

**ACADEMIA NACIONAL
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS**

**LA TERRITORIALIZACIÓN
DE LA POLÍTICA**

Alberto Dalla Vía



**BUENOS AIRES
2007**

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

*Comunicación del académico Alberto Dalla Vía
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 11 de abril de 2007*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Fotografía de portada de Marcos Chamudes

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal
© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049
(1014) Buenos Aires - República Argentina
ancmyp@infovia.com.ar

Se terminó de imprimir en Imprenta Homero
México 1702 - Capital Federal en el mes de mayo de 2007.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2007 / 2008**

Presidente Académico GREGORIO BADENI
Vicepresidente Académico ISIDORO J. RUIZ MORENO
Secretario Académico HUGO O. M. OBIGLIO
Tesorero Académico JORGE EMILIO GALLARDO
Prosecretario Académico FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Protesorero Académico HORACIO SANGUINETTI

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA ..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO.....	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN.....	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA.....	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Gerardo ANCAROLA	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA.....	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Víctor MASSUH	23-04-97	Domingo F. Sarmiento
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN.....	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU.....	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA.....	10-11-99	Dalmacio Vélez Sársfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Carlos Manuel MUÑIZ	24-09-03	Nicolás Matienzo
Dr. Miguel M. PADILLA	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA	14-09-05	Estaban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO.....	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA	14-09-05	Deán Gregorio Funes

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

por el Académico DR. ALBERTO DALLA VÍA

Aunque los tiempos de la globalización ponen en jaque al elemento territorial, pensamos que la dinámica por la distribución del poder lo sigue teniendo como marco válido en los análisis nacionales. En “*La Sociedad Sitiada*”, ZYGMUNT BAUMAN (2004) señala entre otros conceptos que:

“La era del espacio comenzó con la Muralla China y el Muro de Adriano de los antiguos imperios, continuó con los fosos, los puentes levadizos y las torretas de las ciudades medievales, y alcanzó su punto más alto con las líneas Maginot y Siegfried de los Estados modernos, para acabar en el Muro de Berlín y el Muro Atlántico, los muros de los bloques militares supranacionales.”

“A lo largo de toda esa época, el territorio fue siempre el recurso máspreciado, el premio mayor de toda lucha por el poder, la marca que distinguía a los vencedores de los vencidos...” El autor pretende que todo ello acabó a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

Aun cuando tal planteo pueda o no aceptarse no alcanza a desvirtuar la clásica definición de JELLINEK : “Allí donde haya una comunidad con un poder originario y medios coactivos para

dominar sobre sus miembros y sobre su territorio, conforme a un orden que le es propio, allí existe un Estado...”

El comportamiento de los partidos políticos en un ámbito federal responde al fenómeno de la *competencia territorial* del poder, que es uno de los temas menos estudiados, en los trabajos sobre sistemas de partidos, que en general analizan los modelos de competencia en orden al número de agrupaciones que pugnan por conseguir las preferencias de un determinado electorado, concentrándose en una competencia de tipo *agonal* que no considera la cuestión espacial.

La nacionalización de la competencia partidaria evolucionó en paralelo con el sistema político argentino, junto a la mayoría de los sistemas de partidos contemporáneos. Esta tendencia a la *uniformización y rutinización* de la competencia política fue extensamente analizada por ROKKAN y es habitualmente referida como la *tesis de la nacionalización de la competencia partidaria* (ROKKAN, 1970).

Los partidos políticos en tiempos del estado de bienestar tendieron a unificar las grandes líneas políticas a partir de los grandes partidos de masas que se nutrieron del propio estado en su sostenimiento económico, buscando la participación en políticas activas de desarrollo social. En esa tendencia, los partidos habrían favorecido de manera más clara la unidad nacional y la unificación de políticas dentro del propio partido que la diversidad regional.

Conforme a datos de JONES y MAINWARING (2003) y a su índice de nacionalización del sistema de partidos; la competencia partidaria en Argentina ha sido cada vez menor en los últimos veinte años; efecto que es considerablemente más pronunciado en el caso de la UCR y de terceros partidos que tienden a crecer concentradamente en algunas provincias determinadas. También ha sido notoria la territorialización del voto en el peronismo. A su vez se profundizan las diferencias entre los sistemas

políticos provinciales de por sí caracterizados por trayectorias institucionales distintas.

Son diversos los factores que influyen en tales comportamientos, y uno de ellos es el sistema de partidos desde el punto de vista territorial. Allí pueden intervenir distintos *cleavages* originados en consideraciones locales, lingüísticas o culturales, como ocurre en el caso del federalismo canadiense, donde inclusive hay regiones como Québec que han optado por su autonomía. El grado más extremo es el de las confederaciones, como ocurre en el caso de Suiza, donde los partidos demuestran poseer una fuerte base local en cada cantón.

En el caso norteamericano, que suele ser presentado como el paradigma del modelo federal, los partidos son grandes organizaciones nacionales –aunque tengan base local en los estados– que perfeccionan el funcionamiento del modelo bipartidista; en cambio Brasil, un país federal que ha debido atravesar períodos de dictaduras militares en el pasado siglo con la consabida concentración de poder que ello importa, representa un caso de alta fragmentación partidaria, tanto por razones históricas y geográficas como por el impacto de su sistema electoral de listas abiertas.

En algunas federaciones nuevas –como es el caso de Bélgica– el proceso ha sido exactamente el inverso, ya que a partir del reconocimiento de las realidades locales, y también a partir de la existencia de las fuerzas políticas locales, es que se ha conformado un modelo federal partiendo de la existencia anterior de un país unitario.

En los sistemas federales las unidades constitutivas de la federación son arenas políticas con entidad propia. Tienen instituciones de autogobierno, competencias que ejercer y recursos que distribuir entre diferentes prioridades políticas. Así, los sistemas políticos federales ofrecen espacios para la toma de decisiones autónomas en los que los dirigentes gozan de oportunidades espe-

ciales para responder a electorados distintos, algo que no ocurre en los estados unitarios.

En un estudio de partidos políticos en sistemas democráticos y federales, AARON WILDAVSKY (1961) encuentra que, en los sistemas federales, los partidos centralizados compiten en situación de desventaja contra aquellos cuya organización está más descentralizada. Estos últimos son más sensibles a la demanda pública local y a condiciones políticas específicas.

El federalismo alienta, por tanto, a todos los partidos, a descentralizarse en uno u otro grado, a seguir líneas de conducta más o menos propias en las entidades federativas, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes.

La *territorialización de la política*, es entendida aquí como una descentralización o desconcentración de la fuerza de decisión político-partidaria, desde los órganos centrales o nacionales de los grandes partidos, hacia los partidos locales, se trate tanto de partidos de distrito, como partidos provinciales, municipales o vecinales.

No es que los grandes partidos hayan dejado de funcionar o de existir pero se presentan otras características en el juego político que se constatan especialmente a partir de la crisis de 2001-2002. De alguna manera podría presentarse como una vuelta o retorno al *orden conservador* cuando el gobierno nacional “acordaba” con los gobernadores o jefes políticos de cada distrito.

Las tendencias concentradoras, de ese modo, no se verifican dentro de la estructura de un mismo partido nacional, como ocurría con los liderazgos carismáticos tradicionales (Irigoyen, Perón y, también si se quiere, Alfonsín y Menem), sino que se dan en un juego o balance de poderes entre el poder ejecutivo nacional y los poderes ejecutivos provinciales.

De ese modo, los grandes partidos nacionales aparecen fragmentados, y en algunos casos, con ciertos niveles de inmovilidad en sus órganos de conducción a nivel nacional. Es entre los jefes locales, sean gobernadores o en muchos casos también intendentes y el presidente de la nación, entre quienes se da la parte central de los acuerdos y del balance político, afirmando el presidencialismo como modelo, fortaleciendo el rol de los ejecutivos frente a los legislativos y resguardando también el importante papel político de los gobernadores.

La Constitución escrita es uno de los requisitos básicos del federalismo. Las relaciones entre los dos niveles del gobierno, el federal y el estadual o provincial, deben estar establecidas o reconocidas por medio de un pacto de unión que determina las condiciones de división o distribución del poder, sistema que sólo puede modificarse por medio de procedimientos extraordinarios. De modo que el prerrequisito de todo sistema federal, a diferencia de las ligas o alianzas confederales, es la Constitución escrita, donde se define la división de la soberanía entre el gobierno central y los estados miembros.

DICEY (1982) señala que son necesarias dos condiciones para que se dé existencia al federalismo: “...Debe existir en primer lugar, un conjunto de estados como los cantones de Suiza, las colonias de América o las provincias de Canadá, conectados tan cercanamente por el lugar, la historia, la raza o (...) la impresión de una nacionalidad compartida (...) Una segunda condición absolutamente esencial para la fundación de un sistema federal es un estado especial de sentimiento entre los habitantes de los estados que se proponen unir. Ellos deben desear la unión, y no desear la unidad...” bajo el federalismo no puede haber un efectivo triunfo de lo que ROUSSEAU llamaba la “voluntad general”.

Durante muchos años, la mayoría de la doctrina política y constitucional argentina puso el acento en la debilidad del sistema federal, de modo tal que algunos constitucionalistas como

BIDART CAMPOS (1989) han insistido en la vigencia de un “*unitarismo solapado*”. Advertencias similares ya demostraban los escritos tempranos de VANOSSI cuando describían la *situación actual del federalismo*.

Ya en 1908 Rodolfo RIVAROLA advertía que el centralismo se acentuaba y expresaba la necesidad de concretar un balance de los antecedentes federales y factores unitarios a partir de 1852 “...Mientras los factores unitarios se han mantenido y acentuado enormemente, los federativos se han atenuado, desvanecido, esfumado (...) Cierta centralización está impuesta a la república Argentina por sus orígenes históricos, por sus condiciones geográficas, económicas, políticas y sociales, con toda fuerza de las leyes de la naturaleza...”.

Confirmando esa tendencia, durante la transición a la democracia, NINO (1986) recogía los planteos de LIPHARDT y de LINZ en cuanto a que en los hiper-presidencialismos latinoamericanos, los partidos nacionales concentraban poder en el presidente de la nación, cuando el mismo era a su vez jefe de partido, hipótesis que se verificó durante la presidencia de ALFONSÍN (1984-1989) y las presidencias de MENEM (1990-1999), cuando el liderazgo de ambos y la disciplina partidaria dentro de la UCR y el PJ estructuraron tanto la implementación de políticas nacionales, como la afirmación del sistema bipartidista.

Sin embargo, distintos trabajos recientes tienden a demostrar el importante papel que desarrolla la política local sobre los partidos, la política y el gobierno nacional. Entre otros, pueden citarse a GIBSON (1997), BENTON (2002), JONES (1997) y en la Argentina los trabajos de CALVO y ESCOLAR (2005) , de CHERESKY y BLANQUER (2004), así como distintos artículos publicados por Natalio BOTANA en el diario “La Nación” (2005), entre muchos otros. Planteos que no implican desconocer la arraigada tradición presidencialista ni el papel que juegan los recursos fiscales en las relaciones políticas.

El proceso de crisis y transformación de las identidades políticas nacionales asociadas a los dos partidos mayoritarios, la UCR y el PJ, tuvo un impacto diferente, según el caso, sobre la política local. Tanto el radicalismo como el peronismo sufrieron transformaciones fundamentales desde el inicio de la transición democrática.

En el caso del PJ, la crisis se profundizó con las reformas de mercado iniciadas por Carlos MENEM toda vez que provincias con polos industriales como Buenos Aires y Santa Fe, sufrieron el impacto de tales reformas.

En el caso de la UCR, tanto los sucesos del final del gobierno de ALFONSÍN como la firma del “Pacto de Olivos”, debilitaron la posición del partido, dando paso a la articulación de numerosas estrategias regionales y locales, muchas de ellas fundadas sobre la crítica a la conducción nacional partidaria.

El sistema de partidos en la Argentina se ha ido fragmentando, tanto en lo referido al número de los mismos en la competencia electoral, como a su distribución dentro del territorio, apareciendo re-alineamientos políticos a nivel nacional y provincial y debilitándose las identidades partidarias de la Argentina de posguerra.

Asimismo, las reformas constitucionales y electorales en el ámbito provincial, les han permitido a los distintos oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional. En un contexto de crisis económica y de mayor competitividad electoral, las provincias han llevado adelante estrategias de “control de fronteras” conforme lo definiera GIBSON (2004), con el objetivo de resguardar a los actores políticos locales.

El *locus* principal de la competencia partidaria en Argentina se produce a nivel local. Poseer una fuerte base en las provincias es fundamental para el éxito electoral a nivel nacional.

Después del presidente y algunos pocos ministros claves del gobierno nacional, se percibe que los actores políticos más importantes son generalmente los gobernadores.

Entre 1983 y 1989, los partidos provinciales mantuvieron la llave de la mayoría en el senado y desde 1987 han sido clave para conformar mayorías en la Cámara de Diputados. Ese poder fue también utilizado, en numerosas ocasiones, como herramienta de negociación ante el poder central en la obtención de beneficios.

Los partidos nacionales se organizan de acuerdo con líneas federales. Las ramas locales del partido elaboran sus propias constituciones y plataformas partidarias, y redactan reglas y procedimientos para decidir asuntos locales del partido, así como mantienen su propio registro de afiliados de distrito. Las organizaciones locales del partido son las que tienen a su cargo formar las listas para las elecciones locales y nacionales, así como dirigir y organizar las campañas electorales.

Los líderes provinciales del partido, frecuentemente negocian con otros partidos locales y nacionales. Las alianzas en las provincias también han sido importantes para cultivar los apoyos para los candidatos a gobernador y a presidente. Eso le da a los jefes locales un considerable nivel de autonomía con respecto al aparato nacional del partido.

El papel tradicional de las ramas provinciales del partido ha significado, en los hechos, que la política nacional se convierta en la agregación de sistemas locales de partidos. Los sistemas locales de partido operan independientemente de los nacionales, y tanto los políticos locales como los nacionales son leales a los líderes de provincia del partido.

Debido al rol que tienen los partidos provinciales o de distrito en la Argentina, el país tiene muchos partidos regionales y de provincia. Entre algunos de los mayores partidos provinciales se encuentran el Pacto Autonomista Liberal (Corrientes), el Movi-

miento Popular Neuquino (Neuquén), el Partido Renovador de Salta (Salta), el Partido Bloquista (San Juan) y el Movimiento Popular Fueguino (Tierra del Fuego).

En muchas provincias, los partidos locales se convirtieron en importantes actores en la política local, ganando elecciones regularmente para los cargos de gobernador y legisladores de provincia. Los partidos nacionales, en muchas oportunidades buscan formar alianzas con esas importantes agrupaciones para aumentar sus chances en las elecciones.

La clave de la supervivencia de los partidos provinciales, está en su carácter territorial, ya que se corresponde a la política del comité en la mayoría de los casos. Aquí la prevalencia de fuertes liderazgos locales genera redes clientelísticas que dan como resultado electorados cautivos. Esa es una de las claves de la adaptación al medio que hacen los partidos provinciales, y que les permite sobrevivir.

Cuando las elecciones son concurrentes para el cargo de gobernador provincial y diputados nacionales, la puja electoral arroja un saldo negativo en cuanto al multipartidismo. Por el contrario, las elecciones nacionales no concurrentes con elecciones para cargos provinciales, producen niveles más altos de multipartidismo. Es decir que los candidatos a cargos nacionales mejoran sus posibilidades si los dirigentes locales trabajan en sus campañas.

La tendencia a separar las fechas, ya sea por razones constitucionales o legales, ya sea por razones de conveniencia política de los que buscan separarse de la elección nacional para “despegarse”, o para sumar desde un mejor posicionamiento de dirigentes locales que después arreglen o negocien con el ejecutivo federal, es en todos los casos demostrativa de la *territorialización* de la política.

Un componente importante en ese escenario es el federalismo fiscal como condicionante de las reglas de juego político a

través del control de los recursos que ejerce el Gobierno Federal. En un libro reciente, BOTANA (2006) pone el acento en la “ciudadanía fiscal” como valor republicano a reconstruir frente al superávit con que cuenta actualmente el gobierno federal, siendo que sólo el 27 % del total de los recursos corresponde a la masa coparticipable, otorgándole un margen muy grande de transferencias directas al poder ejecutivo nacional a favor de provincias y municipios favorecidos con su política de alianzas.

Los considerables recursos y las herramientas de elaboración de políticas controladas por los presidentes de la Nación en Argentina les permitieron construir apoyos para sí mismos y sus partidos en épocas de elecciones; de este modo crearon una estabilidad de partido a lo largo de gran parte del siglo XX.

En lugar de entregar beneficios a clases o sectores de la economía, los líderes nacionales decidieron transferir recursos a los gobiernos y las economías de las provincias. El importante papel de los líderes provinciales del partido para construir apoyo para los partidos nacionales significó que a los políticos aspirantes a puestos nacionales les fuera necesario tener a la provincia como su principal punto de referencia.

Durante el “ajuste” económico reciente, los políticos nacionales no han podido utilizar los recursos del Estado para cultivar apoyos. Sin la capacidad de otorgar beneficios económicos en la forma habitual, la lealtad de los jefes locales se debilita sensiblemente, arribándose a una disminución en el apoyo a los partidos nacionales en las urnas.

Cuando los presidentes no pueden ofrecer beneficios a los políticos o gobiernos locales, ambas jurisdicciones chocan. De modo que en ese caso, los líderes nacionales no pueden cultivar el apoyo de los políticos provinciales, iniciando el camino de su propio deterioro político.

Los líderes de los partidos provinciales son responsables de elaborar las listas y dirigir las campañas electorales para la elección de diputados y senadores nacionales, de gobernador y legisladores provinciales, como así también para los cargos municipales.

El común denominador para los políticos es que, para encaminarse en las carreras políticas por ellos deseadas, es necesario que mantengan una buena relación con los jefes partidarios locales.

Las reelecciones de los gobernadores contribuyen al proceso de *territorialización* de la política en Argentina, en tanto prolongan la vigencia de los mismos en el escenario político, durante plazos más prolongados y con mayor control de resortes de poder que el de los legisladores.

Se ha configurando un panorama con abrumadora mayoría de Constituciones que permiten la reelección y exigen luego para una nueva postulación un período intermedio (Buenos Aires, art. 123; Córdoba, art. 136; Chaco, art. 133; Chubut, art. 194; Jujuy, art. 127; La Pampa, art. 74; Río Negro, art. 175; Salta, art. 140; Santa Cruz, art. 114; San Juan, art. 175; Santiago del Estero, art. 139; Tierra del Fuego, art. 126. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires admite la reelección en el art. 98 de su Constitución.

Las únicas cartas provinciales que establecen la no reelegibilidad de gobernador y vice, sino con intervalo de un período, son las de Corrientes, art. 102 –aun cuando está en marcha un proceso constituyente cuestionado–; Entre Ríos, art. 120 y Mendoza, art. 115. La constitución de Neuquén incorporó la reelección en su art. 114. En tanto que existen provincias que permiten la reelección sin límites como San Luis, art. 147; Catamarca, art. 133; La Rioja, art. 117; Formosa, art. 129; y Santa Cruz, art. 114.

El intento de reforma fracasó en la Provincia de Misiones y desalentó algunos procesos de reformas indefinidas en marcha

como el de Jujuy y un intento de interpretación forzada de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En Salta se permiten dos reelecciones consecutivas, sumando un total de doce años en el poder.

Del análisis de las reformas constitucionales de las últimas décadas surge claramente que la tendencia es ampliar cada vez más las posibilidades reeleccionistas. En opinión de María Inés TULA (2006) para aprobar una reelección indefinida no son tan importantes los argumentos como la existencia de un contexto en el que es posible sancionar esa norma. Tiene que haber un liderazgo predominante. Cuando se les acaba el mandato, muchos gobernadores lanzan la idea de impulsar una nueva reelección como forma de mantener su poder hasta el último momento.

En 1989, los principales candidatos a la presidencia de Argentina eran MENEM, por el Partido Justicialista, gobernador de la Provincia de La Rioja, y ANGELOZ, por la Unión Cívica Radical, gobernador de la Provincia de Córdoba. En 1995 los candidatos eran nuevamente MENEM, BORDÓN por el FREPASO, ex gobernador de Mendoza y MASSCHESSI por la UCR, gobernador de Río Negro.

En 1999 los candidatos fueron DUHALDE, por el Justicialismo, gobernador de la Provincia de Buenos Aires y DE LA RUA por la ALIANZA, Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la elección presidencial de 2003, los principales candidatos fueron MENEM, RODRÍGUEZ SAA, ex gobernador de San Luis y KIRCHNER, gobernador de Santa Cruz, y CARRIÓ y LÓPEZ MURPHY que representan la excepción.

Pareciera ser que, al menos en las últimas décadas, el ejercicio de una gobernación provincial es una condición necesaria para ser presidente; ello quizá se deba a que el electorado valora la experiencia administrativa que ha adquirido previamente el candidato a la presidencia, pero también puede ser el resultado

de un mejor posicionamiento frente a sus rivales partidarios internos.

En Estados Unidos se da un fenómeno similar: sobre todo en los últimos años. Por ejemplo, George W. BUSH fue dos veces gobernador de Texas, Ronald REAGAN fue dos veces gobernador de California, Bill CLINTON fue dos veces gobernador de Arkansas y Jimmy CARTER fue gobernador de Georgia.

La importancia de ser gobernador para llegar a la presidencia en la Argentina se ha incrementado notablemente en las últimas dos décadas: de 1853 a 1930, sobre un total de 18 presidentes, 4 el 22% habían sido gobernadores, mientras que de 1982 a 2002, de 5 presidentes, 4 el 80% fueron gobernadores.

Entre 1983 y 2003, de las tres ocasiones en que cambió de partido la presidencia, las tres veces la oposición postulaba un ex gobernador, es decir el 100% de las veces: en 1989 triunfó el candidato opositor por el PJ, Carlos MENEM, que había obtenido la gobernación de La Rioja en tres oportunidades, y en 1999 ganó las elecciones presidenciales DE LA RUA, candidato opositor de la Alianza, que había sido Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que en 2003 triunfó el varias veces gobernador de Santa Cruz, Néstor KIRCHNER.

Al analizar la secuencia histórica del voto en los distintos distritos del país, como lo han hecho CHERESKY y BLANQUER (2003), puede verse en la mayoría de los casos, cómo ha variado desde la década de los 90 el voto de los ciudadanos en una misma elección para una y otra fuerza política (cortes de boleta), o bien entre una y otra elección (fluctuación del voto), ensanchando así el horizonte de posibilidades de compromiso de los electores, así como el de los discursos, alianzas y presentaciones públicas posibles desde el punto de vista de los candidatos.

Desde la recuperación democrática en 1983, se extendieron distintos desprendimientos o escisiones de los partidos mayorita-

rios a nivel provincial y municipal, así como la formación de nuevos partidos que intervienen en las elecciones y buscan alianzas y referencias con los otros niveles.

En los últimos diez años, estas nuevas fuerzas políticas se han presentado como alternativas a los *clivages* tradicionales, especialmente en aquellos lugares en donde la desagregación partidaria y la crisis del bipartidismo ha sido más fuerte y donde los espacios territoriales se muestran más concentrados y los medios de comunicación resultan más eficaces a la mediación política y a la comunicación del discurso (centros urbanos).

De manera que aparecen nuevos liderazgos, construyendo una popularidad ligada al espacio mediático en la movilización de redes políticas “flotantes”, es decir, organizaciones locales con autonomía de los partidos mayoritarios que hacen valer su capital organizativo en uno u otro armado político.

En cuanto al origen del concepto “*clientelismo*”, que hoy soportan nuestras comunidades se sitúa en el concepto de “*clientela romana*”, en la que se designaba a un conjunto de relaciones de poder, dependencia política y económica que se establecía entre individuos de status desiguales, basados en el intercambio de favores.

Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO (1994) advierten que en las sociedades modernas las relaciones clientelares han logrado sobrevivir y adaptarse, tanto frente a la administración centralizada como frente las estructuras de la sociedad política.

La relación entre “punteros políticos” y “población desprotegida”, en muchos casos responde a un sistema de subsistencia alimentaria que resulta complejo cuestionar desde el discurso jurídico frente a la situación de extrema vulnerabilidad y profunda pobreza como la que padecen millones de personas.

Señala FAYT (1945) que “...la imposibilidad de cumplir con sus necesidades de un modo compatible con las exigencias de la vida que le asegure el ejercicio sin trabas de las facultades que le corresponden como individuo, como miembro de la sociedad y como partícipe del gobierno político, atenta contra el ámbito de libertad que es presupuesto necesario para el ejercicio del sufragio, siendo allí que las prácticas asistenciales constituyen un terreno particularmente fértil para el crecimiento del fenómeno clientelar, en general, y de la práctica conocida como “compra de votos”, en particular...”

La Cámara Nacional Electoral ha tenido oportunidad de pronunciarse condenado tales prácticas, al resolver la causa “Polino” vinculada con denuncias de compra de votos en las elecciones internas del Partido Socialista de la Capital Federal y en la causa “Cóspito” en la que se solicitaba la nulidad de varias mesas de votación en las localidades de Misión Tacaaglé, Las Lomitas e Ibarreta, de la Provincia de Formosa en las elecciones legislativas del año 2003 (FALLOS CNE N° 3605/2005 y N° 3630/2005).

Otra grave consecuencia del fraccionamiento de los partidos políticos en particular y del sistema representativo en general es el fenómeno conocido como “transfuguismo” que se ha manifestado en algunos casos en nuestro país y que se encuentra difundido en las prácticas de otros ordenamientos, de manera tal que el transfuguismo ha sido incluido como “problema” para su análisis en distintos foros especializados sobre la materia electoral y de partidos políticos.

La valoración de tales conductas también depende, en buena medida, del sistema político en el que se produzcan, toda vez que en un sistema parlamentario la exigencia del mandato imperativo, como de la “disciplina partidaria”, son mucho mayores, ya que dependerá la conformación de tales mayorías para formar gobierno, no admitiéndose, en general, los apartamientos a lo expre-

sado por la voluntad popular en la elección. La situación difiere en los sistemas de tipo presidencialista, donde la legitimidad de origen del poder ejecutivo es diferente a la del poder legislativo.

Para cerrar la trilogía de los “ismos”, necesariamente hemos de referirnos al nepotismo, definido en el diccionario de la Real Academia Española como la tendencia a favorecer a familiares y a personas afines con cargos o premios” o, si se quiere, un “sedimento persistente de la tradición señorial”.

No se encuentran casos en la política contemporánea europea, asiática y latinoamericana de porcentajes tan altos de participación de las familias en la política como se da hoy en la Argentina. El riesgo de esa situación es que se privilegien las relaciones familiares antes que la idoneidad para los cargos públicos en las propuestas de candidaturas.

Si el proceso de nacionalización política del siglo XIX fue sinuoso y conflictivo, también lo es el actual proceso de *re-territorialización*. Al mismo tiempo en que cobran autonomía los espacios subnacionales, también se torna precaria en tanto no está dada de antemano la articulación con lo nacional. Ello se ve tanto en la estructura económica como en la político-institucional, como en las formas acordadas para la distribución de los recursos.

Para CALVO y ESCOLAR (2005), en las dos últimas décadas, el proceso de “*territorialización*” o de “*provincialización*” de la política pública ha dado nuevo valor a la prosecución de estrategias localistas, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales, de modo que los procesos de descentralización político-administrativos han favorecido a los actores políticos locales respecto de sus pares nacionales, reduciendo el valor político de las “etiquetas” partidarias orientadas nacionalmente.

El contexto de creciente fragmentación político-partidaria ha hecho que el peronismo se transformara en un partido domi-

nante, aunque sin capacidad para capturar con sus propias fuerzas a una mayoría del voto presidencial; por otra parte, el creciente fraccionamiento en el interior del partido, ha incrementado el valor de las coaliciones extrapartidarias, así como la dispersión de la oposición aumentó la fluidez de la competencia electoral nacional.

La “*territorialización de la política*” dificulta el surgimiento de una oposición política “nacional”, al tiempo que aumenta el peso relativo de facciones localistas al interior de los distintos partidos políticos. Todos estos elementos muestran un sistema de partidos centrífugo y volátil.

La alta fragmentación partidaria impone costos elevados a la formación de coaliciones legislativas, las cuales son necesarias para avanzar la política del presidente en el Congreso.

De ahí que la alternativa de distintos ejecutivos en los últimos 10 años haya sido la creciente utilización de decretos de necesidad y urgencia y delegación legislativa para evitar el bloqueo legislativo, debilitándose los mecanismos institucionales de control democrático (O’DONNELL, 1995) y favoreciendo el surgimiento de estrategias clientelares.

Frente a esa realidad, un sistema de partidos estable y competitivo requeriría del surgimiento de alternativas programáticas nacionales que le permitan a los grandes partidos mantener su integridad partidaria, así como un horizonte de intervención nacional para la oposición.

Una mejora del sistema de representación en el largo plazo requiere del control democrático ejercido por partidos centralizados en un horizonte de actuación nacional. Se trata, en definitiva, del efectivo fortalecimiento de los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”, conforme los define nuestra Constitución.

La territorialización de la política permite arrojar distintas conclusiones en orden a la distribución del poder y al rol de los gobernadores. Abre también incógnitas en cuanto a lo funcionales que pueden resultar algunas prácticas clientelísticas frecuentes en democracias emergentes y que se alejan de nuestro sentido representativo y republicano. Son las fuerzas políticas las que emergen; debe ser la Constitución Nacional el cauce por el que se dirijan a promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad.