

“¿Oposición o minoría parlamentaria ante un partido hegemónico? El caso de la provincia de Neuquén, 1983-2003 (Argentina)”

María Elizabeth Vaccarisi*
Emilia Daniela Campos

*“Si es cierto que la oposición
es una institución que tiene una historia,
es probable que también tenga un futuro”*
Oreste Massari

Resumen

La democracia representativa como teoría de organización del poder es una de las condiciones ineludibles para la existencia de la oposición, componente básico para su funcionamiento. Su participación en órganos de representación institucional le posibilita influir en el proceso de decisiones (funciones de gobierno). El trabajo expone el estudio de la oposición en un estado subnacional, la provincia de Neuquén, gobernada desde 1963 por el Movimiento Popular Neuquino (partido político de origen local), se centra en el partido Justicialista. En el análisis de la conformación y funcionamiento del parlamento, intenta hallar razones sobre el comportamiento de la oposición en dicho cuerpo. Desde la distinción conceptual entre oposición y minoría, y con la introducción de la representación proporcional, se procura evaluar si se visualiza la existencia de una “oposición política” parlamentaria o se ha cristalizado un comportamiento de minoría.

Palabras Claves: oposición parlamentaria- partido hegemónico – estado subnacional

Introducción

La implantación de la democracia representativa como teoría de organización del poder es una de las condiciones ineludibles para la existencia de la oposición. Es resultado de un proceso general de institucionalización del poder, inserto en la formación de un sistema de partidos que reúne las disímiles rupturas que acontecen en una sociedad.

La existencia de la institución “oposición” hace que la competencia por el poder no sea un juego de suma cero, de victorias o derrotas totales y definitivas. Es la institución democrática por excelencia pues *“imprime al conflicto político el carácter inter-temporal que abre la posibili-*

* Docentes e Investigadoras de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Dto. de Servicio Social) y Centro de Estudios de Historia, Estado, Política y Cultura (CEHEPyC/CLACSO), Universidad Nacional del Comahue. Proyecto de investigación “Sujetos sociales, conflictos y política en la Historia Reciente del norte de la Patagonia argentina, 1983-2003” (2006-2009) (Directora: Dra. Orietta Favaro)
mevaccarisi@masvacc.com.ar y milinqn@hotmail.com

dad para el actor político hoy derrotado de poner en práctica estrategias y acciones que pueden llevarlo al poder el día de mañana”¹.

Es un componente básico del funcionamiento de las democracias pluralistas. Su continua participación en los órganos de representación institucional popular le asegura la posibilidad de influir en el proceso de decisiones, tiene funciones de gobierno que cumplir. También, remite a un esfuerzo consciente por impedir que aquellos que rigen el poder gubernamental lo ejerzan de forma monopólica.

El parlamento es su medio natural, es el campo de batalla de los partidos. El/los “perdedor/es” pueden incidir en el proceso de gestación de políticas públicas desde el poder legislativo, que le ofrece –a su vez– un espacio de privilegio para seguir participando en la formación de la opinión pública.

Pese a su importancia, *“llama poderosamente la atención el desconocimiento y la falta de consolidación en la literatura científica de los estudios sobre la naturaleza, condicionantes y consecuencias de la actuación de la misma [oposición]... el primer estudio de envergadura sobre la oposición en regímenes democráticos, ..., aparece en 1966”²*. Más aún, no son abundantes los estudios sobre este tema en América Latina y especialmente, referidos a estados subnacionales.

El presente trabajo pretende exponer un análisis preliminar de la oposición en un estado subnacional, la provincia de Neuquén (Argentina), gobernada desde hace cuatro décadas por el mismo partido político, el Movimiento Popular Neuquino (M.P.N.), considerado en el contexto nacional como un partido provincial.

El estudio se centra particularmente en el partido Justicialista. Las razones principales de su elección son: por un lado, por ser el partido que –sólo o en alianzas con otras agrupaciones políticas– ha tenido una mayor presencia en el cuerpo legislativo provincial, y por otro lado, el origen ideológico-político común con el partido provincial, fundado a principios de la década del sesenta durante la proscripción del peronismo; por ellos diversos autores designan al M.P.N. como un partido de vertiente “neoperonista”.

La dinámica política, económica y social de la provincia de Neuquén, está vinculada a la permanencia, casi ininterrumpida, del mismo grupo de poder en la conducción provincial desde 1963. Así, los destinos del estado y del MPN están indisolublemente unidos. *“Al haberse constituido un sistema político del tipo unipartidista-pluralista y consolidarse la interpenetración partido-Estado, la crisis (de los años ’90) se traslada directamente a la fuerza hegemónica. De*

¹ LOAEZA, Soledad *Oposición y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 30

² GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena “La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?”. En *Latin American Studies Association*, Washington D.C., Ponencia, 2001, p.332

este modo, la estatalización del partido y el faccionalismo con que opera, adquieren centralidad en la escena pública provincial... ”³

En esta suerte de simbiosis entre estado, gobierno y partido político, cobra mayor relevancia señalar que el rol y las funciones de la oposición constituyen un problema sistémico, en tanto forma institucionalizada del conflicto, y al papel jugado en preservar los equilibrios del poder.

Se intentarán hallar algunas claves del comportamiento de la oposición parlamentaria neuquina, en búsqueda de una respuesta tentativa acerca de si en el parlamento provincial se puede visualizar la existencia de una “oposición política”. Interrogante que toma como punto de partida “*la aceptación de las reglas y estructuras vigentes, ... y la prolongada permanencia de un mismo entramando partidario en el gobierno, otorgan a la segunda fuerza el carácter de minoría parlamentaria y no de auténtica oposición política*”⁴. A mediados del período de estudio (1983-20033) se implementa la representación proporcional, hito tomado de referencia a fin de distinguir la existencia de diferencias o no en el comportamiento de los partidos que conforman el bloque opositor.

La oposición en los espacios parlamentarios

La situación abordada se hace desde el entendimiento del rol central de la oposición para el funcionamiento positivo del sistema democrático. Para comprender acabadamente los regímenes políticos no se puede prescindir del análisis de la relación gobierno-oposición⁵. Aquélla debe entenderse en el marco del paradigma de democracia dominante actualmente: el énfasis en el pluralismo político y la función atribuida a la oposición como agente de transformación⁶.

La variabilidad de la oposición, según Dahl, está vinculada a la cohesión organizativa, el grado de competitividad, el terreno en el cual actúa frente al poder, la precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, sus objetivos y estrategias⁷. Los factores más influyentes en estas variaciones son “*la naturaleza de los clivajes sociales en que se funda la diversidad política y, su expresión institucional en el sistema de partidos y en el régimen electoral*”⁸.

Un rasgo distintivo de un sistema democrático es el derecho a la oposición, se reconoce como auténtico y legal que los ciudadanos manifiesten sus diferencias de opinión respecto a distintos temas, que expresen individual u organizadamente su disenso, que petitionen intervención sobre problemáticas o necesidades, etc., empleando varios dispositivos reconocidos por la ley. Un

³ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”. En *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, 1999, p. 255

⁴ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario, Op. cit., p. 271

⁵ PASQUINO, Gianfranco *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Colección Temas Ciencia Política, EUDEBA, 1997, p. 42

⁶ LOAEZA, Soledad, Op. cit, p. 23

⁷ LOAEZA, Soledad, Op. cit, p. 48

⁸ LOAEZA, Soledad, Op. cit, p. 47

mecanismo por excelencia para canalizar la oposición son los partidos políticos, porque a través de ellos, además, se puede concretar la alternancia en el gobierno.

“El entramado institucional democrático no debe convertir a la oposición parlamentaria en un actor político impotente; no debe aislar al gobierno de los puntos de vista y las necesidades de la oposición y sus votantes, tratando de evitar que el gobierno y las elecciones puedan llegar a ser vistos por la ciudadanía como un juego de suma cero (Reynolds, 1997)”⁹.

Las reglas electorales definen las fórmulas de distribución de los votos y la manera como éstos se traducen en los órganos de representación contribuyen al surgimiento del bipartidismo o del multipartidismo. Ambos estarían vinculados al grado de homogeneidad o heterogeneidad que posea una sociedad, según Sartori.

El sistema de partidos es la representación institucional de los antagonismos sociales, el régimen electoral establece reglas para su resolución, cuyo propósito es permitir el funcionamiento estable de las instituciones y la continuidad administrativa. Estas reglas, a su vez, definen el carácter de la oposición y fijan sus líneas de comportamiento. Para cada caso -régimen mayoritario o representación proporcional- surgen tipos de oposición diferentes¹⁰.

Se entiende por oposición parlamentaria el *“conjunto de partidos que tienen escaños en el Congreso que no son del partido del gobierno o que no forman parte de la coalición electoral que eligió al [gobernador]”*¹¹. *“Poner el punto de mira en la actuación de la oposición parlamentaria sitúa a los partidos políticos como sus principales agentes”*, agregan dichas autoras.

En consecuencia, el Parlamento, en sus diferentes formatos y niveles, es el ámbito central de actuación de la oposición. Su inclusión parlamentaria es *“el resultado histórico de un proceso de integración de la oposición en las estructuras representativas, ... toda oposición extraparlamentaria que nace como tal tiende a “parlamentarizarse” y a estar presente de algún modo en las estructuras de representación política democrática”*¹². Ejemplo de ello en Neuquén, es el ingreso por primera vez –en 2003- de un representante de las fuerzas de izquierda, con la agrupación política *“Patria Libre”*.

Se hace necesario evaluar –entre otros aspectos- la capacidad de influencia que posee la oposición respecto de la gestión de gobierno (que sería uno de los aspectos visibles en cuanto a evitar un ejercicio de poder monopólico).

Dicha capacidad en el órgano legislativo está relacionada con diferentes aspectos. Uno de ellos es su representación efectiva, la cantidad de parlamentarios que las preferencias de los votantes de la oposición logran ingresar a ese órgano. Ella es la resultante de la aplicación de procedimientos de elección de los legisladores, especialmente *“sobre el grado de desproporcionalidad*

⁹ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p.332

¹⁰ LOAEZA, Soledad, Op. cit, p.47-48

¹¹ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p.337-338

¹² MASSARI, Oreste *“Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”*. En *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Colección Temas Ciencia Política, EUDEBA, 1997, pp.82

del sistema, ... el grado en que el porcentaje de votos para la oposición se traduce ... en su correspondiente porcentaje de escaños o, por el contrario, el sistema electoral actúa como primer filtro distorsionador de la capacidad de oposición."¹³

El comportamiento de la oposición está influido por el régimen electoral vigente. Se comporta de cierta manera en un régimen de mayoría, donde el poder se concentra en un partido, ya sea por obtención de la mitad más uno de los votos, o, en caso de que no se reúna esa proporción, atribuye el triunfo a la minoría más grande. Las condiciones son diferentes en un régimen de representación proporcional, donde el poder se distribuye entre las diferentes fuerzas políticas según la magnitud de votos recibidos por cada una de ellas en la elección. Ambas situaciones, se visualizan en la Legislatura de Neuquén en el período analizado.

Composición de la Legislatura Neuquina

En Neuquén, es posible identificar dos momentos históricos en cuanto a la posibilidad de ingreso de representantes en el parlamento provincial.

El primero, vigencia del régimen de mayoría, abarca desde 1957¹⁴ hasta 1994. Sistema que se apoya en una interpretación de la democracia como el gobierno de los más; en este caso la oposición tendrá menos incentivos para negociar con el partido en el poder, dado que la competencia entre ellos se establece en términos del todo o nada; tenderá, por consiguiente a ser más intransigente y a mantener rasgos propios bien definidos.

Cabe recordar que, hasta principios de la década del setenta rige la proscripción del partido Justicialista en todo el territorio argentino, en consecuencia a nivel local puede participar como tal recién en las elecciones de 1973.

Del análisis del texto constitucional, se observa que *"las amplias atribuciones otorgadas al gobernador y las características de la legislatura provincial (unicameral, sin renovación parcial, con sistema de mayoría y minorías) convierten al partido que gana las elecciones en el centro de la iniciativa y la decisión ... la segunda fuerza encuentra obstáculos para ejercer su función fiscalizadora, dado que en este esquema la legislatura no controla al ejecutivo sino a la oposición.*"¹⁵

Entre los años 1983-1991, en los tres períodos el MPN tuvo 15 legisladores, y la oposición 10 diputados: P.J., U.C.R. y Unidad Neuquina para el cambio¹⁶, consecutivamente.

En 1983, el partido Justicialista logra el 22% de los votos, igual guarismo que la U.C.R.. Ingresa al cuerpo legislativo porque obtiene cinco votos más que aquella. En 1987, el Partido analizado

¹³ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p. 338

¹⁴ Año en que se sanciona la Constitución provincial.

¹⁵ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario, Op. cit., p. 257

¹⁶ Alianza Partido Justicialista, Movimiento de Integración y Desarrollo y Movimiento del Trabajo y el Pueblo.

se presenta a las elecciones dividido¹⁷. Con el 29,4% de los votos -mediante alianza con otros partidos-, ingresa en 1991. A modo de referencia, en las elecciones de 1983,1987 y 1991, el M.P.N. obtiene el 52,8%, el 47,2% y el 50,5% de los votos, respectivamente.

A fines de la década de 1990, se desarrolla el proceso de consolidación de las políticas neoliberales, contexto nacional que necesariamente repercute en el escenario local. *“Así, se instala dentro del partido-estado, diferencias y discusiones internas que lo lleva a concluir hacia los años 1990, en dos grupos enfrentados primero en la lucha por el poder dentro del entramado partidario, luego, por modelos económicos de provincia. ... no se dan tregua y la lucha feroz no sólo se desarrolla en el seno de la legislatura sino que también se traslada a la sociedad”*¹⁸.

En esta disputa¹⁹, y como estrategia impulsada por los “sobichistas” para debilitar al “sapagismo”, debe entenderse la Enmienda Constitucional²⁰ que modifica –entre otros aspectos- la conformación de la Legislatura: amplía el número de integrantes e incorpora la representación proporcional de las diferentes fuerzas políticas participantes en las elecciones (sistema D'Hondt)²¹.

De los 35 diputados –entre los años 1995-2003-, el PJ tuvo 6 representantes (1995 y 1999) y 5 en 2003. En el mismo tramo histórico, el bloque de la oposición con mayor número de legisladores fue el de la “Alianza”, 13 en 1999. Por su parte, el oficialismo obtuvo 22, 16 y 17 bancas en los períodos 1995, 1999 y 2003, respectivamente.

Cabe mencionar que con la nueva conformación de la legislatura, cualquier sector para lograr la mayoría, debe contar al menos con el voto de 18 legisladores.

El régimen de representación proporcional, se inspira en la democracia por consenso, parte del supuesto de que como ninguna fuerza es absolutamente mayoritaria, un gobierno estable demanda el ejercicio compartido del poder ejecutivo entre los diferentes partidos representados en el parlamento. El comportamiento de la oposición se rige por el principio de la cooperación, derivándose en perfiles de diferenciación más tenues entre los partidos, pese a que en su origen subyacen diferencias irresolubles.

En el caso estudiado, se intentará demostrar que, a pesar de haberse incorporado la representación proporcional en el ámbito parlamentario, no se produce modificación sustancial en el funcionamiento del sistema político. Desde 1995, el M.P.N. logra mantener –solo o en alianza con otros partidos – la conducción de la mayoría en la Legislatura provincial.

Todos los sistemas electorales ejercen de algún modo un efecto reductor, en el caso neuquino este efecto es mayor antes de 1994 ante el reconocimiento de una mayoría y una minoría.

¹⁷ Logra como tal el 10% de los sufragios y el sector “Renovador” el 9,7% de los votos

¹⁸ FAVARO, Orietta y VACCARISI, María E. “Poder político y políticas sociales en Neuquén, 1983-2003”. En *Revista de Historia*, Neuquén, Educo, Número 10, 2005, p. 128

¹⁹ A poco de recobrada la democracia, comienzan divisiones internas en el MPN, con cuestionamientos a diferentes tópicos intra partidarios como del accionar estatal, disidencia que se plasma en el Mapo (Movimiento de Acción Política).

²⁰ Ley 2039, 25 de Noviembre de 1993.

²¹ Modificatoria plasmada en el Inciso 4 Artículo 66 Capítulo II Régimen Electoral, Constitución de la Provincia de Neuquén.

En el período 1995-2003, el partido Justicialista -como tal- obtiene en promedio el 14% de los votos (1995: 14,4%; 1999: 16,1% y 2003: 11,1%). Particularmente, en 2003 se produce la mayor fragmentación del partido, el sector “menemista” se presenta como “Apertura Popular de Neuquén” y como “Opción Federal”, logrando el 7,8% y el 6,2% de los votos, respectivamente. A partir de la nueva conformación de la legislatura, sólo en el período 1999-2003 el partido Justicialista tiene la oportunidad de desempeñar un rol protagónico en el parlamento provincial, porque el partido local no posee mayoría propia y el bloque de la Alianza es segunda minoría. Cualquiera de ellos necesita el apoyo del P.J. para alcanzar los votos necesarios para imponerse en diferentes votaciones. Coyuntura que no es aprovechada por una serie de divisiones producidas al interior del bloque justicialista: *“El tribunal de disciplina del Partido Justicialista suspendió [preventivamente] ayer a los legisladores Marité Berbel, Carlos Asaad y Carlos Macchi por su alineamiento con el MPN en lo que respecta al tratamiento de las ternas propuestas por el gobernador Jorge Sobisch, para cubrir las vacantes en el Tribunal Superior de Justicia”*²².

La división del bloque justicialista se profundiza cuando dirigentes del partido deciden conformar “Unión por Neuquén”²³, en alianza con el radicalismo e impulsar la re-elección del intendente de la capital neuquina, Horacio Quiroga.²⁴

En una línea de continuidad de divisiones internas, en Octubre de 2004 se efectúa la expulsión del bloque justicialista de Enzo Gallia, por su apoyo al proyecto de reforma de la constitución provincial, impulsado por el oficialismo. Divisiones y enfrentamiento –tanto a nivel legislativo como partidario - que alcanzan su máxima expresión en Noviembre de 2005 con la decisión de la justicia federal de intervenir el partido Justicialista de Neuquén.

Análisis de la oposición parlamentaria

El análisis de la composición de la oposición en términos del número de representantes obtenidos, es útil a fin de evaluar a priori si el bloque opositor en su conjunto tiene posibilidades de influir significativamente en las decisiones que se toman en ese cuerpo.

Sartori plantea que la fuerza de los partidos políticos –en este caso jugando el rol de oposición- debe medirse, en primer lugar, por su tamaño. Puede suponerse que a mayor tamaño de la oposición en el ámbito legislativo, mayor podrá ser su capacidad para afrontar las iniciativas del poder ejecutivo. El caso estudiado demuestra claramente que en el período 1983-2003 el tamaño de la oposición ha sido determinante en cuanto a su escasa o nula capacidad de influir o interferir en las políticas públicas provinciales.

El partido gobernante dispuso de mayoría parlamentaria, particularmente antes de la Enmienda constitucional. Su accionar se ha caracterizado por ser altamente cohesionado, excepto en el

²² Diario “Río Negro”, versión on line, 27/07/2002, www.rionegro.com.ar

²³ Frente integrado por la U.C.R., el M.I.D., RECREAR y el sector oficialista del PJ, formalizado en Enero de 2003.-

²⁴ En 1999 había ganado la intendencia desplazando después de cuatro décadas al partido provincial en el gobierno municipal.

período 1991-1995 cuando se desencadena la división interna del bloque del M.P.N. entre blancos y amarillos, produciéndose en ese entonces alianzas entre la oposición y el grupo disidente del partido local. Salvo por circunstancias o situaciones puntuales, la oposición ha tenido muy poco impacto sobre el proceso de elaboración de políticas públicas en la provincia de Neuquén. En el período 1995-1999, el partido local mantuvo una mayoría propia (63% de las bancas), en el período siguiente (1999-2003) la oposición poseía el 55,5% de las bancas, situación que no se capitaliza en el plano de las políticas públicas, debido a divisiones internas tanto en el bloque de la “Alianza” como del P.J. Finalmente, en el 2003-2007, el MPN pese a sólo tener el 48% de las bancas, tiene asegurada la mayoría por su alianza con el sector “menemista” del Justicialismo, que se presentó en las elecciones con dos agrupaciones políticas.

Ya en Julio del 2002, dicho sector hace pública su decisión de participar en las elecciones por fuera del partido Justicialista, *“se trata de una operación "para destruir la imagen del menemismo en la provincia". ... reniegan de Menem "después de que recibieron los beneficios". ... "si no hay internas abiertas nosotros vamos a ir por afuera.”*²⁵

En los sistemas multipartidistas se torna más compleja la posibilidad de influencia en el espacio legislativo. *“A medida que incrementa el número efectivo de partidos, así lo hace también la complejidad de la situación de negociación y menos predecibles se vuelven los beneficios de la simple fuerza electoral a efectos de su poder de negociación (Samuels, 2001:8)”*²⁶.

En la legislatura neuquina, la fragmentación de la oposición tiene su máxima expresión en el período 2003-2007. En él, se observa la presencia de representantes de diez partidos políticos diferentes²⁷, la mitad de ellos contando sólo con un diputado. Situación que refleja la crisis de representación que atraviesan los dos partidos nacionales tradicionales –U.C.R. y P.J.–, que a partir de disidencias internas produce la separación de ciertos sectores y conforman nuevos partidos locales (Apertura Popular, Opción Federal) o adhieren a nuevas agrupaciones políticas resultantes de fragmentaciones nacionales (ARI, Recrear). Ella es reflejada por un diario de circulación nacional: *“El nuevo mapa del poder ... deja ahora en manos de Sobisch el control directo sobre 17 diputados que pertenecen al partido provincial y cinco adicionales aportados por los acuerdos que cerró el MPN con dos fuerzas políticas de reciente creación, relacionadas políticamente con el ex presidente Carlos Menem. La nueva composición legislativa ... otorga 17 bancas al MPN, cinco al PJ, tres a Apertura Popular Neuquina (menemista), tres para ARI y dos para Opción Federal (también menemista). ... El dato curioso ... es la presencia de cinco bloques unipersonales y el ingreso por primera vez en la historia de un representante de la izquierda... . La oposición fragmentada se transformó en una jugada electoral decisiva para el*

²⁵ Diario “Río Negro”, versión on line, 27/07/2002, www.rionegro.com.ar

²⁶ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p. 340

²⁷ El número de diputados por partido es el siguiente: MPN: 17, PJ:5; Apertura Popular y ARI: 3 cada uno ; Opción Federal: 2; UCR, MID, Recrear, Patria Libre y, Frente y Participación Neuquina, 1 cada uno..

triumfo de Sobisch ... y en la recuperación del poder del oficialismo en la Cámara de Diputados”²⁸

El partido Justicialista, en el período analizado sufre fracturas/divisiones tanto al interior del bloque legislativo como a nivel partidario:

- ✓ Período 1983-1987: surge el bloque “Justicia, Democracia y Participación”: se escinden dos diputados (1986);
- ✓ Período 1991-1995: se separa un sector del MID²⁹, tomando cada bloque el nombre del partido de origen (1993). Sufre otra división, surge el bloque unipersonal “Auténtica Lealtad Peronista” (1994);
- ✓ Período 2003-2007: el sector “menemista” ingresa a la legislatura como “Apertura Popular” (3 diputados) y “Opción Federal” (2 diputados), desempeñándose en alianza con el MPN.

*“El nivel de fragmentación parlamentaria del sistema proporciona también información acerca del carácter distintivo e identificable de la oposición (Dahl, 1996)”*³⁰. Lo expuesto muestra que en la provincia de Neuquén la oposición posee una debilidad sustantiva tanto del P.J. como de la U.C.R. (afectada por roturas internas). Fragmentación que se agudiza a partir de la década del noventa, asociada tanto a disputas internas locales del peronismo como a alineamientos con sectores a nivel nacional. Situación potenciada por el partido provincial mediante la cooptación de ciertos sectores de la oposición, empleando diversos mecanismos (político-ideológicos, prebendas).

En relación con la situación local del partido analizado, se destaca lo expresado por un importante referente peronista *“cuando se trato de cargos provinciales la oposición al M.P.N., ya sea encabezada por el P.J. o la U.C.R. nunca logró convocar a todos los sectores, siempre hubo algún sector político que se presentó como tercera fuerza... terminan siendo funcionales a la estrategia de divide y reinaras. En algún caso es por miopía política o por incapacidad y en otras porque son dirigentes que se venden por cargos y plata.”*³¹

La oposición no se limita a la acción parlamentaria para tratar de influir sobre el partido en el gobierno. Para modificar decisiones o intentar cambiarlas hace uso de recursos políticos en muy diversos medios, con el propósito de ganar apoyo en la opinión pública e ir preparando el terreno de la futura elección: *“Dirigentes de la oposición y representantes de entidades de profesionales de Neuquén respaldaron los datos que arrojó la encuesta que publicó ayer “Río Negro” relacionada con el escándalo de las ternas... Sergio Gallia*³² *dijo que “es indudable que el*

²⁸ Diario “La Nación”, versión on line, 30/09/2003, www.lanacion.com.ar

²⁹ El MID había ingresado en alianza con el P.J. como “Unidad Neuquina para el Cambio”

³⁰ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p. 340

³¹ Testimonio Oral, Neuquén, 2007.-

³² Senador justicialista.

escándalo de las ternas ha provocado un impacto importante en la imagen del gobernador (Jorge) Sobisch". Gallia está lanzado en busca de la gobernación"³³.

Es indudable el significativo papel que juegan los medios de comunicación en el acontecer cotidiano de las sociedades y se ha incrementado sustantivamente su importancia como campo de batalla de los partidos políticos.

Así como los partidos opositores al M.P.N. recurren a ellos para ganar apoyo, también la difusión de sus permanentes conflictos internos e interpartidarios, divisiones, etc. tienen como efecto –además de otros aspectos vinculados al desempeño y ejercicio del poder efectuado por el partido provincial– mellar sus posibilidades de acumular recursos que le permitan prosperar en el sistema político neuquino.

Otro argumento a efectos de intentar comprender el funcionamiento de la oposición neuquina, y en particular el P.J., es la distancia ideológica que puede existir entre los diferentes partidos que conforman o han conformado la legislatura provincial, y que han incidido sustancialmente en su posibilidad de tener injerencia en la definición de políticas públicas.

En este punto hay que distinguir, las dificultades para aliarse con otro partido nacional, como la U.C.R., con quienes la distancia ideológica es evidente, de los inconvenientes que el PJ tiene para diferenciarse del partido provincial. El M.P.N. surge durante la proscripción del peronismo, circunstancia que hará afirmar a uno de los entrevistados *"hay un vicio de nacimiento no resuelto nunca, no se sabe bien, si somos lo mismo, si somos "primos", "hermanos", en todo caso la sensación es que siempre fuimos familiares enfrentados e irreconciliables. Pero en una situación confusa para el pueblo."*³⁴

A partir de esta afirmación es factible preguntarse si el impedimento entre el partido Justicialista y el M.P.N es de tipo ideológico o identitario. El hecho que el partido provincial haya tomado las "banderas" del justicialismo, sumándole rasgos localistas y énfasis en el federalismo, es una de las claves que obstaculiza al P.J. para consolidarse como oposición y eventualmente como alternancia en el poder local.

*"Todas las legislaturas tienen algún tipo de sistema de comisiones para desarrollar su trabajo y la naturaleza de ese sistema distribuye de manera diferencial la capacidad de influencia sobre las decisiones legislativas relevantes (Sinclair, 1995:12)"*³⁵.

Tomando la variable "influencia de la oposición" de Strom que centra el análisis en los rasgos de los sistemas de comisiones, es posible evaluar la influencia potencial de las mismas en relación al gobierno (número; áreas fijas de especialización; limitaciones en el número de comisiones por legislador); y la influencia de la oposición al interior de ellas (distribución de escaños en comisiones entre partidos legislativos)³⁶.

³³ Diario "Río Negro", versión on line, 3/01/2003, www.rionegro.com.ar

³⁴ Testimonio Oral, Neuquén, 2007.-

³⁵ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p. 340

³⁶ GARCÍA DÍEZ, Fátima y MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, Op.cit, p. 341

Dichos sistemas afectan las relaciones gobierno-oposición, ya sea para dispersar la influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas ó como instrumentos mediante los cuales el gobierno centraliza su control.

El sistema de comités, al igual que el sistema electoral, puede evaluarse en relación al grado en que fomenta la concentración del poder en las fuerzas gubernamentales o su dispersión entre otros partidos, aproximándose más a una visión proporcional del proceso y otorgando mayor capacidad de influencia a la oposición.

En la Legislatura neuquina funcionan once Comisiones permanentes, las comisiones están constituidas por doce miembros, siendo la integración proporcional a la representación que tenga cada agrupación política en la Cámara.³⁷ En el período estudiado, los cargos de presidente y secretario de comisión, han sido mayoritariamente ocupados por diputados del oficialismo, ó eventualmente por legisladores de una fuerza política aliada al mismos.

La complejidad del rol de la oposición no sólo puede entenderse como el desarrollo de una estrategia equivocada para acceder al poder, *“el problema debe ser definido atendiendo, por un lado, a la habilidad de las fuerzas de gobierno para minar los referentes sociales de la oposición; por otro, a la capacidad (y a la disposición) de la oposición para desplegar la propia estrategia y de recuperar y utilizar recursos para mantener, adquirir, recompensar, premiar a los propios referentes sociales. Los Gobiernos pueden recurrir a la concesión de beneficios selectivos para algunos referentes sociales de la oposición para romper su cohesión organizativa”*³⁸

Conclusiones provisorias

La democracia es un sistema en el que los partidos políticos ganan/pierden elecciones, participación basada en reglas aceptadas por todos y que la derrota/victoria no es permanente, sino que son temporales, tendrán una nueva oportunidad en las próximas elecciones. En Neuquén, esta premisa referida a la transitoriedad de la victoria y/o derrota ha pasado a ser una constante ante la presencia de un partido hegemónico. La aspiración de obtener un triunfo electoral en el horizonte temporal próximo parece cada vez más difícil de lograr. La oposición, tampoco ha tenido la capacidad para contrarrestar las estrategias de división impulsadas desde el partido provincial. Un sistema de partidos debe manifestar la presencia y el sentido de oportunidad de fuerzas políticas plenamente diferenciadas, aunque dicho sistema termine por alentar la hegemonía y la predominancia de un partido sobre los otros, pero siempre en condiciones de competitividad y estabilidad democráticas, para así poderlo distinguir del Estado-partido.

Para Sartori, el sistema de partidos es una sub-unidad del sistema político, resultado de la competencia entre partidos. Un Partido-Estado no forma un sistema de partidos, sino un partido-

³⁷ Reglamento Interno, aprobado por Resolución 597, 7 de Diciembre de 1999, Cap. IX, Artículos 74 y 75,-

³⁸ PASQUINO, Gianfranco, Op. cit., p. 52

sistema, por más facciones y tendencias que existan, dado que suprime y/o debilita la presencia abierta de la oposición y del disenso.

En el caso neuquino, la variabilidad de la oposición, puede vincularse con la cohesión organizativa, el grado de competitividad, el terreno en el cual actúa frente al poder, la precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, sus objetivos y sus estrategias.

El comportamiento de la oposición política en la provincia de Neuquén, sus posibilidades tanto como sus limitaciones deben entenderse en el marco de un sistema político configurado a partir de la presencia casi ininterrumpida (desde 1963) del mismo partido político, el M.P.N.

La constitución de una simbiosis entre Estado y partido (estado-partido), donde el nacimiento del estado y el acceso al poder del MPN es prácticamente simultáneo dificulta dirimir los límites de cada uno de ellos. La maquinaria política va tomando diferentes formas y empleando diferentes instrumentos a fin de mantenerse en el poder. En este proceso histórico, su dinámica fue ofreciendo a los partidos políticos de oposición un escenario de subordinación a nivel local tanto en términos de competencia electoral como de poder en el gobierno. Subordinación que se visualiza con la hegemonía del partido provincial, que comienza su consolidación a fines de la década del 70, y a partir de la ruptura con el peronismo a nivel local.

El comportamiento parlamentario de la oposición, a lo largo del período analizado, muestra escasas posibilidades de influencia de la misma en el proceso de formulación de políticas públicas, ya sea cuando el sistema era “bipartidista” (1957-1993) ó “multipartidista” (1994-en adelante), en cada uno de ellos por diferentes razones.

La capacidad de influencia de los partidos en el proceso de elaboración de políticas públicas, está vinculada con su cohesión interna. Así a menores niveles de cohesión, menor capacidad de influencia de la oposición, y mayores posibilidades de que el poder ejecutivo gane/coopte para sus propósitos, adherentes entre las filas de los partidos opositores. En Neuquén, la oposición parlamentaria ha demostrado entre 1983-2003, dificultades a nivel de cohesión interna, y comienzan a manifestarse cada vez con mayor severidad a partir de 1994 (Enmienda constitucional).

La cohesión interna puede examinarse en dos planos: los vínculos entre los bloques no pertenecientes al MPN y los vínculos intrapartidarios. En el primer caso, en el período 1999-2003 se produce la única situación en la que el sector opositor si hubiese unido sus fuerzas poseería mayoría en la Legislatura y la oportunidad de influir en el proceso de definición de políticas públicas. Coyuntura que no supo capitalizar al no poder superar las rivalidades históricas entre los partidos nacionales (PJ y UCR) y en razón de estrategias desarrolladas por el partido provincial para cooptar a ciertos sectores del justicialismo identificados con el menemismo.

Los vínculos intrapartidarios de la oposición parlamentaria y particularmente del Partido Justicialista, han sufrido fracturas permanentes a lo largo del período estudiado. La debilidad de las alianzas que permiten el ingreso a la legislatura, coaliciones exclusivamente electorales, dife-

rencias políticas y de adhesión o no al proyecto propuesto y desarrollado por el partido a nivel nacional, divisiones internas nacionales que se manifiestan a nivel local, intereses personales, disputas por cargos, son razones que contribuyen a explicar el comportamiento opositor.

En cuanto al terreno en el cual actúa la oposición frente al poder, en Neuquén el partido gobernante concentra todo el poder. Las disputas por éste giran en torno a dos polos antagónicos, uno de ellos el partido gobernante y hegemónico y el otro constituido por múltiples agrupaciones político partidarias que ocupan el lugar de “oposición” pero que se caracteriza por un incremento de su grado de fragmentación.

La oposición neuquina incursiona en otros ámbitos para tratar de influir sobre el partido gobernante. Los medios masivos de comunicación son empleados por ella para ganar apoyo en el opinión pública, intentado acumular adhesiones para las elecciones futuras. La difusión del debate a otros ámbitos públicos y sociales se emplean para intentar contrarrestar el monopolio de poder ejercido por el partido gobernante, quien mediante medidas de gobierno puede aumentar su popularidad, disminuir el conflicto, etc. asegurando su permanencia en el poder estatal.

Las disputas en estos ámbitos suelen ser en ocasiones más relevantes en términos de las oportunidades de ganar adeptos entre el electorado, que el desempeño parlamentario propiamente dicho. También, las pérdidas pueden ser significativas cuando se difunden los conflictos de la vida intrapartidaria, situación que se visualiza claramente en el caso del PJ neuquino, cuyas crisis y conflictos desencadenan la intervención del partido a nivel local.

Otro elemento determinante que da cuenta acerca de las limitaciones y/o dificultades que ha tenido y tiene el PJ para consolidarse como un partido opositor a nivel local, está vinculado más con la cuestión identitaria, que con la distancia ideológica. El origen común obstruye la posibilidad de lograr ante la sociedad neuquina una precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, ambigüedad que repercute en sus objetivos y en sus estrategias.

En suma, y en relación a que la oposición en un sistema democrático remite a un esfuerzo consciente de impedir que aquellos que ostentan el poder lo ejerzan en forma monopólica, los partidos políticos opositores y en particular, el PJ no lo han logrado cumplir con este propósito en la provincia de Neuquén.

El desempeño del sector opositor en Neuquén en términos de influencia en el proceso de políticas públicas, manifiesta “*una clara falta de vocación hegemónica*”³⁹, en otras palabras, una escasa o casi ausente vocación de poder. Expresan estos autores, “*la aceptación de las reglas y estructuras vigentes, ... y la prolongada permanencia de un mismo entramado partidario en el gobierno, otorgan a la segunda fuerza el carácter de minoría parlamentaria y no de auténtica oposición política*”⁴⁰. Dicha afirmación toma como referencia la diferencia conceptual entre oposición y minoría. “*La oposición política, como concepto distinto del de minoría, implica, en*

³⁹ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario, Op. cit., p. 270

⁴⁰ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario, Op. cit., p. 271

*efecto, la garantía y el derecho no de simple disenso, sino de tener los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos”.*⁴¹ Los gobiernos y los poderes públicos necesitan tener como contraparte no simples minorías, sino una fuerte oposición, concluye el autor.

En virtud de lo expuesto a lo largo del presente trabajo – y a modo de primera aproximación- el desempeño del Partido Justicialista en el ámbito parlamentario, parece abonar la idea que el mismo se ha cristalizado en su rol de minoría, consolidada desde 1973 hasta 1994 (presencia de mayoría y minoría) y asumida como “natural” o naturalizada a partir de la conformación proporcional de la legislatura neuquina. Es más, podría afirmarse que a partir de la Enmienda Constitucional comienzan a hacerse visibles múltiples fragmentaciones – y no sólo en el partido analizado-, que contribuyen en cierta manera a consolidar la hegemonía del partido provincial. En la medida en que no pueda romper con esta cristalización, la oposición en Neuquén difícilmente pueda cumplir funciones de gobierno.

Cristalización que es la resultante de falencias/debilidades internas de los partidos nacionales que actúan en el ámbito local, fortalezas del partido hegemónico y del sistema político que se ha ido configurando a lo largo de más de cuatro décadas. El PJ en Neuquén – en su rol de minoría- verifican la afirmación de Sartori de que ante la existencia de un partido hegemónico, existen “*partidos de segunda, autorizados; pero no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad*”⁴². Alguno de ellos desempeña cabalmente el papel de escoltas electorales, manteniendo y/o reforzando la dominación del Partido-Estado frente a los otros actores (individuales o colectivos) del sistema.

A modo de cierre, se quiere rescatar algunas reflexiones acerca de los efectos negativos sobre la calidad del sistema democrático que produce la ausencia de una oposición política conjugada con la presencia del mismo partido político en el poder durante largos períodos de tiempo: “*esclerosamiento de las instituciones y de la dialéctica política, irresponsabilidad tanto de las fuerzas de la mayoría como de la oposición (porque ninguna de las dos espera un cambio de rol, del Gobierno a la oposición y viceversa), cristalización del sistema de poder dominante, ... aumento de la tasa de corrupción política ... En esta clave, el rol y las funciones de la oposición no son solamente un problema subjetivo de las fuerzas políticas que revisten tal condición, sino que constituyen también un problema “sistémico”, un problema del pleno despliegue de las potencialidades democráticas*”⁴³

⁴¹ MASSARI, Oreste , Op.cit., p. 124

⁴² SARTORI, Giovanni *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, 2003, pp. 276

⁴³ MASSARI, Oreste , Op.cit., p.125

Bibliografía y fuentes de información

- Atlas Electoral, Argentina, www.towsa.com/andy/index.html
- Constitución de la Provincia de Neuquén.-
- Diario “La Nación”, Septiembre 2003, Buenos Aires, Argentina, Versión On Line, www.lanacion.com.ar
- Diario “Río Negro”, N° 90, Julio 2002, General Roca, Río Negro, Argentina, Versión On Line, www.rionegro.com.ar
- Diario “Río Negro”, N° 91, Enero 2003, General Roca, Río Negro, Argentina, Versión On Line, www.rionegro.com.ar
- Diario “Río Negro”, N° 91, Julio 2003, General Roca, Río Negro, Argentina, Versión On Line, www.rionegro.com.ar
- Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario (1999) “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”, en *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, pp. 253-275.-
- Favaro, Orietta y Vaccarisi, María E. (2005) “Poder político y políticas sociales en Neuquén, 1983-2003”, en *Revista de Historia*, Número 10, Educo, Neuquén, pp. 123-140.-
- García Díez, Fátima y Martínez Barahona, Elena “La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?”(2001), en *Latin American Studies Association*, Washington D.C., Ponencia, pp.331-373, [http:// lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GarciaDiezFatima.pdf](http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GarciaDiezFatima.pdf)
- Ley 2039, 1993, Honorable Legislatura de la Provincia de Neuquén.
- Loeza, Soledad (2001) *Oposición y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 15-63.-
- Massari, Oreste “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias” (1997) en *La oposición en las democracias contemporáneas*, Colección Temas Ciencia Política, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 69-137.-
- Pasquino, Gianfranco (1997) “La oposición en las democracias contemporáneas”, Buenos Aires, Colección Temas Ciencia Política, Eudeba, pp. 41-65.-
- Poder Judicial de la Nación, Secretaría Electoral Nacional, <http://www.pjn.gov.ar/cne/neuquen/index.html>
- Reglamento interno de la Legislatura Neuquina, Resolución 597, 1999.-
- Sartori, Giovanni “Partidos y sistemas de partidos” (2003), Madrid, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, pp. 257-287.-
- Testimonios Orales, Neuquén, Septiembre-Octubre, 2007.-

ARTICULO publicado en Revista Pasado por-venir, Revista de Historia, Dto. de Historia, F.H.C.S. – U.N.S.J.B. –Sede Trelew, Año 5, Número 5 – 2010-2011 – ISSN 1669-9599, pp. 39 a 57