

TERRITORIALIZACIÓN Y CLIENTELISMO EN LA POLÍTICA ARGENTINA

*Disertación del académico Dr. Rosendo Fraga,
en la sesión pública del Instituto de Sociología Política de la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
del 9 de agosto 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.

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@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

**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. 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

TERRITORIALIZACIÓN Y CLIENTELISMO EN LA POLÍTICA ARGENTINA

Por el académico DR. ROSENDO FRAGA

La oferta de listas para la elección presidencial del 28 de octubre permite constatar que la crisis 2001-2002, la más grave a nivel económico-social de la Argentina, tuvo efectos políticos importantes que hemos podido reconocer en forma retardada. Las consecuencias sociales y económicas fueron inmediatas. Los resultados políticos, en cambio, se han dado en una forma mucho más prolongada en el tiempo.

El primer efecto ha sido la crisis del sistema bipartidista histórico en la Argentina. Nuestro país, desde el punto de vista de la teoría de los partidos políticos, tuvo un bipartidismo atenuado o imperfecto. No fue un bipartidismo al estilo europeo, con dos fuerzas, una socialdemócrata y otra demo-cristiana o conservadora, realmente organizadas. Imperfecto pero bipartidismo al fin, en la primera mitad del siglo estuvo representado por conservadores y radicales, y en la segunda mitad, por radicales y justicialistas o peronistas.

Este bipartidismo que, de una u otra manera, ordenó la vida política en dos opciones, en 2001-2002 entró en crisis. El radicalismo es un partido político, funciona como tal, tiene cuerpos

orgánicos, convención, congreso, pero ha dejado de ser una fuerza política. Hasta las elecciones de 2007 tenía seis gobernadores y sólo uno respondía a la conducción partidaria. A la mayoría de sus intendentes tampoco los encuadra y, en la última elección presidencial de 2003, el radicalismo sacó menos del 3% de los votos.

Del otro lado, el caso del justicialismo es absolutamente a la inversa. Se trata de una fuerza política tremendamente vital, pero que ha dejado de funcionar como partido. La última vez que se reunió el Congreso del Partido Justicialista fue en marzo del año 2004. El partido está intervenido, no hay internas; es una fuerza política que ha dejado de funcionar como partido. Los partidos, a nivel nacional –distinto es en el ámbito municipal o provincial– han dejado de ser el eje de la política, el que ha pasado a ser territorial: presidente, gobernadores e intendentes.

Ello lo confirman las elecciones de los años 2003, 2005 y 2007. En la primera, en veinte de veinticuatro distritos ganó el partido que estaba gobernando. Y en 2005 y 2007 fue exactamente en la misma dirección. Han habido desafíos exitosos a gobiernos provinciales, como en Santa Fe, pero en ello influyó el hecho de que el Partido Socialista tiene una base territorial, como la Intendencia de Rosario, que representa la mitad de la provincia en términos del padrón electoral.

A nivel de intendencias, en parte, está sucediendo lo mismo. En el Gran Buenos Aires, siempre lo probable es que gane quien está gobernando: siempre se da alguna renovación, pero en uno o dos de cada diez municipios.

¿Esto es o no consecuencia de un determinado momento de bonanza económica que le da al gobierno nacional un superávit fiscal importante, con superpoderes permanentes que le permiten utilizar ese superávit fiscal como un instrumento político muy importante? Pienso que se trata de algo más profundo, porque, en realidad, el esbozo del fenómeno de territorialización ya se dio en

la crisis 2001-2002. En un momento de grave crisis económica, los gobernadores se transformaron en la red que sostuvo al poder político. Era bastante claro en el final de De la Rúa y lo fue, sobre todo, en los primeros meses de Duhalde.

Hoy, quizás, lo que el superávit fiscal da al Poder Ejecutivo es una relación de fuerzas con los gobernadores muy diferente a la que existía en aquel momento. Pero el esbozo del factor territorial en la política estaba planteado ya en los prolegómenos de la crisis.

Este fenómeno, ¿es positivo o es negativo? Como todo fenómeno político puede ser analizado desde una u otra perspectiva. Presenta dos problemas: el primero es que se hace mucho más difícil articular una oposición a nivel nacional. Si se mira desde las elecciones del '83 para acá, se observan ciertas *olas* de influencia nacional.

Cuando Alfonsín gana, en 1983, genera un efecto dominó en una cantidad de provincias, donde gana el radicalismo, incluida la de Buenos Aires. En 1985, hay otra ola de Alfonsín con la que hasta Rodríguez Saá pierde la elección de diputados en San Luis. En 1987, el triunfo del peronismo produce un nuevo efecto nacional que permite cambios o renovaciones desde el punto de vista político, que ahora son mucho más difíciles.

Combinado con ello, tenemos lo que está sucediendo en este momento. Cuando se mira hacia atrás –antes de las elecciones de 2003–, la mayoría de los distritos hacían la elección junto con la presidencial. En los comicios presidenciales de este año ya el 60% de los distritos, más de la mitad, adelanta la elección, separando los comicios provinciales del nacional. Algo que también ocurrió en 2003, lo cual formaba parte de una decisión jurídico-política de Duhalde y, en alguna medida, pasó también en el año 2005. Las provincias adelantan la elección por una decisión deliberada.

El segundo problema que se plantea es el de la reelección inmediata que sigue rigiendo en la mayoría de las constituciones

provinciales y dificulta la renovación de la política. Un caso extremo a nivel comunal ha sido el de Quindimil en Lanús, intendente que ha sido reelegido en forma ininterrumpida desde 1983 hasta que pierde, finalmente, en 2007.

La interpretación positiva de la territorialización sostiene que se trata de una política más realista, ya puede mejorar la representatividad desde el punto de vista regional, respondiendo a circunstancias históricas y sociales.

En mi opinión, la territorialización es un fenómeno de corto o mediano plazo. El largo plazo en política es muy difícil de conocer, pero de acá al 2011 el fenómeno va a seguir siendo eje de la política argentina.

La ausencia de oposición que hacia 2007 se nota en el escenario nacional tiene bastante que ver con este quiebre del sistema de partidos histórico y con la mencionada territorialización de la política que, en la coyuntura, hace que la gran mayoría de los gobernadores –salvo algunas excepciones– se encolumnen detrás del Poder Ejecutivo. Si a ello se agrega que el justicialismo está desarticulado como partido y sin posibilidad de organizar dentro de él una línea interna que pueda generar una oposición vigorosa, más allá de los esfuerzos del peronismo disidente, entonces el Poder Ejecutivo tiene un dominio de la situación política realmente importante, vía gobernadores e intendentes.

Pero la territorialización puede generar, asimismo, alianzas y poderes transitorios y no permanentes como, en alguna medida, lograban los partidos. Ello hay que ponerlo en línea con otro fenómeno socioeconómico, en función del cual un 50% del padrón vive hoy de ingresos provenientes del sector público: salarios, jubilaciones, pensiones o subsidios. En algunas provincias, como Catamarca, llega a ser el 77%; ello otorga a quien está en el poder una base mínima electoral importante.

Cuando he tenido la oportunidad de hablar con la gente que vive en indigencia, tratando de estudiar el fenómeno, le he pregun-

tado “¿Por qué usted vota por el oficialismo?”, y la respuesta es muy simple: “Porque si viene otro, ¿quién me pone en la lista?”. Esto puede pasar en Formosa con un gobernador peronista, o en el Chaco con un gobernador radical. No hay problema de manipulación sino un fenómeno, casi instintivo, de temor al cambio.

La política argentina hoy está funcionando, básicamente, en función de los territorios y no de los partidos como lo hizo históricamente y como se hace en las democracias estables. La paradoja es que esto se da cuando, por primera vez en la Constitución, con la reforma del 1994, los partidos políticos han pasado a considerarse en ella.

El clientelismo político

En 2007 el Episcopado manifestó una preocupación por el llamado “clientelismo político” que se encuentra justificada en la realidad social de la Argentina.

El uso de este término en la política, no tiene relación con su concepto identificado con el consumo de las últimas décadas. Ya en el Imperio Romano, el cliente era aquella persona de los estratos populares, que a cambio de favores, asistencia o manutención, respondía políticamente a un noble o caudillo político. Desde esta perspectiva el llamado “clientelismo político” ha existido a lo largo de la historia en diversas formas.

En la Argentina, del siglo XIX, los caudillos políticos, nutrían sus filas de hombres provenientes de los sectores populares. Tanto conservadores, como radicales y peronistas, utilizaron formas políticas clientelistas de diverso tipo. El acceso al empleo público, facilitar trámites, otorgar favores y ayudas, han sido sistemas no solo argentinos sino universales para crear adhesiones y fidelidades políticas.

Pero en los últimos tiempos en nuestro país, se evidencia una agudización de estas formas, las que se hacen cada vez más evidentes en los procesos electorales. El aumento de la pobreza y la indigencia, generado por la crisis 2001-2002, lo incrementó en los sectores populares.

Un ejemplo de ello, es que en 2005 se conoció que de los beneficiarios de los subsidios Jefas y Jefes de Hogar desempleados, estaba afiliado a partidos políticos el 52% de ellos, mientras sólo el 14% de la población total lo está. A ello se agrega que aproximadamente un 15% de estos planes eran adjudicados por organizaciones piqueteras, con lo cual dos de cada tres subsidios, se distribuyen sobre la base de clientelismo político.

Asimismo, el análisis de los datos electorales, muestra claramente que aumenta el voto por el oficialismo –del partido que sea– a medida que aumenta la pobreza. Tomando las elecciones de 2005, en las ocho provincias con mayor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), promediando 25,4%, el apoyo electoral obtenido por el oficialismo local fue del 55,7% de los votos. De estos ocho gobiernos provinciales, cinco han sido electos por el PJ y tres por la UCR. En los ocho distritos que tienen un promedio de 15,7% de la población con NBI, el promedio de votos obtenidos por el oficialismo fue del 44,1%. En cambio en los ocho distritos, que tienen un promedio de sólo 11,1% de la población en esta situación, –en los hechos con menor pobreza,– el voto por el oficialismo desciende al 40,7%. La tendencia es clara: a más pobreza, más voto por el oficialismo.

El mismo análisis realizado sobre los resultados de los municipios del Gran Buenos Aires, lo corrobora. En las nueve comunas con menos población NBI, con el 9,81% de la población en esta situación, el voto por el oficialismo fue del 41,6%. En los municipios que promedian 17,97% de la población con NBI, el voto por el oficialismo se elevó al 44,1% y en los municipios más

pobres, que promedian 24,02% de la población con NBI, el voto por el oficialismo llega al 54,6%.

La segunda vuelta de la elección porteña del 24 de junio de 2007 mostró que el voto por el oficialismo nacional, es de sólo 22,6% en las circunscripciones de sectores altos, se eleva al 41,6% en las de sectores medios y llega al 45% en las de sectores bajos. Mientras tanto, todas las elecciones provinciales realizadas en 2007 coinciden en la misma tendencia. Hoy, la mitad de los votantes viven o sobreviven en base a un ingreso del sector público, ya sea salario estatal, jubilación estatal, pensión o subsidio, y emiten voto oficialista.

En la provincia de Catamarca, que como veíamos al principio es un caso récord de población atada económicamente al sector público, el Gobernador fue reelegido con el 57% de los votos.

La territorialización de la política, en función de la cual los gobernadores e intendentes han pasado a ser protagonistas centrales frente al debilitamiento de los partidos nacionales –como sucedía en las últimas décadas del siglo XIX– es causa y consecuencia del aumento del clientelismo. Cuanto más personas dependen del Estado para subsistir, más aumenta la base electoral “cautiva” de quien está en el gobierno.

Decíamos que en 2003, 2005 y 2007, en la gran mayoría de los distritos provinciales ganó quien gobernaba; de la misma forma, los fenómenos de cambio, como el de Capital y Tierra del Fuego, se dan en distritos con predominio de clase media y alto ingreso.

Si a ello se suma que la concurrencia a votar sigue descendiendo, al igual que el voto positivo por partidos y candidatos, el porcentaje relativo del voto cautivo aumenta, al descender el del voto independiente. Por esta razón, quien hoy está en el gobierno –nacional, provincial o municipal– tiene más ventaja que antes para ganar una elección, porque el electorado cautivo o clientelista actualmente es mayor que en el pasado.

Pero también hay que asumir, que para los sectores populares, el clientelismo termina siendo un mecanismo para resolver no sólo la subsistencia, sino también los problemas cotidianos y que para ellos votar por la oposición implica crear una situación de incertidumbre sobre su futuro. Es que en realidad, es el mismo Estado que al no cumplir sus funciones primarias, lo termina haciendo por un canal indirecto que le permite capitalizarlo políticamente.