanto Elías Sapag como Jorge Solana manifestaron su oposición a las modificaciones tal como fueron aprobadas por diputados. En cambio, los neuquinos hicieron circular un memorándum donde señalaban las discrepancias y coincidencias que mantienen con el que hoy presentará la bancada radical.” (Clarín; 31/01/1984, 8)

Como estrategia, la UCR contaba con ingresar el proyecto en la Cámara de Diputados, lograr la media sanción del proyecto y, apostando a la presión que la inserción del tema en el debate público podía generar, llevar el proyecto al senado. Simultáneamente, en el congreso se negociaban otros acuerdos, lo cual muestra la trama compleja de lo que allí sucedía. Por un lado, se pactaban los acuerdos para designar jueces y embajadores. Por otro, se superponía el tratamiento del Código de Justicia Militar (CJM) en el senado con el de la “ley Mucci” en diputados.

Eran días intensos en el congreso. Las discusiones entre los bloques del PJ y la UCR comenzaban a subir de tono, lo cual elevó el nerviosismo de los radicales y produjo un cortocircuito entre el PEN y el congreso. En ese momento los peronistas endurecieron los términos en relación al CJM y otros temas debido al estancamiento en las negociaciones sobre la “ley Mucci”. Según el periodista Armando Vidal, especialista en temas parlamentarios, en el senado no había canales de negociación establecidos entre ambos bloques. Allí, la UCR no contaba con un interlocutor con poder suficiente dentro del PJ para discutir la estrategia parlamentaria del presidente del bloque, Vicente

Saadi. Este último dilataba el tratamiento del CJM. Para Vidal, el error también era cometido por el liderazgo de la UCR al no recurrir a los hombres mejor reconocidos y más respetados por el bloque del PJ como Fernando De la Rúa y Luis León. Hasta aquel momento, los radicales tampoco habían apelado al respaldo del “Grupo de los Seis”. Este recurso era considerado una estrategia residual en aquel momento.

Unos días antes del tratamiento del proyecto, el bloque de la UCR decidió bajar al recinto, aun siendo minoría y conociendo que el bloque del PJ no acudiría al plenario. En este escenario, el sanjuanino Gómez Centurión y el correntino Leconte persuadieron al bloque radical sobre la inutilidad de concurrir a una sesión que no tendría ningún efecto legislativo pero que, al mismo tiempo, implicaba la ruptura del diálogo con el bloque del PJ. Los primeros mediadores en esta contienda parlamentaria fueron dos senadores por San Juan y Corrientes. Estos trazaron puentes con el senador Eduardo Menem, quien argumentó que no había habido tiempo suficiente para estudiar el proyecto³⁵. Por su parte, los legisladores de partidos provinciales comenzaban a tener claro el papel que jugarían en aquel escenario parlamentario.

Una vez en el congreso el proyecto se elevó a 5 comisiones que produjeron 2 dictámenes. El senador Saadi, miembro informante del primer dictamen, se expresó en contra del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, sentando la posición de su bloque³⁶. Luego vino la exposición y fundamentación del segundo dictamen por parte de la UCR, a cargo de Antonio Berhongaray. El senador pampeano atacó directamente los argumentos de Saadi. Para los radicales, la prueba del éxito de aquella estrategia estuvo en el

³⁵ Nota de Armando Vidal, especialista en periodismo parlamentario, en *Clarín*, 30/01/1984.

³⁶ Saadi se detuvo sobre una cuestión: la obediencia debida, calificada como “*la amnistía encubierta del 98 por ciento de los delincuentes que sembraron sangre y entristecieron a todo el pueblo argentino*” (Saadi; DSSN, 31/01/1984 y 01/02/1984, 319) El PJ rechazaba el juzgamiento de los militares en una comisión de delitos comunes por un tribunal administrativo formado por pares, para el PJ, debían ser juzgados por la justicia ordinaria. Según el principio de obediencia debida, los militares subordinados actuaron siguiendo órdenes de servicio durante 1976 y 1983, con lo cual, no podían ser juzgados por la justicia ordinaria, si no por el fuero militar. El problema con esto, para los justicialistas, era que los superiores negaban haber impartido tales órdenes, con lo que se carcomía el fundamento que justificaba la instancia militar para los subordinados (Saadi; DSSN, 31/01/1984 y 01/02/1984, 321).

tono mucho más relajado de Martiarena, el siguiente orador del PJ. Esto también dejaba entrever las diferencias al interior del bloque peronista. “Los radicales también comentaron que les gustaría tratar más seguido con Martiarena, a quien no eluden llamar “El hombre de Isabel”” (*Clarín*; 2/02/1984, 8). Sin embargo, si bien Martiarena preservaba un lugar expectante en la vida interna del bloque, dentro de este se imponía el gobierno de Saadi. De la extensa presentación de Berhongaray tomamos la siguiente cita que nos permite retratar la dinámica que se comenzaba a gestar en el senado:

“...nosotros agregamos como norma interpretativa, a sugerencia del bloque del Movimiento Popular Neuquino, algo que también fue dicho por el miembro informante de la mayoría en la Cámara de Diputados. Es decir, aquellos que cumplieron órdenes no podrán escudarse en la obediencia debida si tales órdenes implicaban la comisión de delitos aberrantes, atroces, execrables o de lesa humanidad.” (A. Berhongaray, DSSN, 31/01/1984, 331)

La cita refiere a las conversaciones previas al tratado del tema en el recinto. El lunes por la noche, un día antes de la sesión, los senadores radicales se retiraron del congreso y partieron hacia Olivos convocados por el presidente. Esa noche, el PJ todavía mantenía su posición inflexible, y entre otras cosas pedía la eliminación total del artículo 10 (obediencia debida). Los bloquistas y los correntinos también expresaban sus diferencias. Según consigna *La Nación*, el radicalismo se mantenía duro en su posición respecto al artículo en cuestión (*La Nación*; 31/01/84, 5). La reunión tuvo como eje la elaboración de una estrategia para neutralizar el polo de oposición configurado por Saadi y poner en funcionamiento el senado.

Al retirarse del edificio del congreso esa noche, los representantes de la UCR dejaron entrever que se habían entablado nuevas conversaciones con los asesores de Elías Sapag, quien recién llegaría a Buenos Aires pocas horas antes de la sesión. Este senador fue el último en interceder, ofreciendo una solución intermedia que contemplaba aspectos de las posiciones tanto de peronistas como de radicales. Los primeros no aceptaron. En consecuencia, el bloque neuquino dio la llave a la UCR para aprobar el proyecto: dejaron trascender que votarían a favor de la posición radical en general pero que tratarían en particular el artículo 10mo, sobre el cual Elías Sapag había

propuesto una modificación (*La Nación*; 31/01/1984, 1)³⁷. De este modo, el representante neuquino desplazó de la escena a los senadores que habían mediado en primera instancia -bloquistas y liberales-. Todo esto fue parte de la estrategia parlamentaria que comenzaba a esbozar Elías Sapag. A pesar de no poder posicionarse como mediador entre el PJ y la UCR en cada comisión -ya que no eran muy numerosas las comisiones de las que el bloque MPN formaba parte-, el senador Sapag buscaría modos alternativos de ubicarse allí e influir en los dictámenes.

De la breve intervención de Sapag en la sesión solo vamos a destacar su confirmación sobre la solicitud de modificaciones por parte del MPN y que estas habían sido incorporadas (E. Sapag, DSSN, 31/01/1984 y 01/02/1984, 338). Leyó un discurso que era inconsistente con su voto afirmativo. De esto se hizo eco De la Rúa, quién marcó las inconsistencias del relato. Sapag aprovechó la interrupción para contar que el discurso había sido preparado antes de que el radicalismo aceptase su propuesta, “fue como si hubiera querido dejar en claro que la variante había sido propuesta por la gente que tiene como líder a (Elías) Sapag” (*La Nación*; 2/02/1984, 6).

Con el apoyo de los senadores neuquinos, sumado al de los representantes de Corrientes y San Juan, la iniciativa de la UCR contaba con 24 votos frente a los 21 del PJ³⁸. El resultado de la votación fue ajustado y el radicalismo tuvo que negociar modificaciones en la ley, lo que significó un acercamiento entre el radicalismo y las bancadas provinciales. El ministro del interior, Antonio Troccoli, no solo había seguido de cerca las negociaciones con los representantes provinciales si no que había jugado un papel importante al entablar conversaciones con dichos actores (*La Nación*; 5/2/84, 8). Entusiasmado por el resultado de la votación “habló de una nueva composición mayoritaria del Senado que frustrará cualquier actitud obstructiva hacia los planes del Gobierno” (*La Nación*; 2/02/1984, 1). *La Nación* consignaba:

³⁷En la nota citada del Diario *La Nación* se identifica a Elías Sapag como el actor detrás de la negociación, no se lo menciona a Felipe Sapag, tampoco al senador Jorge Solana. También el Diario *Clarín* comienza a poner su atención en el rol de Elías Sapag (*Clarín*; 1/02/1984, 6).

³⁸ A esto debemos agregar la abstención del senador formoseño Manuel Vidal (MID).

“...un senador oficialista fue decididamente lejos en sus apreciaciones “Los tres bloques que coincidieron con nosotros y nos respaldaron en las últimas horas –dijo-, están decididamente integrados al sector radical. Y sus provincias recibirán de parte del Gobierno un tratamiento similar al que se la dará a las provincias radicales. Esto quedó acordado durante una reciente reunión del doctor Troccoli con gobernadores.” (La Nación; 2/02/1984, 1)

Más allá de la veracidad de esta declaración, ella demuestra el juego político, configurado por el federalismo argentino, entre el presidente –a través de su ministro del interior-, los gobernadores y el congreso. Otro elemento a destacar, aunque más coyuntural, es que el radicalismo había demostrado que podía conformar una mayoría también en el senado. Los radicales ganaron confianza. Sin embargo, los alineamientos no siempre serían idénticos. En primera instancia, la UCR no quería romper el diálogo con el peronismo y algunos representantes del PJ, principalmente Martiarena y Menem, no mostraban entusiasmo por la inflexibilidad de Saadi. Sin embargo, la posición inflexible triunfó y el radicalismo no tuvo otra opción que acudir a una estrategia que, en principio, consideraba secundaria:

“Es esto indudable, como también lo es el hecho de que los radicales modificaron su actitud de los primeros días en el Parlamento, cuando, como pudo inferirse de la integración de casi todas las comisiones del Senado, procuraban acuerdos casi exclusivamente con el justicialismo. Hoy la situación ya no es la misma” (La Nación; 2/02/1984, 1).

Dentro del “Bloque de los Seis” se bajó el tono al entusiasmo de los radicales. Leconte declaró que “los provinciales seguimos siendo independientes” mientras que Elías Sapag manifestó lo siguiente:

“nosotros estamos preocupados por representar bien a nuestras provincias. Yo entiendo que al gobierno se lo puede fiscalizar, por decirlo de algún modo, pero no se lo puede obstaculizar. La ley de Justicia Militar tenía que salir, y pienso lo mismo de la norma sobre reordenamiento sindical” (La Nación; 2/02/1984, 1).

Sin embargo, durante el tratamiento de esta última ley mencionada, Sapag mostrará un acercamiento hacia la ortodoxia sindical, abandonando aquella posición inicial. Este fue el segundo gran tema que el PEN decidió llevar al congreso y será objeto de nuestro próximo apartado.

3.3 - Tratamiento del proyecto de Asociaciones Profesionales de Trabajadores

El debate final sobre el proyecto de ley que proponía la reorganización sindical tuvo lugar en el senado entre el 14 y el 15 de marzo de 1984. La asistencia al debate fue perfecta: los 46 senadores estuvieron presentes. Con la intención de debilitar el control peronista de la organización sindical, el gobierno propuso poner en práctica un sistema electoral más favorable a la participación de las minorías no peronistas. Además, habilitaba una instancia judicial para la fiscalización de elecciones de delegados gremiales y comisiones internas, intentando evitar tutorías por parte del estado (se quitaban las facultades de intervención al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), los partidos políticos y los empleadores³⁹.

El radicalismo promovió su iniciativa con el argumento de que, tras la democratización política, faltaba una democratización sindical (Luis Brasesco, DSSN, 14 y 15/03/1984, 876). Las elecciones nacionales, provinciales y municipales habían dado lugar a una profunda renovación de la representación política. La política argentina, se sostenía en el texto, había logrado una nueva legitimidad a través de la elección de auténticos representantes de la voluntad popular. Ello no había sucedido con igual intensidad en los sindicatos, cuya dirigencia también estaba sospechada de vínculos con el régimen militar (el "pacto sindical-militar": algunos permanecían intervenidos, otros seguían gobernados por comisiones transitorias nombradas por el gobierno de facto, otros bajo la dirección de trabajadores con prórrogas en sus mandatos otorgados por el mismo gobierno y, por último, otros que no habían sido normalizados mediante elecciones "verdaderamente democráticas").

Para el radicalismo, la herramienta gremial que podía modificar ese escenario era la reorganización y democratización de los gremios por medio de una nueva ley de Asociaciones Profesionales de Trabajadores ("ley Mucci"). Una lectura adicional de la cuestión nos lleva a sostener que la iniciativa fue

³⁹ Todo el análisis posterior del proyecto de ley surge de esta fuente: Proyecto de ley del Poder Ejecutivo de reordenamiento sindical y régimen electoral para las asociaciones gremiales de trabajadores (25-P.E.-83.). Trámite parlamentario número 8, 27/12/1983, 121.

también un intento, por parte del radicalismo, de moderar la capacidad de presión política por parte del sindicalismo y, a la vez, comenzar a separar aquella identificación hasta entonces inquebrantable con el peronismo.⁴⁰

El tratamiento de este proyecto se realizó en un momento de intensa actividad parlamentaria. Entre otras cosas, se discutía la designación de jueces federales y embajadores. La estrategia inicial fue la de un acuerdo con el peronismo. La negociación comenzó entre el diputado Sanmartino (UCR) y diputado Ibañez (PJ), ambos al frente de la Comisión de Trabajo pero luego se trasladó hacia la dirigencia sindical: el diputado Jaroslavski fue el enviado de la UCR, mientras que Ubaldini y Triaca (CGT unificada) hicieron las veces de sus interlocutores gremiales. Las conversaciones parecían encaminar el acuerdo pero, poco a poco, Ubaldini fue elaborando un tono más crítico en sus expresiones al difundir la idea de una actitud de intervencionismo estatal en el espíritu de la ley. El gobierno, por su parte, también endureció su posición mediante la intervención de 3 gremios.

El proyecto fue tratado en diputados durante febrero de 1984. La sesión fue tumultuosa. Fuera del congreso unas 10.000 personas convocadas por la

⁴⁰ Para ello, los mecanismos que se intentarían poner en práctica serían los siguientes. En primer lugar, se propuso la convocatoria a elecciones de delegados y comisiones internas en cada ámbito laboral sindicalizado. Una vez efectuadas las elecciones, se convocaría a una nueva votación para la designación de los cuerpos orgánicos de las asociaciones gremiales de trabajadores. Estos organismos directivos estarían compuestos, como mínimo, por 9 representantes. El sistema electoral designaba 2/3 para la mayoría, con lo cual se obtenía el cargo ejecutivo dentro de la asociación. El tercio restante quedaría para la minoría, lo cual era entendido por los radicales como un resguardo para el control democrático contrario al apego por la lista única propio de las organizaciones gremiales. Por otro lado, en su artículo 41, el proyecto de ley eximía del requisito de antigüedad a todos aquellos que quisieran postularse como delegados. A la vez, se promovía el voto secreto, directo y obligatorio, con lo cual se esperaba desarmar las máquinas electorales al interior de los gremios, así como las votaciones grupales y el control de las elecciones por parte del empleador o de los partidos políticos. Por otro lado, se exigía un porcentaje no menor del 50% para validar la elección en cada establecimiento laboral, promoviendo altos niveles de participación bajo la esperanza de que una mayor cantidad de votos pudieran otorgar el impulso a un desalojo de la ortodoxia sindical de los cargos ejecutivos. Todo esto surgía de un diagnóstico elaborado desde los círculos cercanos al ejecutivo nacional, vinculado a la idea de que una buena parte del electorado radical se encontraba dentro de un sector de jóvenes trabajadores que, hasta el momento, no había votado o solo había votado una vez en 1973. El diagnóstico concluía con la idea de que esta masa de jóvenes no solo estaba cansada de las experiencias no democráticas, sino también del peronismo. En tal sentido, se quitaba el requisito de antigüedad para ser candidato a delegado por un establecimiento y se autorizaban excepciones a las candidaturas de ciudadanos menores de edad de hasta 18 años. Se buscaba incentivar el voto joven y aumentar los niveles de participación, así como promover el voto individual y secreto para evitar la votación en grupo, además de mediar la elección por el Poder Judicial otorgándole el poder de fiscalizar los comicios. Estos fueron los mecanismos legales de los que intentó hacer uso el radicalismo para desarticular a la ortodoxia sindical.

CGT se manifestaban en contra del proyecto y, principalmente, del ministro de trabajo Antonio Mucci. Dentro del recinto, las galerías estaban colmadas y las interrupciones a los oradores fueron constantes. El punto de máxima tensión sobrevino cuando el dirigente peronista Herminio Iglesias, mientras dejaba entrever una pistola bajo su chaqueta, se abrió camino a la fuerza hacia el recinto escoltado por unas 50 personas. Frente a este incidente, el presidente de la cámara ordenó el desalojo del público, dejando como saldo algunos heridos (*Clarín*, 12/02/1984). El proyecto fue sometido a votación y aprobado durante la madrugada del sábado 11 de febrero para luego girarlo al senado.

Con esto comenzaba la especulación sobre qué sucedería en la cámara alta. Allí, el radicalismo, en minoría, no tenía más remedio que negociar modificaciones en el texto. Ante la negativa del PJ en Diputados y teniendo en cuenta la experiencia durante el tratamiento del CJM, se esperaba una apertura del radicalismo hacia el “Bloque de los seis”. No fue exactamente así. Los senadores radicales descontaban el apoyo de los sanjuaninos y los correntinos aun cuando estos expresaban que no iban a seguir a tientas los deseos del oficialismo, con lo cual intentaban reservarse el papel de mediadores. El MPN mostraba adhesión a dicha estrategia pero tomaba mayor distancia respecto al oficialismo ya que no daba confirmación alguna sobre la posición que tomarían en el recinto:

“Respecto a posibles compromisos con radicales o peronistas en el Senado, Elías Sapag expresó “Le aseguro que no estamos en una feria, en un remate en donde las posturas se juegan al mejor postor. Nosotros estaremos con lo que creamos que es lo mejor para el país” (*Clarín*, 10/02/1984, 3)

Algunos periodistas ya identificaban en Sapag aquella intención de elaborar una estrategia de mediación y, por eso, le realizaban consultas de forma recurrente. El senador, por su parte, negaba la existencia de una estrategia al mismo tiempo que evadía las preguntas mediante definiciones poco claras sobre su voto en el recinto. En la elaboración de dicha estrategia, se sospechaba de una coordinación entre los bloques del MPN de ambas cámaras, es decir, se trataba, por el momento, de una estrategia partidaria:

“La posición del MPN expresada en Diputados ha sido lo suficientemente ambigua como para preservar un campo de maniobra que ponga del mismo lado

a peronistas y radicales, según la aspiración máxima de Felipe Sapag, gobernador y líder del movimiento.” (La Nación, 14/02/1984, 10)

En esa misma nota era señalada la coherencia del senador respecto a la estrategia esbozada en diputados. Por lo bajo, decía *Clarín*, el gobernador Sapag se acercaba al peronismo: “Los peronistas afirman que Sapag les ha dicho una y otra vez que sus hombres votarán en contra del proyecto oficial en el Senado.” (*Clarín*, 12/02/1984, 15). En público, el senador deslizaba con sutileza la apertura de su bloque: “No votaremos así esta ley” (*Clarín*, 12/02/1984, 15).

Por su parte, los radicales manejaban como hipótesis la repetición del escenario previo (Código de Justicia Militar): “Con esas reformas y con otras que lleven la firma de Sapag, el proyecto saldrá aprobado en el Senado” (*Clarín*, 12/02/1984, 15). Sin embargo, esto representaba un "plan b", ya que el gobierno sostenía en primer plano su disputa con la CGT y el PJ. El MPN, por su parte, comenzaba a perfilarse como un bloque homogéneo e importante dentro del congreso. Los medios gráficos pusieron su atención en los actores de la política neuquina y destacaron al gobernador como la figura central en la política provincial. Con el paso de los días, la atención empezaría a desviarse hacia la figura del senador mediante consultas periodísticas recurrentes y fotografías en las páginas de los diarios. Con frecuencia se lo señalaba como el árbitro de la contienda, desplazando al resto de los integrantes del “Bloque de los seis”.

Días antes del tratamiento, tras una reunión de los senadores Brasesco y Napoli con Alfonsín, en la cual llevaron las propuestas que habían conversado con Britos y Saa⁴¹, la cuestión parecía tomar un rumbo positivo. Desde el PJ y los bloques provinciales tenían confianza en la aprobación del proyecto. La propuesta de consenso solo presentaba diferencias en relación a los artículos 8, 9 y 10 del proyecto. Sin embargo, surgió “una nueva propuesta de los

⁴¹El PJ en el senado poseía dos alas, una comandada por Saadi y otra, poco numerosa pero respaldada en los lazos con Isabel Perón, por Martiarena. A pesar de las rispideces, todo el bloque se unió de cara a la negociación por la ley gremial. El senador Oraldo Britos, experimentado gremialista, junto con Vicente Saadi, fueron quienes estuvieron al frente de la negociación por parte de los senadores del PJ.

radicales que fue considerada inaceptable por los peronistas y hasta por los propios bloques provinciales, “porque invalida –dijo Saadi- prácticamente todos los acuerdos que habíamos alcanzado hasta el momento y que nos habían colocado al borde del arreglo definitivo” (La Nación, 7/03/1984, 7). Las negociaciones volvieron a foja cero. Sapag expresó que “el problema es que los senadores radicales están presionados por sus diputados, quienes entienden que modificar lo que aprobó la Cámara Baja es traicionar a Alfonsín” (La Nación, 7/03/1984, 7). Sapag también destacó las presiones del Ministerio de Trabajo sobre los senadores. Los provinciales también aprovecharon este momento para criticar a la UCR y la negociación exclusiva con el peronismo en el reparto de las comisiones, de la cual habían sido excluidos. Esa negociación entre los dos bloques más numerosos fue la que prefiguró la estrategia de Elías Sapag de llevar la incertidumbre al recinto:

“Elías Sapag se ha pronunciado en contra de la atomización del movimiento obrero y afirmó que eso creía ver “en algunas intenciones del Ministerio de Trabajo”, pero que hasta último momento seguirá trabajando por “una ley de unidad”. Los justicialistas –lo hizo Vicente Saadi anteayer- anunciaron a los cuatro vientos que los neuquinos estarán junto con ellos para rechazar el proyecto si no hubiese un acuerdo. Y los radicales, como siempre lo hicieron, no estiman probable que “Sapag se atreva a rechazar la ley”” (La Nación, 8/03/1984, 6)

La sesión finalmente se pospuso una semana por problemas en el suministro de energía eléctrica, que impidieron el normal funcionamiento del recinto. Ni radicales ni peronistas dudaron ante la posibilidad de atrasar el debate “porque, evidentemente, unos y otros no sabían con certeza a qué se exponían ante la posición aún en ese momento indescifrable de los neuquinos” (La Nación, 9/03/1984, 6). Los senadores del MPN habían logrado instalar la incertidumbre como estrategia parlamentaria. Luego de suspender la sesión, el juego quedó abierto a la mediación del “Bloque de los seis”. Este grupo no había sido realmente tomado en cuenta hasta este momento.

Fue entonces cuando la UCR comenzó a pensar en repetir la estrategia llevada a cabo durante el tratamiento del CJM: negociar solo con los provinciales, abandonar las conversaciones con el justicialismo. Esto, sencillamente, significaba convencer a los neuquinos de un voto afirmativo, ya

que los correntinos y sanjuaninos apoyaban la iniciativa radical. Las “bancadas provinciales” exigieron un entendimiento por parte de la UCR y el PJ y la elaboración de un dictamen que incorporase todas las posiciones coincidentes. El plan sería el de trabajar sobre ese material para elaborar alternativas y llegar a un despacho unánime. Desde el radicalismo confiaban en que esta muestra de buena voluntad inclinaría a los 6 provinciales a un voto afirmativo, más allá de la decisión de bloque justicialista.

Por otro lado, la estrategia del MPN comenzaba a despertar cierto recelo en el senado. Mientras autonomistas-liberales y bloquistas mantenían la confianza de parte de los bloques más numerosos, la actitud de los neuquinos era percibida como especulativa: “Sapag no debe olvidarse de sus raíces políticas ni de que dijo que no permitiría la atomización del movimiento obrero” decían desde el bloque justicialista; “Sapag, su provincia, recibe un buen tratamiento de parte del Poder Ejecutivo Nacional, pero no debe tirar tanto la cuerda”, manifestaban los radicales (*La Nación*, 9/03/1984, 6). Incluso, el diputado Sanmartino (UCR) atacó la actitud del senador por medio de declaraciones a la prensa.

Ofuscado, Sapag volvió a Neuquén hasta el martes siguiente, día previo a la sesión. Dicha molestia fue percibida por un senador radical: “tendremos que conversar detenidamente con Sapag”, para agregar que “ello lo haríamos en un marco de mayor tranquilidad si no presionamos públicamente” (*La Nación*, 11/03/1984, 12), en clara referencia a la presión de los radicales sobre el senador. A pesar de la nueva instancia de mediación, los senadores veían cada vez más difícil la aprobación del proyecto, ya que se había instalado cierta desconfianza entre los senadores. Durante toda la semana, Sapag fue consultado por la prensa. Se expresó con un falso optimismo sobre la posibilidad de un despacho único. El día previo a la sesión mantuvo un absoluto hermetismo. Desde su despacho, alegó problemas de salud para no atender las numerosas solicitudes de la prensa.

El martes 13 de marzo, el grupo de 6 senadores de las “bancadas provinciales” hicieron llegar un texto que sintetizaba ambas posiciones. El PJ rechazó la propuesta mientras que el radicalismo la aceptó y la incorporó al

despacho por la minoría, dando su apoyo a la modificación de los artículos 8, 9 y 10 del proyecto (DSSN, 14 y 15/03/1984, 948). Las negociaciones entre los dos grandes bloques estaban estancadas, pero el radicalismo podía recostarse sobre los votos de los partidos provinciales. El nuevo escenario, decía *La Nación*, marcaba que “los neuquinos finalmente tendrán que ser lo que desean y siempre negaron: los árbitros de una cuestión que bien puede tener importantes consecuencias en el devenir político del país” (*La Nación*, 14/03/1984, 6). Con los 18 senadores de la UCR y los 6 representantes de partidos provinciales parecía posible votar de modo afirmativo el dictamen de la minoría. Una vez en el recinto, luego de que la intervención del justicialista Britos hiciera explícito el rechazo al proyecto por parte del bloque PJ (DSSN, 14 y 15/03/1984, 869), Brasesco expresó con claridad la existencia de un acuerdo con las “bancadas provinciales” y la aceptación, por parte de la UCR, de las modificaciones propuestas:

“entre todos sus afanes por buscar un despacho único y llegar a una resultante, como muy bien lo dijo el señor senador Britos, la Unión Cívica Radical recibió de manos del señor senador Leconte (senador del PL correntino), en el día de ayer, una propuesta de modificación de los artículos 8°, 9° y 10° del despacho que avala la sanción de la Cámara de Diputados. Nuestro bloque la estudió profundamente y la aceptó.” (L. Brasesco, DSSN, 14 y 15/03/1984, 900)⁴²

Cada despacho había sido informado y el entendimiento entre la UCR y los senadores provinciales había sido enunciado. La contienda permanecía en un empate parcial con 22 rechazos (21 del PJ + 1 MID) contra 22 votos a favor de la iniciativa (18 de la UCR + 2 senadores por Corrientes + 2 por San Juan). Aun restaban los votos neuquinos.

La intervención de Sapag vino a continuación. Desde el inicio de la intervención nos encontramos con un elemento que le quitaba la acostumbrada previsibilidad al recinto. La disciplina a la hora de votar por parte de los dos grandes bloques encerraba un conjunto de negociaciones que ocurrían fuera del plenario, esto es, en las reuniones de comisión, las reuniones de bloque y las reuniones de autoridades de bloque. Estos ámbitos funcionaban como los lugares más adecuados para alcanzar acuerdos políticos y regular la votación

⁴² Si bien la votación no fue nominal, siguiendo las intervenciones de cada parlamentario se puede conocer el voto de cada uno.

de leyes. Como expresa Calvo, las expresiones públicas sobre acuerdos en la votación de leyes son resultado de una extensa red de vínculos que se dan en el ámbito privado (Calvo; 2013, 129). En esa ocasión, Sapag rompió con esta costumbre y colmó de incertidumbre el recinto.

Sapag comenzó su intervención con el estilo moderado y consensual que lo caracterizaba, marcando sus convicciones democráticas y la importancia de las concesiones dentro de un escenario de posiciones fuertemente contrapuestas. El personaje que el senador buscaba construir poseía un temperamento democrático y consensual, convencido de su apego a valores pluralistas y federales:

“Señor presidente: no convalidaremos con nuestro apoyo, porque sí, todas las iniciativas que el gobierno encare. ... Tal actitud importaría claudicar en el ejercicio del inalienable derecho a discrepar de los individuos y partidos políticos independientes. ... no hemos resignado nuestras opiniones ni nuestra independencia. Nadie puede ver en ello una posición incoherente u oportunista.” (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 908)

Desde el inicio de su exposición, Sapag se hizo eco de la voluntad de la dirigencia sindical de encarar la normalización de los sindicatos, argumentando que esta actitud no había sido valorada lo suficiente debido a “las mutuas desconfianzas y recelos que todavía nos separan” producto de “las innumerables incomprensiones que desde hace más de medio siglo nos carcomen” (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 905). Sapag continuó dando cuenta de la existencia de un espacio abierto entre los dos grandes partidos populares:

“...ya que a pesar de las numerosas coincidencias alcanzadas, y luego de un prolongado esfuerzo, no hay resultados suficientes para lograr superar las discrepancias instrumentales que aún separan a las bancadas mayoritarias, que han obligado a una activa participación de las minorías para procurar resolverlas...” (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 906)

A diferencia de lo que había sucedido durante la votación por las modificaciones al Código de Justicia Militar, terminó anunciando que en este caso se acoplaría al voto del justicialismo y, por carácter transitivo, a la dirigencia sindical (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 906). Sapag votó de acuerdo a su compañero de bloque, el senador Solana, y se mostró respetuoso del mandato partidario. Sin embargo, ya se podían advertir algunas disidencias:

luego de haber recibido la directiva partidaria de votar en contra del proyecto, siguió adelante con las negociaciones interbloque para que la iniciativa tenga su aprobación.

Finalmente, el senador expresó que el voto de los dos representantes neuquinos podría torcer la votación en favor de la UCR. Sin embargo, decidió rechazar el dictamen favorable a la UCR, poniendo de relieve que quienes quisieran su apoyo en adelante debían negociar los votos directamente con él, y no con un supuesto bloque de “bancadas provinciales”. Su argumento se repetía una y otra vez: primero, mencionaba la importancia de los bloques provinciales en el senado y luego se dirigía o citaba a Alfonsín (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 906). El objetivo era poner en evidencia sus recursos a la hora de trabar o destrabar proyectos en la cámara.

Sapag había sido uno de los que impulsó la solicitada de los partidos provinciales a favor de la aprobación del proyecto presentada por el senador Leconte. Sin embargo, su estrategia de iría un paso más lejos ya que no se limitó a resaltar la importancia de las “bancadas provinciales” frente a los grandes bloques, tal como parecía que se configuraba el escenario luego de tratar las modificaciones al Código de Justicia Militar. Su estrategia apuntaba a trascender incluso a ese grupo de representantes en cuya formación había colaborado. En esta línea, recordó al oficialismo aquel apoyo del bloque neuquino en la modificación del Código de Justicia Militar poco tiempo atrás (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 908). Con esto ponía en evidencia que el voto de los senadores neuquinos se encontraba abierto, que no respondía a los deseos de partidos nacionales y que podía ser modificado, incluso dentro del recinto.

La certidumbre aportada por la negociación de leyes en comisiones para llegar al recinto con un resultado ya acordado comenzaba a quebrarse en aquel escenario debido al lugar de que ocuparon los neuquinos. Desligados de lealtades de orden nacional, deseosos de explotar el poder de sus bancas, estos senadores intentaron llevar el intercambio de votos y el acuerdo sobre dictámenes hacia otros ámbitos. Entendían que, si la UCR y el PJ lograban acordar dictámenes dentro de las comisiones, la gravitación de los partidos

provinciales sería insignificante. En base a explorar el desacuerdo de los dos grandes bloques en los proyectos de mayor importancia se fue construyendo el rol de Sapag. Este senador fue uno de los integrantes de bloques provinciales que habían participado en la elaboración de una propuesta que habilitara el acuerdo entre el PJ y la UCR (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 908). Así explicó por qué, finalmente, decidió rechazar el acuerdo al que habían llegado los bloques provinciales con la UCR:

“La extemporánea y tardía aceptación por parte de la bancada radical de una de las tantas hipótesis de trabajo propuestas para averirla con la bancada justicialista es inoportuna y especulativa... frente a la necesidad de tener que optar entre ambos despachos, y luego de haber agotado todas las posibilidades conciliadores, el bloque de senadores nacionales del MPN, que acepta la necesidad de normalizar la conducción de los sindicatos, considera que dicha normalización no puede asentarse sobre la base de la desconfianza hacia sus actuales cuadros dirigentes.” (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 908)

E. Sapag podía cambiar su decisión de un momento a otro, dejando el final abierto de una votación parlamentaria. Durante su exposición, intentó hacer notar que aquello no era cierto y que la aceptación de la propuesta realizada por las bancadas provinciales había sido tardía por parte del radicalismo. Con la intención de poner en evidencia la actitud oportunista el representante neuquino, el senador radical E. Otero expresó lo contrario:

“Ha dicho que la aceptación de su propuesta por la bancada radical ha sido extemporánea, tardía y oportunista, lo que tornó imposible seguir adelante las negociaciones. No fue así, si no que nuestra aceptación se produjo inmediatamente después de presentada la propuesta. En todo caso, puede decirse que la presentación fue extemporánea y tardía, pero no nuestra aceptación.” (E. Otero, DSSN, 14 y 15/03/1984, 909)

El cambio de estrategia de Sapag fue advertido, con sorpresa, por De la Rúa:

“...lo que no resulta comprensible son las expresiones que califican al proyecto de ley como inicuo y que vulnera todas las disposiciones del mundo en esta materia, o que viola también una supuesta autonomía sindical. Esto no lo entiendo, porque estuvimos trabajando los senadores de todos los sectores –justicialistas, de los movimientos provinciales y radicales- buscando una síntesis. Teniendo en cuenta lo expresado precedentemente, o engañábamos a la opinión pública o nos engañábamos nosotros mismos.” (F. De la Rúa, DSSN, 14 y 15/03/1984, 939)

El PJ se negaba a la participación del Ministerio de Trabajo en la organización del proceso de elección de dirigentes gremiales. Para la UCR, la vida sindical no podía seguir subordinada a un partido político, y la representación debía ser plural y contemplar minorías (F. Celli, DSSN, 14 y 15/03/1984, 924). Para ello, como lo explicó el senador De la Rúa, el poder ejecutivo había enviado el proyecto de normalización de los sindicatos y aceptado, luego, modificar el rol del Ministerio de Trabajo en la elección de delegados normalizadores. Para evitar sospechas, ese rol pasaría a ser ocupado por el Poder Judicial:

“Esta idea la recogimos del señor senador Sapag, quien la propuso como fórmula de garantía y fue aceptada por nosotros. La hemos aceptado, señor presidente, aunque después nos encontramos con el anuncio de su voto contrario, como si esta ley quisiera avasallar al movimiento sindical argentino cuando es lo opuesto.” (F. De la Rúa, DSSN, 14 y 15/03/1984, 935)

Sapag argumentó su decisión en función de varias ideas. Una de ellas estaba relacionada a expresiones de lealtad hacia la tradicional élite dirigente sindical y una reivindicación de su rol durante los años 70. También destacó la predisposición de este conjunto de dirigentes hacia la reforma de las estructuras sindicales. En segundo lugar, apoyó su decisión en una declaración de la legislatura neuquina (con mayoría del MPN) que llegó a Bs. As. el 8 de marzo. En dicha declaración se rechazaba el proyecto en revisión y se exhortaba al ejecutivo nacional a rectificar su política de intervención en los gremios (declaración 130 de la HLPN, DSSN, 14 y 15/03/1984, 968).

Esta declaración se conoció en el mismo momento en que Sapag estaba trabajando para acercar posiciones entre los dos bloques mayoritarios, es decir, mientras llevaba a cabo la estrategia de ubicarse como mediador entre los bloques más numerosos. Luego de que la declaración de la legislatura provincial llegó a sus manos, el senador siguió trabajando en función de la aprobación del proyecto. Sin embargo, en el recinto se mostraría respetuoso del mandato de la legislatura provincial, levantando la disciplina partidaria como valor (E. Sapag, DSSN, 14 y 15/03/1984, 909).

La declaración de la legislatura provincial podía ser entendida como un recurso del gobernador neuquino para influir sobre el voto de los senadores. En

aquel momento, Felipe Sapag tenía gran peso sobre las decisiones de la legislatura provincial. Dicha institución era la encargada de votar cuáles serían los representantes provinciales en el senado de la Nación. Por ello, para los senadores neuquinos resultaba de gran importancia conservar una conducta partidaria disciplinada respecto a la mayoría legislativa. Hasta el momento, no había rupturas en la estrategia partidaria. Estaba prevista la estrategia de generar incertidumbre y dar mayor trascendencia a los votos neuquinos a partir de la mediación entre el PJ y la UCR.

Hasta aquí, la estrategia fue disciplinada y el senador, al continuar con las negociaciones con el PJ y la UCR, desoyó las presiones del gobernador solo por unos días, ya que en el recinto se plegó a la estrategia establecida por el partido. Es decir, la estrategia del partido continuaba siendo homogénea y diseñada en función del escenario político federal, y el senador Sapag solo se corrió un poco del libreto. Sin embargo, este fue el primer antecedente de su indisciplina respecto al mandato del gobernador. A medida que los criterios del senador y su hermano adquirieran mayor distancia, la disputa tendría mayor intensidad y se acercaría al plano local.

Hacia el final del debate, Gómez Centurión, Bloquista de San Juan, reconocía a su bloque como parte de las “bancadas provinciales” que habían mediado de modo voluntario y se expresó a favor de la propuesta de la UCR (C. Gómez Centurion, DSSN, 14 y 15/03/1984, 941). Aun así, la suerte del proyecto ya estaba definida. La composición del voto fue la siguiente: 24 rechazos (20 PJ + 1 MID Formosa + 1 CP Catamarca + 2 MPN) contra 22 a favor (18 UCR + 2 por Corrientes + 2 bloquismo San Juan). Aunque ya se conocía el resultado, antes de avanzar hacia la votación, De la Rúa solicitó una última intervención:

“También quiero decir algo acerca de los señores senadores de Movimiento popular Neuquino y, en especial, del señor senador Sapag, y agradecerles a ellos y a los integrantes de los bloques provinciales el esfuerzo que hicieron en procura de una fórmula común que, al final, no se logró.” (F. De la Rúa, DSSN, 14 y 15/03/1984, 953)

De la Rúa, conociendo el resultado, decidió moderar los comentarios que había realizado sobre los senadores neuquinos, quizás pensando que no era

una buena decisión romper con estos representantes. Los votos neuquinos tendrían importancia en el senado en los próximos años.

Hasta aquí, hemos estudiado el perfil que el MPN construyó en el senado frente a iniciativas ajenas. Esto, como ya dijimos, otorgará mayor relevancia a los votos del bloque neuquino. Lo que queda pendiente es analizar la transformación de la estrategia y de los incentivos del senador, los cuales transitaron del plano federal al provincial. Este será el objetivo del siguiente capítulo, situado en la contienda parlamentaria por el Tratado de Paz y Amistad con Chile tras el conflicto por el Canal de Beagle.



CAPÍTULO 4 – Actores federales y política provincial en el conflicto por el Beagle.

El senado es uno de los espacios más utilizados y concurridos al momento de desplegar la escenificación propia de la democracia moderna. Allí hay actores con gran relevancia, que resaltan sobre el resto; tienen más espacio para sus expresiones y más recursos para difundirlos. Hay un *star system* en el senado que va acompañado de mayor exposición pública, mayor disponibilidad de contratos, de presupuesto y poder de decisión sobre los bloques (aquello que en el congreso de los Estados Unidos se organiza institucionalmente a través del llamado *seniority system*). Es posible caracterizar a Elías Sapag como uno de los miembros del *star system* del senado durante la década del 80', junto con De la Rúa, Berhongaray, Saadi, Menem, Saá y unos pocos más. Su lugar lo construyó tras largos años de carrera en el plenario, comenzando en la década del 60 como un actor de reparto, solo con algunas líneas, aprendiendo el oficio. Para 1983, cuando la vida parlamenaria retornó y eran pocos los hombres con experiencia, comenzó a desarrollar una gran vocación para ser protagonista. La discusión por el Beagle nos ofrece la oportunidad de observarlo en acción.

Aquí no encontramos estrictamente a Sapag como protagonista en la definición de la votación. En cambio, lo que si pudimos advertir es un cambio de estrategia al romper con la disciplina partidaria. El senador comenzaba a dirigir su atención hacia la política provincial, es decir, a elaborar su estrategia en el congreso teniendo en cuenta los conflictos que surgían con su hermano y ya no exclusivamente lo que sucedía en el plano de la política nacional. Este fue el momento en que Elías Sapag comenzó a reorientar los recursos que poseía dentro del esquema político federal hacia un espacio local. También podemos decir que fue aquí en donde surgieron los primeros síntomas de ruptura partidaria. Sin embargo, no era necesario llevar esta división a sus máximas consecuencias ya que aún no estaban en juego los cargos del

gobernador ni del senador. Por otro lado, el proceso de fractura no puede ser caracterizado como lineal ni premeditado por los actores involucrados. Aquel primer cortocircuito de los años 1984-85 generó una distancia cada vez mayor entre los hermanos. Sin embargo, la ruptura, fue un proceso complejo en el que estuvieron implicados diversos factores. Antes de analizar esta disputa, presentaremos una descripción más general del marco en el que se produce la disputa parlamentaria por el Beagle, para luego volver sobre este problema.

4.1 – El conflicto por el Beagle

En la década del 80, junto al proceso de democratización, se redefinió el vínculo de la política con ciertas tecnologías. Esto ocurrió a partir de la masificación de las transmisiones televisivas y del surgimiento de nuevas herramientas de ingeniería electoral (marketing político y encuestas) que permitieron la utilización de información cada vez más precisa sobre las preferencias del ciudadano. El radicalismo fue incorporando estos saberes desde comienzos de la década del 80, y en particular en la campaña que llevó a Alfonsín a la presidencia. Confiado en su papel como único intérprete del pueblo, el peronismo tuvo mayores resistencias al momento de compatibilizar las viejas tradiciones y espacios de la política con un nuevo grupo de profesionales de la política que venían de la publicidad y el periodismo.

La campaña previa a las elecciones presidenciales de 1983 o aquella realizada de cara a la consulta por el Beagle constituyen momentos en donde se puede observar especialmente la conjugación de esos elementos. Alfonsín fue quien mejor se adaptó a este nuevo esquema, dando inicio al uso del marketing político en nuestro país. Luego de ganar las elecciones, Alfonsín decidió continuar dando un lugar central a la TV en la comunicación de sus iniciativas de gestión. Comenzó con la transmisión de su primera conferencia de prensa, la cual tuvo un impacto tan fuerte que marcó la agenda de los diarios y radios al día siguiente. El objetivo del presidente fue el de aprovechar el acontecimiento para llegar a un público masivo de forma directa y, luego de

reconocer su efectividad, se transformó en la herramienta favorita para comunicar y multiplicar audiencias.

En esa lógica, el PEN decidió televisar en directo el debate parlamentario por la “ley Mucci”, ubicando cámaras en el escenario que aquí nos interesa analizar. Conscientes de ese escrutinio público, puede observarse una actitud más exagerada y actoral por parte de los senadores que en otras oportunidades. El tema en cuestión ya auguraba un plenario intenso, pero la llegada de la transmisión en vivo también explica lo acalorado del debate. El uso de la televisión como herramienta política alcanzó aún mayor relevancia en relación a la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile por el conflicto del Canal de Beagle.

La llegada de Alfonsín a la presidencia significó un impulso en el proceso de pacificación con Chile⁴³. Para lograr una solución rápida y pacífica al diferendo fronterizo, el presidente propuso someter a una consulta popular no vinculante la propuesta presentada por el Vaticano en 1980 para firmar un tratado de paz con el país limítrofe. A poco de asumir, el presidente propuso llevar a cabo una consulta popular mediante la cual buscaba obtener el apoyo de la opinión pública⁴⁴. De cara al referendo, la disputa por el Beagle se tradujo en los medios como una contraposición insalvable entre de la UCR y el PJ.

Días antes de la consulta, se llevó a cabo el primer debate televisivo de la democracia argentina. Los contendientes, el canciller Dante Caputo y el senador Leónidas Saadi, expusieron sus posiciones en favor o en contra del

⁴³ El conflicto por el canal de Beagle era sostenido por la Argentina y Chile desde 1888, se trataba de una disputa por la soberanía de las islas dentro del canal y los derechos de navegación. El tema había atravesado numerosas instancias de negociación, ninguna exitosa en términos de la conclusión del problema. En 1971, a través del Compromiso de Arbitraje, ambos países sometieron la resolución del conflicto al fallo de una corte arbitral que debía comunicar su decisión al Reino Unido, árbitro formal de la disputa. El resultado fue el Laudo Arbitral dado a conocer por la Reina Isabel II en 1977, mediante el cual se cedieron los derechos de navegación por las aguas del canal a ambos países pero la mayor parte de las islas, y su derecho oceánico, a Chile. En la Argentina, el gobierno de facto rechazó el Laudo y llevó el conflicto a su punto más álgido cuando, en diciembre de 1978, insinuó la ocupación de las islas. La intervención de Juan Pablo II sirvió para bajar el tono a la disputa y puso en marcha un proceso de mediación que tuvo como coronación la firma del Tratado de Paz y Amistad en noviembre de 1984.

⁴⁴ El uso de esta herramienta, así como la propuesta papal, fue rechazado por el peronismo, salvo por Carlos Menem. Esto marcó el primer acercamiento visible entre el gobernador riojano y el presidente de la nación.

Tratado. El claro ganador del debate fue el canciller⁴⁵. Esta afirmación no está relacionada con la verdad o la calidad de sus argumentos, sino con la imagen que Caputo logró construir. La posición de la UCR salió claramente fortalecida. Finalmente, la consulta fue realizada el 25 de noviembre de 1984 y, con un elevado nivel de participación (70,17% del padrón electoral), la victoria del Sí fue inapelable: el 81,13% de los votantes se inclinó por aceptar la propuesta del gobierno, un 17,24% optó por rechazarla y algo menos del 2% votó en blanco. La consagración del Sí mediante el voto de la ciudadanía y la gran participación electoral fueron los medios que la UCR utilizó para eliminar toda duda sobre la legitimidad de la iniciativa diplomática. Martiarena, durante el tratamiento parlamentario, percibió esta intención e intentó relativizar los resultados:

“en mi provincia estaban inscritos en el padrón 217000 ciudadanos y en listas adicionales aparecían otras 38900 personas, haciendo un total de 255946 electores, sin contar más que a los inscritos en listas adicionales que concurrieron a votar y no a los que no concurrieron al acto eleccionario. Votaron el sí 99 mil personas, y esto significa que sólo el 38,8 % votó a favor del Tratado” (Martiarena; DSSN, 13 y 14/03/1985, 3489)18

Si bien el referéndum no era vinculante, el resultado abrumador empujaría la decisión del congreso hacia el Sí. Un resultado aplastante era la herramienta que Alfonsín buscaba obtener para presionar al bloque peronista en el Congreso, bajo la hipótesis de que estos sentirían cierta incomodidad al ser ubicados en abierta oposición a la expresión de la voluntad popular. Podría argumentarse que el ejecutivo radical tuvo una visión algo ingenua sobre la efectividad que dicha presión podía ejercer. De hecho, los diputados y senadores peronistas no dudaron en denunciar la manipulación del electorado. Para ellos, el referendo no encarnaba una verdadera expresión de la voluntad popular.

El 30 de diciembre de 1984 el Tratado obtuvo media sanción en la cámara de diputados. El debate en la Cámara alta tuvo lugar a mediados de marzo⁴⁶. La sesión fue ríspida e intensa. La UCR fue al congreso con una

⁴⁵ Basta con remitirse a la fuente para entender esta afirmación categórica: <https://goo.gl/WYxsKv>

⁴⁶ Los puntos que estaban en discusión eran relativos a la navegación por el Canal, la delimitación de las fronteras –lo que incluía la definición sobre la propiedad de las islas e islotes- y las instancias de arbitraje en caso de conflicto.

estrategia más incisiva que de costumbre ya que la fuente de legitimidad era clara. Desde el inicio, el PJ denunció diferentes prácticas de la UCR, desde un cambio de mapas hasta un supuesto engaño a la ciudadanía en la campaña por el referéndum. Según el bloque de la UCR, la estrategia del PJ se basaba en dilatar la cuestión y que el Tratado perdiera estado parlamentario. En el arte de extender el debate, quien desplegó sus recursos con mayor efusividad fue J. Martiarena, senador por Jujuy. Según este senador, el resultado de la consulta había sido una construcción propiciada desde los medios y financiada desde los organismos oficiales de gobierno:

“No existió revista, folleto, periódico ni diario de la república que no fuera económicamente asistido por los organismos oficiales para publicar la propaganda que difundía el gobierno. No hubo estación de radiotelefonía en todos los ámbitos de la República que no recibiera las frases, espacios, conversaciones, conferencias suficientes para convencer al cuerpo electoral de la Nación” (Martiarena, DSSN, 13 y 14/03/1985, 3484)

Martiarena argumentaba que la campaña previa al referéndum había sido manipulada, es decir, que la construcción de una opinión pública en torno al tema había sido realizada de forma espuria y dirigida mediante la desinformación a través de los medios de comunicación bajo la dirección de la Secretaría de Información Pública (SIP).

La posición del senador Sapag también fue muy crítica del radicalismo. Sin embargo, a diferencia de Martiarena, la decisión de Sapag de votar en contra tenía la mirada puesta no solo en la disputa entre el PJ y la UCR, si no en su provincia y en los primeros roces familiares con su hermano.

4.2 - Elías Sapag, los motivos de un senador

La sesión tuvo lugar el 13 de marzo de 1985. El día 10 de marzo ya estaban definidos los votos a favor del Tratado de parte del formoseño Vidal, senador del MID que habitualmente no acompañaba a la UCR, así como los votos que correspondían a los representantes correntinos y sanjuaninos:

“...los radicales contarán con el número imprescindible para dar quórum y luego, con uno menos de esa misma cantidad de participantes, se hallarán en

condiciones de imponer el Tratado. El hombre que se suma y se resta al mismo tiempo es el radical Luís León, quien en esa misma Cámara en las sesiones del 20 y 30 de setiembre de 1975 habló en nombre del radicalismo de posiciones en las cuales hoy se mantiene, y que le impiden, asegura, votar el actual convenio.” (Clarín; 11/03/1985, 8)

El senador León, a pesar de la abstención, daría quórum⁴⁷. De todas formas, si bien el número de votos era favorable al radicalismo, la incertidumbre persistía. En votaciones anteriores, la estrategia del MPN para posicionarse de cara a los dos bloques más numerosos le había dado frutos. Sin embargo, comenzaba a operar un cambio en la estrategia del partido debido a que por entonces una ruptura política se estaba gestando. De allí que la estrategia parlamentaria ya no estaría exclusivamente orientada a posicionarse frente a la UCR y el PJ. Se perfilaba como una contienda por los votos en donde el gobernador impulsaba la disciplina partidaria y el senador Sapag bregaba por la independencia de criterio:

“Junto a los radicales (se insiste en que en el momento de votar no estará León) se hallarán los dos senadores correntinos, los dos bloquistas y el neuquino Jorge Solana, cuya decisión de votar por el sí lo acercó más al gobernador Felipe Sapag y lo alejó más del hermano de éste, Elías, quien es el presidente del bloque y se pronunciará por el rechazo” (Clarín; 11/03/1985, 8)

La UCR contaba, en principio, con 23 votos a favor. Persistían las dudas sobre el voto del senador Menem. Se esperaba su apoyo pero también estaba sujeto a la estrategia del bloque peronista, cuyos integrantes sólo bajarían al recinto una vez que el radicalismo hubiese logrado el quórum.

“El Tratado cuenta con el apoyo íntimo del senador Eduardo Menem, quien enfrenta una presión circunstancial –personal y ajena- que ha agravado

⁴⁷Lo que inclina a un senador hacia la defensa, rechazo o abstención en un tratamiento parlamentario puede también encontrarse en el plano de las ideas, la identidad y la cultura, ya que no necesariamente existe un móvil material permanente y absoluto detrás de las decisiones de los actores políticos, tal como lo hemos presentado hasta aquí. En este sentido resulta interesante el caso del senador León, quien fue el único de su bloque que decidió abstenerse en la votación sobre el Beagle. Su posición complicaba la aprobación de la iniciativa de la UCR. León fundamentó su posición apelando al pluralismo hacia el interior del bloque y, con esto, su lealtad hacia la democracia y la nación. Sin exagerar la creencia en lo expresado por nuestra fuente, podemos decir que León estuvo motivado por una dimensión valorativa y una concepción de la democracia que no puede ser dejada de lado, tal como ha sucedido hasta aquí, al intentar definir por qué los senadores votan lo que votan.

sus úlceras estomacales. El jueves último, Menem renunció a su cargo en la vicepresidencia segunda del bloque elevando la nota a Vicente L. Saadi, su titular, después de la reunión en la que mantuvo un choque frontal con el santafesino Celestino Marini, quien, descarnadamente, se opuso a que se hable de cuál sería la estrategia para la sesión por temor a que los radicales se enterasen, lo cual significaba una declaración de desconfianza a Menem, un gesto solo explicable por el estado de tensión que envuelve a los actores” (Clarín; 11/03/1985, 8)

Era público el apoyo del gobernador Menem a la iniciativa radical. Esta instancia marcó el inicio de una relación cercana entre el gobernador peronista y el presidente radical, punto que será también abordado en el siguiente capítulo. Disciplinado, el senador Eduardo Menem sumó su voto para la aprobación del tratado. No tuvo la misma actitud Libardo Sánchez, el otro senador riojano. La cuestión del Beagle generó tensión y puso en duda, por diferentes motivos, la estabilidad de algunas lealtades provinciales arraigadas. El caso de Neuquén no fue una excepción:

“Otro riojano, el senador Libardo Sánchez, vicepresidente del Partido Justicialista en su provincia, que encabeza el gobernador Carlos Menem, se opondrá al Tratado y habrá de desplegar un abanico de razones de carácter histórico y geopolítico, con lo cual aparecerá desoyendo el pedido expresado por el congreso de su partido provincial favorable al sí, pero acatando al consejo nacional que encabeza Oraldo Britos, y que está con el no” (Clarín; 11/03/1985, 8)

Antes de comenzar la sesión circulaban rumores que ponían en duda la presencia de varios legisladores en el recinto. Estos elementos agregaron mayor incertidumbre y dramatismo a la sesión. Saadi, quien acertó su exposición y fue asistido permanentemente por un médico, fundamentó su presencia al comunicar que anteponía el destino de la patria a su salud personal. Los neuquinos también pusieron a circular rumores sobre su presencia en el recinto. La incertidumbre fue aún más intensa cuando comenzó a demorarse el inicio de la sesión. Saadi, aunque enfermo, buscó posponer el debate para lograr que el presidente de la nación comenzara su inminente gira por países americanos sin una importante victoria política bajo el brazo. Para ello, el bloque del PJ denunció la adulteración de los mapas. Martiarena, gran orador, se plegó a la estrategia de Saadi. Lo mismo Sapag, quien fuera

advertido sobre la cuestión en el despacho de Saadi minutos antes de bajar al recinto.

La estrategia funcionó a medias. Menem aceptó retirar su voto afirmativo debido a estas desprolijidades y la sesión demoró poco más de 4 horas su comienzo, pero siguió su curso. Esto incrementó aún más la ansiedad de los radicales. En ese momento, los provinciales -con excepción de Sapag- intentaron nuevamente una mediación, presionando al vicepresidente Martínez:

“¿Van a dar el quórum?, preguntó también nervioso el radical Ricardo Lafferriere, que se encontraba al lado de Martínez, “No”, fue la escueta respuesta de Leconte, que se mantuvo firme en su pedido de realizar una reunión fuera del recinto.” (Clarín, 13/03/1985, 3)

“...cuando el correntino Ricardo Leconte le comunicó esta decisión a Martínez, se vio al vicepresidente de la Nación muy ofuscado decir en voz muy alta: “No vengan ahora con chicanas”.” (Clarín, 13/03/1985, 3)

““Podemos charlar todo lo que ustedes quieran, pero adentro”, insistió Lafferrière. Pero no tuvo respuesta y finalmente tuvo que realizarse la reunión pedida, con lo que se prolongó la ya visible tensión que existía en el ambiente” (Clarín, 13/03/1985, 3)

Finalmente, la sesión comenzó. Durante el debate, Sapag sostuvo que el intento de la UCR de hacer uso de la presión popular no obligaba a los representantes a votar a favor del tratado. Con esto, hacía referencia al diputado Jaroslavsky, quien se habría encargado de “la triste tarea de confundir a la opinión pública y pretender presionar a los legisladores” (Sapag; DSSN, 13 y 14/03/1985, 3231). Desde el comienzo, el senador marcó las diferencias respecto a la UCR: “parecería que los senadores cumplimos con nuestra misión solamente cuando votamos a favor de los proyectos del oficialismo” (Sapag; DSSN, 13 y 14/03/1985, 3231). Sapag rescataba el rol del Poder Legislativo, afirmando que el congreso no era un agente pasivo destinado a ratificar las decisiones del ejecutivo:

“Quiero reiterar que este Honorable Senado no es ni un sello convalidador ni un objeto decorativo que se puede utilizar hoy y dejar mañana, de acuerdo a cálculos matemáticos o conveniencias políticas” (Sapag; DSSM, 1985, 3121)

Lo que intentamos destacar aquí no es una creencia sobre la concepción rígida o idealista de ambos representantes -Sapag y Jaroslavsky- alrededor del rol que corresponde al congreso. Además de deliberar, las instancias legislativas del régimen político pueden cumplir la función de obstruir y vetar iniciativas⁴⁸. Eso es lo que aquí intentamos destacar: la claridad del senador Sapag respecto a su lugar en el recinto, a su estrategia parlamentaria en el plano de la política nacional y al juego político provincial. En su intervención, Sapag se defendía de las presiones de a la UCR, al mismo tiempo que dirigía un tiro por elevación al gobernador provincial. La participación de Sapag en el plenario tenía como destinataria la Convención del MPN -desde donde se había difundido un comunicado que intentaba presionar sobre su voto- y, por supuesto, hacia su hermano el gobernador. Días antes de la sesión, Elías Sapag expresó su posición frente a las presiones de la Convención y al acercamiento del senador Solana al gobernador, fue la primera expresión pública de la ruptura que se gestaba al interior del partido:

“Sapag desoirá un pronunciamiento de la convención de su partido provincial (Movimiento Popular Neuquino) en favor de la aprobación del Tratado. Ayer declaró que “no puede anteponerse la política a la Justicia y La Nación. La libertad de actuar de parte de un legislador es un derecho que se debe respetar y se debe votar de acuerdo a conciencia” (Clarín, 12/03/1985, 7)

La ruptura política entre los hermanos tiene su origen en los eventos políticos de 1983-1985. Una de las causas fue el comportamiento de Elías en el senado. Otra estuvo relacionada con los cambios que se comenzaron a gestar en el partido luego de las elecciones 1985. En aquel año, en elecciones a diputados nacionales, el MPN se encontró con la primera derrota electoral de su historia. . Aquí comenzaba una nueva etapa para el MPN y para el gobierno de Felipe Sapag. Si bien la UCR obtuvo una amplia victoria en todo el país, la caída del MPN se hizo sentir con fuerza en Neuquén.

Como ya hemos señalado, en la década de 1980 se observa una sociedad neuquina más movilizada y sensible a nuevas demandas. La primera reacción de Felipe Sapag fue la de cerrar filas con su círculo más cercano: concentró el poder y las decisiones en el ámbito de la dirección de

⁴⁸ Existe una vasta literatura que aborda y conceptualiza las instancias de veto de los regímenes políticos. Vease Tsebelis, 2006.

emergencias sociales (a cargo de su hija Silvia) y en el Ministerio de Economía, a cargo de Pedro Salvatori, el único con poder de decisión sobre políticas públicas además del gobernador.

Esta reorganización tuvo efectos positivos para el MPN. En primer lugar, en términos de una administración más eficaz de los recursos que sirvió para aplacar el conflicto social creciente. En segundo lugar, observamos que el MPN parecía tener la capacidad de aprender de sus errores y, sin una gran redefinición de su identidad y su discurso político, fue capaz de realizar una lectura favorable de los cambios en la sociedad neuquina y actuar -o administrar- en consecuencia.

Así, por ejemplo, hubo algunas redefiniciones en el plano comunicacional que apuntaban a modificar la cultura política partidaria. Luego de 1985 el gobierno neuquino avanzó fuerte sobre la adquisición de medios de comunicación locales. El gobierno provincial comenzó a entender la lógica comunicacional de una sociedad masiva en donde la estructura partidaria de punteros, referentes, militantes de medio tiempo y amas de casa seguía siendo necesaria pero ya resultaba insuficiente frente a las tendencias de cambio en el plano nacional y global. De este modo, el MPN se ajustaba a un escenario marcado por un salto cualitativo y cuantitativo en la relevancia de los medios audiovisuales en la formación de opinión pública.

Otra marca de la época, al menos en Argentina, fue el impulso democratizante: se revalorizó el pluralismo, el debate parlamentario, la participación política, las consultas populares, la democratización de las estructuras sindicales; se construyó la imagen de una ciudadanía que debatía, que se informaba en los medios y decidía. Este clima democrático también alcanzó a las estructuras partidarias, partiendo en dos al peronismo y, así, un grupo de nuevos y viejos dirigentes que encabezaron una renovación fue tomando control del partido. El MPN sufrió las mismas presiones y se movió en la misma dirección. Desde 1985 empezó a conformarse una línea interna de jóvenes -y no tan jóvenes- dirigentes que, amparados en el clima de época, impulsaron la democratización de las estructuras partidarias. Si bien había viejos dirigentes entre sus filas, se trataba de una nueva generación dentro del

partido que buscaba dirimir las candidaturas mediante elecciones internas. Quien se perfiló como el líder de esta nueva línea partidaria –el Movimiento de Acción política (MAPO)- era el joven intendente de la capital provincial, Jorge Sobisch.

Aquí podemos observar dos elementos relevantes para esta investigación que nacen de tendencias centrífugas, y hasta opuestas si se quiere, pero que, al confluir, modificaron la lógica partidaria y terminaron quebrando en dos al MPN. Nos referimos, por un lado, a este conjunto de jóvenes dirigentes que empujaban la democratización partidarias. Esta tendencia de cambio apuntaba contra la élite del partido: contra el gobernador, el senador y presidente del partido, todos cargos detentados por miembros de la familia Sapag. En segundo lugar, la independencia de criterio y de estrategia política del senador frente al gobernador. Estas dos fuerzas de cambio, que surgen de instancias y posiciones distintas dentro del partido, terminaron por impugnar el liderazgo de Felipe Sapag.

Si nos ubicamos nuevamente en el senado, podemos decir que Elías Sapag, al oponerse a la UCR en la votación por el Beagle, se estaba enfrentando a su partido y, de forma precisa, al gobernador. La estrategia parlamentaria resultó modificada a partir de esta contienda. Aquella estrategia que buscaba dar mayor relevancia a los votos del bloque neuquino, que mostraba un funcionamiento homogéneo y que buscaba mediar las relaciones entre el PJ y la UCR, se transformó y cambió de ubicación.

Para Elías Sapag, de allí en adelante, cobraría especial relevancia el conflicto sería provincial y su estrategia parlamentaria se enfocaría en este plano. Esto significaba un gran problema para el gobernador, ya que el rol de sus senadores era un recurso de negociación imprescindible para el poder provincial en el esquema federal. El otro senador neuquino, Solana, bajó al recinto con la directiva partidaria de votar a favor del proyecto, tal como pedía el gobernador.

Solana pidió la inserción de dos textos en el debate. El primero fue la declaración de la convención partidaria del MPN a favor del proyecto. La

Convención se había reunido para definir cómo votarían los representantes neuquinos en el congreso. Nótese que no fue, como en otras ocasiones, una declaración de la legislatura la que se incorporó al diario de sesiones, sino un documento partidario votado por unanimidad que indicaba a los representantes provinciales que debían dar su apoyo al proyecto⁴⁹. El mensaje iba dirigido al senador Sapag. Buscaban presionar sobre este y asegurar el respeto hacia la disciplina partidaria con su voto. El gobernador pretendiera disciplinar a su hermano anunciándole públicamente que no era más que un representante de la provincia y de su legislatura, institución que definía quién ocupaba el cargo de senador nacional.

La votación fue nominal a pedido de Saadi. El dictamen oficialista obtuvo 23 votos a favor, 22 por la negativa y 1 abstención. Ese 14 de marzo de 1985 fue sancionada la ley de aprobación del Tratado. Dentro de la disputa local, partidaria y familiar, Felipe Sapag parecía salir fortalecido con este resultado. Si bien la aprobación del Tratado parecía una victoria política para Felipe, el mensaje que Elías había enviado el PEN tendría efectividad: el gobernador ya no tenía control total sobre los votos de los representantes neuquinos. Esto debilitaba a Felipe tanto en el plano material como en el simbólico. Si no podía garantizar votos, el gobernador perdía capacidad de presionar al PEN en la demanda por más recursos fiscales, inversiones y transferencias para obra pública. En relación al plano simbólico, el prestigio del liderazgo partidario y provincial de Felipe comenzaba a ser puesta en duda desde el único lugar en que el mito podía ser destruido: la familia.

4.3 – Conclusión

Preguntarse por el modo de actuar de un representante también implica indagar en las motivaciones que este tiene para apoyar o no una iniciativa.

⁴⁹ Los argumentos del documento se apuntaban dentro de la clásica doctrina del MPN, esta vez, adaptada al conflicto con Chile: superar el litigio permitiría el desarrollo de la Patagonia a través de las relaciones con el pacífico, sin dejar de apuntar una crítica hacia el carácter centralista del gobierno argentino que, por desinterés en el resto del país, había tenido que aceptar esta situación mediante la firma de un acuerdo que no era del todo favorable.

Estas razones son numerosas y de distinta índole. Entre ellas, hay factores materiales que influyen sobre la decisión de un senador: la composición de las cámaras, la necesidad presupuestaria o de trazar puentes con el ejecutivo nacional, las ambiciones personales, la posición del partido y la presión de la legislatura provincial o de los gobernadores. Estos últimos suelen considerarse como *veto points* dada su capacidad para obstruir iniciativas parlamentarias mediante el control de votos en las cámaras. Esta hipótesis se encuentra muy difundida en los estudios sobre federalismo argentino ya mencionados, y en su favor puede mostrarse evidencia empírica de considerable magnitud. Así se desprende, por ejemplo, de la actitud de un senador por Santa Cruz cuando, al expresar su posición, simplemente optaba por leer un mensaje del gobernador Arturo Puricelli (Murguía, DSSN, 13 y 14/03/1985, 3302). Sin embargo, tal como vimos en este último capítulo, hay casos que muestran que la apertura del juego político para un senador puede ser más amplia. Esta hipótesis será desarrollada con mayor detenimiento en el último capítulo de este trabajo.

En este capítulo y el anterior desplazamos el foco de la atención desde el plano nacional de la política al de la provincial. Ello nos permite indagar sobre el funcionamiento del federalismo con mayor complejidad. Esta transición comenzó a partir de la modificación en la estrategia parlamentaria de Elías Sapag, que tuvo en el conflicto por el Beagle su punto de inflexión. Este episodio nos permite trazar una primera mirada sobre el ámbito local y explorar los comienzos de la disputa entre los hermanos Sapag. La respuesta del gobernador al rol jugado por Elías Sapag durante el conflicto por el Beagle se advierte en las medidas que tomó en los dos años siguientes: desplazó al senador al cargo de presidente honorario del partido e impuso un sucesor en la gobernación –su ministro de economía Pedro Salvatori- sin mediar consulta con su hermano.

De todas formas, para 1987, el partido ya se sometía a elecciones internas, y de este modo contaba con un mecanismo institucional que facilitaba la expresión de las diferencias en el seno de la organización. Ese año, el Movimiento de Acción Política (MAPO) desafió a la tradicional conducción partidaria, aunque sin éxito. Cuatro años más tarde, el resultado sería distinto.

En 1991, Felipe intentó llevar a su hijo Luis Felipe a la gobernación sin el aval de Elías. Favaro sugiere que esta ruptura partidaria estuvo determinada por una dimensión material: el agotamiento presupuestario que ya no permitía sostener una modalidad benefactora. Nuestro punto de vista es distinto. Consideramos que la disputa involucraba otras dimensiones. Además de la competencia de egos entre los dos hermanos Sapag, el enfrentamiento remite al control del partido y del gobierno provincial. Sin embargo, antes de avanzar sobre el proceso de ruptura partidaria, profundizaremos el estudio de los modos de articulación del plano nacional con el plano provincial. Para ello nos abocaremos al análisis del federalismo fiscal durante la década de 1980.



CAPÍTULO 5 – Federalismo fiscal, recursos e identidad provincial

5.1 – El federalismo fiscal argentino: una introducción.

En el presente capítulo proponemos un recorrido desde escenarios generales de la política nacional hacia elementos más específicos de la política provincial. En dicha tarea se perderá de vista el elenco de actores neuquinos cuya trayectoria venimos observando y que sólo retomamos al final de este capítulo. El hilo que organiza este capítulo es el vínculo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en el plano fiscal durante la década de 1980. En este apartado introductorio describiremos algunas cuestiones y problemas del federalismo fiscal argentino que nos permitirán luego abocarnos al estudio de los modos de organizar el reparto de recursos durante la década de 1980. Para esto último, abordamos el análisis del debate de la ley que estableció un régimen transitorio de coparticipación de los recursos federales durante 1988. Teniendo esta fuente como base, indagaremos en los aspectos salientes y novedosos que, en la segunda mitad del siglo XX, tuvo el debate centralismo – federalismo.

Uno de los grandes problemas que enfrenta todo sistema federal es la dificultad para establecer equilibrios entre las unidades políticas que lo integran. Si bien el espíritu del federalismo remite a producir espacios de autonomía y de equilibrio, en la práctica solo se obtienen puntos de estabilidad temporal entre las unidades políticas que son resultado de la imposición o la negociación. Este equilibrio se crea a través de una serie de imposiciones o acuerdos en torno la representación y el reparto fiscal.

Durante el siglo XIX, la principal arena de conflicto fue militar, es decir, relativa a la conformación de elencos políticos con fuentes de financiamiento y poder de fuego suficiente como para resolver, de algún modo, la tensión entre las unidades políticas provinciales. En el siglo XX, ya con un estado nacional constituido, aun teniendo en cuenta las repetidas irrupciones castrenses, la

resolución de dicho conflicto dejó de lado su dimensión más “guerrera”. Desde entonces, el federalismo argentino comenzó a definir sus rasgos institucionales alrededor de dos dimensiones: una política o electoral -existente ya en el siglo XIX- y una económica o fiscal. Esta última tuvo por objetivo sistematizar el vínculo material entre nación y provincias. La importancia del estudio del régimen de distribución de los recursos fiscales de una nación reside en lo que éste intenta traducir: la forma en que las unidades políticas organizan su financiamiento, planifican la existencia material de sus instituciones de gobierno y promueven la gobernabilidad de una nación.⁵⁰

La coparticipación federal implica dos niveles, uno primario y otro secundario. El primero se relaciona con el porcentaje de la recaudación tributaria nacional que recibe la administración central y el que queda en manos de las provincias. Mediante la coparticipación secundaria se discute, de esta última partida, qué porcentaje de la recaudación corresponde a cada provincia⁵¹. En teoría, el régimen de coparticipación es un elemento que realiza el principio federal, ya que supone un conjunto de reglas claras en el reparto que otorga previsibilidad, disminuye la arbitrariedad del gobierno central y otorga mayor autonomía a las provincias. Es decir, un reparto de los recursos establecido por ley vendría a acabar con la discrecionalidad y las maniobras políticas del gobierno central para obtener, por ejemplo, apoyo político de las provincias en el parlamento. Sin embargo, la experiencia histórica indica que

⁵⁰En 1930 comenzó a organizarse el sistema de reparto de recursos entre nación y provincias a través del primer régimen de coparticipación. La caída del comercio exterior en los años de la Gran Depresión creó incentivos para modificar el sistema tributario, de acuerdo a orientaciones que ya se venían discutiendo desde la década de 1920. A comienzos de la década de 1930 se creó el primer antecedente de la coparticipación federal a través de la ley de Unificación de Impuestos. Hasta ese momento, cada provincia debía ajustar sus gastos a su recaudación, lo cual tuvo como consecuencia la conformación de un grupo de provincias con un nivel de gasto provincial per cápita muy alto y otro muy bajo, así como un grupo intermedio (Porto; 2003).

⁵¹Hacia finales de 1934 se creó por primera vez un mecanismo de distribución primaria y uno de distribución secundaria. La distribución primaria determinó que un 82,5% de lo recaudado tendría como destino al gobierno nacional, mientras que el 17,5% restante se repartiría entre las provincias siguiendo criterios poblacionales, de gastos provinciales, de recursos percibidos y de recaudación en cada jurisdicción. De acuerdo a la opinión de un experto en el tema como Porto, en esa etapa resultó posible reorganizar e imponer reglas complejas pero claras al sistema tributario argentino sin lesionar de manera decisiva los intereses de cada jurisdicción. Por otro lado, estaba prevista para fines de 1938 una modificación de las proporciones de distribución. Sin embargo, este ajuste no llegó a realizarse. Ello parece confirmar una idea muy consolidada en referencia al reparto fiscal en la Argentina: una vez fijado un criterio de distribución de los recursos se vuelve realmente difícil modificarlo por ley (Porto; 2003, 10).

siempre ha habido margen para el reparto discrecional, es decir, para el uso de los recursos tributarios de la nación como herramienta de presión política sobre las provincias. Esto significa que una ley que fija el reparto de los recursos fiscales no implica, necesariamente, la desaparición de las tensiones en la distribución de esos recursos.

Llegando al final de la década de 1950, la Argentina contaba con 22 provincias, varias de ellas creadas durante el gobierno peronista de 1946-55. La creación de nuevas provincias obligó a modificar la distribución primaria y secundaria, así como a tener en cuenta los problemas que planteaba la aparición de jurisdicciones peculiares, esto es, con grandes extensiones de tierra y poca población que, en la literatura sobre el tema, son conocidas como “provincias de baja densidad”⁵². Para 1970, estos distritos poseían un 3,8% de la población total del país pero recibían un 7,9% de los fondos coparticipables. Entre ellas, Neuquén contaba con el 0,7% de la población total y recibía el 1,3% del total coparticipable entre las provincias. Mientras tanto, las “provincias avanzadas”, que concentraban un 72,4% de la población total, apenas recibían el 59% de la masa coparticipable.

El criterio de los regímenes de coparticipación por aquellos años fue redistributivo, es decir, se dirigía a compensar a las jurisdicciones con menor capacidad de recaudar. Si interpretamos este diseño a la luz del enfoque sobre el federalismo argentino de la ciencia política, podríamos decir que dicha forma de reparto estaba dirigida a financiar determinados actores provinciales en función de acuerdos políticos (Gibson y Calvo; 2001, Leiras; 2013). El diseño de reparto fiscal podría traducirse a partir de la necesidad del PEN de obtener votos de los representantes de las provincias de baja densidad en ambas cámaras (salvo, claro, durante los gobiernos de facto).⁵³

⁵² Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

⁵³ Por ejemplo, en la etapa que se abrió en 1973 se creó el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), cuyo antecedente fue el Fondo de Integración Territorial. Este fondo tenía por objetivo manifiesto destinar el 3% del total de la recaudación fiscal a la construcción de infraestructura en las provincias. Sin embargo, teniendo en cuenta el plano de las prácticas políticas y la hipótesis recién mencionada, podemos decir que el fondo fue utilizado como cuenta especial del Ministerio del Interior, es decir, se convirtió en un instrumento que el gobierno nacional utilizaba para sellar acuerdos discrecionales y acentuar la dependencia fiscal de las provincias.

Este capítulo indaga en los acuerdos y las tensiones creadas en torno al reparto fiscal durante la década de 1980. Para ello, presentamos una hipótesis que aspira a dar cuenta de las dos características principales del reparto fiscal en aquella década. Una característica sobresaliente del reparto fiscal durante ese período fue su opacidad, a punto tal que no es posible determinar con precisión la dirección del total de los fondos transferidos. Los estudios sobre el federalismo fiscal argentino coinciden en señalar que las jurisdicciones pequeñas han sido favorecidas en el reparto fiscal. En la década de 1980, sin embargo, no resulta tan evidente que estas jurisdicciones fueran las más beneficiadas. Si además de la coparticipación, tomamos en cuenta las transferencias directas, los regímenes contributivos especiales, el pago de regalías, la obra pública y los recursos del FONAVI, es decir, la totalidad de los recursos fiscales que de una u otra forma el PEN transfiere a las provincias, el mapa del reparto fiscal se vuelve mucho más complejo⁵⁴. En este sentido, para dar una respuesta más acabada a este interrogante es necesario introducir otros elementos analíticos e incorporar otros factores que nos permiten pensar escenarios y acuerdos políticos en momentos históricos concretos. Siguiendo esta línea, la fluidez y dirección de los recursos deja de estar solamente determinada por las características poblacionales o socioeconómicas de cada jurisdicción y aparece ligada a la capacidad de los actores de trazar puentes con el PEN, a las intenciones políticas de dicho ejecutivo y a la influencia de los representantes en el congreso.

El segundo elemento característico refiere a la discusión por el reparto. Este debate tiende a desdibujar las identidades partidarias y realzar la pertenencia provincial de los representantes políticos. Se trata de una discusión que pone en evidencia las tensiones internas en las diferentes regiones y, principalmente, aquella antiquísima disputa entre las provincias del interior y Buenos Aires⁵⁵. Por ejemplo, al situar el debate en las regiones Cuyo y

⁵⁴ ¿Cuándo y cómo podemos considerar que una provincia ha resultado favorecida en el reparto fiscal? Por definición, los representantes de cada estado provincial argumentan siempre desde posiciones que consideran desfavorables. Para pensar una respuesta es necesario considerar cuáles son los recursos fiscales que se tienen en cuenta a la hora de definir si una provincia ha sido favorecida o no en el reparto.

⁵⁵ Al referirnos a Buenos Aires estamos utilizando una categoría nativa para representar a un actor cuya evocación es ambigua. Por lo general, al referirse a Buenos Aires los senadores apuntan sus

Noroeste se advierte la relevancia de un conjunto de actores políticos entre los que se cuentan algunas familias de larga tradición política provincial (Saadi, Saa, Menem). Aun cuando estos actores tenían la misma pertenencia partidaria, su comportamiento sacaba a relucir disputas internas a dicha región. Sin embargo, esas tensiones encontraban resolución favorable cuando el debate resultaba desplazado hacia el eje federalismo-centralismo, es decir, al ubicar la atención en Buenos Aires. Por otro lado, la relación interpersonal que estos representantes de Cuyo y el noroeste lograron establecer con el PEN otorga mayor relevancia a nuestra hipótesis sobre la opacidad del régimen y sobre la necesidad de analizar el esquema de reparto fiscal teniendo en cuenta los movimientos del escenario político en contextos históricos específicos. En consonancia con este punto, resulta necesario prestar atención a un actor al que hasta el momento no hemos puesto en escena: el peronismo, sus líderes provinciales y las tensiones internas que atravesó durante la década del 80.

Si bien la opacidad del régimen de coparticipación y la discusión federalismo-centralismo no fueron rasgos exclusivos de la década del 80, aquí abordaremos la particularidad de ambas dimensiones en ese momento histórico con el fin de acercarnos a los modos de acceso al financiamiento del gobierno neuquino durante ese período.

Al enfocar nuestra atención en este actor sale a la luz un aspecto de relevancia: los principales representantes políticos de Neuquén no debieron enfrentar el dilema de optar entre la defensa de la posición provincial y la obediencia al mandato de un partido nacional. Para el MPN, la identidad provincial coincidía con la partidaria. En todo caso, la disputa era hacia el interior del partido y giraba en torno a cuál era el modo más adecuado de

argumentos hacia el gobierno nacional. En referencia al reparto fiscal, la mención de Buenos Aires refiere también a la provincia en sí y a su gobernación. Por lo menos, en referencia al reparto fiscal durante la década del 80, las referencias a Buenos Aires no incluyen a la Capital Federal, cuyo porcentaje de reparto era cubierto por el gobierno nacional. Esto convertía a la Capital Federal en un actor secundario dentro del reparto, ya que el resto de las provincias no tenían nada que disputar con dicha jurisdicción. Cuando nos remitimos a la disputa centralismo vs federalismo, nos remitimos a un conflicto que luego será bien analizado pero que, a grandes rasgos, incluye a los representantes de algunas provincias patagónicas, de la región Cuyo y Noroeste presentando posiciones opuestas al gobierno nacional y la Provincia de Buenos Aires.

representar a la provincia. En esa tarea, se encargaron de sentar posición en el debate centralismo-federalismo, discusión crucial para ellos.

Resulta necesario tener en cuenta que la coparticipación no representó, durante aquella década, la fuente de financiamiento más relevante para Neuquén. Dada la naturaleza de la provincia, las regalías generadas por la producción de hidrocarburos tuvieron un peso mucho mayor en el plano presupuestario. Es por ello que la disputa de los representantes neuquinos sería por el porcentaje de estos recursos pero también por el acceso a inversiones que permitieran incrementar el potencial industrial de la actividad en el ámbito local, en desmedro del polo petroquímico de Bahía Blanca, en el sur de la provincia de Buenos Aires.

Esto plantea la necesidad de realizar una descripción de los aspectos materiales y de los actores detrás del problema. En primer lugar, nos referimos a YPF, actor clave en la provincia. En segundo lugar, analizamos el rol de los senadores neuquinos en referencia a la cuestión energética. Por último, indagamos sobre las gestiones del gobernador Felipe Sapag frente al gobierno nacional en relación a la dificultad en el acceso al financiamiento público para la provincia. Este problema fue sintetizado en el discurso y la acción política a través del concepto de *federalismo*.

5.2 - Las reformas de 1980

Senador Rodriguez Saa - *las provincias peronistas tenemos "obras públicas 0", y ahora nos enteramos de que las provincias radicales también tienen "obras públicas 0". Entonces, tenemos que cerrar el Ministerio de Obras Públicas.*

Senador Brasesco – *¡Es una buena idea!* (DSSN; 1988)

Al comenzar la década del 80 una serie de medidas de política económica y un conjunto de reformas en el régimen de coparticipación terminaron por disolver el esquema de reparto fiscal entonces en vigencia. Durante 1984, el gobierno del presidente Alfonsín planteó como objetivo la reducción de la emisión monetaria como herramienta para bajar la altísima inflación a niveles inferiores al 100% anual y una disminución en el déficit fiscal del 14% al 4% del PBI. Esto abriría una serie de tensiones en la relación entre Nación y provincias, aunque este no era el único problema que enfrentaba el presidente. Al tiempo que temía perder el apoyo de la ciudadanía, comenzaban a surgir disconformidades por parte de los actores corporativos, tanto sindicales como patronales.

Para completar la escena también es necesario tener en cuenta la situación del país en el plano internacional. Allí el factor decisivo era la abultada deuda externa y, en relación a ella, el vínculo con los Estados Unidos y con los organismos internacionales de crédito. En junio de 1984, Alfonsín tenía que decidir sobre la legitimidad de la deuda. Esto implicaba acordar con los organismos internacionales de crédito y aplicar una política económica más ortodoxa o perder el respaldo de los organismos de crédito en un escenario en que se requería un financiamiento cercano al 12% anual del PBI.

A poco de asumir, Alfonsín fue moderando sus críticas a Reagan con el objetivo de ganar el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Este acercamiento hacia el gobierno norteamericano y los organismos de crédito incluyó, hacia septiembre de 1984, una devaluación de la moneda, una reducción de la emisión monetaria y del gasto gubernamental, así como el aumento de las tarifas públicas. Todo ello provocó una mayor contracción de la actividad económica, un nuevo impulso a la espiral inflacionaria y un descenso del poder adquisitivo de los salarios (Masi; 2014, 133). Dado el incremento de la inflación y el desajuste fiscal, una misión evaluadora enviada por el FMI señaló el fracaso de las decisiones tomadas por el gabinete económico, lo cual condujo a la suspensión del desembolso de fondos estipulados para febrero de 1985, agudizando el desequilibrio fiscal y precipitando la renuncia del ministro de economía, Bernardo Grinspun.

Estas medidas de política económica en el marco de la crisis de la deuda latinoamericana, la suba en las tasas de interés y la depreciación del peso, así como el descenso en los precios de los principales bienes exportables de la Argentina desde 1981⁵⁶, impactaron negativamente en la negociación que entraña el federalismo fiscal. Por el efecto inflacionario, las partidas presupuestarias con destino a las provincias perdían su valor. De forma simultánea, la contracción de la actividad económica impedía alcanzar los objetivos de recaudación fiscal para respaldar las transferencias estipuladas entre nación y provincias. Por otro lado, el intento de reducir el déficit fiscal también impactaba sobre dichas transferencias. La brecha presupuestaria entre lo que las provincias requerían y lo que recibían fue compensada con aportes del tesoro nacional (ATN). Este último recurso estaba previsto para cubrir necesidades financieras coyunturales de las provincias, pero poco a poco se fue generando un desequilibrio en las cuentas provinciales y los ATN comenzaron a reemplazar al régimen de coparticipación. Para 1984, por cada 1 peso que recibían las provincias a través de la coparticipación, obtenían 2 pesos por ATN⁵⁷. Este escenario generó tensión entre los actores y condujo a la bancarrota del régimen de coparticipación en 1984. Desde entonces, la Argentina dejó de tener un instrumento legal y estable mediante el cual definir los porcentajes de reparto por coparticipación.

Este vacío legal fue subsanado, de forma temporal, con la sanción del presupuesto nacional en 1985. Sin un marco institucional estable, el gobierno nacional intentó organizar la situación de la siguiente manera: a medida que los fondos ingresaban al tesoro nacional, las transferencias a las provincias se realizaban diariamente a través del Banco de la Nación. Con esto desaparecía completamente toda idea de transparencia y previsibilidad en el reparto. Frente a la imposibilidad del congreso en relación a la elaboración de un acuerdo para poner en funcionamiento un régimen de reparto fiscal, la resolución del conflicto se trasladó a los acuerdos entre los poderes ejecutivos. Ello incrementó la importancia de las negociaciones entre presidente, gobernadores y congreso.

⁵⁶ El precio internacional de los granos descendió un 48,05% entre el 80 y el 86.

⁵⁷ Según un estudio elaborado en el congreso, en 1984 se había girado desde la Secretaría de Hacienda a las provincias un monto de 94000 millones de pesos por la coparticipación y 122000 millones de pesos para los aportes del tesoro nacional (DSSN, 1985, 738)

Los ATN, fijados de forma unilateral desde el PEN, se convirtieron en una herramienta política del ejecutivo para llevar adelante proyectos en el congreso. Según Alberto Porto, especialista en el tema, este hito marcaría la consolidación del federalismo coercitivo y la dependencia fiscal de las provincias (Porto; 2003, 47). La dependencia fiscal y la negociación constante de las transferencias permitieron resolver las tensiones entre nación y provincias durante los pocos años en que, gracias al Plan Austral, la economía retomó cierta normalidad. Este nuevo plan económico logró bajar drásticamente los niveles de inflación hacia mediados de 1985, llevando el IPC de 30,5% en junio, a 6% en julio y 3% en agosto (Tedesco, 1999, 104)⁵⁸. La abrupta caída de la inflación produjo una elevación del valor real de los salarios que fue causa de una reactivación del consumo y de la actividad económica. La elevación de los aranceles de exportación y un nuevo esquema de recaudación fiscal, junto con los efectos antes mencionados, dieron como resultado la disminución del déficit fiscal a poco menos del 6% del PBI hacia finales de 1985 y un aumento de los ingresos fiscales del 5% del PIB, así como un aumento de las reservas y un alivio de la balanza de pagos.

Este fue el contexto en el que se discutió un nuevo régimen de coparticipación. Se llevaron a cabo negociaciones, plenarios de los ministros de economía, reuniones de gobernadores; incluso se firmó un convenio transitorio para resolver el reparto de recursos durante 1986. La apertura de las negociaciones solo sirvió para poner en evidencia la imposibilidad de destrabar los conflictos de interés entre las provincias y el gobierno federal. Porto sugiere que la imposibilidad de resolver este tipo de conflictos está relacionada con los privilegios recibidos por las “provincias rezagadas” y “de baja densidad poblacional”. Estas, al gozar de un aporte per cápita favorable, se resistían a la modificación de las reglas de juego.

Sin embargo, como podremos observar en el análisis del debate parlamentario de la Ley 23548/88, los alineamientos frente a la negociación de un nuevo régimen de reparto no estuvieron necesariamente determinados por esta distinción entre grupos de provincias, así como tampoco por estrictas

⁵⁸ IPC que acumulaba un total de 402,53% en el 1er semestre de 1985.

lealtades o mandatos partidarios. En rigor, el escenario se compuso de un modo mucho más complejo. En línea con lo sostenido por Porto, sí se observa que cada grupo de provincias defiende de manera sistemática un determinado criterio de reparto: las provincias más pobladas intentan definir los porcentajes de coparticipación secundaria en forma directamente proporcional a su población, mientras que las de baja densidad lo hacen en proporción indirecta a dicha propiedad. Finalmente, tenemos un tercer grupo que intenta dar mayor relevancia a un criterio de reparto favorable a las provincias más atrasadas en términos de bienestar y desarrollo económico. En este grupo se ubican algunas de las jurisdicciones que Porto califica como “intermedias” o “rezagadas”.

Cuadro 1 - Coparticipación per cápita (total gobiernos subnacionales= 100)					
	1960	1972	1973	1985-1987	1988-89
Gobiernos subnacionales	100	100	100	100	100
Avanzadas	84	82	74	72	65
Capital Federal	84	37			
Provincia de Bs.As.	77	87		65	51
Santa Fe	97	96		83	91
Córdoba	89	91		86	92
Mendoza	115	124		89	87
Baja Densidad	194	208	215	194	192
Chubut	171	201		187	150
Santa Cruz	333	400		302	344
La Pampa	175	214		200	226
Río Negro	140	155		168	165
Neuquén	240	186		187	178
T. del Fuego	-	300			
Intermedias	134	128	132	133	149
San Juan	139	150		139	182
San Luis	156	175		197	267
Entre Ríos	100	111		106	135
Tucumán	105	112		124	122
Salta	143	145		158	145
Rezagadas	143	144	161	169	190
La Rioja	200	200		258	317
Catamarca	213	200		236	332
Corrientes	152	163		142	141
Jujuy	192	192		151	173
Misiones	139	126		147	140
Chaco	115	113		162	178
Santiago del Estero	104	110		179	174
Formosa	144	140		205	308
Fuente: elaborado por A. Porto (1987, 2003) en base datos de la Secretaría de Hacienda.					

En julio de 1985, el PJ junto con el bloquismo, el MID y un representante del MPN, Elías Sapag, presentaron un proyecto para definir un régimen transitorio de coparticipación de recursos fiscales. En esa ocasión, los senadores peronistas afirmaron que los porcentajes de transferencias habían nacido de un acuerdo entre los titulares del ejecutivo nacional y los gobernadores realizado el 8 de enero de ese año. Juan Trilla, senador radical por la Capital Federal, intentó posponer el tratamiento del proyecto para que la cuestión fuese resuelta por el ministro de economía en conversación con los gobernadores (J. Trilla; DSSN, 3/07/1985, 733)⁵⁹. Esta iniciativa parlamentaria puede ser entendida como el modo que encontraron los gobernadores y senadores peronistas de ejercer presión sobre el presidente y su gabinete para negociar el reparto fiscal.

Tras la aprobación del régimen transitorio en el senado, comenzaron las negociaciones directas entre el ejecutivo nacional y los gobernadores para fijar las transferencias mediante la ley de presupuesto y de mecanismos discrecionales. En marzo de 1986 se firmó el Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias (CFTDRFP) entre el gobierno nacional y las provincias. Este esquema funcionó entre 1986 y 1987. Con ello, la iniciativa parlamentaria de un régimen transitorio de coparticipación no volvió a ser tratada hasta 1987.

La inexistencia de un régimen de reparto establecido por ley y la discrecionalidad en las transferencias fueron recursos que el presidente utilizó para contrarrestar el poder de los gobernadores. La inestabilidad económica influía negativamente en la capacidad para establecer acuerdos duraderos. Así se fue configurando, durante 1985, un esquema de intercambio de favores y de negociación individual entre el PEN y los gobernadores que aseguraba la transferencia de fondos. Pero los conflictos entre nación y provincias durante 1985-1987 terminaron por convencer a buena parte de los actores políticos de

⁵⁹ La UCR mostraba cierta expectativa sobre los efectos del Plan Austral en relación a la inflación y la estabilidad monetaria, lo cual permitiría un cumplimiento más ordenado de los acuerdos con las provincias. El partido oficialista dio quórum bajo la expectativa de que pronto se trataría en el congreso un régimen de coparticipación duradero. Con dicha actitud buscaban la colaboración del bloque Justicialista en el tratamiento futuro de esta iniciativa.

la necesidad de establecer un régimen que otorgara mayor estabilidad al reparto.

En 1988 se logró sancionar un régimen transitorio a través de la Ley 23548. A primera vista, este acuerdo reflejaba la presión de los 14 gobernadores peronistas que, ya desde 1984, solicitaban el aumento de las transferencias hacia las provincias. Si el presidente optaba por desconocer sus demandas, los gobernadores peronistas desoían los objetivos de política económica nacional y expandían el empleo público provincial y a la vez daban apoyo a toda iniciativa parlamentaria que presionara sobre el presupuesto nacional.

Sin embargo, interpretar el problema de la coparticipación a partir de una perspectiva centrada en la oposición entre partidos políticos resulta insuficiente. Al momento de negociar el reparto fiscal, las identidades partidarias entraban en fuerte tensión con la pertenencia territorial de los representantes. Esto significa que, en relación al tratamiento de la Ley 23548/88, no estamos frente a un conflicto que pueda explicarse mediante el trazado simple de una línea entre peronistas y radicales.

Entre el 22 y el 23 de diciembre de 1987 se desarrolló la discusión sobre el régimen de coparticipación en la cámara de diputados. El antecedente fue el proyecto presentado en el senado dos años antes, al que la cámara baja introdujo grandes modificaciones. A diferencia del proyecto tratado en 1985, el de 1987 había sido acordado entre los bloques de la UCR y el PJ. En la iniciativa colaboraron el gobierno nacional y la mayoría de los gobiernos provinciales. El proyecto fue redactado por los ministros de hacienda de diferentes provincias en conjunto con el PEN. Se preveía que este nuevo régimen transitorio entrara en vigencia en enero de 1988 y se mantuviera en vigencia por dos años, con prórroga automática en caso de que el congreso no hubiera formulado una nueva propuesta. El proyecto establecía una coparticipación primaria en donde el 42,34% de lo recaudado impositivamente quedaría para el tesoro nacional y el 54,66% tendría como destino a las provincias que, en consecuencia, veían incrementada la masa de coparticipación secundaria, ya que hasta entonces sólo recibían el 51,5%. Un

2% de la recaudación se destinaría al recupero del nivel relativo de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, a partir de la premisa de que no habían sido favorecidas por regímenes previos.⁶⁰⁶¹

El Proyecto estipulaba que las provincias renunciaban a iniciar acciones legales relativas a lo sucedido con el reparto fiscal en los tres años previos. Con este artículo, el PEN cubría su espalda en relación a futuras denuncias por discrecionalidad o falta de liquidación de los importes que se había comprometido a transferir. Ello era importante por el elevado grado de discrecionalidad de esa etapa del reparto⁶². En 1985 la distribución de recursos fiscales se había definido siguiendo las proporciones de lo que había sido el reparto en 1984. En 1986 y 1987 el reparto se realizó mediante un Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales que fue firmado por el Poder Ejecutivo de cada provincia a propuesta del PEN en marzo de 1986⁶³. Los coeficientes de distribución secundaria de la ley de 1988 se

⁶⁰Esta iniciativa tenía origen en una reserva que hicieron las provincias mencionadas y que fue incluida en el CFTDRFP:

“ANEXO II – RESERVAS Este texto contiene las reservas planteadas por algunas de las Provincias y forma parte integrante del Convenio Financiero Transitorio firmado en la fecha. Buenos Aires, marzo 11 de 1986.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES: a) La Provincia de Buenos Aires formula expresa reserva con respecto al pro-rateador fijado por el artículo segundo Anexo I en virtud de resultar significativamente inferior el que le correspondía por la Ley 20.221 (28,2532%) y al que surge del proyecto de ley de Coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (23,9 por ciento). No obstante, con la reserva señalada, se suscribe el presente Convenio en virtud de la transitoriedad del mismo y por lo prescripto en el artículo noveno del presente.

PROVINCIAS DEL CHUBUT, NEUQUEN Y SANTA CRUZ: Las Provincias Patagónicas del Chubut, Neuquén y Santa Cruz, al adherir a la presente acta expresan que por ser productoras de hidrocarburos sus recursos financieros han experimentado, en términos reales, un sensible desfinanciamiento a partir de 1984 y por lo tanto gestionarán ante la Secretaría de Hacienda de la nación el reconocimiento de esa situación.”

⁶¹ Por último, con el 1% restante se constituía el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional en la órbita del Ministerio del Interior, que era designado como el agente encargado de su asignación. Esta dependencia debía informar trimestralmente al congreso sobre el destino de dichos fondos. Con este mecanismo, el congreso intentaba prevenir la opacidad y, más que nada, la discrecionalidad en el reparto. Este Fondo venía a reemplazar al Fondo de Desarrollo Regional estipulado por la Ley 20221. Por último, se ratificaba el funcionamiento de la Comisión Federal de impuestos (organismo que, en su composición, favorecía a las provincias con mayor participación en el reparto) y se establecía que, de aquel porcentaje del reparto correspondiente al gobierno nacional, habría partidas para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego en consonancia con sus niveles históricos de coparticipación.

⁶² Visible en el hecho de que resulta prácticamente imposible armar el mapa del reparto fiscal en ese bienio.

⁶³ Artículo 1ro del Convenio: Durante el ejercicio fiscal 1986, la nación destinará a la provincia, un nivel de financiamiento igual, en términos reales, a la anualización del segundo semestre de 1985, mediante la transferencia de \$a2640160000 a valores corrientes del cálculo de gastos del proyecto de

tomaron de las propuestas que la mayoría de los ejecutivos provinciales habían hecho al firmar dicho convenio en 1986, teniendo en cuenta las observaciones realizadas por los representantes de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz.

Coparticipación secundaria entre 1986 y 1988						
Jurisdicciones*	Población 1980	% del total de población	% recibido 86-87 (CFTDRFP) (1)	Relación % recibido 86-87 / población (2)	% recibido 88 (Ley 23548)	Relación % recibido 88 / población (2)
Buenos Aires	10.865.408	43,6	17,54	0,40	19,93 + 1,5701 (3)	0,45 + 0,03
Santa Fe	2.465.546	9,8	9,99	1,01	9,28	0,94
Córdoba	2.407.754	9,65	9,56	0,99	9,22	0,95
Chaco	701.392	2,8	5,43	1,93	5,18	1,85
Entre Ríos	908.313	3,64	5,32	1,46	5,07	1,39
Tucumán	972.655	3,89	5,18	1,33	4,94	1,26
Mendoza	1.196.228	4,79	4,14	0,86	4,33	0,90
Sgo. del Estero	594.920	2,38	4,5	1,89	4,29	1,80
Salta	662.870	2,65	4,17	1,57	3,98	1,5
Corrientes	661.454	2,64	4,03	1,52	3,86	1,46
Formosa	295.887	1,17	3,96	3,38	3,78	3,23
San Juan	465.976	1,86	3,68	1,97	3,51	1,88
Misiones	588.977	2,35	3,59	1,52	3,43	1,45
Jujuy	410.008	1,63	3,06	1,87	2,95	1,80
Catamarca	207.717	0,82	2,99	3,64	2,86	3,48
Río Negro	383.354	1,53	2,63	1,71	2,62	1,71
San Luis	214.416	0,85	2,48	2,91	2,37	2,78
La Rioja	164.217	0,64	2,25	3,51	2,15	3,35
La Pampa	208260	0,82	2,04	2,48	1,95	2,37
Neuquén	243.850	0,98	1,28	1,3	1,54 + 0,1433 (3)	1,57 + 0,14
Santa Cruz	114.941	0,46	1,09	2,36	1,38 + 0,1433 (3)	3 + 0,31
Chubut	263.116	1,05	1,09	1,03	1,38 + 0,1433 (3)	1,31 + 0,13
Total	24.882.433	100	100		100 + 2	

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras expresadas en la Ley 23548, el Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias de 1986 (CFTDRFP) y datos del INDEC.

*No se incluye la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ni al territorio nacional de Terra del Fuego debido a que los gastos de ambas jurisdicciones formarían parte de aquel porcentaje de coparticipación primaria correspondiente al gobierno nacional. La inclusión de ambas jurisdicciones solo modifica levemente el resultado de los cálculos exhibidos.

1 Refiere al porcentaje recibido por cada jurisdicción a partir del Convenio Financiero Transitorio firmado por el gobierno nacional y las Provincias que establecía una forma de reparto frente a la inexistencia de un régimen de coparticipación.

2 En ambas columnas se establece la relación entre la cantidad de población de cada jurisdicción y el % recibido a través del Convenio Financiero Transitorio en 1986/87 y de la ley de Coparticipación a partir de 1988.

3 El porcentaje que aparece mencionado por separado tiene origen en el Art. 3 inciso C de la Ley 23548/88 mediante el cual se establecía un 2% extra en concepto del recupero del nivel relativo de 4 jurisdicciones.

Para entonces, comienzos de 1988, existía cierta premura de parte de los gobiernos provinciales por arribar a un acuerdo. Ya había comenzado un nuevo año y todavía no se había logrado definir el régimen de liquidación de los recursos fiscales. Entre el 7 y el 8 de enero se llevó a cabo una sesión especial

presupuesto nacional para 1986. El acuerdo por esta cifra no afectaría a las restantes partidas que implican aportes específicos adicionales a las provincias y que están previstas en el proyecto de presupuesto nacional 1986.

en el senado para tratar la nueva versión del proyecto. Las elecciones de 1987 no habían alterado la composición de esta cámara. Se trataba, por otra parte, de un recinto donde primaba un tono moderado en el debate que contrasta con la efervescencia de los primeros plenarios de 1984.

La sesión especial puso de relieve el afianzamiento de un estilo de debate marcado por la argumentación moderada, a tono con la cultura y la práctica política democrática entonces tan valorada. A ello también contribuyó que ya se había acordado lo que se iba a votar: el proyecto había sido acordado entre los principales bloques. Los acuerdos eran demasiado amplios para poder ser vetados por alguna bancada provincial. Algunos representantes se mostraron apurados por terminar la sesión y abandonar el recinto. A diferencia de lo que había sucedido al momento de debatir proyectos con fuerte contenido simbólico como la “ley Mucci” o el Código de Justicia Militar, no había barras partidarias y la atención ciudadana no estaba puesta en el plenario. Aparte de los cronistas parlamentarios habituales, había poca presencia de los medios. Todo ello contribuyó a que en este debate del verano del año 88 las impugnaciones y denuncias se realizaran con un tono menos acusatorio y moralizante que en debates previos.

El radical Trilla fue el encargado de abrir la sesión. En su exposición mencionó, a grandes rasgos, los criterios sobre los cuales había sido delineada la coparticipación secundaria: la población en proporción directa, la densidad de población en proporción inversa y la brecha de desarrollo (DSSN; 7 y 8/01/1988, 2379). En su presentación, Trilla comenzó a dar visibilidad a la cuestión central: la disputa entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. El senador llamó la atención sobre un acuerdo previo por el cual las administraciones provinciales no aumentarían su planta de empleados. Según el representante radical, dicho acuerdo no había sido tenido en cuenta y, como parte de la negociación para establecer un nuevo régimen de reparto fiscal, las provincias debían comprometerse por ley a informar regularmente a la Secretaría de Hacienda sobre la cantidad de empleados de cada administración, así como a prescindir de nuevas contrataciones (DSSN; 7 y 8/01/1988, 2382).

Por otro lado, Trilla comunicó los elementos de la recaudación y el reparto fiscal: los derechos por importación y exportación no serían incluidos, ni los impuestos a crearse con fines específicos. Entre los “aportes explícitos” del gobierno nacional se incluían la coparticipación secundaria –el único ítem en debate- y los fondos especiales, así como también los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) o las regalías por producción minera o de hidrocarburos. Por último, se destacaban los aportes implícitos, referidos a aquellos aportes realizados a regímenes impositivos especiales tales como la promoción industrial que beneficiaba a Catamarca, La Rioja, San Luis y, un poco más tarde, a San Juan.⁶⁴

Las elecciones de 1987 no alteraron la orientación ni la composición política de los bloques de los partidos provinciales de Corrientes, Neuquén y San Juan. En el debate, el único integrante de estos bloques que marcó una posición disidente y votó en contra del proyecto fue el ex gobernador correntino José Romero Feris⁶⁵. Este llamó a evaluar el reparto teniendo en cuenta el total de la recaudación fiscal y no solo la parte coparticipable. Tomando la totalidad de lo recaudado, sugería Romero Feris, la nación percibía el 72% de los recursos, quedando el 28% para las provincias (DSSN, 1988, 2386).

Con este razonamiento, el legislador correntino intentaba desarmar el argumento de que, con la nueva ley, las provincias ganarían terreno frente al gobierno nacional. También acusó a radicales y peronistas de haber acordado los porcentajes de reparto sin convocar a los bloques minoritarios y de impedir el debate sobre los criterios utilizados para definir la coparticipación secundaria (Romero Feris; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2385).

La oposición de Romero Feris se explica por cuanto este nuevo reparto no favorecía a la provincia de Corrientes, que pasaba de una participación del 4,03% a una del 3,86%. La misma decepción expresó Leopoldo Bravo,

⁶⁴ En septiembre de 1984, estas 4 provincias habían logrado un acuerdo que las favorecía a través de la Ley 23084/84. Esta ley extendía el plazo de aplicación del régimen de beneficios tributarios que buscaban dar impulso a la promoción industrial de estas provincias. Este fue uno de los costosos acuerdos del PEN con estos caudillos del PJ y que resultó difícil sostener durante el 1er semestre de 1985.

⁶⁵ La posición de este senador representaba al bloque que habían formado los legisladores correntinos luego del Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes.

bloquista sanjuanino, aunque votó a favor del proyecto (Bravo; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2390).

A diferencia de lo sucedido con estos bloques provinciales, los representantes neuquinos sí fueron parte de la negociación. El senador Jorge Solana comenzó presidiendo la sesión y, una vez sentado en su banca, expresó cierta premura, mediante mociones, para cerrar el debate y pasar a votar. Consecuente con los deseos del gobernador Felipe Sapag de trazar puentes con el gobierno nacional, Solana tomó una actitud de abierto apoyo a esta iniciativa. Neuquén había logrado un ingreso extra en concepto de coparticipación que, sin embargo, no era el aspecto del reparto fiscal más relevante para la provincia. Como veremos luego, su compañero de bloque, Elías Sapag, adoptaría una posición más ambigua.

Quien continuó en el uso de la palabra fue el radical Hipólito Solari Irigoyen. Este representante de Chubut, aun comportándose de forma disciplinada respecto al mandato partidario, formuló algunas críticas. En este sentido, se refirió al beneficio obtenido por provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe en la composición de la Comisión Federal de Impuestos (Solari Irigoyen; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2388). Su exposición permite marcar las características particulares del tratamiento de los proyectos que definen el reparto fiscal, en donde las lealtades partidarias se sostienen al mismo tiempo que se desdibujan, es decir, se observa una tensión entre la representación territorial y la pertenencia partidaria.

La expresión más clara de esta tensión se observa en la intervención de Adolfo Gass, senador radical por la provincia de Buenos Aires. Si bien acompañó el proyecto, Gass puso de relieve la posición desfavorable de su provincia en relación al reparto fiscal, pese a que para entonces la provincia respondía a una administración de signo opuesto. La argumentación de Gass puso el acento en que, históricamente, Buenos Aires había resultado desfavorecida en la coparticipación y que esa situación se había acentuado por la inmigración interna hacia la provincia, así como por las decisiones del gobierno nacional. Gass señalaba que este retroceso se había dado durante una administración radical:

“En 1984, el gobierno constitucional establece el porcentaje en el 17,24 por ciento, hasta ese momento el más bajo de toda la historia en lo que se refiere a la coparticipación de la provincia de Buenos Aires. No obstante, en 1985, ese porcentaje baja aún más, llegando al 17,03 por ciento. Arribamos así a 1986 y es entonces cuando se dan cuenta de lo que está ocurriendo en la provincia de Buenos Aires, donde recibimos responsablemente a casi toda la República en el conurbano” (Gass; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2401)

Gass sentó posición a favor del criterio de reparto que daba relevancia a la cantidad de población y respondió a las impugnaciones de Berhongaray⁶⁶. El caso de este senador pampeano también revela la tensión entre pertenencia partidaria y territorial. Figura de peso en el recinto, Berhongaray había sido un férreo defensor de todas las iniciativas presentadas por la UCR. En esta oportunidad también respetaría la disciplina partidaria pero sería muy crítico con el proyecto y con la Secretaría de Hacienda, llegando a demandar que el PEN enviase un informe anual detallado del gasto realizado en cada una de las provincias. Berhongaray quería saber cuáles eran las jurisdicciones favorecidas por el poder central vía el régimen de coparticipación y, a la vez, complementar esta información con otra referida a la cantidad de recursos manejados por fuera de ese régimen (Berhongaray; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2397). De este modo, el senador oficialista ponía en evidencia la opacidad del régimen de reparto en esos años de alta inflación y distribución discrecional.

Este fenómeno plantea un interrogante a los estudios sobre el federalismo fiscal que sostienen que el ejecutivo nacional tiene preferencia por las jurisdicciones pequeñas en el reparto fiscal. Si bien es cierto que, tal como se ha establecido en muchos trabajos, las demandas presupuestarias de las jurisdicciones más pequeñas son más fáciles de satisfacer para el ejecutivo nacional (Porto; 2003, Gibson y Calvo; 2001, Leiras; 2012) nos interesa aportar dos elementos a la discusión. Está claro que la definición del régimen de coparticipación no favoreció a Buenos Aires durante la década del 80. Empero, no resulta evidente que la distribución total de los recursos fiscales haya beneficiado de igual manera a todas las jurisdicciones más pequeñas⁶⁷. Tal

⁶⁶ Este había sostenido que, provincias como Buenos Aires, eran beneficiadas con un reparto que transcurría por fuera de la coparticipación.

⁶⁷ Por definición, los representantes de cada jurisdicción construyen un discurso en donde se sostiene la idea de que no se los favorece con el reparto. Para justificar esto, utilizan información parcial: algunos ponen el acento solo en la coparticipación -cuando su jurisdicción es favorecida por algún otro sistema de reparto- mientras que otros llaman la atención sobre la totalidad de los recursos

como expresan los datos en el cuadro 2, la relación entre lo que Buenos Aires recibía por coparticipación per cápita seguía siendo desfavorable para esta jurisdicción. Este dato indicaría que el sacrificio fiscal de Buenos Aires estaba destinado a asegurar la gobernabilidad a partir del flujo de recursos fiscales hacia otras provincias. Sin embargo, algunos representantes hicieron una lectura diferente al destacar que, por fuera de la coparticipación, existían ítems en el reparto que favorecían notoriamente a la principal provincia argentina.⁶⁸

Es por ello que, para completar el panorama de las transferencias, debemos tener en cuenta ciertas jurisdicciones que no recibían un gran caudal de recursos coparticipables pero que ingresaban recursos mediante otros regímenes. Neuquén es el caso de una jurisdicción pequeña de baja densidad poblacional que -de manera episódica- ha contado con gran disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, este tipo de jurisdicciones rara vez lograban el apoyo de la administración central al momento de recibir créditos y partidas para promover la industrialización de los procesos de explotación de sus recursos naturales. En este punto, las jurisdicciones pequeñas solían chocar con el poder de la administración central, menos entusiasta de la idea de financiar proyectos de desarrollo productivo local de dudosa viabilidad. Aportaban recursos naturales pero no les resultaba tan sencillo recibir fondos con los que intentar agregar valor a los mismos.

Por supuesto que esto no siempre fue así, toda vez que ciertas jurisdicciones gozaron del apoyo del gobierno nacional para la radicación de industrias, vía regímenes de promoción industrial. Ello sucedió en los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis⁶⁹. En consecuencia, aquí no

fiscales disponibles -cuando la definición del porcentaje de coparticipación ha dejado satisfecha la demanda de la provincia representada-. En síntesis, "lo favorable" aparece como un concepto vacío que se llena de contenido en función de quién lo enuncia.

⁶⁸ Por otro lado, el hecho de que los ministerios y secretarías, entendidas como fuentes de recursos, estén situadas en la Ciudad de Buenos Aires es otro elemento a tener en cuenta. Aunque sea solo por una cuestión geográfica, los gobernantes de la provincia de Buenos Aires tienen mayor cercanía con los funcionarios del ejecutivo nacional que poseen disponibilidad presupuestaria. Esta facilidad para el contacto es la que permite a un representante de Buenos Aires presentar sus demandas como más urgentes que las de otras jurisdicciones. No resulta fácil cuantificar esta influencia, pero veremos algunas representaciones de este aspecto en el siguiente apartado.

⁶⁹ Podríamos decir que aquel impulso a la radicación de industrias en Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis estuvo dado por la necesidad de generar actividad económica en provincias de bajo

seguimos aquella hipótesis en donde las jurisdicciones más pequeñas resultan, por definición, favorecidas en el reparto fiscal. Además de los factores estructurales ya mencionados, ello depende de los ítems del reparto analizados, al escenario político en un momento histórico concreto y al mapa cambiante de alianzas, así como a la habilidad de determinados actores para trazar puentes con el ejecutivo nacional. El rol de los representantes de Catamarca, La Rioja y San Luis resulta ilustrativo al respecto. Estas tres jurisdicciones no solo mostraban una relación comparativamente favorable en términos de coparticipación per cápita, sino que también han logrado el beneficio político de un régimen impositivo especial.

5.2.1 - El peronismo cuyano y de la región noroeste en el debate federal

Durante su turno de exposición en el plenario, Eduardo Menem regionalizó el debate. De acuerdo con el senador riojano, su provincia no había resultado favorecida por el porcentaje de reparto durante el acuerdo realizado en 1986, así como tampoco lo sería por la ley que se estaba tratando (Menem; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2392). Menem confirmó que el déficit provincial había sido subsanado con aportes del tesoro nacional durante 1986 y 1987, lo cual es un elemento que nos ayuda a corroborar la cercanía en las relaciones entre el presidente Alfonsín y el gobernador riojano. Mediante la transferencia direccional de recursos, el radicalismo intervino en las disputas internas del PJ que, en esos años, estuvieron signadas por el surgimiento de la Renovación.⁷⁰

desarrollo. Sin embargo, aun teniendo en cuenta esta cuestión, creemos que la relevancia de los representantes de Catamarca, La Rioja y San Luis, su lugar dentro del peronismo y la capacidad para trazar puentes con el PEN jugaron a favor de la renovación del régimen impositivo especial que buscaba dar impulso al desarrollo industrial en esas jurisdicciones.

⁷⁰ Este actor naciente estaba conformado por dirigentes que habían alcanzado éxitos electorales en provincias pequeñas entre 1983 y 1985, habían ganado gobernaciones y escaños en la cámara alta o habían eludido toda responsabilidad por las derrotas electorales de 1983-85. La Renovación buscaba construir su identidad como opuesta a las prácticas políticas identificadas con figuras como Herminio Iglesias, así como en oposición a la ortodoxia sindical y política representada en el senado por Vicente Saadi (Masi ; 2004, 184). En concreto, esta línea partidaria estuvo definida por el ascenso de dos figuras clave: Carlos Menem y Antonio Cafiero. Sin embargo, fueron tantos los cruces y movimientos entre facciones y grupos internos al PJ que un parte aguas entre ortodoxia y renovación no da cuenta cabal de lo que allí estaba sucediendo.

Los renovadores construyeron su identidad mediante la expresión de un mensaje más a tono con el clima de época, o sea, poniendo el acento en el consenso, la institucionalidad y el temperamento democrático. Carlos Menem fue una de las figuras del peronismo que sostuvo este discurso y comenzó a trazar puentes con el presidente. El gobernador riojano expresó su apoyo a iniciativas llevadas a cabo por Alfonsín tales como la implementación del Plan Austral, la designación de Roberto Lavagna como Secretario de Estado y el acuerdo por el Canal de Beagle. Esto le valió a la administración provincial una posición preferencial que se tradujo en transferencias desde la Secretaría de Hacienda al Banco de La Rioja⁷¹. La cercanía con el presidente fue uno de los recursos con los que Menem le disputó el control del partido a la ortodoxia peronista; al mismo tiempo, ensalzar al gobernador fue la estrategia de Alfonsín para enfrentar el avance de Cafiero, un renovador más peligroso (Masi, 2004, 185).

Otra de las provincias que mayor flujo de transferencias per cápita recibió entre 1985 y 1987 fue Catamarca, el distrito gobernado por la familia Saadi⁷². A pesar de que la atención de la opinión pública estaba ubicada sobre

⁷¹ En el cuadro 2 se puede observar que La Rioja fue la provincia que mayor flujo de transferencias recibió, ajustado por población, entre 1985 y 1987.

⁷² La familia Saadi estaba liderada por Vicente Saadi. Este ocupó una banca en el senado entre 1983 y 1987. Luego fue electo gobernador de Catamarca, intercambiando cargos con su hijo Ramón – quien de la gobernación pasó al senado-. Como Elías Sapag, Vicente era hijo de un comerciante libanés, de quien heredó el lugar de sheik dentro de la familia, la provincia y la política provincial. “El primer peronista de la provincia” lo caracterizaban, aunque su carrera política había comenzado dentro de la UCR. Luego de saltar al peronismo, fue electo gobernador en 1949 y depuesto 4 meses después por una intervención federal ordenada por el General Perón. Fue expulsado del partido, procesado y encarcelado. Vicente Saadi tuvo diferencias y acercamientos con todos los actores políticos relevantes de la política Argentina en esas casi 4 décadas que van desde 1949 hasta su muerte en 1988. Durante el PRN fue cercano a Montoneros y luego, con el retorno democrático, trazó puentes con Herminio Iglesias. En 1982, con algunos miembros de la Tendencia, creó Intransigencia y Movilización, una línea interna al PJ, y fundó el periódico la voz, financiado por Montoneros. Estas son las herramientas que utilizó V. Saadi para tomar posición en las disputas internas del PJ en 1983. Mientras fue miembro del senado, intentó constantemente situarse en el centro de la escena política. Esto se pudo observar de forma clara durante la discusión en el plenario por el proyecto de reorganización sindical o durante el debate por la cuestión del Beagle, tema con quien también se enfrentó en un debate televisivo con el canciller Caputo en 1984 y fue ridiculizado. En el período 1983 y 1987 se moverá entre la ortodoxia y la Renovación peronista, llegando a presidir el partido, dando cada vez más peso a su voz en el senado y a sus vínculos con la UCR. Lideró al bloque peronista en el senado y esta posición de preponderancia sobre otros actores en la cámara alta se vio reflejada en el presupuesto de Catamarca, tal como se puede observar al tener en cuenta las transferencias per cápita de la coparticipación expresadas en el cuadro 1 y la obtención de fondos a partir del régimen de promoción industrial.

el avance de Cafiero, había tres grupos/familias del peronismo que tenían contacto directo con el gobierno nacional y fácil acceso a recursos federales: los Menem, los Saadi y los Saa.⁷³

En el debate parlamentario, Eduardo Menem minimizó aquel vínculo entre su hermano y el presidente de la nación. El senador realizó comparaciones con provincias como Catamarca, San Luis y Formosa con el fin de demostrar que La Rioja había sido desfavorecida en el reparto⁷⁴. Luego corrió el eje de la discusión hacia el debate centralismo vs federalismo, enfatizando que la brecha de desarrollo era el criterio que debía guiar el reparto fiscal (Menem; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2393). En esta línea, Ramón Saadi, senador y ex gobernador de Catamarca, intentó expulsar la disputa fuera de la región y apuntar hacia Buenos Aires: “Debemos terminar con el parámetro de la cantidad de habitantes de cada una y la distribución de los recursos en función de ellos” (Saadi; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2402). Acto seguido, denunció un acuerdo entre el gobernador de Buenos Aires y el gobierno nacional para dejar fuera de la discusión a las demás provincias. La posición de Saadi solo termina por comprenderse al tener en cuenta los movimientos internos del peronismo en aquel año electoral, es decir, el enfrentamiento de Menem con Cafiero y el acercamiento de Saadi al gobernador riojano.⁷⁵

En línea con la posición de Saadi, Alberto Rodríguez Saa denunció un pacto entre el gobernador de Buenos Aires y el presidente de la Nación. El senador, como todos los representantes de provincias cuyanas, excepto Mendoza, defendía un reparto que tuviera en cuenta las brechas de desarrollo económico entre las provincias y apuntaba a la desigual distribución de

⁷³ A la luz de esta evidencia, es también difícil concluir que el PEN promovía a la Renovación frente a los ortodoxos, toda vez que sus preferencias fueron mutando con el tiempo y el cambio en la coyuntura política.

⁷⁴ Allí mencionó el Acta de Reparación Histórica, acuerdo que fue base para otorgar un régimen fiscal especial para la promoción industrial en La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, cuestión sobre la que volveremos luego. Ese régimen de promoción industrial significó un ingreso directo de recursos para la provincia por fuera de la coparticipación pero, lógicamente, el senador no se detuvo a especificar los montos, ya que esto hubiese quitado sentido a su argumentación (Menem; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2393).

⁷⁵ La familia Saadi, referencia de la ortodoxia peronista, terminó por acercarse a la Renovación. En ese acercamiento, establecieron un compromiso político con Cafiero: el PJ catamarqueño se mantendría neutral en las elecciones internas de mediados de 1988. Sin embargo, Cafiero solo obtendría 776 votos frente a los 25621 del gobernador riojano, diferencia que, al menos, nos lleva a interrogarnos si dicho compromiso fue tenido en cuenta.

recursos para obra pública: “Lo que sí motiva nuestra recriminación es que la provincia de Buenos Aires haya sido beneficiaria durante toda la historia de la distribución de la obra pública realizada por la nación” (Rodríguez Saa; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2304).

La dirección de los argumentos de los representantes de provincias cuyanas y del noroeste desnudó, en primer lugar, la disputa entre los distintos grupos gobernantes peronistas. Estas diferentes perspectivas fueron dejadas de lado cuando el reclamo apuntaba a Buenos Aires, pero luego el cuadro se regionalizaban nuevamente cuando los representantes de Mendoza entraron en el debate. Si bien había diferencias entre Saadi, Saa y Menem, estos actores políticos tenían capacidad de trabajo conjunto en base a un núcleo de coincidencias. Entre ellas se destaca su manera de concebir a Mendoza. De acuerdo a su visión, esta provincia era favorecida por el gobierno nacional a través de la obra pública. Esta acusación tuvo respuesta a través de José Genoud, quien se refirió al beneficio percibido por las provincias que habían firmado el Acta de Reparación Histórica:

“La de San Luis es una de las cuatro provincias que se encuentran en el Acta de Reparación Histórica, las que le han costado al país en su conjunto en los últimos cuatro años 7718 millones de australes” (Genoud; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2405)

Genoud, como Berhongaray anteriormente, llamaba a prescindir de un análisis abstracto del mapa de recursos e incluir en la discusión los recursos del FONAVI, el sistema de promoción industrial, el de liquidación de regalías, las tarifas energéticas y la coparticipación vial. Con ello apuntaba a defender a su provincia en la disputa interna a la región:

“quizá el tema tendría que estar en consideración porque este régimen de promoción industrial para las cuatro provincias del Acta de Reparación Histórica le cuesta a Mendoza 173 millones de australes anuales. Es decir, que deben computarse de un modo integral y no sectorizándolas en la coparticipación federal de impuestos” (Genoud; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2405)

Estos mismos argumentos fueron apoyados por Margarita Malharro de Torres, senadora radical por Mendoza:

“...desgraciadamente las provincias argentinas no han podido lograr lo que en buena hora en su ocasión algunas provincias como La Rioja, Catamarca, San

Luis y San Juan obtuvieron la radicación de industrias.” (Malharro de Torres; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2409)

Con estas palabras, Malharro de Torres se refería el régimen de exenciones impositivas (promoción industrial) que, en una sesión previa, había sido negado al resto de las provincias. La senadora ponía en evidencia los puentes entre algunos gobernadores y senadores peronistas de Cuyo/Noroeste y el gobierno nacional.

Este elemento otorga aún más fuerza a la hipótesis sobre la importancia secundaria de las identidades partidarias al tratarse temas como el reparto fiscal. El federalismo es quizá la disputa más vieja del país y lo cierto es que en el siglo xx muestra algunos nuevos matices y complejidades institucionales pero no encierra grandes novedades. En el debate que estamos analizando fueron permanentes las expresiones en contra del gobierno nacional en relación al destrato que recibían los representantes provinciales al momento de tener que solicitar una partida presupuestaria adicional. Estos elementos dan cuenta de la disputa centralismo-federalismo y son representaciones de aquello que destacamos en el apartado anterior sobre la importancia de la cercanía geográfica respecto a las fuentes de recursos materiales. Tres testimonios de figuras ubicadas en lugares muy distintos del espectro político coincidieron en este reclamo:

“Estamos totalmente convencidos de que tiene que terminar ese peregrinar de los gobernadores, a veces, ante funcionarios de tercera categoría o que ni siquiera sean atendidos cuando van a solicitar lo que legítimamente le corresponde a las provincias” (Romero Feris; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2385)

“en ocasiones he escuchado con desagrado que a los representantes de esos pueblos se nos trata como pedigüños que venimos a solicitar aportes que no nos corresponden” (Saadi; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2401)

“Después de cuatro años de desfile de ministros de Economía de todas las provincias por la Secretaría de Hacienda, como si éste fuera un ámbito virreinal de un despotismo centralista practicado por el gobierno portuario, tenemos hoy la ley de coparticipación” (Rivas; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2412)

Estas expresiones ilustran lo que Porto conceptualizó como el federalismo coercitivo. Este esquema institucional supone actores provinciales sin capacidad política que mendigan recursos al estado nacional (Porto; 2003, 47). Pero, aún si dicha asimetría es innegable, el escenario era

todavía más complejo, en especial al tener en cuenta la política parlamentaria. En los años que van de 1983 a 1987, observamos cómo determinados actores provinciales obstaculizaron las iniciativas del gobierno desde el parlamento y defendieron, a veces con éxito, su lugar en el reparto fiscal.

Finalmente, la ley fue aprobada. El senador Trilla cerró la lista de oradores tratando de justificar la tarea del gobierno radical en relación a la transparencia en el reparto y negó que la provincia de Buenos Aires estuviese siendo favorecida por la transferencia de recursos: “Mientras la provincia de Buenos Aires tuvo un gobernador radical, surgió una muy pronunciada merma debido a la necesidad de solventar a otras provincias” (Trilla; DSSN, 7 y 8/01/1988, 2413). Las transacciones políticas del gobierno nacional entre 1983-87 lograron que la administración provincial de su mismo signo político aceptara una disminución del porcentaje de coparticipación para poder satisfacer los reclamos presupuestarios de otros gobernadores, ya que desviando una pequeña parte de lo que recibía Buenos Aires se lograba equilibrar el presupuesto de varias jurisdicciones.

Agreguemos, finalmente, que para entender esta renuncia hay que recordar que Trilla hablaba por una provincia que el radicalismo ya no controlaba. En 1988, las negociaciones para definir el régimen de coparticipación transitorio se desarrollaron con Cafiero como gobernador y con un radicalismo que había salido debilitado de las elecciones de 1987 y que no confiaba en recuperar la provincia en el futuro cercano⁷⁶. Desde una posición opuesta, representantes con pertenencia partidaria diversa ponían el acento en analizar el reparto fiscal teniendo en cuenta la totalidad de los recursos recaudados. Desde este punto de vista, el resultado de la ecuación se veía modificado. Denunciaban que la provincia de Buenos Aires resultaba ampliamente favorecida en el reparto gracias al flujo de recursos para obra pública y promoción de su industria. Este elemento refuerza la ya mencionada opacidad del régimen fiscal. No es sencillo indicar con precisión quiénes fueron los distritos que se vieron favorecidos. Esto no se determina solamente

⁷⁶Un 2,2%, de una participación que había pasado del 28,5% en 1973 a 19.5% en la década del 80. Como nos revelan estas cifras, el problema tenía como centro a la provincia de Buenos Aires.

analizando el destino de los recursos coparticipables y realizando un cálculo sobre qué provincias se encuentran sobre-representadas en el congreso.

Luego de este análisis del complejo escenario fiscal del federalismo, podemos comenzar a ubicar a Neuquén dentro del mapa de disputas. Nos referimos a una jurisdicción fiscal que no aportaba una gran base tributaria ni electoral, que no era cercana a Buenos Aires en términos geográficos y cuyos representantes no pertenecían al partido de gobierno. De acuerdo con el razonamiento usual, el gobernador de una provincia con estas características buscaría la manera de otorgar mayor peso al lugar de los representantes provinciales en el congreso, en particular en el senado, para trazar puentes con el ejecutivo nacional.

Aun identificando en el accionar de los representantes neuquinos este funcionamiento del federalismo, Neuquén presentó ciertas particularidades. Según hemos visto, la relación entre nación y provincias no está siempre determinada por las directivas del gobernador en función de sus tratativas con el presidente. El caso que analizamos muestra que Elías Sapag se ubicó entre ambos ejecutivos y construyó poder desde allí, en un escenario en donde el gobierno necesitaba votos en el senado y el ejecutivo provincial, frente a la inexistencia de reglas claras en el reparto, necesitaba obtener partidas presupuestarias. Por otro lado, los estudios sobre el federalismo fiscal argentino sostienen que las provincias como Neuquén prefieren mantener el statu quo en el reparto, ya que cualquier modificación mostrará una tendencia a favorecer a la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, esta hipótesis se corrobora sólo a medias en el caso de Neuquén, toda vez que durante la década del 80 los representantes neuquinos acompañaron proyectos para la sanción de un nuevo régimen de coparticipación⁷⁷. Es cierto que dicho régimen no era determinante para el presupuesto neuquino, dependiente del pago de regalías. Como veremos en lo que sigue del capítulo, el gobernador neuquino y el senador Solana

⁷⁷Si bien Neuquén no es favorecida por la coparticipación, aun así, la provincia recupera el 0,1433% en el nuevo régimen, en concepto de un artículo que privilegiaba el recupero del nivel relativo de ingreso de ciertas provincias.

acompañaron las modificaciones propuestas por el gobierno nacional en términos de coparticipación al mismo tiempo que ejercieron presión sobre este para lograr un reparto favorable en concepto de regalías por producción de hidrocarburos. Por su parte, el senador Sapag, tal como pudimos observar en ocasión de presentar en régimen de coparticipación transitorio junto con los representantes peronistas durante 1985, tomó una posición más autónoma respecto del mandato del gobernador y los deseos del gobierno nacional.

5.3 - Regalías, YPF y los actores provinciales

5.3.1 – La actividad petroquímica neuquina

A comienzos de la década de 1980, la industria petroquímica y sus actividades anexas representaban el ingreso más importante para el gobierno Neuquino. La actividad hidrocarburífera aportaba el 51,12% del PBI provincial hacia 1982, habiendo crecido el 12% anual entre 1970 y esa fecha⁷⁸. Empujado por esta actividad, entre 1970 y 1985 el PBG provincial pasó del 0,70% al 2,09% del total del país, ubicando a la provincia en el 8vo lugar en términos nacionales. En esos años, más de tres cuartos de las exportaciones provinciales estaban relacionadas al rubro energía⁷⁹. Fue esta actividad la que produjo la tasa de crecimiento poblacional más alta en la historia de la provincia hacia la década del 80. En esos años se definió el perfil hidrocarburífero de Neuquén no solo por la renta directa que generaba la actividad en forma directa sino por su impacto sobre el mercado de trabajo: YPF, principal productor, empleaba 6000 trabajadores en la provincia al comenzar la década, sobre una PEA de 87000 personas. También influyó la capacidad adquisitiva vinculada al alto nivel de salarios propio de la actividad energética, el impacto en el presupuesto provincial del crecimiento de dicha actividad y, como

⁷⁸ Incluye exploración, extracción de gas y petróleo, energía hidroeléctrica, refinerías, transporte, almacenamiento, construcción ligada a la actividad.

⁷⁹ Por otro lado, la explotación de los recursos energéticos generaba una serie de actividades comerciales secundarias. Así, por ejemplo, unas 60 empresas surgieron para responder a la demanda de recursos para exploración y explotación, perforación, reparación, servicios y transporte. Sin ir más lejos, el poder de la familia Sapag tiene origen en estas actividades secundarias.

consecuencia de esto, la posibilidad de generar políticas de bienestar en educación, salud y, principalmente, vivienda⁸⁰, así como empleo público.⁸¹

La estructura económica neuquina en la década del 80' puede describirse como un complejo centralizador de inversiones en pocas actividades, salarios altos y un estado provincial fuertemente interventor, al mismo tiempo que su principal actividad productiva era dependiente del estado nacional (Favaro; 2001a). En el siguiente cuadro se observa el total de regalías transferidas a la provincias entre 1983 y 1991, así como los ingresos corrientes del total de las provincias y la comparación entre ambas variables. Allí puede observarse la notoria dependencia del presupuesto provincial neuquino respecto a la actividad energética.

Cuadro 3 - Regalías e ingresos corrientes					
Año	Total regalías de todas las provincias (*)	Ingresos corrientes de todas las provincias (*)	Regalías / ingresos corrientes (%)	Distritos petroleros (**): Regalías / ingresos corrientes (%)	Neuquén: Regalías / ingresos corrientes (%)
1983	749500	12823778	5,8	34,2	43,3
1984	691900	12677666	5,5	35,1	43,3
1985	843800	12542666	6,7	37,2	49,8
1986	1078400	15214409	7,1	36,9	49,6
1987	1007400	13175381	7,6	35,4	52,9
1988	1007400	13175381	7,6	35,4	52,9
1989	625400	11557643	5,4	28,6	52
1990	588656	11334376	5,2	30,9	46,7
1991	460384	14530072	3,2	20,4	37,7

* en miles de pesos de abril de 1991
 ** incluye a Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Tierra del Fuego y Mendoza
 Fuente: elaborado por H. Piffano en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Mecon.

Hacia la década de 1980, el 50% de los productos petroquímicos que se consumían en la Argentina tenían origen importado. Para obtenerlos eran necesarios unos 500 millones de dólares al año, o alrededor del 10% de las importaciones totales del país.

⁸⁰ El gasto público provincial se multiplicó por 10 entre 1965 y 1986, pero se mantuvo constante medido en relación con la población (Pilatti; 1990, citado en Favaro; 2001a, 285).

⁸¹ La planta de empleados públicos provinciales era de 25994 en 1989. Esto implica 65 empleados públicos provinciales cada 1000 habitantes y abarca el 18,5% de la PEA (Escandell, Stella, citado en Favaro; 2001, 287).

Para el aprovechamiento de la producción local se organizó un sistema de coparticipación a través del pago de regalías desde la nación hacia las provincias productoras⁸². Desde 1981, el valor de los hidrocarburos dejó de tomarse en función de los precios en boca de pozo y comenzó a asociarse al precio internacional del crudo, favoreciendo en el reparto a las provincias productoras. Esta decisión duplicó la liquidación de regalías durante la década del 80. Por otro lado, fue durante esta década que Neuquén alcanzó los niveles más grandes de producción de petróleo y gas, lo cual implicó un aumento considerable de las regalías que ingresaban a la provincia. Este incremento también estuvo vinculado al descubrimiento del yacimiento de Loma de La Lata en 1977, que tuvo gran influencia en el volumen de la actividad gasífera.

Sin embargo, el aumento de las regalías trajo como contraparte un descenso de los ingresos por coparticipación federal durante la década de 1980, otro factor que colaboró en definir el perfil productivo de la provincia y acentuó la dependencia provincial hacia las regalías petroleras. En esos años, el descubrimiento de un nuevo yacimiento, Puesto Hernández, también incrementó la producción de petróleo. Esto condujo a la necesidad de ampliar los oleoductos hacia el área atlántica, debido a una particularidad o, mejor dicho, una debilidad de Neuquén: al ser una provincia mediterránea no poseía un puerto desde el cual exportar su producción.

Esta fue, también, la causa que dio origen al reclamo recurrente de los representantes neuquinos para agregar valor a la producción de energía en el ámbito local. En esos años, solo el 26,6% del crudo era procesado en la destilería de Plaza Huincul (nafta súper, común, Kerosene, gas oil, fuel oil, diesel oil), mientras que el 71% de lo que se extraía en la provincia era elaborado fuera de ella (transportado por oleoductos hacia Bahía Blanca, La Plata, Mendoza y Chile); lo restante se utilizaba para abastecer a YPF. A pesar de la baja capacidad de procesamiento, la destilería de Plaza Huincul era la única situada en la Patagonia y proveía de combustible a Neuquén, Río Negro, La Pampa y el sur de Buenos Aires (Favaro; 2002, 275).

⁸² Aunque, a diferencia del reparto de recursos tributarios, las regalías no ingresan dentro del régimen de coparticipación porque, legalmente, pertenecen a las provincias y no son consideradas un recurso tributario que la nación recauda y luego transfiere.

En la región patagónica, la actividad petrolera estaba estrechamente ligada a la extracción de gas, ya que se trataba de productos asociados en un 98% a los pozos existentes⁸³. YPF había comenzado a extraer gas desde la década de 1920, aunque la actividad no tuvo mayor magnitud hasta la construcción de los primeros gasoductos en 1950. A comienzos de la década de 1980, Argentina producía unos 17 mil millones de m³ de gas natural, multiplicando por diez la producción con respecto a comienzos de la década del 60. Neuquén fue la provincia con mayor nivel de producción de este insumo (58% del total en 1982) y poseía Loma de La Lata, el yacimiento más importante del país, el cual multiplicó por tres las reservas de gas natural del país (Anuario YPF; 1985, 96). Neuquén producía gas para el consumo local y exportaba a través de 3 diferentes gasoductos que llevaban el producto hacia el sur, hacia el norte y hacia Chile. Si bien la exploración y la explotación dependían de YPF y se administraba desde Plaza Huincul, no sucedía lo mismo con el transporte y la comercialización del gas, dependientes de Gas del Estado⁸⁴. Finalmente, un tercer recurso que permitía el ingreso de regalías a la provincia fue la producción de energía hidroeléctrica, cuyo régimen será analizado en el siguiente apartado.

5.3.2 - El senado y la ley de regalías por energía hidroeléctrica

Al comenzar la construcción de represas hidroeléctricas en Neuquén durante la década del 60, se sancionó una legislación que otorgaba al estado nacional la jurisdicción sobre el aprovechamiento de energía eléctrica para el sistema interconectado. La Ley 15336/60 fijó un 5% -sobre la venta de energía-

⁸³ Es decir, no se puede producir uno sin extraer también el otro. Durante años, se produjo petróleo mediante un proceso de venteado del gas que generó reclamos de las autoridades provinciales hacia las nacionales por el pago del gas extraído y no efectivamente aprovechado.

⁸⁴ Este organismo que nació en 1946 a partir de una política pública que buscaba sustituir el consumo de petróleo por gas, dada la abundancia relativa de esta fuente de energía. Durante la década de 1980, este dato constituyó la premisa del Plan Gasífero, que tenía como objetivo final el autoabastecimiento energético nacional. Para entonces se estimaba que el país contaba con reservas para satisfacer su consumo, a niveles de 1980, durante 4 décadas. Sin embargo, lo que ayudó a constituir una matriz de consumo orientada al gas natural fue la penetración de este combustible en las redes de consumo doméstico e industrial a través de un plan estratégico de extensión y construcción de nuevos gasoductos y redes (Lapeña ; 2014, 144).

como pago a las provincias en concepto de compensación por el uso de sus recursos.

A partir de 1983 surgieron conflictos entre las provincias y las empresas productoras en torno al porcentaje de regalías por producción de hidroelectricidad. Ello empujó la sanción de una nueva legislación que elevaba las regalías del 5% al 12% (Ley 23164/84). El senador Elías Sapag tuvo un rol protagónico en la sanción de aquella ley y en la negociación de los porcentajes. La estrategia de alianzas políticas en el congreso y las negociaciones directas con el PEN, que los representantes neuquinos enunciaban a la sociedad con tono beligerante como una lucha por el federalismo, no fueron otra cosa que el núcleo de las relaciones entre estado provincial y estado nacional.

Al igual que otras leyes eminentemente técnicas, la sanción de la Ley 23164/84 pasó desapercibida para el gran público. Sin embargo, se trata de una ley clave para nuestra investigación, toda vez que nos permite advertir que los senadores neuquinos tuvieron un lugar protagónico en su sanción. Como ya hemos argumentado, la reiterada negativa del PJ de apoyar iniciativas legislativas importantes para el gobierno realzó la importancia de los bloques más pequeños ligados a partidos provinciales. Durante el segundo semestre de 1984, los representantes del bloque neuquino lograron poner en agenda parlamentaria las demandas provinciales. En ocasiones estas fueron tenidas en cuenta por la UCR y, en otras, por el PJ. Fue así que obtuvieron apoyo en las cámaras para ingresar dos proyectos.

Por un lado, lograrían la votación afirmativa en el senado de la modificación del artículo 31 de la Ley 15336, con la cual se incrementaba el porcentaje destinado al Fondo Nacional de la Energía Eléctrica⁸⁵. Sin embargo, a pesar de los acuerdos, los apoyos y las conversaciones, la propuesta no fue tratada en diputados y perdió estado parlamentario (exp. S 581/84)⁸⁶. El

⁸⁵ Con este proyecto se buscaba incrementar el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior en un 30%.

⁸⁶ Era un proyecto que, en términos presupuestarios, favorecía a las provincias productoras y desfavorecía al gobierno nacional. El PJ estaba dispuesto a acompañar en bloque los proyectos de este tipo, no así la UCR. Al momento de fundamentar la necesidad de dicha modificación, los senadores neuquinos hicieron referencia a la reunión de Gobernadores patagónicos con el Ministro del Interior, sucedida en Santa Cruz, durante febrero de 1984, así como a lo acordado en la II Reunión de

segundo proyecto elaborado por el bloque neuquino, la modificación de regalías por producción de energía hidroeléctrica, proponía un cambio en el artículo 43 de la Ley 15336/60. Con esta modificación, las regalías por producción de energía eléctrica pasarían del 5% al 12% sobre el total de energía extraída y comercializada desde las fuentes⁸⁷.

Si bien el proyecto fue aprobado, el pago de regalías por el usufructo de energía hidroeléctrica no llegó y los reclamos no tardaron en aparecer. Por ejemplo, las partidas correspondientes a la utilización de recursos hídricos debían correr a cuenta de Hidronor S.A., empresa estatal que explotaba los recursos de los ríos Limay y Neuquén. La gestión provincial inició un juicio ante la Corte Suprema por falta de liquidación de regalías y la empresa fue objeto de denuncias públicas por parte del gobernador provincial en reiteradas oportunidades (Discurso de Sapag de 1987 en Sapag; 1994, 430). El reclamo poseía siempre la misma estructura: la demanda de fondo era hacia las autoridades nacionales por su indiferencia e incluso hostilidad ante el desarrollo provincial.

Anteriormente, en 1985, y de nuevo por iniciativa de los senadores neuquinos, se había aprobado un proyecto de ley que preveía el pago de regalías a las provincias por el gas extraído y no efectivamente aprovechado (exp. S 624/85, HCDN)⁸⁸. El PJ acompañó esta iniciativa, así como lo hizo con cada iniciativa que trajera aparejado un incremento del gasto público nacional.

Gobernadores del Litoral y en la II Reunión de Gobernadores el Sur Argentino, ambas entre marzo y abril de 1984. La mención de estas reuniones tenía la intención de dejar en claro que no se trataba de iniciativas de los senadores neuquinos exclusivamente, sino que el impulso provenía de varias gobernaciones provinciales, principalmente patagónicas, y de conversaciones con el gabinete nacional.

⁸⁷ La opción por una alícuota del 12% había sido pensada en consonancia con una propuesta del secretario de Energía, Conrado Storani. Los senadores Sapag y Solana tomaron dicha referencia para elaborar el proyecto y llevarlo al congreso. El 30 de septiembre de 1984 se consideró el dictamen en el senado. Aquel había sido previamente acordado en la Comisión de energía, una de las pocas integrada por representantes neuquinos. Al momento de argumentar la iniciativa se apeló a un "*anhelo federal de larga data*" (Solana y Sapag; DSSN, 08/08/1984, 1156), expresión que resultaba recurrente por parte de los representantes neuquinos. La modificación se aprobó por unanimidad, primero en el senado y luego en diputados, y fue rápidamente promulgada por el ejecutivo.

⁸⁸ El incremento en el pago de las regalías por producción de gas era un reclamo de los gobernadores de provincias productoras. Este reclamo iba en línea con las intenciones de las empresas petroleras, como la francesa Total, de llevar el precio del gas a un nivel similar al del petróleo. Tanto los gobernadores como las petroleras chocaban con la decisión del gobierno nacional de vender el producto para el consumo interno al valor de costo de producción, ya que no gozaba de un precio elevado en el mercado internacional que empujara comercialización en el mercado externo (Lapeña ; 2014, 146)

Este proyecto fue ingresado al senado luego de la discusión sobre el Tratado de Paz y amistad con Chile por el canal de Beagle. Como vimos, en dicha ocasión Elías Sapag intentó oficiar como actor de veto frente al oficialismo. Esta vez, a diferencia de lo sucedido durante la votación por el proyecto de ley de reorganización gremial, el senador se alejó del mandato partidario y de su compañero de bloque. Desde el conflicto por el Beagle en adelante, el bloque de la UCR en el parlamento haría caso omiso de las solicitudes del gobierno neuquino y ya no se tendrían en cuenta las intervenciones recurrentes del senador Solana⁸⁹, ni los pedidos del gobernador provincial por partidas presupuestarias impagas. Por otro lado, el PEN tomaría compromisos con la provincia que luego no cumpliría, a través de expedientes como dejar sin reglamentar las iniciativas votadas en el congreso favorables al gobierno provincial. El comportamiento de la UCR pudo estar motivado por las acciones de Elías Sapag en el recinto. Las acciones de este senador nos ayudan explicar el proceso de construcción de su influencia política y permiten comprender el cortocircuito en el vínculo político con su hermano, así como los orígenes de la ruptura partidaria que se produjo en 1990: las consecuencias de la actitud de Sapag pesaban sobre el gobernador que debía lidiar con un escenario de ahogo presupuestario y creciente conflicto político y social en la provincia.

⁸⁹ Solana era quien expresaba de forma clara y disciplinada los intereses del gobernador provincial. En cada una de sus presentaciones se refería a la producción de hidrocarburos en la provincia y al reparto de los recursos fiscales que el gobernador denunciaba como injusto. Nos referimos a los proyectos de comunicación sobre reintegros a las provincias productoras de hidrocarburos (exp. S 530/85, HCDN) y la solicitud para tratar el régimen de coparticipación durante 1985 (exp. S 652/85, HCDN), los proyectos de ley para la modificación del código de minería (exp. S 623/85, HCDN) y de coparticipación federal de impuestos (exp. S 625/85, HCDN), también durante 1985. Otras iniciativas fueron la declaración de interés en relación a la instalación de un polo petroquímico en la provincia (Solana; DSSN, 1986, 5128) así como su reiteración en 1988 (exp. 137/88, HCDN), la solicitud de informes sobre la construcción del gasoducto de Loma de la Lata (exp. S 61/86, HCDN), los trámites para la radicación de industrias en la región patagónica (exp. S 51/87, HCDN) y sobre la factibilidad de exportar un caudal mayor de gas (exp. S 69/87, HCDN). También podemos mencionar los proyectos de ley sobre el traslado de la administración central de Gas del Estado a la provincia (exp. 140/88), el proyecto de resolución por la liquidación y el pago de la regalía establecida por Ley 23164 (exp. S 198/88) y la declaración por el régimen de reembolso de exportaciones industriales patagónicas (S 474/88).

5.3.3 – Gobernación, federalismo y recursos naturales (1983 – 1987)⁹⁰

5.3.3.1 – Prédica federalista y recursos naturales

En su mensaje inicial ante la legislatura luego de ganar las elecciones de 1983⁹¹, el gobernador colocaría el acento en el concepto de federalismo y en la asimetría de las relaciones centro-periferia. El eje del discurso estaría puesto “en la valorización y recuperación de lo que se apropia la nación”. Para que Neuquén “deje de ser un juguete de la burocracia central, de los monopolios y de la patria “financiera””, el gobernador reclamaba el apoyo de la ciudadanía ya que “no es lo mismo reclamar ante los poderes nacionales por el federalismo mediante la sola gestión administrativa, que hacerlo con una provincia movilizad” (Discurso de Sapag de 1983 en Sapag; 1994, 270).

Este sería un ejercicio recurrente. A lo largo de toda su gestión, Sapag enfatizó la demanda de un auténtico federalismo para encuadrar la relación con Buenos Aires. El siguiente mensaje ofrece un ejemplo de sus argumentos:

“...realizamos nuestra encendida prédica por la vigencia del federalismo, al considerarnos la única respuesta política válida a ese complejo mecanismo de desigualdades económicas, jurídicas, sociales y culturales, que es el centralismo, originado en un siglo de dominación, de expoliación y saqueo de nuestros recursos. Con la excusa de la instalación de grandes obras de infraestructura se acrecentó la injusticia y se aumentó el drenaje de riquezas a través de gasoductos, electroductos y oleoductos, que ayudan a aumentar la acumulación en la Pampa Húmeda, a costa del subdesarrollo del Neuquén y de la Patagonia” (Discurso de Sapag de 1983 en Sapag; 1994, 270)

En estas frases se observa el eje retórico con el que Sapag aspiraba a definir su gestión: la situación de subordinación de los intereses provinciales frente a los de la región pampeana. Una y otra vez el gobernador Sapag denunciaría que “poderosos intereses se oponen a la práctica integral del

⁹⁰ Para esta parte del capítulo utilizamos como fuente los mensajes e informes del gobernador en reuniones del gabinete provincial y en la apertura de sesiones de la legislatura que fueron compilados en un volumen editado en 1994 y que funcionan como las memorias del gobernador sobre su gestión de 1983 - 1987. La referencia completa de la obra se encuentra en la bibliografía.

⁹¹ El 11 de diciembre de 1983, Felipe Sapag asumió la gobernación de Neuquén. La fórmula Sapag-Forni había ganado las elecciones generales del 30 de octubre con el 55% de los sufragios, y obteniendo una ventaja de más de 30 mil votos sobre su más inmediato contendiente. Los porcentajes fueron los siguientes: MPN – 55,26% // PJ – 22,62% // UCR – 20,06%.

federalismo acentuando la estructura de un país excesivamente centralizado, subdesarrollado, dependiente y vulnerable” (Discurso de Sapag de 1985 en Sapag; 1994, 309).

Al interior de la provincia, el federalismo mostraba dos aristas. Una se vinculaba a un gobierno que entendía el federalismo como una propuesta dirigida a favorecer el desarrollo del trabajo, la industria, la salud, la educación, la vivienda y la infraestructura a partir de la explotación y la lucha por los recursos provinciales. Es por ello que, a lo largo de su gestión, encontramos una insistencia alrededor de dicho concepto, incluso en las políticas públicas (por ejemplo, el plan de viviendas Federalismo y la promoción de un criterio federal para organizar la banca privada).

La segunda pata de esta concepción de la política apuntaba a una cuestión identitaria. En una provincia nueva y periférica como Neuquén, sin tradiciones políticas de larga data, el MPN contribuyó decisivamente a forjar un factor aglutinante que sirvió como mito de origen en torno a la relación entre federalismo e identidad provincial. Esta fuerza de gran arraigo provincial tradujo discursivamente a este concepto como una bandera en la lucha por un modo de vida opuesto a la supuesta voluntad avasallante y centralista de la región pampeana. Era en esta última dimensión que la identidad federal se identificaba con la disputa por las regalías y, por lo tanto, le dedicaremos el resto de este capítulo.

5.3.3.2 – Regalías: Petróleo y gas

Entre 1983 y 1987 se construyó la mayor cantidad de viviendas de toda la historia de Neuquén. Parte del financiamiento provenía del Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI). También, dentro del ámbito de las políticas públicas, encontramos las transferencias del Fondo de Desarrollo Regional (FDR) que fueron utilizadas, por ejemplo, para la pavimentación de rutas. La provincia también solicitó recursos para montar industrias en el ámbito local.

La política industrializadora, sin embargo, no estaba sujeta a un régimen sino supeditada a las gestiones y negociaciones con el gobierno nacional. En los mensajes del gobernador se insistió mucho sobre estos temas, por ejemplo en relación a la construcción de FERTINEU, un polo petroquímico destinado a agregar valor a los recursos energéticos. En el período que nos ocupa, esta cuestión fue central en la política provincial. Así lo destacó el gobernador durante la apertura de sesiones legislativas en marzo de 1985:

“...nuestra Constitución provincial establece que las regalías por extracción de hidrocarburos deben ser destinadas a reponer en la superficie inversiones que dejen fuentes de producción permanentes. Lamentablemente, hoy no podemos hacerlo, porque los escasos ingresos disponibles nos obligan a destinar las regalías a atender sueldos y gastos de funcionamiento” (Discurso de Sapag de 1985 en Sapag; 1994, 306)

El ingreso por regalías poseía una magnitud considerable pero solo llegaba a cubrir los gastos corrientes de la provincia, y no alcanzaba para realizar inversiones dirigidas a financiar estrategias de desarrollo e industrialización provincial. Frente a un nuevo mensaje inaugural de las sesiones legislativas provinciales, el 1ro de mayo de 1986, el gobernador denunció una disminución de los recursos percibidos por las provincias, principalmente aquellos destinados a vivienda a través del FONAVI, la limitación de los ingresos por coparticipación federal y de los recursos provenientes de ATN, así como la inexistencia de un régimen con reglas claras de distribución.

Dado que las regalías “solo nos permiten afrontar los gastos de personal y funcionamiento”, decía Sapag, “no hemos podido satisfacer los requerimientos de la administración pública, ni encarar todos los proyectos que hubiésemos querido realizar” (Discurso de Sapag de 1986 en Sapag; 1994, 331). El gobernador apuntaba al gobierno central como principal responsable de los obstáculos que frenaban el desarrollo provincial. Como vimos, hasta 1988 no se había logrado elaborar un régimen de coparticipación federal. Frente a ello, denunciaba el gobernador, las provincias permanecen “inermes ante las decisiones del poder central, que determina cupos, recortes o aumentos para cada jurisdicción” (Discurso de Sapag de 1986 en Sapag; 1994, 332). Esto generaba un ciclo de audiencias, reuniones, viajes y tratativas “para

lograr algo en un reparto arbitrario” (Discurso de Sapag de 1986 en Sapag; 1994, 332) y que, según el gobernador, generaba incertidumbre y anulaba la capacidad de planificar políticas públicas. Así, Neuquén y otras provincias quedaban, “por su condición de productores de hidrocarburos, en una posición altamente desventajosa en la coparticipación federal”, lo que “amplía la brecha existente con las provincias más pobladas y de mayor grado de desarrollo” (Discurso de Sapag de 1986 en Sapag; 1994, 332).

Si bien el gobernador expresaba que la insuficiencia de fondos era producto de la discriminación de la provincia, resulta necesario tener en cuenta que el gobierno nacional enfrentaba serias restricciones presupuestarias. Es por ello que para entender las dificultades que enfrentaba el gobierno neuquino hay que incorporar distintos elementos al análisis. En primer lugar, la difícil situación económica nacional, que acentuaba la puja por recursos siempre escasos. En segundo lugar, la capacidad de gobernadores y senadores peronistas como los Saadi, los Saa y los Menem para, en este contexto, trazar puentes con el PEN y captar recursos fiscales. En tercer lugar, la incapacidad del gobernador neuquino para disciplinar a su hermano en el senado. Finalmente, también debemos atender a cuestiones técnicas, toda vez que quienes dirigían la Secretaría de Energía de la Nación entendían que promover la actividad energética en Bahía Blanca era una opción más razonable que hacerlo en Neuquén.

En el último mensaje de su gestión como gobernador, en mayo de 1987, Felipe Sapag denunció nuevamente la falta de un régimen de coparticipación. El gobernador también llamó la atención sobre las dilaciones de la administración federal en relación a los trámites y los créditos necesarios para construir una planta de fertilizantes en Neuquén. Esta demora favorecía a proyectos similares en el puerto de Bahía Blanca, lo cual remitía a lo que la elite neuquina presentaba como la madre de todas las batallas: centralismo vs. federalismo. En el próximo apartado analizaremos al conflicto por FERTINEU a la luz de este problema.

5.3.3.3 - FERTINEU y el gasoducto Neuquén Bahía Blanca

La historia de FERTINEU tuvo su inicio en el año 1966 y fue la antesala de un conflicto mayor que puede sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿qué nivel de gobierno tiene la potestad de agregar valor a los recursos naturales explotados y desde qué zona geográfica? El gas y el petróleo de Neuquén abastecían el mercado interno, principalmente el sur de la provincia de Buenos Aires, y se transportaban a Bahía Blanca para ser elaborados. Durante mucho tiempo, el gobierno neuquino aspiró a convertir a Plaza Huincul y Cutral Có en el reemplazo del polo petroquímico bahiense. En 1966, el peronista Oscar Albrieu, que mantenía una relación de larga data con los Sapag, impulsó la firma de un convenio con Facundo Suárez, director de YPF por aquel entonces.

El convenio era consecuencia de un estudio realizado por el COPADE e YPF en donde se aseguraba que, como consecuencia de la necesidad de separar el gas del crudo para su producción en Plaza Huincul, se ventearían más de 1000 millones de metros cúbicos de gas al año. Todas las partes involucradas estaban de acuerdo en la necesidad de aprovechar esa materia prima desperdiciada. Sin embargo, la iniciativa no prosperó. El proyecto fue reflatado en 1983, antes del retorno democrático, mediante el compromiso de fabricar fertilizantes nitrogenados a través de una sociedad entre YPF y el gobierno provincial a la que se le dio el nombre de FERTINEU. Con la llegada del radicalismo a la presidencia, se creó COPROFER, una comisión que se encargaría de llamar a concurso público para la construcción de la planta de fertilizantes.

Esta comisión estaba integrada por subsecretarios y representantes del gobierno nacional como Jorge Lapeña y Roberto Lavagna pero no contaba con representación de YPF y la provincia. La cuestión presentó un giro favorable para la provincia cuando el presidente Alfonsín visitó Neuquén en ocasión de los festejos por el aniversario de la capital provincial. Ese día se reunieron unas 5000 personas bajo la lluvia y un grupo de ellos, que venía de Plaza Huincul y Cutral Có, sostenía un cartel con la leyenda "Ahora FERTINEU". Alfonsín, siempre hábil para leer escenarios y atraer audiencias mediante frases carismáticas, simplemente repitió la frase que leía delante de sus ojos "Ahora

FERTINEU” y el público estalló en gritos. Inmediatamente, el gobernador neuquino transformó esta declaración en un compromiso público:

“era el signo de la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de dar luz verde a la realización de la planta de fertilizantes para el aprovechamiento del gas venteado, que aseguraba el futuro de una población petrolera de 50000 habitantes” (Informe de Sapag de 1987 en Sapag; 1994, 365)

A pesar del tono combativo de los discursos del gobernador cuando interpelaba auditorios neuquinos, también concretaba negociaciones y contactos cordiales con la administración nacional. En una reunión del gabinete provincial en agosto de 1985 se dejó constancia de una solicitud del gobernador a los representantes provinciales en el senado. El documento hacía referencia al reclamo para que el gobierno nacional facilitase la instalación de una sede de la Universidad Tecnológica Nacional en Plaza Huinca. La solicitud fue atendida por el vicepresidente de la nación, Víctor Martínez, quien visitó Cutral C6 en noviembre de 1985 para la firma del convenio entre la UTN, YPF y la provincia. Felipe Sapag no perdió la oportunidad e insistió en la necesidad de agregar valor a la producción de gas y petróleo en la provincia, señalando las “increíbles dificultades burocráticas o de intereses centralistas” que enfrentaba para el establecimiento de la planta de fertilizantes, al que describía como el primer paso dentro de un proceso integral de industrialización de las actividades energéticas.

La respuesta del vicepresidente representó la posición que, de allí en más, el gobierno nacional expresaría en público sobre el tema: “vamos a poner todo el empeño y compromiso para que Neuquén industrialice en origen sus recursos naturales”⁹². Pese a estas declaraciones, no hubo avances concretos. La resistencia provenía sobre todo de funcionarios del nivel intermedio de la administración nacional, quienes consideraban razonable continuar desarrollando la actividad en Bahía Blanca, ya que poseía un puerto y un polo petroquímico en funcionamiento.

Cuando en mayo de 1985 la COPROFER llamó a concurso de inversores recibió tres propuestas. Esta comisión se tomó más de un año para decidir y no acudió a las audiencias solicitadas por la Taiwan Fertilizer

⁹² V. Martínez citado en Sapag (1994, 314).

Company, una de las empresas interesadas en el negocio. De hecho, esta empresa retiró su oferta en 1986. Ese mismo año, el gobernador volvió a dirigirse a la administración federal en la apertura de sesiones de la legislatura provincial con el fin de denunciar el “agotador y errático manejo de organismos del estado nacional” (Discurso de Sapag de 1986 en Sapag; 1994, 332). También llamó la atención sobre “los proyectos centralistas como el gasoducto Neuquén-Bahía Blanca-Buenos Aires” al cual la élite dirigente neuquina se oponía para impulsar la “transformación de los componentes ricos al pie de los yacimientos” (Discurso de Sapag de 1986 en Sapag; 1994, 333).

En consonancia con esta postura, la legislatura local sancionó “con profundo sentido federalista” dos leyes reivindicatorias de la propiedad del subsuelo y los yacimientos provinciales, así como del patrimonio hidroenergético provincial⁹³. Mientras tanto, el gobierno nacional abría un concurso para la construcción de una planta de fertilizantes que podría ubicarse en la región del país elegida por el propio inversor. El mismo COPROFER anunció que, tanto FERTINEU como FERTINOVA (Salta), eran proyectos que continuaban vigentes. Al mismo tiempo, se anunciaba que el nuevo concurso planeaba la construcción de una planta con capacidad de producir 500.000 toneladas y que, finalmente, tendría sede en Bahía Blanca “donde no existen yacimientos de gas, pero tiene el privilegio de pertenecer a la Pampa Húmeda” (Informe de Sapag de 1987 en Sapag; 1994, 366).

También, durante 1986, mediante el plan energético nacional, el gobierno federal proyectó la construcción de un nuevo gasoducto entre Neuquén y Buenos Aires que uniría el yacimiento de Loma de la Lata con la planta de tratamiento de gas natural de General Gerri, el Polo Petroquímico de Bahía Blanca y la Central Termoeléctrica Luis Piedra Buena. Allí se realizarían procesos de industrialización de los recursos gasíferos extraídos en Neuquén tras la separación de sus componentes (etano, butano, propano). La Secretaría de Energía sostuvo que se trataba de una obra que debía realizarse con urgencia debido a la fuerte expansión que estaba teniendo la demanda de gas para consumo doméstico e industrial.

⁹³ Leyes 1611 y 1626 de 1985, respectivamente.

El argumento para situar la planta de tratamiento en Bahía Blanca estaba relacionado a la necesidad de realizar la obra en una ciudad adaptada a los requisitos que la industrialización de energía requería y que contara con un puerto a partir del cual importar/exportar energía. Desde una dimensión política, como pudimos observar en un apartado anterior, si bien Buenos Aires no era favorecida por los porcentajes de coparticipación, contaba con fondos para obra pública e incentivos para el desarrollo de su economía industrial: el polo petroquímico de Bahía Blanca era parte de ello.

La disputa continuó en diciembre de 1986, a través de un decreto promulgado por el gobernador que prohibía que el gasoducto atravesase el río Neuquén, evitando así su llegada a Bahía Blanca. En contrapartida, proponía la construcción de otra ruta para el gasoducto y una planta de fertilizantes diseñadas por técnicos del COPADE⁹⁴. Según declararon estos técnicos, el gasoducto tendría una ruta más corta: atravesaría la provincia de La Pampa directamente hacia la ciudad de Buenos Aires para satisfacer la demanda de gas natural de las grandes aglomeraciones del litoral (que demandarían el 90% de la producción de Loma de la Lata, mientras que el 10% restante se procesaría en origen). De esta forma, el traslado de gas hacía Bahía Blanca seguiría funcionando a través del gasoducto existente, transportando el mismo volumen (*El Diario*; 18/03/1987). Con esta iniciativa, lo que buscaba el gobierno neuquino era no afectar a Buenos Aires -el principal consumidor- pero frenar el desarrollo de la industria petroquímica de Bahía Blanca, el competidor en este rubro⁹⁵.

La iniciativa encontró cierto eco en el gabinete nacional. En octubre de 1987, el gobernador Sapag viajó a Buenos Aires para firmar un nuevo compromiso, esta vez con el Secretario de energía de la nación, Jorge Lapeña. Mediante el acuerdo, la Secretaría de Energía se comprometía a garantizar el

⁹⁴ Decreto provincial nro. 4758/86

⁹⁵ El gobernador recibió el apoyo de otros actores de la política nacional, entre los que se destacaba Carlos Menem: *“Entiendo que hay que hacer jugar el federalismo ya que lo que está sucediendo en Neuquén sucede en otras provincias”* (*El Diario*; 22/11/1987). Según Lapeña “el gobierno del presidente Menem utilizó este reclamo provincial como una deuda impaga de la nación con las provincias. Su pago se efectivizó con acciones de YPF cuando esta fue privatizada en 1992 a cambio del apoyo de los gobernadores al proceso de privatización y desnacionalización llevado a cabo en la compañía en la década siguiente” (Lapeña; 2014, 147)

suministro de materias petroquímicas para su industrialización en la provincia de Neuquén. Al mismo tiempo, se acercaron propuestas de inversión por parte de capitales privados entre los que se destacaba Pérez Companc, interesada en la construcción de una planta de separación de gases licuables contenidos en el gas que expulsaba el yacimiento de Loma de la Lata. A cambio de esta inversión, la provincia tenía que destrabar el conflicto por el gasoducto NEUBAII y permitir la continuidad de las obras (Sapag; 1994, 373). Por un momento, esta iniciativa pareció exitosa. El gobernador había logrado posicionarse como el embajador provincial y ubicarse en el centro de las negociaciones. Sin embargo, el acuerdo se frustró, ya que el gobierno nacional no lo ratificó.

Hacia el final de su mandato, Sapag ya había reconocido la necesidad de aceptar la construcción de un nuevo gasoducto para proveer de gas natural a la provincia de Buenos Aires, pero no resignaba la separación en origen de un porcentaje del recurso extraído. En agosto de 1987, el gobernador recibió al presidente por última vez durante los festejos por el centenario de la ciudad de Chos Malal. El presidente reconoció que debía cerrar tratativas sobre inversiones para la industria petroquímica con el gobierno italiano y que allí se encontraba el obstáculo que enfrentaba el proyecto neuquino. Alfonsín también señaló las dificultades jurídicas que afrontaba toda licitación en el ámbito local. Sin embargo, el presidente aseguraba haberse ocupado del tema y esperaba que, tanto esto como el cierre con las tratativas en Italia, permitiesen la puesta en marcha del proyecto antes de finalizado el mandato de Sapag.

Un contrapunto con la posición del gobernador la presentó el periodista local Jorge Gadano. En una nota publicada en el diario *Río Negro* una semana antes de las elecciones de 1987, Gadano destacó que, gracias a las regalías y a los recursos del FONAVI, se había dado un gran avance en infraestructura en la provincia, principalmente en la construcción de viviendas durante el período 83-87 (se habían construido unas 20.000 unidades). También sostuvo que con el ingreso por regalías se había mantenido el sistema educativo, el de salud y una planta de 26.000 empleados públicos (*Río Negro*; 30/08/1987). Si bien la Constitución provincial disponía que esos recursos debieran haber sido destinados al desarrollo productivo, el periodista destacó -con tono irónico- la

sensibilidad social del partido de gobierno, ya que si se hubiese hecho caso a dicha norma, no hubiese sido posible pagar los sueldos.

Si bien Gadano afirmaba que entendía los argumentos del gobernador sobre “la letanía federalista” en relación a los recursos provinciales, también sostenía que el fracaso de FERTINEU no era responsabilidad exclusiva del gobierno nacional, ya que el gobierno provincial no había sabido promover la radicación de capitales públicos y privados en la provincia: “¿no es igualmente un fracaso que la prédica federalista no haya tenido el menor eco en 20 años?” (Río Negro; 30/08/1987). Con esa pregunta, al mismo tiempo, el periodista planteaba lo evidente: el federalismo, como identidad partidaria y provincial, encerraba un discurso que incluso ya era antiguo al momento de la fundación del MPN y que, además, había contribuido poco al desarrollo de la provincia.

Para Gadano, el discurso del MPN había creado y sostenido la imagen de que “Neuquén es una ínsula de prosperidad en un país empobrecido” (Río Negro; 30/08/1987) en un momento en el que los conflictos sociales y gremiales cobraban creciente intensidad. Desde su punto de vista, el error radicaba en haber dirigido el presupuesto a infraestructura mientras se esperaba un financiamiento para la industria petroquímica que nunca llegó. Sin embargo, “el electorado neuquino medio carece, al menos en esta época, de vocación bastante para recoger propuestas de cambios indefinidos como la que formula el radicalismo” (Río Negro; 30/08/1987). Gadano terminaba su artículo afirmando que las promesas incumplidas del presidente sobre FERTINEU habían jugado en contra de los intereses del radicalismo en la provincia en las elecciones de 1987, lo que no le había permitido sostener el caudal electoral con el que había triunfado en las elecciones de medio término de 1985.

Lo cierto es que el MPN ganaría las elecciones provinciales de 1987 y su candidato a gobernador, el ministro Pedro Salvatori, delfín de Felipe Sapag, resultaría electo⁹⁶. Así, la gestión de Felipe llegaría a su fin sin haber logrado el

⁹⁶ Principales resultados electorales para la gobernación de Neuquén en 1987: MPN – 47,43% (64290 votos) // UCR – 29,39% (39830 votos) // FDyP – 10,62% (14394 votos) // PJ – 9,39% (12732 votos).

objetivo de instalar la planta de fertilizantes en Plaza Huinca. Sapag no tuvo otra opción que lamentarse: “Ganaron así los importadores de fertilizantes y los representantes del “establishment” y perdió el país, perdió Neuquén y perdió el señor presidente... prometió “Ahora FERTINEU” y no lo pudo cumplir” (Discurso de Sapag de 1987 en Sapag; 1994, 429).

Hacia el final de su mandato, los vínculos de Sapag con el gobierno nacional se deterioraban cada vez más, como así también las transferencias monetarias. En este escenario tuvo que desenvolverse Pedro Salvatori, el delfín de Sapag. Entre 1988 y 1990, el ingreso provincial en todo concepto cayó un 40%. Con ello los sueldos se retrasaron y se frenó la realización de obra pública. Este cuadro de dificultades debilitó el sustento material de la construcción simbólica y discursiva sobre la que se sostenía el relato partidario. Las dificultades con el gobierno nacional respecto a las transferencias del tesoro nacional habían comenzado en 1986. Las deudas se fueron acumulando y, espoleado por la altísima inflación de esos años y la caída de los salarios, el conflicto social y gremial fue en aumento.

Abandonado por la conducción partidaria y la legislatura, y bajo presión popular, el gobernador Salvatori otorgó incrementos salariales de hasta el 90%, los cuales no tendría como afrontar. En cuanto a las regalías, si bien se había acordado una actualización en el precio por explotación de petróleo y gas, esto no sucedió, a lo cual se puede adicionar una disminución del 20% en el valor del petróleo. Todo esto impactó en el financiamiento provincial y, de manera mediada, en la disputa al interior del partido (García; 2014, 175). Adicionalmente, la necesidad presupuestaria era cada vez mayor: el crecimiento de poblacional entre los censos de 1980 y 1991 fue del 58,20%⁹⁷. Si la sociedad neuquina de las décadas del 60 y 70 demandaba servicios básicos como vivienda, salud, educación y desarrollo del mercado laboral, en 1980 las necesidades se diversificaron: educación superior, consumo energético, seguridad. Todo ello intensificó la presión sobre el presupuesto.

⁹⁷ Neuquén poseía 243850 habitantes en 1980 y 388833 en 1991. Fuente: INDEC.

5.4 - Conclusión

En este capítulo hemos dado cuenta del escenario de tensiones en que se desarrolló el federalismo fiscal argentino durante la década de 1980. El establecimiento y puesta en marcha de un régimen de reparto fiscal resultó problemático durante esta década debido a la disminución de lo aportado por la base tributaria -consecuencia de una actividad económica que se derrumbaba- y a los altos niveles de inflación. En la negociación por el reparto identificamos a los gobernadores y senadores del peronismo Cuyano y la región Noroeste como actores relevantes. También observamos como las identidades partidarias dejaron paso a otro tipo de retórica asociada a las posiciones provinciales.

Esta misma tensión nos permitió abordar el modo en que Neuquén se insertó en el esquema federal de negociaciones y reparto de recursos. Dado su condición de partido provincial, el MPN se ha mantenido al margen de dicha escisión entre una identidad partidaria y una identidad provincial. Aquí, la ruptura, tuvo lugar en el seno de la elite partidaria y familiar. Por un lado, el gobernador Felipe Sapag intentó controlar los votos en el senado apelando a la disciplina partidaria. Por su parte, Elías Sapag buscó alcanzar cierta autonomía en sus acciones políticas como senador. La autonomía no era respecto al partido sino al liderazgo de su hermano. Esa tensión familiar condujo a la ruptura partidaria al comenzar la década del 90, aspecto que vamos a abordar junto con las conclusiones de esta investigación.

Capítulo final y conclusiones generales

a. El final de la contienda

La década del 80 incluyó fuertes movimientos internos en el MPN. Luego de las elecciones de 1985, en las cuales este partido solo obtuvo 2 de las 3 bancas que buscaba en la cámara baja, se creó la Comisión de Acción Política. Compuesta mayoritariamente por jóvenes dirigentes, los integrantes de esta corriente interna exigieron la democratización partidaria, en línea con el clima de exaltación de la democracia entonces vigente en todo el país, así como con las tendencias partidarias de renovación que empezaban a surgir en el PJ.

En esos mismos años, también observamos cómo se reorientó la estrategia parlamentaria de Elías Sapag a partir de la contienda por el Beagle. A partir de allí, la UCR tomó distancia o ignoró los compromisos con el gobernador provincial, ya que este no podía asegurar el control de sus senadores. En síntesis, 1985 fue un año difícil para el gobernador, signado por el retroceso electoral, la independencia política de su hermano, la indiferencia por parte del gobierno nacional y el surgimiento de una nueva línea interna que empujaba hacia la fragmentación partidaria. La presión de estos dirigentes renovadores sobre el gobernador y su círculo dio lugar a la realización de las primeras elecciones internas de toda la historia del MPN. Así lo recuerda Luis Felipe Sapag, quien presencié una conversación en el despacho de su padre - el gobernador- durante 1985:

- Gobernador, no hay otra, es la marca de la época, la participación y la democracia –Insistía el vicegobernador Horacio Forni–. No podemos seguir eligiendo a dedo los candidatos a intendentes, los diputados... Tenemos que dejar que la gente elija, que participe.

El ministro de Obras Públicas, Silvio Tosello, no estaba tan seguro:

- Creo que sería conveniente ir por etapas. Se podría empezar por las intendencias, pero se necesita seguridad en el gobierno. El gobernador y los diputados tienen que seguir como hasta ahora.⁹⁸

⁹⁸ Citado en Sapag; 2012, XVIII, 3.

La presión sobre la cúpula partidaria existió y, finalmente, el partido modificó sus reglas de selección de candidatos. Sin embargo, para ese momento, Felipe Sapag había conquistado la presidencia del partido - desplazando a su hermano Elías- y ya tenía decidido quién sería su delfín. Las primeras elecciones internas en la historia del MPN tuvieron lugar el 12 de abril de 1987, y en ellas se eligieron candidatos a gobernador y vice-gobernador para las elecciones del 7 de septiembre del mismo año.⁹⁹

La lista Celeste “Proyección 87’”, impulsada por el gobernador, buscó imponer al ministro Pedro Salvatori como candidato. Por otro lado, la Lista Blanca, vinculada al recientemente creado Movimiento de Acción Política (MAPO – sucesor de la Comisión de Acción Política), proponía el precandidato Luis Jalil. En esa misma lista, el candidato a intendente por la Ciudad de Neuquén sería quien ya ocupaba dicho cargo: Jorge Sobisch.¹⁰⁰

Durante la campaña, Salvatori se concentró en 3 cuestiones: la identidad federalista del partido, la raíz justicialista y el reconocimiento a la gestión de Felipe Sapag (García; 2014, 173). El MAPO, por su parte, insistió en la apertura del debate y el respecto a la voluntad del afiliado. Frente al verticalismo de la línea tradicional, su principal bandera fue la democratización. Sin embargo, la promesa de cambio no fue suficiente para vencer a los referentes históricos del partido. Felipe Sapag, a través de su delfín, obtuvo otra victoria política. En la intendencia, la elección se definió voto a voto, inclinándose finalmente el resultado hacia la línea tradicional: Sobisch perdió por solo dos votos (3887 – 3885). Con este resultado, quedaba despojado de todo cargo público. La derrota parecía empujar hacia su extinción a la nueva línea partidaria, que se resistió a ceder denunciando un manejo poco claro de los padrones.

Fue a partir de ese momento que comenzó el acercamiento de Elías Sapag a la nueva línea partidaria. El senador había sido despojado de la

⁹⁹ El MPN tenía 33000 afiliados habilitados para votar.

¹⁰⁰ Jorge Sobisch era un joven dirigente político que había sido presidente del Club Independiente de Neuquén y era hijo de Carlos Sobisch, un dirigente fundacional del MPN que se había alejado del partido. En 1983, Sobisch hijo se afilió al partido provincial. Paradójicamente, Luis Felipe Sapag fue el que firmó la ficha de afiliación que daba vida política a quien 7 años después le quitaría la posibilidad de ser gobernador provincial y a quien rompería con la continuidad de la línea tradicional en la gobernación.

presidencia del partido y estaba distanciado políticamente de su hermano. Por otro lado, consideraba que el MAPO había dinamizado la vida interna del MPN (García; 2014, 174). Aun así, durante las elecciones internas de 1989, la configuración partidaria parecía retomar su forma tradicional. Entonces se eligieron candidatos a diputados nacionales y fueron, nuevamente, dos las listas con mayor protagonismo. La lista Celeste y la Lista Celeste y Blanca. Luis Jalil, ex pre-candidato a gobernador por el MAPO, volvió a encabezar a los disidentes. Jalil era secundado por Elías Alberto Sapag, hijo de Elías Sapag.

Las figuras que encabezaron la Lista Celeste y Blanca provenían de los dos sectores que en los años previos habían venido cuestionado el control partidario de Felipe Sapag. El gobernador convocó a ambos sectores para armar esa lista, de este modo, las tensiones de 1987 parecían quedar atrás luego de las elecciones. Puede que esto fuese un guiño de parte del ex gobernador hacia estas dos tendencias, una forma de aquietar las aguas luego de imponer la candidatura de Salvatori y buscar apoyos de cara a las elecciones a la gobernación de 1991.

Jalil retomó la línea histórica en términos discursivos, poniendo el acento en la unidad y los principios históricos: evocando la retórica federalista, ubicó el conflicto por fuera del partido (García; 2014, 174). La Lista Celeste y Blanca obtuvo el 73,55%. La Lista Blanca, casi sin apoyos internos, presentó candidatos de todas formas y obtuvieron el 19,25%. Con este porcentaje no alcanzaron el piso del 25% para obtener representación por la minoría. Finalmente, la organización partidaria parecía retomar el esquema de poder tradicional, aunque dando lugar a las tendencias internas que habían ganado fuerza entre 1985 y 1987. Luis Jalil se iría alejando del MAPO, lo cual parecía condenar a la extinción a esta línea partidaria o, sencillamente, reducirla al liderazgo del ex intendente Sobisch.

Las elecciones internas del 14 de abril de 1990 pondrían en duda este equilibrio. Allí se disputaron los cargos de mayor importancia, los de gobernador y vice-gobernador¹⁰¹, así como de legisladores provinciales. Estas

¹⁰¹ En realidad se trataba de los pre-candidatos. Sin embargo, las elecciones internas del MPN comenzaron a ser consideradas como las más importantes: allí se definía realmente quién se alzaría con

elecciones se realizaron en un momento complicado para el gobierno provincial por las dificultades económicas que ya fueron referidas en el capítulo anterior. En ese durísimo año, las restricciones financieras que pesaban sobre el gobierno no permitieron replicar el estilo histórico de gestión basado en la obra pública.

El proceso electoral de 1990 puso en escena dos clivajes. Uno, de naturaleza generacional: el MAPO vs. el estilo de liderazgo histórico. El otro, familiar: Elías vs Felipe. Según refiere García, esta “fue la expresión y la exposición principal de la división de la familia Sapag, que involucraba a Felipe Sapag y su hermano Elías, y también de la lucha entre los descendientes de los principales referentes del partido” (García; 2014; 175). La Lista Celeste, impulsada por Felipe Sapag, invocaba los temas tradicionales de la mística partidaria, y se proponía retomar el sendero de una gestión pública interventora pero adaptada a las necesidades y los cambios de aquel presente. Luis Felipe Sapag, hijo del ex gobernador, sería el precandidato a gobernador. Simón Jalil, miembro de otra de las familias históricas del MPN, acompañaba como precandidato a vice-gobernador. Por su parte, la Lista Blanca representaba la disidencia generacional y el enfrentamiento al estilo histórico. Se presentaba como la novedad y el cambio. Conformada por los integrantes del MAPO, esta lista fue encabezada por Jorge Sobisch, aquel joven dirigente que 4 años atrás había estado a tres votos de alzarse con la victoria en la disputa por la Intendencia neuquina de 1989. ¿Qué fue lo que permitió el nuevo ascenso del MAPO como línea interna y de un dirigente que parecía no contar con el peso electoral necesario para alzarse con la gobernación?

A lo largo de este trabajo de investigación hemos destacado la potencia política de los senadores en el plano nacional. Despojando esta afirmación de abstracciones, nos hemos concentrado en la trayectoria del senador Elías Sapag y sus esfuerzos para incidir de manera autónoma en el plano político nacional. Esto fue tensando la cuerda entre el gobernador y el senador. El primero iría fortaleciendo su posición y, para ello, ocupó la presidencia del partido e impuso a su delfín a la gobernación. Durante 1989 buscaría acercar

el triunfo provincial. La comicios internos de 1990 fueron, incluso, más competitivos que la elección provincial de 1991.

nuevamente posiciones con aquellos sectores que cuestionaban la línea tradicional.

Sin embargo, poco después el partido volvería a dividirse. Ya dijimos algo sobre la ruptura generacional que planteaba la candidatura de Sobisch. De todas formas, el ascenso del MAPO no hubiera sido posible sin la ruptura interna que se produjo en el seno de la familia Sapag. ¿Qué fue lo que llevó a Elías Sapag a apartarse con el esquema de poder tradicional? Reacio a subordinarse a su hermano, quizás cansado de ocupar un segundo plano, veía su rol en el gobierno descompensado frente a su trayectoria política. Su comportamiento, percibido por el gobernador como un desafío a su liderazgo, llevó al gobernador a reforzar el control partidario y a cerrarse en su estructura local, excluyendo a su hermano. Adicionalmente, para explicar esta ruptura también es necesario tener en cuenta otro elemento: Felipe Sapag controlaba la legislatura y, en más de una ocasión, esta se pronunció sobre cuál debía ser la postura de los representantes neuquinos en el parlamento nacional. La tensión entre la legislatura y el rol de Elías en el congreso dejaba en el horizonte la posibilidad de que este fuese reemplazado tras una nueva elección.

Aquel escenario empujaba a Elías Sapag a disputar con su hermano el control del ejecutivo local, la legislatura y el partido. Tal como expresó Luis Felipe Sapag, fue Elías quien terminó por dar impulso a la candidatura de Sobisch¹⁰², ya que el senador necesitaba un candidato a gobernador. El intercambio incluyó los apoyos a la candidatura de Sobisch por parte de Elías y Amado Sapag. Sobisch, por su parte, aceptó como candidato a vice gobernador a Rodolfo “pipe” Sapag, hijo de Elías. También, acompañaría la ratificación legislativa de Elías Sapag como senador y preservaría cargos de importancia para la rama familiar de este: Elías “Gringo” Sapag (h.) fue designado ministro de Producción y Jorge Sapag (el menor de los hijos de Elías) estuvo al frente de los ministerios de gobierno, educación y justicia. Una nota posterior del diario *La Nación* sintetizó bien la disputa interna:

¹⁰² Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

“La primera pelea política de la familia sucedió en 1991, cuando los hermanos Sapag, los fundadores del MPN, abrieron la puerta a la primera disputa interna de alto voltaje. Y lo hicieron mediante sus hijos, con el respaldo de Elías y de Amado, por un lado, y de Felipe, por el otro... Aquel round fue para Elías y Amado, que lograron colocar a Jorge Sobisch en el gobierno, pero también a Pipe Sapag como vicegobernador” (La Nación; 31/01/1999)

De este modo, el estratega de la política parlamentaria nacional ponía en evidencia la intención de conducir su influencia al plano sub-nacional para disputar poder con la rama familiar liderada por Felipe. Desde ya, descartamos que su estrategia haya estado formulada desde sus primeras demostraciones de independencia política a principios de 1984. Más bien, pensamos que su voluntad de autonomía política lo fue llevando de una contienda a otra dentro del partido, hasta que finalmente debió enfrentar a su hermano por el control del partido. Los diferentes escenarios históricos -que él mismo ayudó a construir-, terminaron ubicándolo en una disputa en la que decidió dar batalla.¹⁰³

Dentro de la disputa es mencionado Amado Sapag. A su cargo estuvo el armado de la estructura política en el interior provincial. ¿Por qué Amado también se inclinó en favor de la ruptura? Las diferencias entre Amado y Felipe eran de larga data. Para ser precisos, las diferencias políticas, así como personales, entre los 3 hermanos Sapag no habían surgido en la década del 80, si no que eclosionaron allí¹⁰⁴. Las disidencias de Amado con Felipe se agravaron cuando este promovió iniciativas que apuntaban a desarrollar la capital provincial en desmedro de la región de Zapala. Esto despertó las críticas de Amado. El testimonio de Amado es ilustrativo al respecto. El protagonismo de Zapala, afirmó, desapareció:

¹⁰³ Una hipótesis más arriesgada nos lleva a pensar en la trayectoria de ambos hermanos: tras 50 años de convivencia y triunfos políticos ya no reconocían adversarios en la política provincial, lo cual los condujo, por aburrimiento, a una disputa de egos entre los dos hombres más poderosos del partido, una contienda para definir, según la cultura libanesa, al “verdadero Sheik”. Por extraña e improbable que parezca, no consideramos descartar esta hipótesis sin más.

¹⁰⁴ Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

“cuando el Ferrocarril Roca dejó de funcionar. Zapala perdió su empuje y dejó de ser la ciudad y el centro de la región más importante. El ferrocarril se derrumbó, el gran centro comercial desapareció y todo fue culpa de las rutas y los camiones de larga distancia. Zapala era punto de convergencia de la ruta 40 y el ferrocarril. Felipe asfaltó la ruta 40 y Zapala nunca se pudo levantar”¹⁰⁵.

La pérdida de su área de influencia relegó a Amado, quien pasó a tener cada vez menos trascendencia en la vida partidaria provincial. Eso generó los primeros roces ya en la década del 60, tal como lo recuerda Luis Felipe Sapag:

“Las diferencias históricas son de Cutral Có contra Zapala. Zapala perdió, no existe, vegeta, no tiene fuerza, viabilidad económica. No tiene nada Zapala, incluso el ferrocarril, que era su eje, desapareció. Por eso Amado estaba tan enojado con mi viejo. Cutral Có-Plaza Huincul siempre tuvo el petróleo, aún en la peor época siempre tuvo ese recurso.”¹⁰⁶

Elías Sapag se acercó al hermano que había sido desplazado del elenco de poder pero que conservaba aquello que se necesitaba para desafiar al gobernador: estructura partidaria y control de parte del territorio. Amado Sapag no dejó pasar esta oportunidad y sumó sus apoyos al MAPO. Luego de que Sobisch alcanzara la gobernación, Amado sería designado como presidente de Vialidad provincial.

En la campaña del año 1990, la Lista Blanca mostró la confluencia de estas dos tensiones (generacional y familiar) en su propuesta de renovación (García; 2014, 175). Sobisch puso el acento en la necesidad de dejar atrás el provincianismo para acompañar las transformaciones que se vivían en el plano nacional. Desde el discurso, expresaba que el objetivo sería fortalecer el sector privado y lograr que el presupuesto provincial alcance mayor independencia respecto a un elemento tan inestable como las regalías por producción de hidrocarburos. Dice García:

“Acompañar al presidente (en referencia a Menem) aunque no fuera del partido, ese era un mensaje que entusiasmaba a los independientes. La convocatoria de Sobisch era transversal y estaba atravesada por nuevos valores y no en términos del valor tradicional, la neuquinidad” (García; 2014, 177)

Elías Sapag y Jorge Sobisch buscaban algo más que alcanzar el poder. En la campaña, expresaron que tenían por objetivo modificar la cultura política tradicional, aquella que constituía a la neuquinidad como el

¹⁰⁵ Testimonio de Amado Sapag en Luis Felipe Sapag ; 2008, 390.

¹⁰⁶ Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012.

fundamento del partido y del estado. Aspiraban a dejar de lado “los grandes referentes ideológicos” (García; 2014, 177). Sobisch prescindió tanto de la neuquinidad como del federalismo, mientras que Elías Sapag solo insistió en la importancia del federalismo como cemento y eje de la identidad partidaria.

Por otro lado, las diferencias fundamentales entre los hermanos Sapag estaban relacionadas al modo de encarar las relaciones del partido y el gobierno provincial con el ámbito nacional. Elías Sapag y el joven Sobisch promovían un partido involucrado en las grandes discusiones nacionales, dotado de una posición independiente pero a la vez capaz de asociarse con el peronismo o el radicalismo de acuerdo a conveniencias circunstanciales. En el caso del senador, esto lo pudimos comprobar al reconstruir su estrategia parlamentaria. Por su parte, Felipe Sapag y su hijo levantaban la bandera de la independencia local y la identidad provincial. Preferían acuerdos con partidos de origen provincial, aunque no descartaban la posibilidad de establecer vínculos con el peronismo del que el partido había emergido. Para Elías en cambio, la relación con el peronismo se perfilaba como esencial (García; 2014, 175). En un contexto marcado por la afirmación del peronismo tras el interregno alfonsinista, Elías quería explorar una estrategia política que recuperase nuevamente la relación con la fuerza de la que el MPN había surgido. De forma sintética, ambas estrategias no representaban otra cosa que la separación de los elementos que habían constituido el estilo histórico del MPN.

En las elecciones internas de 1990 la Lista Celeste fue derrotada. Fue el primer revés partidario que sufrió Felipe Sapag desde que se inició en la vida política casi medio siglo atrás. El viejo caudillo decidió dar la espalda a la campaña del MPN en las elecciones provinciales de 1991. Mientras tanto, aquellos que apoyaron la candidatura de Sobisch insistieron en la importancia del recambio generacional que esta victoria significaba (García; 2014, 176). Si bien Sobisch había puesto énfasis en la democratización del MPN, “el partido ya estaba democratizado. Era una renovación”¹⁰⁷. En rigor, para 1990 la

¹⁰⁷ Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza, 21/12/2012

democratización ya no estaba relacionada con la elección de candidatos mediante la consulta a los afiliados sino con el desplazamiento del grupo dirigente nacido medio siglo antes. Así lo expresó el precandidato Luis Felipe Sapag:

“Desde el ejercicio del poder, posición que bien podría haberlo hecho reluciente a las novedades, el partido comprendió que había que cambiar; y cambió, dando las bases para el mantenimiento de su primacía electoral. Yo mismo, más allá de mi manifiesta intención reformadora, era el hijo del fundador y quizás fui percibido por muchos afiliados como más de lo mismo” (Sapag; 2012, XVIII, 2)

Si bien el proceso de renovación dependió de una disputa en distintos planos (la existencia de un candidato y una línea partidaria que representaran la renovación, el apoyo de estructuras locales y familiares el interior del partido), la iniciativa de ruptura no hubiese sido posible sin el apoyo de Elías Sapag. En las elecciones provinciales de 1991 Sobisch, finalmente, obtuvo el 49,88% de los sufragios, frente al 29,2% del PJ y el 12,87% de la UCR. Los acuerdos en torno a cargos y designaciones trazados entre Sobisch y Elías Sapag fueron cumplidos: Amado ocupó la presidencia de Vialidad, Rodolfo “pipe” Sapag fue electo vicegobernador, Elías “gringo” Sapag (h.) ocupó la cartera de producción y Jorge Sapag el ministerio de gobierno. El viejo político finalmente ganó la pulseada frente a su hermano y fue nuevamente electo senador.

b. Derivas sobre el enfoque y el objeto de estudio

En este trabajo hemos presentado un enfoque histórico para analizar instituciones que son objeto de estudio recurrente en la ciencia política – federalismo, senado, partidos políticos-. Hemos tomado fuentes historiográficas y lecturas del campo de la historia política para pensar formas de trabajo conjunto con esquemas teóricos e hipótesis provenientes de la ciencia política. Si bien el escenario central de esta investigación fue el senado, podemos decir

que este fue un trabajo relativo al funcionamiento de un sistema federal o, más específicamente, a la resolución de las tensiones entre los niveles de gobierno.

Para ello desplazamos la atención entre diferentes ámbitos y niveles: describimos la naturaleza y funciones del senado y el federalismo, y analizamos a sus actores como vía de entrada para entender la influencia nacional sobre el espacio local. Al mismo tiempo, utilizamos el ámbito provincial y sus actores como forma de explicar cuestiones más generales como el intrincado esquema de funcionamiento de la política federal.

En esta tarea, enfocamos 3 niveles que permitieron la comprensión del objeto. Dos de estos elementos son estructurales: el federalismo y sus reglas fiscales y electorales, por una parte, y la composición de las cámaras resultante de esas reglas electorales, por la otra. El tercer elemento lo situamos al nivel de las prácticas desplegadas por los actores en escenarios históricos concretos y en relación a los elementos institucionales arriba mencionados. Los actores representaron el elemento dinámico y azaroso de este esquema.

Consideramos a estas tres dimensiones como puntos de partida para la construcción de un enfoque que, en el futuro, permita estudiar con más detalle el federalismo y el congreso. Es decir, mirando hacia próximas investigaciones, este esquema representa un punto de partida productivo para estudiar la política parlamentaria y federal argentina en otras épocas, para trazar comparaciones con otros sistemas federales como Brasil, México o los Estados Unidos o, incluso, con respecto a sistemas que resuelven de otro modo la relación entre las unidades políticas que componen una nación. También sería interesante avanzar en el estudio de un senado con otra composición partidaria (por ejemplo, pura o predominantemente peronista, como fue a lo largo del período 1946-1955). ¿Qué dinámica adquiere el funcionamiento de un sistema federal con una cámara compuesta por representantes de un solo partido? Una segunda opción sería la de ubicarnos en el funcionamiento del congreso y las características del sistema federal durante la presidencia Menem, etapa en la que existió un fuerte cambio en las reglas de juego (reforma del estado y la constitución nacional, modificaciones en la composición del senado, entre otros elementos). Como alternativa secundaria, el reparto fiscal aquí estudiado

puede ser un punto de partida para avanzar sobre la comprensión del esquema de financiamiento de políticas públicas e inversión en las provincias. Este entramado político, que incluye al presidente, los legisladores y los gobernadores, presenta la entrada al laberinto del financiamiento provincial tanto para la elaboración de política pública como para el pago de salarios de la administración local y el financiamiento de las campañas políticas.

Por último, en el futuro podríamos considerar el estudio de otras trayectorias parlamentarias. Al fin y al cabo, este trabajo se trató de eso: un estudio sobre la construcción de influencia de un senador. A lo largo de su carrera, Elías Sapag logró una profunda comprensión sobre el funcionamiento de las instituciones y la cultura democráticas, es decir, sobre los modos, las prácticas y los resortes que mueven el congreso. Destacar la trayectoria de este senador y su biografía política no tuvo por motivación ensalzarlo sino comprender cuestiones más generales sobre el modo de vinculación entre los diferentes niveles de gobierno, el lugar de los senadores y los gobernadores en la política nacional, así como la influencia de la política nacional sobre la provincial. La fluidez de Elías Sapag en el tránsito entre los diferentes niveles de gobierno y el conjunto de prácticas que aquí fueron retratadas nos permitió comprender diversos aspectos del espacio de los senadores en el plano nacional y local, del funcionamiento del senado y de la complejidad del sistema federal argentino.

Bibliografía

- Aelo, Oscar (comp.): *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945-1955*. Buenos Aires, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, 2010.
- Ajmechet, Sabrina: La Ley electoral Argentina de 1951: un análisis sobre las concepciones políticas el peronismo. En *Historia Actual Online*, 35 (3), 2014: 155-162.
- Alonso, Paula: Dinámicas federales en las dos últimas décadas del siglo XIX. En Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (eds.) *El sistema federal argentino*, Buenos Aires, Edhasa, 2015.
- Arias Bucciarelli, Mario y Gonzalez, Alicia. La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino. En Favaro, Orietta (Dir.) *Historia de Neuquén*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1993.
- Benton, Allyson L.: Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. En *Política y gobierno*, Vol. X, nro. 1, primer semestre 2003, <http://bit.ly/cTfqdU>
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo: *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Calvo, Ernesto: Representación política, política pública y estabilidad institucional en el congreso argentino. En C. Acuña *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.
- Carassai, Sebastián: *Los años setenta de la gente común*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.
- Castillo, Hector: *Neuquén, Crónica de una época y la creación del MPN*. Neuquén, Edición del autor, 2005.

- Cavarozzi, Marcelo: *Autoritarismo y Democracia*. Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- de Privitellio, Luciano y Persello, Ana Virginia: La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el congreso (1912-1930). En Lilia Ana Bertoni y Luciano de Privitellio (comp.): *Conflictos en democracia, La política en la Argentina, 1852-1943*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.
- De Riz, Liliana: *Radicales y peronistas: el congreso nacional entre 1983 y 1989*. Buenos Aires, CEAL, 1994.
- Favaro, Orietta: *Estado, política y petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958 – 1990*. La Plata, UNLP-FaHCE, 2002.
- Favaro, Orietta (ed.): *Neuquén: La construcción de un orden estatal*. Neuquén, Cehepyc, 1999.
- Favaro, Orietta: *Sociedad y política. La interpelación y representación política de los ciudadanos neuquinos. Neuquén, Argentina, 1958-1983*. En *Prohistoria; nro.8*, Rosario, 2004.
- Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario: Una experiencia populista provincial, Neuquén 1960-1990. En *Nueva Sociedad, nro. 172*, Caracas, 2001.
- Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario: El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante. En Favaro, O. (edit.) *Neuquén la construcción de un orden estatal*, Neuquén, UnComa, 1999.
- Favaro, Orietta e Luorno, Graciela: Neuquinos y rionegrinos ¿cautivos o cautivados por los sistemas políticos locales? En *Periferias, nro. 15*, Buenos Aires, 2007.
- Favaro, Orietta e Luorno, Graciela: Los contradictores en la política neuquina. El clivaje 1973. En *Anuario IEHS, 14*, Tandil, UNCenro, Facultad de Ciencias Humanas, 1999a. <http://alturl.com/vnzvp>

- Favaro, Orietta e Luorno, Graciela: Entre territorio y provincia. Libaneses y sirios, comercio y política en Neuquén. En Favaro, O. (edit), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, UnComa, 1999b.
- Gadano, Julián: “El regionalismo como proyecto político local, como una consecuencia de la incorporación tardía al sistema político: El caso del Movimiento Popular Neuquino”, ponencia para el X *congreso de Ciencia Política de la SAAP*, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- García, Norma: Cuando la fortaleza del consenso es interrumpida: la reconfiguración de la relación estado, sociedad, partido. Neuquén, 1987 – 1991”. En *PolHis*, Año 7, nro. 13, Enero – Junio 2014.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto: Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En Calvo, Ernesto y Abal Medina, J.M. (Eds.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.
- Goyburu, Lara y Azcorra, Adriana: Historia de una decisión sin retorno. El tratamiento de la Ley de Unificación de Impuestos Internos. Ponencia para el 9° *Congreso Nacional de Ciencia Política*, Santa Fe, 2009.
- Gramsci, Antonio: *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado moderno*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1998.
- Graziano, Margarita: Los dueños de la televisión argentina. En *Revista Comunicación y Cultura*, N°3, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1974.
- Gutiérrez, Ricardo: Desindicalización y cambio organizativo del peronismo argentino, 1982-1995. Ponencia presentada en el *XXI Congreso Internacional de LASA*, Chicago, Septiembre 1998.
- Gutierrez, Ricardo: Entre el movimiento y el partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo (1983-1995). En *Política y Gestión*, vol.5, Buenos Aires, 2003, pp.27-76.

- Halperín Donghi, Tulio: El federalismo político. En *La construcción del federalismo Argentino. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires, PNUD, 2004.
- Lapeña, Jorge: *La energía en tiempos de Alfonsín*. Buenos Aires, EUDEBA, 2014.
- Leiras, Marcelo: Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.
- Levitsky, Steven: *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista (1983-1999)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.
- Lijphart, Arend: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Manin, Bernard: *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza, 2006.
- Macor, Darío y Tcach, Cesar (comp.): *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2003.
- Madaschi, Carlos: *Legislatura provincial Neuquina. Una mirada interior*. Neuquén, Ed. De la Legislatura Provincial Neuquina, 1997.
- Martínez Pandiani, Gustavo: *Homo Zapping*. Buenos Aires, Ugerman Editor, 2004.
- Masi, Andrés: *Los tiempos de Alfonsín*. Buenos Aires, Ed. Capital intelectual, 2014.
- Molinelli, Guillermo, *et al.*: *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Ed. Temas, 1999.
- Morgan, Edmund: *La invención del pueblo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Mustapic, Ana y Goretti, Mateo: Gobierno y oposición en el congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983 – 1989). En *Desarrollo Económico*, vol.32, nro.126, Buenos Aires, 1992.

- Muiño, Oscar: *Alfonsín*. Buenos Aires, Aguilar, 2014.
- Negretto, Gabriel: Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. En *Revista mexicana de sociología*, año. 65, nro.1, enero-marzo, México D.F. 2003. <http://bit.ly/c4rtC9>
- Negretto, Gabriel: ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. En *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. IDES, vol. 42, nro. 167. Buenos Aires, 2002.
- O'Donnell, Guillermo: *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires, Prometeo, 2011.
- Palermo, Vicente: *Neuquén: La creación de una sociedad*. Buenos Aires, CEAL, 1988.
- Palacios, Susana: El municipio en la transición de territorio a provincia. El proceso de construcción de la ciudadanía: El caso Cutral Có (1952-1962). En Favaro (Coord.), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*, Buenos Aires, La Colmena, 2005.
- Panebianco, Angelo: *Modelos de partido*. Madrid, Alianza, 2009.
- Piffano, Horacio: Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno. *Documentos de Federalismo fiscal*, nro. 10, La Plata, 2003. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>
- Porto, Alberto: Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Documentos de Federalismo fiscal*, nro. 2, La Plata, 2003. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>
- Porto, Alberto: *La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales*. *Documentos de Federalismo fiscal*, nro. 4, La Plata, 2003. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>
- Reynoso, Diego: La desigualdad del voto en Argentina. En *Perfiles latinoamericanos*, nro. 15, diciembre 1999.

- Reynoso, Diego: Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital. En *Política y gobierno, II semestre*, 2002. <http://bit.ly/ccs5XO>
- Reynoso, Diego: Sistemas electorales y composiciones partidarias bicamerales en Latinoamérica. En *RIEL, nro.1*, Belo Horizonte, 2010.
- Reynoso, Diego: El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias. En *Revista Postdata, año 17, nro.1*, Buenos Aires, Abril 2012.
- Riker, William: The Senate and the American Federalism. En *The American Political Science Review, vol. 49, n°2*, junio 1995, pp.452-469.
- Romero, Luis Alberto: *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires, FCE, 2012.
- Rosanvallon, Pierre: *La consagración del ciudadano*, México, Instituto Mora, 1999.
- Saiegh, Sebastián: ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. En *Política y gobierno, vol. 17, nro.1*, 2010. <http://bit.ly/d4apOS>
- Sapag, Luis Felipe: *El Neuquén que viene*. Buenos Aires, Ed. Galerna, 1990.
- Sapag, Luis Felipe (2012). *Volver al Neuquén que viene*. Edición digital por www.neuquen.com.ar, 2012.
- Sapag, Luis Felipe: *Sapag: Del Líbano a Neuquén*. Buenos Aires, Sudamericana, 2008.
- Sapag, Felipe: *El desafío*. Temuco, Impresos Spring. Ltda., 1994.
- Sartori, Giovanni: *Homo Videns*, Buenos Aires, Taurus, 1998.
- Solana, Jorge: *Síntesis de una labor parlamentaria*. Buenos Aires, Congreso nacional, 1998.

- Tedesco, Laura: *Democracy in Argentina. Hope and Disillusion*. Londres, Frank Cass, 1999.
- Tsebelis, George: La toma de decisiones en los sistemas políticos: Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En Saiegh, sebastian y Tomassi, Mariano (comps.), *La nueva economía política: Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- Tsebelis, George: *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE, 2006.
- Weber, Max: *Economía y sociedad*, México, FCE, 2014.

Fuentes y repositorios

- Archivo General de la Nación (AGN) – Departamento de archivo intermedio para recopilación de resultados electorales
- *Diario de sesiones del Honorable Congreso de la Nación – Diario de sesiones del Senado de la Nación (DSSN)*
- Archivo de expediente del Honorable congreso de la nación
- *Boletín Oficial de la República Argentina*
- Decretos y leyes provinciales
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias – Ministerio de Economía – Recopilación de datos sobre distribución fiscal y regalías en la Argentina
- *Diario de sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Neuquén - Mensajes del gobernador - 1983-1987*
- Reuniones del gabinete provincial de Neuquén - Mensajes del gobernador - 1983/1987
- Dirección provincial de Estadística y Censos – Datos Censales

- Testimonio de Luis Felipe Sapag a Fernando Danza (21/12/2012)
- Acta constitutiva del Movimiento Popular Neuquino (MPN)
- Testimonio de Oraldo Brito. Disponible en: <http://goo.gl/K9AN3>
- Diario *Clarín*
- Diario *La Nación*
- Diario *Río Negro*
- *El Diario de Neuquén*



Universidad de
San Andrés