

TESIS DE MASTER

# LA POLÍTICA CLIENTELAR DE LA POLÍTICA LOCAL

**PROGRAMA: MAESTRÍA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS 07/08**  
**INSTITUTO DE IBERO AMÉRICA. UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**DIRECTORA: FLAVIA FREIDENBERG**  
**ALUMNA: LUCÍA MIRANDA**

AGRADECIMIENTOS: Se agradecen los comentarios recibidos por el G11 durante el proceso de elaboración de esta tesina. Le agradezco a Yanina Rolero sus sugerencias, en especial en el capítulo II. Gracias a mi Directora, Flavia Freidenberg por la paciencia y cariño con que me guió en este aprendizaje. Gracias a todos los que me acompañaron y acompañan, desde el lugar de dónde vengo y hacia dónde voy.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
<b>CAPÍTULO I: ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN ELECTORAL, DEFINICIÓN Y TIPOS.....</b>	<b>8</b>
I.1 Estrategias de movilización electoral: dimensiones de análisis.....	8
I.1.1 Tipos de estrategias .....	10
I.1.2 Estrategias clientelares de movilización electoral .....	11
I.2 Factores que influyen en las estrategias de movilización electoral.....	19
I.3 Propuesta de análisis para el estudio de estrategias clientelares a nivel local .....	20
<b>CAPÍTULO II: FACTORES EXÓGENOS QUE INCIDEN SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE LOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL.....</b>	<b>24</b>
II.1 Factores político- institucionales .....	24
II.1.1 El diseño institucional: ley electoral y de partidos .....	25
II.1.2 Nivel de competitividad del sistema de partidos .....	33
II.2 Las Vecinales y las Peñas: de la informalidad a la formalidad.....	34
II.3 Factores socioeconómicos.....	38
II.3.1 Grado de desarrollo económico y demandas ciudadanas.....	39
II.4 Factor actitudinal: percepción del vínculo político/elector.....	41
<b>CAPÍTULO III: FACTORES ENDÓGENOS QUE INCIDEN SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE LOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL.....</b>	<b>45</b>
III.1 Peso del distrito.....	45
III.2. Liderazgos y carreras políticas: un patrón común de acumulación de capital político.....	48
III.3 Débil Institucionalidad interna: signo de adaptabilidad y éxito .....	51
III.4 Financiamiento.....	52
III.4.1 Promeba: más política que pública .....	55
CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	63

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo explora el modo en que los políticos desarrollan sus estrategias para movilizar apoyos electorales a nivel local e identifica los factores endógenos y exógenos que inciden sobre el hecho de que esas estrategias sean fundamentalmente de carácter clientelar. A partir de la observación directa de la implementación de una política pública<sup>1</sup> en materia de vivienda de origen nacional, en el nivel local durante la época de campaña electoral, se observan las estrategias que utilizaron los diversos candidatos a intendente para movilizar al electorado en dicha elección; se explora en qué medida se utilizan recursos clientelares en la movilización electoral; se analizan los diferentes factores que generan incentivos para que esas estrategias clientelares sean exitosas en la política local (lo que justifica que los políticos la lleven a cabo) y, posteriormente, se reflexiona respecto de las consecuencias que este tipo de políticas clientelares tienen sobre la construcción de la democracia a nivel local.

El estudio parte de la premisa de que la Ciencia Política ha tenido dificultades para hacer viajar varios de sus presupuestos a contextos diferentes de los de las democracias industrializadas. Esto ha ocurrido en gran medida con los estudios realizados sobre la relación entre los electores y los políticos, ya sea en lo referente al vínculo que se ha generado entre ellos como en relación a las estrategias que los políticos han desarrollado para movilizarles en su favor. Esto ha ido mermando gracias a la influencia que otras disciplinas (como la sociología o la antropología) han tenido sobre los primeros trabajos politológicos que estudiaron las pautas de comportamiento de los ciudadanos de países en vías de desarrollo<sup>2</sup>.

Los estudios sobre América Latina también experimentaron esa influencia y han tenido limitaciones, originalmente, para abordar la relación líder/elector en el marco de los procesos de democratización. En este sentido, varios autores han indicado que el estudio de las relaciones elector/partido en la región debe ser entendido desde diversas estrategias

---

<sup>1</sup> Se observó la implementación del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), una política pública financiada por el Banco Mundial y dirigida a erradicar los barrios carenciados constituidos en Mi Pueblo, Santa Fe, Argentina. La política pública se encontraba en su segunda fase de desarrollo, la cual estaba destinada a re ubicar 20 familias en 20 nuevas casas. El barrio carenciado con intención de ser erradicado cuenta con 246 familias (en total 916 personas). Se observó el proceso de implementación durante el período de campaña para las elecciones a Intendente (septiembre de 2007) hasta mediados de Diciembre de 2007. La política pública continúa implementándose en la actualidad. Por respeto a la privacidad de las personas, se han cambiado los nombres originales.

<sup>2</sup> Ver Roninger y Eisenstadt (1975); Gellner & Waterbury (1977); Scott (1977). Estos trabajos han buscado identificar patrones de conducta similares entre ciudadanos de diferentes comunidades mundiales; sin embargo, al buscar explicar principalmente la relación entre el patrón y los campesinos en contextos rurales, las variables identificadas no se podían extrapolar al clientelismo de partidos que se da en las zonas urbanas.

analíticas y aproximaciones teóricas y no sujetas únicamente a la literatura anglosajona<sup>3</sup>. Las principales diferencias que presenta la literatura clásica con la latinoamericana está en el modo y tipo de vínculos que se dan, la manera en que se conceptualiza a cada uno, y la metodología empleada para su estudio. Si entre las críticas que se han hecho a paradigmas pasados está presente la cuestión de que no se analizó el Estado como producto histórico cultural, lo que dificultó el tratamiento de las especificidades de su constitución<sup>4</sup>. Lo mismo ocurre con el estudio de la relación entre líderes y votantes, ya que muchos científicos sociales han estudiado esta relación como de carácter meramente programático, lo que ha sido más común en las democracias occidentales<sup>5</sup>.

Los trabajos dedicados al estudio del vínculo de tipo programático entre electores y líderes han buscado identificar los efectos e interacciones que a partir de una movilización inicialmente ideológica del ciudadano repercuten en las instituciones. El sistema de partidos europeos ha sido exitosamente estudiado a partir de la identificación de los *cleavages* (castellanizado como clivajes) y valores predominantes en cada sociedad. De esta manera, observando el sistema de partidos se podía deducir cuáles eran las escisiones a nivel interno de la sociedad y predecir en gran medida cómo vota la gente y por qué vota como vota<sup>6</sup>. Los políticos y los votantes se relacionan dentro de la estructura que representa el sistema de partidos, y los partidos políticos, a través de normas de funcionamiento más o menos institucionalizadas<sup>7</sup>. Los políticos lanzan su campaña electoral, la cual puede ser más o

---

<sup>3</sup> Entre otros cabe destacar los trabajos de Auyero (1999); Barozet (2004); Brusco, Nazareno y Stokes (2000); Corrochano (2002); Escobar (2004); Farinetti (2003); Freidenberg y Levitsky (2004); Lomnitz (2004); Magaloni (2005); Schedler (2005); Torres (2000); Trotta (2003); O'Donnell (1996); Touraine (1989). Por otra parte, durante varias décadas los investigadores latinoamericanos que estudiaban su continente estuvieron aislados de las corrientes de investigación que en Estados Unidos y Europa se estaban desarrollando. Como explica Nohlen (1996) la Teoría de la Dependencia, sirvió para desmentir que la economía estaba aislada de la política y fue consistente y lógica con sus premisas, pero no fue útil para analizar los efectos de las instituciones y de los individuos en su interior.

<sup>4</sup> En García Delgado (1994) respecto de la teoría de la modernización.

<sup>5</sup> Aldrich (1995); Cameron (1974); Koelble (1992); Katz y Mair (1990); Panbianco (1988); Scarrow (1996).

<sup>6</sup> El concepto de *cleavage*, elaborado por Rokkan, sirve para explicar cómo a partir de una escisión en el seno de la sociedad se desprende un determinado alineamiento político. Se identifican tres tipos: 1) clase social y voto –se entiende que se ha producido una escisión estructural en la sociedad, que hace que los obreros tengan “su” partido y los burgueses terratenientes el suyo; dándose de esta forma un voto automático-; 2) denominación religiosa y voto –por las que se entiende que las confesiones mayoritarias votan en general para mantener el *statu quo*; mientras que las minoritarias votan para modificarlo-; 3) origen y voto - entendido como división étnica, o entre regiones o colectividades nacionales que efectivamente votan de una manera particular-. Los valores, actúan a su vez, como los procesadores de la información con que se cuenta. Éstos son: 1) identificación con un partido; 2) identificación izquierda/derecha; 3) nacionalismo (Anduiza y Bosch, 2004).

<sup>7</sup> El término institucionalización hace referencia a un patrón de interacción que es conocido, practicado y aceptado (aunque no necesariamente aprobadas), por los actores que esperan continuar interactuando bajo las reglas sancionadas y respaldadas por ese patrón (O'Donnell, 1996). Mainwaring & Torcal (2005) Comparan diferentes sistemas de partidos y miden sus grados de institucionalización en base a el índice de volatilidad electoral y el tipo de relación entre los líderes y los electores; siendo éste vínculo en los sistemas menos institucionalizados sustancialmente más débil y personalista. Igualmente como hace notar Mainwaring (en Alarcón eds. 2006:315) no existe una relación lineal entre la institucionalización del sistema de partidos y la calidad de la democracia; sin embargo la institucionalidad está fuertemente ligada a la estabilidad. O'Donnell (1996) por otra parte expresa que América Latina se caracteriza por tener otro tipo de institucionalización, de tipo informal. Autores que llevan a cabo estudios en esta línea: en términos generales ver North

menos mediática, pero dónde la característica definitoria se encuentra en que pueden elaborar un programa político, desarrollar estrategias centradas en los vínculos programáticos y dirigirse a un electorado relativamente homogéneo y estable.

Los partidos políticos son instituciones en gran medida deslegitimadas por la ciudadanía latinoamericana. Aunque con diferencias entre países, la Iglesia católica, los medios de comunicación o Las Fuerzas Armadas están mejor valorados que los partidos políticos. Esta deslegitimación se debe en muchos casos a desaciertos de los partidos y en otros casos a contextos de crisis que afectan y a la vez están fuera de su control de éstos. Los partidos políticos siguen siendo no obstante herramientas fundamentales en el avance de la democratización de la sociedad. Observar las elecciones y el período de campaña electoral, es de utilidad para caer en la cuenta de qué hacen los partidos políticos para avanzar o retroceder en el camino a la democratización.

Como lo expresan Mainwaring y Torcal (2005) el electorado, los partidos y los sistemas de partidos de los países menos desarrollados son cualitativamente diferentes de los de las democracias industrializadas avanzadas. Éstas diferencias son significativas y necesitan ser reconsideradas desde los supuestos teóricos. Analizar la relación entre los electores y los líderes partidarios, como uno de los eslabones clave en la comprensión del papel ciudadano, es de utilidad para comprender estas diferencias cualitativas.

---

(1997) así como también Lauth (2000). Para América Latina, O'Donnell (1996); Helmke y Levitsky (2004); Mejía, Pérez Liñan y Sahiegh (2006); Siavelis (2006); Freidenberg y Levitsky (2006).

## CAPÍTULO I: ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN ELECTORAL: DEFINICIÓN Y TIPOS

### I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describe el marco teórico que fundamenta las hipótesis principales que guían este trabajo. Se define qué se entiende por estrategias de movilización electoral y se las clasifican en dos grandes grupos: 1) programáticas y 2) personalistas. Se enumeran las modalidades de captación del voto que conciernen a cada una y de forma más exhaustiva se describen los modos clientelares posibles de captación del voto desarrollándose una tipología de las mismas en base a la información recogida de la literatura revisada. Se identifican los factores tanto endógenos como exógenos al candidato y su partido que influyen en el tipo de estrategias que los líderes decidirán adoptar para movilizar el electorado en su favor. Finalmente se describen las hipótesis planteadas en función de las variables identificadas, así como un diagrama explicativo de cómo se espera que interactúen las variables descritas.

#### I.1. Estrategias de movilización electoral: dimensiones de análisis

Los partidos articulan la competencia electoral, seleccionan candidatos, definen políticas públicas, gobiernan y hacen que los ciudadanos se movilicen en su favor. Las elecciones hacen visible cómo es la relación entre el candidato, el partido y el electorado. Los políticos buscan conseguir, reforzar y aumentar sus cuotas de poder, tanto dentro del partido como entre el electorado. En contextos democráticos, esto se traduce en la consecución del apoyo electoral a través de elecciones, libres, secretas y periódicas<sup>8</sup>.

Los partidos son como pequeños sistemas políticos (Katz y Mair 1990; Sartori 1976; Alcántara y Freidenberg 2003), pues estos cuentan con normas y reglas (formales e informales) que guían la interacción de sus miembros así como la relación con el exterior.

---

<sup>8</sup> Características incluidas dentro de la definición de poliarquía de Dahl (1971). La poliarquía es un tipo democrático ideal y por tanto difícil de encontrar tal cual en la realidad. Nos obstante las variaciones en sus características una poliarquía debe contar con: un sistema político a través del cual los ciudadanos puedan formular y expresar sus preferencias, de manera individual o colectiva y que no exista discriminación a la hora de ser consideradas esas preferencias. Se debe garantizar la libertad de asociación y organización, la libertad de expresión y pensamiento, el derecho de sufragio activo y pasivo, derecho a competir por el apoyo electoral, fuentes de información accesibles y alternativas, mandatos a través de elecciones periódicas, libres y justas; y la presencia de instituciones que hagan depender las decisiones gubernamentales de la expresión de preferencias manifestadas por los ciudadanos a través del voto y demás.

Para conseguir el apoyo de sus electores, pueden optar por tener una estructura mínima o por desarrollar un entramado formado por una gran red de organizaciones afines al partido. En este sentido, las organizaciones partidarias no son homogéneas. Cuentan con diferentes estructuras organizativas así como también distribuyen incentivos de naturaleza diferenciada<sup>9</sup>. Asimismo, los posicionamientos en el interior de un partido no necesariamente son homogéneos. En este sentido es útil definir los partidos como sistemas de conflicto con sub-coaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y objetivos (Kitschelt, 1989:47). Estas subcoaliciones pueden estar en desacuerdo frente al desarrollo de una estrategia determinada, pueden variar en su estabilidad, así como en su grado de institucionalización.

Para ganar las elecciones los políticos desarrollan estrategias a fin de movilizar y lograr apoyo electoral. La estrategia es el proceso por el que un actor construye un modelo que logra relacionar los objetivos y los medios disponibles para la consecución del objetivo previamente establecido. Sjöblom (1968:30) define estrategia como:

La planificación, general y exhaustiva, que un actor realiza acerca de la utilidad de los medios disponibles con objeto de lograr determinados objetivos, perseguidos en competición con otros actores. Se asume que el actor puede elegir entre diferentes opciones.

Las estrategias que llevan a cabo los políticos se pueden clasificar en distintos tipos. Esta clasificación vendrá determinada por la serie de objetivos que guíen el proceso de digitación de la estrategia<sup>10</sup>. Éstas estrategias se pueden presentar bajo formatos tradicionales, como ser la presentación discursiva de un programa político a través de mítines del partido y demás organización de eventos, la generación de debates en torno a determinados temas con otros políticos, las campañas mediática a través de afiches, pintadas, altavoces y demás medios de comunicación, como ser la radio, los periódicos o la televisión.

Existen no obstante mecanismos menos visibles para lograr apoyo electoral y ganar votos. En toda institución existen reglas sobre el funcionamiento y la manera de relacionarse entre

---

<sup>9</sup> Cómo sostiene Panebianco (1980) la distribución de incentivos organizativos del partido es en sí misma una zona de incertidumbre, esto es, un recurso utilizable en los juegos de poder horizontales muchas veces cruciales.

<sup>10</sup> Los objetivos se pueden clasificar en tres tipos: *vote-seeking*; *policy-seeking*; *office-seeking*, lo que varía es cómo se los ordena y en qué proporción. Para medirlos es importante tener en cuenta tanto la vida interna como la vida externa del partido. Indridason (2005) expone que la política clientelar es sobre todo *office seeker*, mientras que cuando la competición política no se caracteriza por el clientelismo, los políticos están más dirigidos a conseguir objetivos programáticos a través de políticas públicas (*policy-seeking*).



los actores que están expresamente contempladas y permiten la interacción entre los actores internos y para con el exterior. Entre estas reglas habrá unas que sean más fáciles de ser observadas y otras que tengan un nivel de manifestación más sutil<sup>11</sup>. Las reglas menos visibles, no contempladas formalmente en los documentos partidistas y para conocerlas se debe observar directamente como se dan las interacciones a nivel interno y externo de la organización. Estos mecanismos menos visibles pueden ser de distinto tipo. Las variaciones vendrán determinadas por cómo se interprete la participación ciudadana, si existe o no coerción al momento de conseguir el voto o apoyo político, si se vulnera la ley o algún derecho de los individuos involucrados (o ajenos) en la relación.

Estas modalidades más sutiles pueden ir desde el establecimiento de coaliciones o acuerdos a nivel interno del partido o con miembros de otros partidos, hasta el tráfico de influencias en pos de apoyo político. Como tipos intermedios están el acarreo, el voto cadena, la dotación de algún favor o servicio material a cambio del cual se presupone como retribución el apoyo político por parte del beneficiado. Las actividades de uno u otro tipo están mediadas por las normas (formales e informales) que rigen en el partido y sus miembros, así como por la cuantía y capacidad de acceso financiero con que cuentan los políticos.

Los votos son recursos para aumentar o mantener el caudal político tanto en representación del partido, como dentro de la misma organización partidaria (Freidenberg, 2003: 51). Los actores deciden y actúan con el propósito de conseguir unos fines determinados, estableciendo jerarquías entre sus objetivos y teniendo en cuenta la interacción de éstos con otras necesidades. Aquí, la atención se centra en la manera en que un líder de partido (o su coalición dominante) procesa los estímulos de su entorno y los utiliza por medio de su organización para responder a esos estímulos. El desarrollo de una estrategia supone que las posiciones del electorado no son estables sino que pueden estar sujetas a cambios. El político intentará para ello ofrecerle a los miembros de su partido, así como también al potencial elector, lo que cree que éste necesita o lo que éste manifiestamente exprese que necesita (ya sea material como simbólicamente). Implica por

---

<sup>11</sup> Sartori (1976/1992:141) habla de la política *visible* a nivel de partido y de la política *invisible* a nivel de subpartido. “[...] la esfera visible de lo político se caracteriza, aunque en diversos grados, por un exceso de promesas, lo cual enfrenta al político con problemas graves y acrobáticos de salvamento de prestigio y de coherencia. Además, la política visible esta muy condicionada por las reacciones previstas del electorado. Pero la política invisible puede seguir adelante sin necesidad de rendir mucha pleitesía a esas preocupaciones [...] las leyes y las limitaciones jurídicas tiene un peso en la esfera visible de la política que se pierde cuando la política pasa a ser invisible”.

tanto una interacción, pero donde el conocimiento de la información es imperfecto. El conocimiento imperfecto de la información afecta a la racionalidad de la decisión de los actores (Méndez Lago 2000:12).

### I.1.1. Tipos de estrategias

Los objetivos con los que se establecen las estrategias a desarrollar para movilizar el apoyo electoral pueden ser diversos. Aquí entran en juego las motivaciones que guían a los candidatos y/ o a la coalición dominante, el contexto en el que se desarrolla la interacción, el tipo de vinculación previa que esos líderes tienen en relación a un electorado determinado y/o las características del propio electorado.

Las motivaciones que se encuentran detrás de las estrategias se pueden clasificar en dos grandes grupos: 1) ideológicas (también denominadas como programáticas) y 2) personalistas. Las primeras requieren de un programa político con una serie de proyectos claramente diagramados los cuales se buscan lograr a través de la postulación de políticas públicas. La movilización del electorado se da de manera horizontal e ideológicamente organizada (Maíz, 1996:45); los bienes distribuidos son públicos, indivisibles y no excluyentes (Indridason 2005; Panebianco 1980; Sandler 1992; Stokes, Brusco y Nazareno 2002) y se pretende el logro de una causa común a partir de una ideología compartida.

Las segundas pueden a su vez subdividirse en motivaciones personalistas clientelares o personalistas populistas. Pudiendo coincidir ambas o pudiendo darse de manera autónoma<sup>12</sup>. Una motivación personalista populista promoverá una estrategia de apoyo electoral masivo por medio de un discurso movilizador<sup>13</sup>. Una motivación personalista

---

<sup>12</sup> Auyero (1998), Bachiller (2006), Barozet (2003), Freidenberg (2007) ponen en relación el liderazgo populista con la presencia de redes clientelares de distribución de recursos. Freidenberg (2007), quien estudia el populismo como un estilo de liderazgo, entiende que éste necesita de las redes clientelares para poder articularse como tal. Barozet (2003) señala que el liderazgo populista también se estructura sobre la base de redes no partidarias. Define el populismo como un síndrome que se construye sobre la idea de satisfacción inmediata de las necesidades populares. Bachiller (2006) describe las redes clientelares como un medio de teatralización del populismo que en el imaginario colectivo significa el recuerdo de una época dorada, “de vacas gordas”. Explica de esta manera porque la ciudadanía sigue votando por políticos que los perjudican. Auyero 1998, describe el intercambio que se da en el clientelismo político como uno de los elementos de una potencial estrategia populista, aunque entiende también que el clientelismo puede darse de forma autónoma.

<sup>13</sup> La literatura que trata el populismo es extensa y dependiendo del autor se analizan diferentes dimensiones: el discurso, la capacidad movilizadora, tipo de políticas sociales y económicas implementadas. Ver Barozet (2003), Conniff (2003), De la Torre (2004), De Ipola (1991), Ellner (2004), Germani (1973), Laclau (2005), Weyland (2004). Aquí se adopta la visión del populismo como un tipo de liderazgo, el cual a la hora de ser analizado manifiesta diversas dimensiones. Entre sus atributos “[...] lo que no puede estar ausente, es la manera en que se da la relación entre líder-seguidor, tanto por la ausencia de mediación organizada e institucional, como por la autonomía que el líder tiene respecto de las organizaciones con las que se vincula, el modo en que apela a los seguidores potenciando su diferenciación con 'otros' y las creencias que esos seguidores tienen respecto a las cualidades extraordinarias del líder” (Freidenberg, 2007:25).

clientelar desarrollará una estrategia de apoyo electoral a través de la dotación de beneficios materiales, de manera directa y excluyente.

En el personalismo populista, el líder es el principal protagonista; por su carisma o por sus condiciones sobrehumanas, es una especie de salvador mesiánico. En el personalismo clientelista, el líder desarrolla un papel de servidor más que de salvador, lo que facilita que se de una relación de cercanía con el electorado. En ambos, la relación entre líder/elector que de aquí se desprenda será vertical y basada en una idea de reciprocidad desideologizada. El clientelismo político implica una relación de intercambio de favores por votos o apoyo político, frente al tipo de relación programática que implicaría votar por un partido el cual si resulta vencedor pondrá en marcha la serie de propuestas planteadas en campaña.

Se oponen así dos tipos de estrategias políticas: 1) la movilización colectiva horizontal, como participación política ideológica organizada y 2) la relación clientelar vertical, centrada en la desideologizada reciprocidad inmediata de beneficios. La característica definitoria está en la naturaleza del intercambio: Directo *versus* Indirecto (Maíz 1996, 2002). Detrás de este modo de intercambio está presente la idea de beneficio universal (fruto de vínculos programáticos, pues el partido ganador implementará las políticas de manera general afectando tanto a quienes le hayan votado como a quienes no lo hayan hecho), en oposición al criterio excluyente clientelar, por el cual sólo se ven beneficiados quienes apoyen a determinado líder<sup>14</sup>.

La visión de los actores respecto del papel a ser cumplido por el Estado es también diferente. A una estrategia programática le antecede una concepción integrada y conjuntamente articulada entre la administración estatal y el gobierno electo. Frente a esto, los Estado en América Latina se han caracterizado por ser grandes pero débiles con una deficiente capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas. Este modelo parece ser consecuencia de un patrón histórico de construcción del Estado y distribución del poder que se remonta a los orígenes del mismo en el continente<sup>15</sup>. Como consecuencia, la burocracia ha sido entendida como un sistema de empleo o un recurso en manos de los

---

<sup>14</sup> Alcantaud (1996) entiende que existe una ficción legal, matriz de malestar en la cultura occidental que opone la realidad de los clientelismos a la aspiración ilustrada de igualdad política.

<sup>15</sup> Como lo expresa Méndez (1999), durante la época colonial se establecieron las bases para el surgimiento de un Estado corporativista, legalista, centralizado, distributivo y altamente regulatorio. La falta de confianza estimuló un tipo de relaciones sociales basadas en vínculos informales y personalizados, más que en un sistema formal de reglas.

políticos y de los intereses corporativos, muy alejado del modelo weberiano ideal, caracterizado por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones sobre la dotación de empleo basadas en calificaciones técnicas y de mérito.

Las estrategias *programáticas*, requieren de una organización partidaria estable, con una afiliación y trayectoria de los miembros vinculada al partido, en la que cada integrante cumpla con su labor. Al interior del partido se espera que sus miembros realicen debates, intenten ganar apoyos y llegar a acuerdos respecto de los objetivos del partido y la selección de candidatos. A nivel externo esto se traducirá en la publicación de artículos y en la defensa de las propuestas del partido a través de la campaña electoral. Implica una estructuración horizontal de los miembros del partido, en calidad de igualdad, donde todos tienen las mismas posibilidades de que sus propuestas sean aceptadas. Heidar (2006) clasifica los activistas partidarios en función de dos variables: 1) grado de actividad (alta/baja) y 2) ámbito de actuación (interno/ externo). En este sentido identifica los *party builders* frente a los *party supporters*. Se desprende de aquí que los “constructores” del partido desarrollan la actividad más ardua y constante en el proceso de elaboración de estrategias programáticas.

Las estrategias *personalistas*, al contar con contenidos débilmente establecidos y planificados en base a la figura del líder, en lugar de en un programa político, logran su legitimidad en base al apoyo de sus seguidores. Las tareas son principalmente desarrolladas por los *party supporters* (en términos de Heidar 2006). El objetivo de los candidatos será conseguir el mayor número posible de seguidores, en los cuales se apoyará la legitimidad y repercusión del líder y su partido. El que se establezca un vínculo afectivo entre el líder y el elector será un elemento que asegure el compromiso, sobre todo del elector para con el líder. Para que esto se de se hace imprescindible el contacto directo entre ambos. A su vez la organización partidaria será jerárquica, pues está edificada en función del líder. El voto es personalista y nada basado en la evaluación ideológica de la actuación del partido como conjunto homogéneo.

De la revisión de la literatura se observan una serie de prácticas clientelares recurrentes que es importante describir: a) El **acarreo** implica reunir a todos los seguidores y transportarlos a fin de participar en una manifestación, mitin o para votar efectivamente el día de las elecciones. Normalmente el día de las elecciones, los acarreados llevan la boleta que tienen

que votar preparada, la cual se las ha facilitado el líder o mediador previamente. A cambio los electores reciben dinero, comida, o simplemente la satisfacción de una “salida”; b) El **voto cadena**, de una forma muy figurativa refleja como se encadena al votante. En este caso el líder o mediador le da al votante un sobre con la boleta que debe votar el día de las elecciones al término de las cuales, recibirá el dinero en “recompensa” por haber votado esa boleta<sup>16</sup>; c) El **sí, de palabra** es quizás la modalidad más inocente de clientelismo. Frente a la previa dotación de algún bien o favor, el líder o mediador confía en que el cliente lo apoyará cuando sea necesario; d) La dotación de **subvenciones y cargos en la administración pública** es una estrategia altamente vinculante que sólo pueden desarrollar los miembros o simpatizantes del gobierno de turno y suele ser útil a fines de lograr ser reelegidos.

### I.1.2 Estrategias clientelares de movilización electoral: un objeto de estudio

Las estrategias clientelares se basan en una relación guiada por un intercambio asimétrico, dónde una de las partes da algo –materialmente, por medio de objetos, favores burocráticos o políticos- a cambio de recibir apoyo político de la otra parte. Es por tanto una relación instrumental de duración variable. Las estrategias clientelares se hacen más visibles durante el período de campaña electoral, pero esto no quita que sean fruto de un largo proceso de creación que se mantiene y origina más allá de las elecciones (Barozet 2004). La verificación o control por parte de los políticos clientelistas respecto de haber recibido efectivamente el apoyo electoral por parte de sus clientes, es uno de los elementos que distingue el tipo de vínculo clientelar respecto del programático (Kitschelt y Wilkinson 2007:10).

El carácter mediado de la relación, por parte de un *puntero/ broker/*, parece surgir a medida que aumenta la densidad poblacional de la comunidad<sup>17</sup>. El control del voto es una de las consecuencias del carácter excluyente del vínculo clientelar. Cuando la población es reducida, el político o líder local, a través del contacto directo con los votantes tiene constancia del grado de apoyo con el que cuenta. Mientras que cuando el porcentaje de

---

<sup>16</sup> El puntero o líder ha puesto en el interior del sobre una boleta doblada de forma particular. El objetivo es reconocer las boletas de “sus” seguidores en el momento de que se lleve a cabo el recuento de votos. Hay que tener en cuenta que los punteros y seguidores actúan normalmente como fiscales durante las elecciones.

<sup>17</sup> “En un sistema de competición partidaria programática, también los políticos anuncian e implementan políticas que crean beneficiarios y perjudicados sin verificar que los beneficiarios les han entregado realmente sus votos” (Kitschelt y Wilkinson 2007).

población a “controlar” es mayor necesita de seguidores (*punteros/ brokers*) que lleven a cabo esta labor.

El carácter asimétrico de la relación clientelar se da porque la contraprestación no es equivalente. Se entiende a su vez que en este intercambio el que está siendo damnificado es el cliente, pues su voto “vale” mucho más que una bolsa de comida, un par de zapatos, dinero o una chapa. La reflexión respecto de cuánto vale un voto requiere de la toma en consideración del propio papel ciudadano. Sin embargo, esta precondition postmaterialista no se cumple<sup>18</sup>; evidentemente, porque las necesidades básicas no se están viendo satisfechas.

Varios autores han entendido que la vulneración del papel ciudadano en la relación clientelar, se da por medio de la coerción que el líder o patrón ejerce sobre el cliente (Farinetti 2002; Menéndez Carrión 1986; Trotta 2003). Sin embargo es útil entender la presencia de coerción en los términos en que los hace Scott (1977) como parte de un continuo mediado por otro (la mayor o menor presencia de asistencia estatal) en cuyo extremo opuesto se encuentra el consentimiento. Es decir, que la coerción existe cuando el cliente no tiene opción de elegir, cuando está completamente desamparado y vender su voto es la única manera de ser parte en una estructura social. Para poder elegir el cliente debe tener acceso a información respecto de sus posibilidades y confiar en que éstas puedan serle de utilidad. Torres (2000) entiende que el tipo de democracia predominante en América Latina (delegativa<sup>19</sup>) es un factor que facilita que los líderes de los partidos políticos desarrollen estrategias clientelares de captación del voto, dada la ciudadanía de baja intensidad que una democracia delegativa implica.

El establecimiento de relaciones clientelares funciona muchas veces como una estrategia de supervivencia del candidato, la cual es posible gracias a la débil institucionalización de las

---

<sup>18</sup> Valores post-materialistas, en los términos propuestos por Inglehart (1977). Éste autor entiende que por ejemplo la preocupación por el medio ambiente y todas las consecuentes premisas ecologistas, sólo pueden ser seguidas por individuos que han visto sus necesidades básicas de seguridad física y material satisfechas. Como lo expresa Levitsky (2003:6-8) “En América Latina, el post-industrialismo se caracterizó por el crecimiento de pobres urbanos, y de un electorado en el cual las demandas post materialistas era difícil que tuvieran repercusión [...] Las clases trabajadoras industriales disminuyeron así como se erosionó la base de clases trabajadoras clásicas de los partidos. Emergiendo un electorado pos industrial caracterizado por una débil identificación de clase y de partido y un creciente patrón de voto independiente”.

<sup>19</sup> El término democracia delegativa, fue desarrollado por O'Donnell para describir la premisa fundamental en la cual se basan, por la que se entiende que “la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de campaña”.

reglas de funcionamiento al interior de los partidos políticos y en relación con el electorado. Por otra parte, la débil institucionalización partidista pulsa a los líderes a estar más pendientes de lo que el electorado demanda, como los contextos de crisis económicas son recurrentes y sus efectos persistentes, el electorado sigue realizando sus demandas materiales necesarias a corto plazo; demandas a las que los políticos deben responder si quieren ganar las elecciones, las cuales no pueden perder porque de ello depende su existencia.

La estrategia clientelar se produce por la presencia previa de un factor actitudinal al presentarse frente a los electores como una manera de “ser parte”, de participar en el entramado político social. El vínculo entre los actores es afectivo y se articula a través de la actitud de servicio que los líderes y mediadores desarrollan frente a los votantes. Está presente un elemento fuertemente simbólico en la relación que desemboca en la reciprocidad. Desde esta perspectiva varios autores (Auyero 1999, 2001; Noel 2004; Torres 2000) han definido las estrategias clientelares, como redes de resolución de problemas frente a la ausencia de protección social estatalmente articulada; o como un instrumento singular de redistribución social (Calvo y Murillo 2004:745). Esta búsqueda de “ser parte” por parte del cliente es determinante a la vez que un factor exógeno a la organización partidaria. Esta manera de integrarse no se circunscribe exclusivamente al ámbito político<sup>20</sup>.

Kitschelt y Wilkinson (2007) describen la dimensión subjetiva como parte de una condición cognitiva y motivacional en la relación; es decir el conocimiento acerca de las motivaciones de la otra parte y las posibles recompensas de seguir un camino distinto y la voluntaria, espontánea conformidad del electorado respecto de los alicientes clientelares. Para que haya relaciones clientelares deberían darse una serie de precondiciones societales y políticas. Estas son: 1) el partido debe tener acceso a cargos públicos y 2) el Estado debe carecer de una burocracia autónoma y de un electorado a favor del universalismo (Shefter 1994)<sup>21</sup>. Las

---

<sup>20</sup> Roniger (1994) expresa que “El patronazgo no puede ser confinado a la política en el sentido restringido del término; también prolifera en las artes, la academia, la iglesia, los medios de comunicación y en los negocios, es decir, allí donde se trate del poder de nombramientos y de la concesión del acceso a beneficios, bienes, servicios, influencias y honores”. Torres (2000) define el clientelismo como un patrón de interacción observado en múltiples aspectos de la vida social.

<sup>21</sup> Shefter (1994) explica que en países donde los partidos políticos y las elecciones competitivas surgen antes de la creación de una burocracia autónoma, los políticos pueden explotar los recursos disponibles en la administración estatal con fines partidarios, destinando puestos públicos a miembros políticos (votantes o activistas partidarios).

prácticas clientelares se concretan en ese espacio, porque existe una asunción del derecho de ciudadanía subordinado al rol de consumidor<sup>22</sup>.

Las estrategias clientelares se pueden llevar a cabo por medio de: a) la vulneración del secreto del voto; b) el sondeo puerta a puerta y c) teniendo en cuenta la cantidad de gente por áreas que ha ido a pedirle favores o a raíz del apoyo que dan a un determinado político. A nivel local, durante las elecciones el monitoreo o control del voto se hace innecesario pues la relación y el intercambio regular se hacen efectivos y limitan la expectativa de los clientes de obtener cualquier recompensa de otro cliente; a su vez la interacción se hace suficiente para inducir la expectativa cultural de reciprocidad inherente a toda situación en la que se da una relación de cercanía (Kitschelt y Wilkinson 2007).

Magaloni (2005) expresa que para conseguir el compromiso de apoyo por parte del cliente hay favores que son más fáciles de administrar, como ser un trabajo o la provisión de un subsidio, el cual si el cliente se retracta y no da su apoyo, se le puede retirar. Para que esto se pueda dar resulta necesario que el partido que ofrece los bienes clientelares tenga un gran caudal de recursos y que no exista competencia en la oferta, esto es probable que se de en los partidos que detentan el poder con amplias cuotas de apoyo o que son parte de un sistema de partidos no competitivos<sup>23</sup>.

Es factible establecer una tipología de estrategias clientelares cruzando diferentes variables como ser a) el grado de vulneración del secreto del voto y b) el índice de compromiso obtenido del cliente. También se puede inferir el tipo de estrategia clientelar que los políticos preferirán usar en base al índice de competitividad por la oferta clientelar y el grado de compromiso obtenido por el cliente. Al establecer una tipología cruzando estas dos variables logra dar contenido a la clasificación primigenia establecida por Gay (1997) entre clientelismo denso y fino<sup>24</sup>. Por otra parte, en estrategias clientelares el monitoreo o

---

<sup>22</sup> Maxine Moulyneux (2003) ha definido esto en términos de ciudadanía *light*, gestada en las sociedades capitalistas. Corrochano (2002) identifica dos tensiones al interior del clientelismo: 1) entre la autonomía individual y la participación en las relaciones clientelares y 2) entre la igualdad democrática y la desigualdad en el mercado. En este sentido frente a un contexto de desigualdad estructural, participar en una red clientelar permite a los actores sentirse parte de un mercado político.

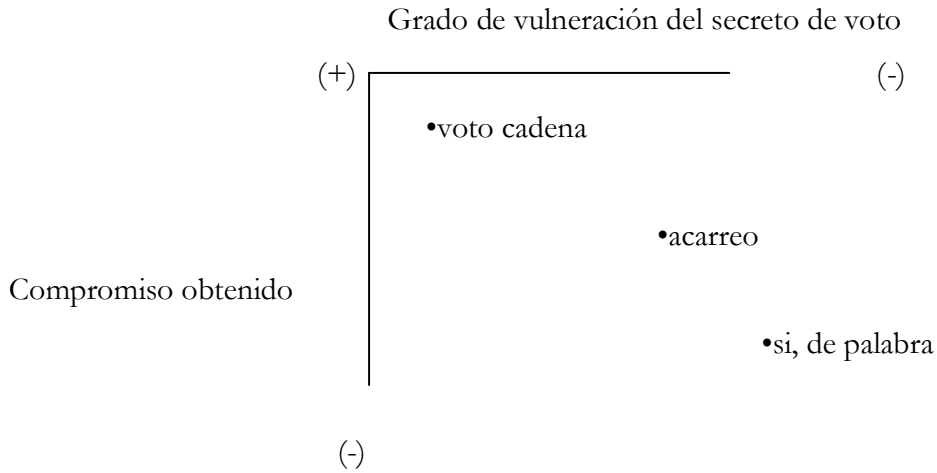
<sup>23</sup> Sartori (1978/1992: 282) “Un sistema es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal”. Distingue dentro del sistema no competitivo de partidos: entre sistema de partido único y sistema hegemónico ideológico o pragmático. Este último representativo del prisma mexicano. “El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagonicos y en pie de igualdad”.

<sup>24</sup> Según este autor el clientelismo denso, es aquel por el cual queda claramente establecido que el favor, bien o servicio es entregado como contrapartida al apoyo electoral. En el clientelismo fino esta explicitación no existe.

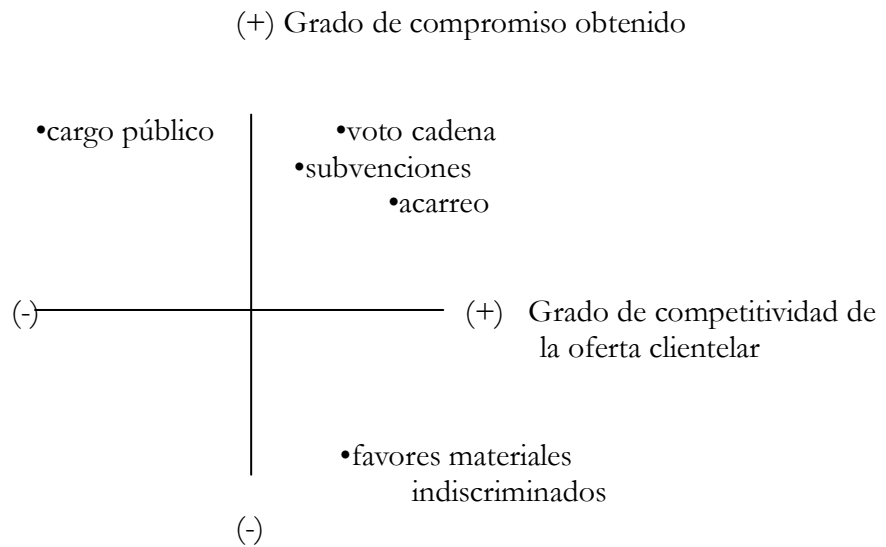


control del voto siempre es necesario. En comunidades de baja densidad poblacional se puede efectuar de forma más directa por parte de los mismos líderes. Cuando la densidad poblacional aumenta, surge la figura del *broker*/mediador<sup>25</sup>, que lleva a cabo este control en pos de la victoria del líder al cual apoya.

**Tipología 1**



**Tipología 2**



A medida que aumenta la competitividad de la oferta clientelar, el político intentará asegurar lo más posible sus índices de apoyo, para ello en términos racionales lo más

<sup>25</sup> El *broker* desempeña un papel singular que podría dar lugar a toda una literatura. Es tipificado de diferentes maneras. Menéndez Carrión (1986) reconocerá tres tipos de mediadores (**a**-movilizador de base; **b**-vendedor de influencias; **c**-intermediario puro), como intermediarios de la relación jerárquica entre el patrón y el cliente. Auyero (2000), (2001) y Trotta (2003) ahondan en el papel que los *brokers* desempeñan captando apoyos para el líder político. Puex (2004) en sentido contrario relativiza el papel predominante de estos actores.

efectivo será asegurarse que sus clientes le voten, algo que requerirá de una técnica que logre vulnerar el secreto del voto. La competitividad de la oferta clientelar hace referencia al número de líderes con capacidad de ofrecer bienes selectivos a cambio de apoyo político. El líder que se encuentre en el poder tendrá más capacidad y más variados tipos de recursos que poder movilizar, esto permite prever que tendrá mayor posibilidad de éxito.

Las tipologías antes descritas hacen posible predecir en qué casos un líder distribuirá lo que y cómo lo hará. Así, cuando el líder no se sienta seguro respecto del índice de apoyo que recibirá de parte de los seguidores, intentará llevar a cabo técnicas que le permitan asegurar mejor el compromiso de apoyo por parte del votante, vulnerando en mayor medida el secreto del voto. Por otra parte a medida que aumenta la competencia de la oferta clientelar lograrán mayores índices de apoyo aquellos candidatos con capacidad de ofrecer bienes más vinculantes.

## **1.2 Factores que influyen en las estrategias de movilización del electorado**

El que los líderes políticos decidan desarrollar estrategias clientelares se verá afectado por una serie de factores. Algunos autores se han basado en el modo de reclutamiento que un partido lleva a cabo a partir de su estructura constitutiva (Cornelius 2000 -para el PRI-; Levitsky 2003 -respecto del PJ-; Barozet 2005 -con la UDI-); otros en la incapacidad de las instituciones para dar respuestas a las demandas ciudadanas (Alonso Gil 2001; Pachano 2005; Minujin & Kessler 1995; Repetto 2007; Auyero 1999, 2000, 2001); en la asunción cultural de lo legítimo de utilizar fondos sociales con fines políticos (Grindle 2007; Gruengberg 2007; Pereyra Iraola 2007), simplemente, fruto de una determinada relación instaurada entre el Estado y la sociedad (Puex 2005) o como un medio de integración en sociedades cambiantes con altos índices de desigualdad (Günes Ayata 1996; Roninger 1994). En éste sentido, unos factores serán endógenos al líder u organización partidista y otros exógenos al mismo.

Los *factores endógenos* están relacionados con la estructura interna del partido y la posición que en el mismo ocupa el líder o candidato. El grado de institucionalización de las relaciones en su interior y para con su electorado; el modo de ascensión, la trayectoria política y tipo de liderazgo ejercido por el candidato dentro del partido, pueden afectar el uso de unas estrategias de movilización electoral frente a otra. El caudal financiero con el

que cuente el líder del partido para llevar a cabo su campaña y el tipo o los tipos de electorados a los que pretende conquistar con esas estrategias.

El peso electoral del Municipio en relación con la provincia es un factor que influye en el grado de apoyo (económico y simbólico) que el partido provincial va a brindarle al líder local, lo cual a su vez incide en las estrategias que el político puede desarrollar para hacer campaña. El mayor caudal financiero es importante para captar un amplio espectro del electorado por medio de una combinación de estrategias dirigidas en función de las diferentes demandas ciudadanas. Pero la cuantía no es tan determinante como la capacidad de administrar los recursos con los que se cuenta, de la manera más eficiente (logrando captar la mayor cantidad de apoyo electoral). Un liderazgo carismático por parte del candidato, afectará a la toma de decisión respecto del tipo de estrategia a llevarse a cabo así como en el grado de legitimidad y afectación de ésta por sobre el electorado. Esto estará mediado por la posición del candidato dentro de la organización de la que es parte, así como por el grado de institucionalización de las relaciones que el candidato mantiene al interior de la misma y para con el electorado.

Los *factores exógenos* atañen al ambiente que rodea al político y a la campaña electoral. Entre ellos se encuentran el grado de influencia del Estado, por su grado de contención social; la legislación electoral en materia de presupuesto de los partidos, en cuanto a la celebración de elecciones primarias para la selección de candidatos, las propias características del electorado a movilizar y el nivel de capital social de los ciudadanos. Putnam (1993) identifica la presencia o ausencia de clientelismo en base al índice de capital social<sup>26</sup>. Auyero (1999, 2000, 2001) demuestra la presencia de un patrón común de comportamiento entre los clientes: ser parte de una red por el sentimiento de integración que esta les brinda<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Putnam define capital social como “aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (1993) y resalta la importancia a nivel macro de los patrones culturales de interpretación de la ciudadanía

<sup>27</sup> De otra manera y respondiendo también a la pregunta de porqué los clientes deciden o aceptan relacionarse clientelarmente con los políticos, se identifica como respuesta una visión utilitaria de la política, como medio a través del cual recibir y dar materialmente. Lomnitz (2004) identifica dentro de la clase media chilena, una institución como el compadrazgo la cual con sus valores y criterios de interpretación de las relaciones sociales sirve de campo fértil para la instauración de prácticas clientelares.

<sup>27</sup>Se entiende que el Estado incluye además del sector público, “un conjunto de relaciones que establecen un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado” (O'Donnell, 1993:165). Esta garantía coactiva centralizada, se encuentra en muy pocos países de América Latina, donde predominan por el contrario las llamadas zonas *verdes* y *marrones*. Términos utilizados por O'Donnell para hacer referencia al escaso grado de presencia del Estado en el aspecto funcional y territorial.

### I.3. Propuesta de análisis para el estudio de las estrategias clientelares a nivel local

En este trabajo se explora hasta qué punto una serie de características del entorno han incidido sobre el desarrollo de estrategias clientelares por parte de candidatos a nivel local y cómo una serie de características presentes en los líderes y candidatos de los partidos inciden sobre esas mismas estrategias clientelares (frente al desarrollo de estrategias programáticas). Las hipótesis de trabajo que guían este estudio sostienen que el desarrollo de estrategias clientelares a nivel local puede estar influido por una serie de factores: a) el nivel de incidencia del distrito electoral en la política de movilización del partido; b) el nivel de competitividad de la oferta electoral; c) el tipo de liderazgo y trayectoria política de los líderes locales d) el grado de desarrollo económico<sup>28</sup> que determinará el tipo de demandas que ésta emita y e) la cosmovisión social de lo que implica la ciudadanía y la participación política de los ciudadanos.

Hipótesis 1: a mayor retraimiento estatal en un distrito electoral, aumentan las posibilidades de que los partidos desarrollen estrategias clientelares con sus electores.

Hipótesis 2: a mayor competitividad de la oferta clientelar, disminuye la posibilidad de que el cliente sea dominado coercitivamente por el patrón, lo que incidirá en una mayor libertad por parte del cliente al votar.

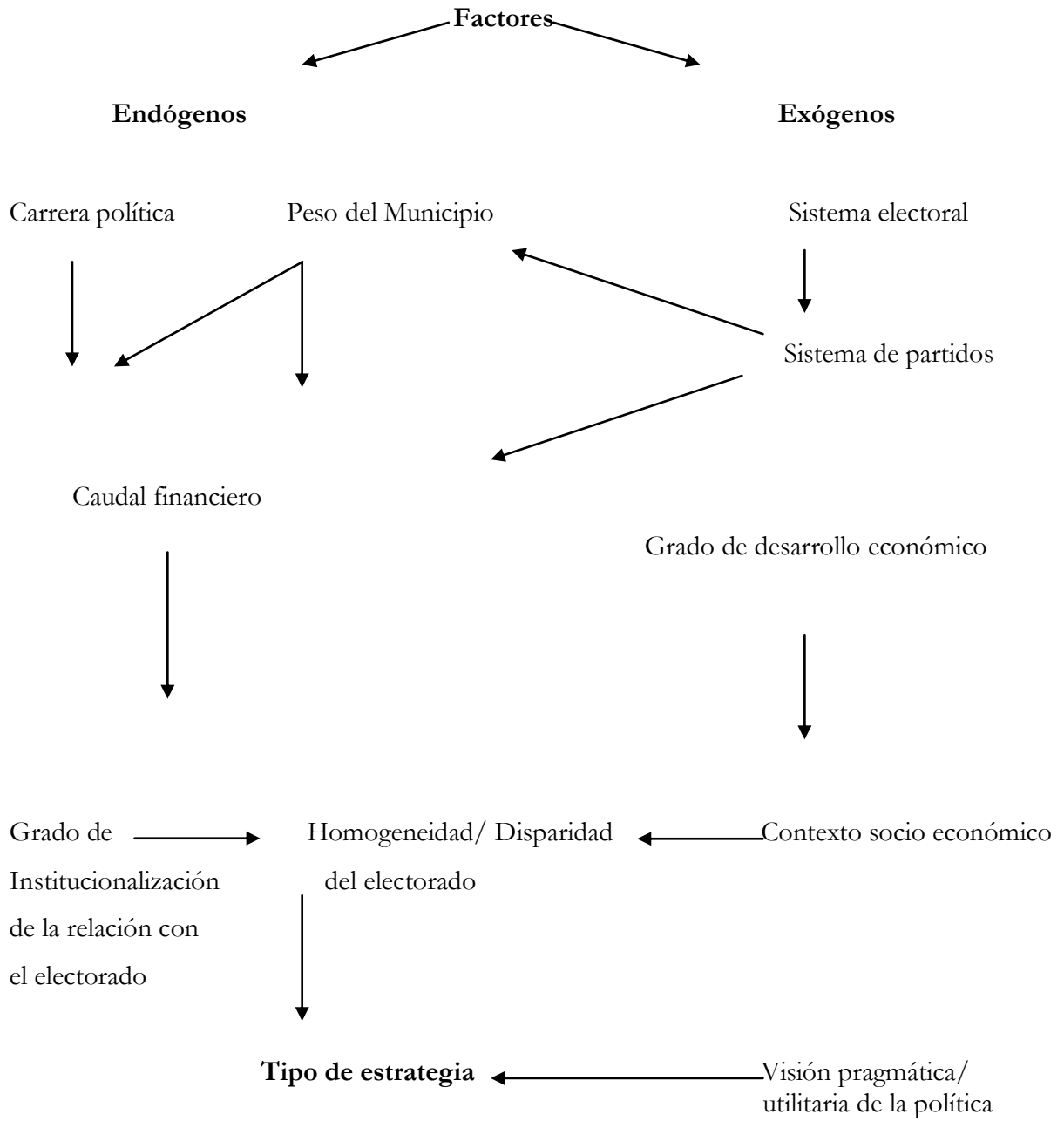
Hipótesis 3: a medida que aumenta la densidad poblacional, las relaciones clientelares se ven mediadas por un intermedio, quien es clave para el monitoreo del voto del electorado.

Hipótesis 4: a mayor peso del municipio en relación con la provincia, mayor financiamiento (extraoficial) recibirán los partidos y líderes a nivel local lo que les permitirá una mayor adaptabilidad a las diferentes demandas del electorado.

Hipótesis 5: a mayor cuantía de recursos, mejor adaptabilidad del partido a la demandas de un electorado con necesidades dispares, lo que propiciará una mayor captación de apoyo electoral.

Hipótesis 6: un liderazgo personalista será más factible que desemboque en una organización partidaria jerárquica basada en la autoridad y carisma del líder, lo que propiciará estrategias de captación también más personalistas y clientelares. Mientras que un liderazgo basado en un diseño programático, con un programa político adecuado a su consecución, requerirá de una estructura partidaria homogénea y horizontalmente constituida, lo que propiciará estrategias programáticas de movilización electoral.

Hipótesis 7: el clientelismo disminuye a medida que aumenta la percepción de legitimidad de las instituciones democráticas por parte de los ciudadanos. La legitimidad de las instituciones democráticas aumenta a medida que se tiene constancia de su eficacia y eficiencia. Estructuras sociales y políticas jerárquicas van en detrimento de la eficacia en las instituciones democráticas.



## **CAPÍTULO II: FACTORES EXÓGENOS QUE INCIDEN SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE LOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL**

### **II. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se explica cómo afectan los factores exógenos a las estrategias que los políticos implementan para movilizar al electorado en su favor. Se identifican una serie de elementos externos a los partidos y a sus políticos, que configuran el medio en el que éstos compiten. Como factores exógenos se identifican los de tipo político-institucional, los de tipo socioeconómico y los de tipo actitudinal.

Entre los primeros, los político-institucionales, se encuentran los propios del diseño institucional, como la Ley electoral y de partidos, el grado de competitividad del sistema de partidos, los niveles de polarización política y diversas formas organizativas, como las peñas y las asociaciones vecinales, que si bien surgieron como una forma de organización y autogestión social, forman parte de los incentivos formales que emplean los políticos para la movilización electoral. Entre los segundos, los de tipo socioeconómico, entre los que se encuentran el nivel de desarrollo económico y la densidad poblacional. Finalmente, se describe y analiza el efecto del factor actitudinal, la percepción que el votante tiene de su relación con el líder o candidato político, entendida ésta como la dimensión subjetiva (frente a la objetiva) de la relación entre los políticos y sus electores.

Los factores político-institucionales son los que brindan el marco de interacción, los que establecen las reglas del juego de la competición electoral. Los factores socioeconómicos afectan las necesidades y demandas de la comunidad, frente a las cuales los partidos se muestran receptivos y desarrollan estrategias para maximizar las posibilidades de movilizarles. El factor actitudinal hace referencia a cómo el elector percibe el vínculo con los líderes políticos y, en consecuencia, cómo esa percepción incide sobre la relación efectiva que el elector tiene con los políticos. ¿Cómo afectan estos factores que un partido (o sus políticos) adopte una estrategia de movilización de un tipo u otro? Un marco político institucional que incentive el personalismo de un líder político, que tienda a producir escisiones al interior del partido, desencadenará en la búsqueda por parte de los políticos de

un grupo de seguidores capaces de secundar su imagen, sin contemplar el partido como un proyecto homogéneo y conjunto.

En contextos socioeconómicos desfavorables, dónde las necesidades básicas no están satisfechas, el electorado suele presentar dificultades para efectuar demandas a largo plazo (Auyero 2000; Díaz Cayeros, Estevez y Magaloni 2001; Barozet 2004; Brusco, Nazareno y Stokes 2000; Kessler y Minujín 1995; Levitsky 2003; Scott 1969). El objetivo de los votantes es satisfacer sus necesidades básicas a corto plazo, como vestirse o comer. Frente a esta situación, los políticos dejan de lado la necesidad de diseñar un programa político con proyectos ideológico-programáticos. La estrategia de campaña se reduce a dar lo que el votante pide. La visión del votante respecto de la política y sus líderes no es programática y pasa a ser de tipo utilitaria (Barozet 2004; Indridason 2005; Maíz 1999).

El vínculo entre el político y el votante es afectivo, por lo cual, el apoyo político es conseguido a través de la cercanía emotiva entre el político y el votante. El político que más apoyo logre será aquel que mantenga con sus electores el tipo de vínculo que éstos demanden. Por tanto, el desarrollo de estrategias clientelares se basará en una relación de intercambio directa, asimétrica, basada en lazos de confianza mutua, a través del contacto no mediado basado en un vínculo afectivo en el que el político le da al votante lo que el votante espera recibir a cambio de apoyo político que el líder necesita para aumentar sus cuotas de poder.

## **II.1. Factores político-institucionales**

Frente a las teorías ambientalistas (Sferza 1994), que entienden que el entorno ejerce una fuerte influencia en la constitución de las organizaciones y sus miembros, se encuentran las teorías de generación interna o de desarrollo político, que sostienen que son los individuos al interior de las organizaciones, con sus voluntades y presupuestos, quienes logran influir en el desarrollo organizativo y en las estrategias que se asumen (Vilas Nogueira 1992; Santiuste Cué 2001). Aquí se entiende que las instituciones son una creación humana cuyo objetivo es reducir la incertidumbre por medio del establecimiento de una estructura estable de interacción (North 1999). Éstas, sin embargo, generan efectos no previstos en el momento de su diseño y a medida que se implementan, que son practicadas por los individuos, van siendo moldeadas por las motivaciones internas de éstos, las cuales van

mutando también a través del tiempo. Como lo expresa Nohlen (1996), las instituciones y la cultura política se influyen y condicionan mutuamente moldeando los valores básicos subyacentes respecto del comportamiento político de los ciudadanos y también de las estrategias que los políticos desarrollan para maximizar sus cuotas de poder.

### II.1.1 El diseño institucional: ley electoral y de partidos

El diseño institucional afecta los resultados políticos, ya que establece el marco, las reglas del juego en base a las cuales se dará la competencia. En este sentido, las leyes electorales inciden sobre la manera en que el voto se traduce en apoyo a los políticos y en las estrategias que los políticos desarrollan para maximizar cuotas de poder. El marco político institucional produce efectos en contra o a favor de la constitución de partidos fuertes y homogéneos; puede incentivar el protagonismo de líderes independientes a su partido; puede afectar los niveles de cohesión organizativa y la manera en que se hace campaña electoral.

Los sistemas electorales recompensan de distinta maneras a los partidos que han conseguido la misma cantidad de votos. Factores como el tamaño del distrito, el tipo de estructura de voto o la fórmula de repartición de votos importan y los mismos generan efectos de tipo mecánico y de tipo psicológico. Detrás de estos efectos están en juego principalmente la “governabilidad”<sup>29</sup> y la “representatividad”<sup>30</sup>, es por ello que Taagepera y Shugart plantean que el estudio del “sistema electoral”<sup>31</sup> y todos los efectos que se desprenden de su ingeniería (número de votos, escaños, tamaño del distrito, tipo de listas) debe ser la piedra roseta de la Ciencia Política (1999:5).

El sistema electoral afecta, por tanto, los niveles de competencia de los sistemas de partidos a nivel local. De Riz (1992) o Calvo y Escolar (2005) entienden que mediante distintas reformas electorales y constitucionales, los partidos políticos gobernantes de varias provincias argentinas introdujeron sesgos partidarios o efectos partisanos en sus

---

<sup>29</sup> Entendida como el “grado en que los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema, aceptan funcionar en el marco de las reglas del juego democrático, y donde las instituciones están incondiciones reales de diseñar y desarrollar políticas públicas en atención de las demandas ciudadanas” (BM 1999).

<sup>30</sup> Entendida como el “grado en que los distintos sectores de la colectividad organizados políticamente logran presencia en los cuerpos legislativos en coincidencia con el grado de apoyo popular” (Manin y otros 1999).

<sup>31</sup> Definido como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños y cargos gubernamentales entre las distintas fuerzas participantes (Nohlen 1999, Lijphart 1996).



respectivos sistemas electorales. Calvo y Escolar (2005) entienden por “sesgo partidario”, un mayor control de los partidos gobernantes sobre las Legislaturas, a la vez que una mayor discreción en la sanción de leyes provinciales y un mejor financiamiento de los aparatos partidarios a través de la distribución de recursos fiscales entre asesores, punteros y bases electorales territoriales.

Una de estas reformas ha sido la de la Ley de Lemas<sup>32</sup> a través de la cual el peronismo encontró un mecanismo para mantener su caudal electoral a pesar de la falta de unidad política. La Ley de Lemas era un mecanismo electoral que permitía la presentación de varios candidatos a un mismo cargo dentro de un mismo partido. El partido se constituía como lema y cada corriente interna presentaba su lista constituyendo una sublema. El partido acumulaba así la totalidad de los votos que recibían los sublemas, evitando la realización de internas partidarias y contribuyendo a reducir los conflictos internos que podrían perjudicar al partido.

Santa Fe derogó la Ley de Lemas (Doble Voto Simultáneo Acumulativo –DVSA–), que estaba vigente desde 1991, lo que hizo que para las elecciones que se analizan en Mi Pueblo se hayan modificado las reglas de juego que condicionan las decisiones y el comportamiento de los políticos estudiados. Por tanto, las estrategias de los políticos de Mi Pueblo que se han estudiado se dieron bajo un escenario nuevo, con una dosis de incertidumbre mucho mayor de lo que los políticos santafesinos estaban acostumbrados.

Las reformas fueron introducidas por líderes provinciales (miembros del PJ) al nivel subnacional en Argentina. Por el lado de la demanda esta presente la dependencia de los votantes de trabajo en el sector público<sup>33</sup>. Institucionalmente reconocen una tendencia partisana en los mecanismos que regulan el acceso a los fondos públicos de distribución a nivel subnacional. Sin embargo, aunque cualquier partido puede optar por la distribución selectiva de bienes con fines clientelares, no todos los partidos se ven beneficiados de igual manera frente al uso de ésta estrategia. La eficiencia del patronazgo<sup>34</sup> depende de la

---

<sup>32</sup> Este sistema se entiende que distorsiona la voluntad del elector y vulnera el principio de representación al permitir que accedan al cargo candidatos que no han recibido el apoyo popular mayoritario (Tula 2001).

<sup>33</sup> Calvo y Murillo (2004) adjudican el origen de esta demanda a factores históricos en base a los cuales se constituyó la relación entre los líderes y los votantes. El fundamento de la relación entre líderes y votantes se analiza en el apartado dedicado a la percepción que los votantes tienen de su relación con los políticos.

<sup>34</sup> El término patronazgo es utilizado por muchos autores (Kitschelt 2007) de manera indistinta junto con el término clientelismo para hacer referencia al intercambio de bienes y servicios que hace un político a cambio de recibir apoyo político. Sin embargo hay también una serie de autores más estrictos en este sentido (Cazorla Pérez 1995; Chandra

habilidad de los partidos para acceder a cargos públicos a diferentes niveles del Gobierno, así como de los diferentes niveles de capacitación de los votantes con acceso a esos cargos (Clavo y Murillo, 2004:743)<sup>35</sup>. El peronismo se ve beneficiado porque la mayoría de sus votantes se encuentra en distritos de baja magnitud, situación a la que se suma el efecto mayoritario del sistema electoral produciendo una sobre representación del partido tanto en la Cámara baja como en el Senado.

“[...] por lo general, la aprobación del DVSA por las Legislaturas provinciales se llevó a cabo con un bajo nivel de consenso y, a veces, muy poco tiempo antes de la elección para la cual regiría [...] En Santa Fe, entró en vigencia por un voto de diferencia provocando un gran escándalo en el recinto parlamentario” (Tula, 2001:9).

Mi Pueblo representa un distrito de magnitud media en relación con la provincia de Santa Fe. En el momento de celebrarse las elecciones que se estudian en este trabajo estaba en el poder el Frente Cívico y Social. A nivel provincial, el Frente Cívico tenía como líder a Hermes Binner, el cual competía por segunda vez para el cargo de Gobernador a sabiendas de que iba a ser ganador pues ya en las elecciones anteriores había recibido la mayoría de los votos pero no pudo acceder al cargo por estar vigente la Ley de Lemas. Dadas la tendencia a la disgregación federal<sup>36</sup> y a la desnacionalización<sup>37</sup> de los partidos y del sistema de partidos se identifican los llamados des anidamientos<sup>38</sup>: una compleja articulación de facciones locales y candidaturas nacionales. Estos sistemas de alianzas van acompañados de la implantación de candidatos nacionales en mercados electorales locales así como de la

---

2007; Gordin 2006) que utilizan el término patronazgo para hacer referencia a la dotación de un puesto o trabajo público que un político hace a cambio de recibir apoyo político. Aquí se utiliza el término en éste último sentido.

<sup>35</sup> Gordin (2006) se concentra en las secuencias institucionales e indicadores empíricos del clientelismo. Se propone avanzar en un entendimiento probabilístico del clientelismo respondiendo a la pregunta: ¿cuán frecuente es el recurso a prácticas de patronazgo a escala cross-nacional? Como indicador empírico utiliza la concesión de cargos en la Administración pública políticamente motivados, y propone medirlos a través de la observación de la variación de presupuestos de contratación de personal ministerial a lo largo del tiempo. En la conclusión de su trabajo Gordin reconocerá la escasa utilidad de este método de medición, pues de la observación del presupuesto anual no se infiere si efectivamente hubo un cambio en la cantidad de contrataciones o si se trata de mejoras salariales en aquellos empleados previamente. Analiza Argentina y Perú.

<sup>36</sup> Ver Chhibber y Kollman (1998). “La disgregación federal se refiere al hecho de que el voto para los mismos cargos se distribuye entre distintos partidos en distintas provincias [...] cuando el sistema de partidos se disgrega, la estructura de la distribución de votos nacional se separa de la estructura típica de la distribución en cada provincia” (Leiras, 2007:27). Freidenberg (2003:225) habla de la creación de partidos bajo dos modalidades: 1) penetración territorial impuesta desde arriba por el diseño institucional promovida por un liderazgo de corte carismático y 2) difusión territorial fruto de la organización espontánea de la sociedad civil en diferentes ciudades. La autora afirma que la mayoría de los partidos latinoamericanos fueron constituidos por penetración territorial.

<sup>37</sup> Ver Jones y Mainwaring (2003). La desnacionalización implica que los principales partidos en competencia obtienen distintas proporciones de votos en cada provincia. La combinación de la desnacionalización de partidos y la disgregación federal ha venido a ser catalogada como territorialización del sistema de partidos (Leiras 2007).

<sup>38</sup> El término anidamiento es inicialmente acuñado por Tsebelis (1990) para hacer referencia al hecho por el cual la toma de decisión de un actor (jugada) tiene repercusiones en más de un nivel de competencia. Leiras (2007:63) explica que el anidamiento existe cuando los jugadores son los mismos en distintas escalas y cuando el nombre del partido tiene un significado doctrinario o programático claramente identificable.

“nacionalización” de figuras políticas locales (Calvo y Escolar 2005), como es el caso de Binner.

El candidato provincial y dirigente del partido sigue la lógica de captación de candidatos locales. El partido provincial incorpora al aparato organizativo local con que cuenta el líder. Se presume el ofrecimiento de puestos y subvenciones públicas desde el nivel provincial hacia los líderes locales como forma de premio a cambio de que logren movilizar el mayor número de apoyos electorales. El PROMEBA es uno de éstos “premios”<sup>39</sup>. Se identifica una visión utilitaria de la política en todos los niveles político-sociales que es a su vez retroalimentada por factores institucionales. Lo anterior desemboca vinculaciones volátiles en contra de la solidaridad partidista<sup>40</sup>.

#### PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Leyes que lo regulan	Ley núm. 12367
Principio de Representación	Mayoritario
Nº Distritos	22
Tamaño del distrito V.C.	Medio
Estructura del voto	Un solo voto por ciudadano mayor de 18 años, bajo sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias con al sesenta días previos al acto eleccionario general*. Lista cerrada y bloqueada.
Fórmula electoral	D'Hont
Umbral electoral	3%
Órgano de control	Tribunal Electoral de la Provincia
Definición de partido político	“Los partidos son sujetos auxiliares del Estado e instituciones fundamentales necesarias para la formación y expresión de la voluntad política del pueblo. Sin perjuicio de sus otras funciones, les compete en forma exclusiva la postulación de candidatos para el desempeño de funciones públicas electivas. En los partidos políticos, confederaciones de partidos o alianzas electorales provinciales, municipales y comunales, la elección de candidatos a cargos públicos electivos se realizará a través de primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas”**.
Requisitos para la constitución de un partido	Regulado por la LOPP art. 37 Para partidos provinciales se requiere la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito o provincia. Deben presentarse ante el juez federal con competencia electoral en la provincia el acta de designación de autoridades promotoras y de designación y elección de autoridades nacionales y distritales, libros de registro, declaración de principios y carta orgánica, domicilio partidario central y acta de designación de los apoderados. Los partidos nacionales deben acreditar, previamente, tener personería en cinco distritos por lo menos y estar apoyados en cada uno por igual porcentaje de electores.
Requisitos de afiliación partidaria	Art. 23 y 24 LOPP Se deben contar con domicilio en el distrito dónde está inscripto el partido, presentar ficha de solicitud con datos personales. La afiliación a un partido anula anteriores afiliaciones. Quedan excluidos de la afiliación el personal superior y subalterno del as Fuerzas Armadas

<sup>39</sup> El Director de la Secretaría de Vivienda manifestó que “dada la corriente social del gobierno, se presume que políticas como éstas (PROMEBA) se van a seguir incentivando más y más”.

<sup>40</sup> Dato que se constata con el hecho de que el Intendente de Mi Pueblo accedió al cargo en 1999 con el apoyo de la Unión Cívica Radical de la que luego se desvinculó para formar parte del Frente Cívico y Social. Actualmente en su gobierno cuenta con colaboradores miembros de la UCR, el PJ y el Partido Demócrata Progresista.

	y de las fuerzas de seguridad provincial y nacional (tanto los que se encuentren en actividad como los ya retirados). Quedan también excluidos los magistrados del poder judicial nacional, provincial y municipal.
Posibilidad de crear alianzas	Sí
Reelección	Sí
Candidatos	Podrán postularse candidatos independientes o extra-partidarios. Las listas de candidatos o candidaturas aprobadas para poder participar en las elecciones primarias deben obtener la adhesión del 4% de afiliados partidarios***

\* Para las elecciones primarias con un plazo de antelación de hasta 48 horas, puede el votante eximirse de votar si así manifestare su voluntad de forma fehaciente.

\*\* La Ley núm. 12367, deja así reformado el art 1° de la Ley núm. 6808.

\*\*\* Para la adhesión a candidaturas a cargos municipales o comunales el porcentaje varía en función de la categoría del municipio. Cada afiliado sólo podrá adherir a una sola lista de candidatos.

Los derechos de los partidos políticos son reconocidos constitucionalmente en Argentina luego de la reforma de 1994. La Constitución Nacional de Argentina (CN) define en su artículo 38 que los partidos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Los partidos son regulados por la Ley Orgánica de Partidos Políticos<sup>41</sup> así como por normas contenidas en el Código Electoral Nacional<sup>42</sup> (CEN) y relativas al financiamiento electoral<sup>43</sup>, cuestiones de género<sup>44</sup>, y convocatoria electoral<sup>45</sup>. Sin embargo, parece no haber un acuerdo en la legislación vigente respecto del papel social y democrático de los partidos políticos. Mientras que la CN los define como instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38), la LOPP establece que son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional (art. 2). Por otra parte, Hernández y Belisle (2006) señalan cómo en la jurisprudencia son descritos como organizaciones necesarias para el desarrollo de la democracia representativa y, por tanto, se comportan como instrumentos de gobierno.

La legislación de partidos también señala la manera en que los partidos pueden nombrar candidatos, sus requisitos y procedimientos. Sin embargo, se asume como afirma Nohlen (1996), que es el sistema electoral la variable que explica mejor las características de la organización y funcionamiento de los partidos. En este sentido, la normativa no se pronuncia de forma determinante respecto del postulamiento de candidatos, salvo por posibilidad de la presentación de candidaturas independientes.

<sup>41</sup> Ley núm. 23298, LOPP.

<sup>42</sup> Ley núm. 19945.

<sup>43</sup> Ley núm. 25600.

<sup>44</sup> Ley núm. 24012 y Decreto reglamentario 1246/2000.

<sup>45</sup> Ley núm. 25684.

Santa Fe es considerada una de las provincias argentinas de tipo metropolitanas, con un caudal de voto elevado y la propensión a producir sesgo mayoritario en el resultado electoral (Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micos 2004; Clavo y Murillo; De Riz 1992; Tula 2001). Adoptó el principio bicameral, pero éste parece no tener aplicación al sesionar ambas Cámaras en una asamblea única. Dentro del distrito provincial, el Gobernador representa el cargo más relevante. Su preeminencia es respaldada por los recursos institucionales, políticos y financieros con los que cuenta. El poder con que cuenta el Gobernador se traduce en el apoyo económico que recibe desde el nivel nacional. El grado de apoyo económico es proporcional al padrón electoral de la provincia (padrones mayores implican mayor cantidad de ciudadanos a los que abastecer y viceversa). Este poder institucional se ve reforzado por el hecho de que normalmente el jefe de Gobierno es también jefe o presidente provincial del partido a través del cual accedió al poder (Tula 2001). Hasta el 2003 y debido a la vigencia de la Ley de Lemas, el Partido Socialista (PS) representaba un partido provincial con una fuerte identidad local, que se había convertido en la segunda fuerza en alianza con la Unión Cívica Radical (UCR). Esto era así porque la presencia del Doble Voto Simultáneo Acumulativo (DVSA) tendía a disminuir la competencia efectiva, incentivando a que fuerzas menores se integraran a alguno de los grandes lemas para poder aspirar a bancas legislativas.

La derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por la celebración de elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias, afectó a los partidos y al sistema de partidos, como era de preverse, incrementando la competencia interpartidaria y manteniendo la competencia intra partidaria. Para las elecciones del 2 de septiembre de 2007 a Gobernador y Vice Gobernador, se postularon once candidatos bajo once agrupaciones partidarias distintas; mientras que para las inmediatamente anteriores para el mismo puesto (7 de Septiembre de 2004) se habían presentado trece candidatos, distribuidos en siete lemas. Aumentó de siete a once el número de organizaciones en competición por el poder. Algo similar ocurrió para las elecciones de diputados provinciales, mientras que en septiembre de 2003 los candidatos se presentaron a través de diez lemas; en el 2007 el número de agrupaciones partidarias aumentó en dos, siendo en total doce los partidos políticos contrincantes. Algo similar ocurrió en Mi Pueblo, dónde para las últimas elecciones bajo la vigencia del DVSA (septiembre de 2003) se presentaron doce candidatos distribuidos en cuatro lemas, mientras que para las elecciones observadas compitieron seis agrupaciones con sus respectivos candidatos a la intendencia, una vez superadas las primarias.

## COMPARACIÓN DE CANDIDATURAS PRESENTADAS EN SANTA FE

CON LA VIGENCIA DEL DVSA

UNA VEZ DEROGADA LA LEY DE LEMAS

Elecciones Gobernador y Vice Gobernador 2003	Elecciones Gobernador y Vice Gobernador 2007
Lema/Fórmula <b>Partido Justicialista:</b> -Obeid/Bielsa -Hammerly/Borgonovo -Cavallero/Alloatti -Peressotti/Marini -Giorgetti/Jaef <b>Partido Socialista:</b> -Binner/Paulon -Mascheroni/Morini -Papaleo/Taboada -Partido Demócrata Progresista: -Caballero Martin/Suárez <b>Izquierda Unida:</b> -Silber/Juarez <b>Partido Humanista:</b> -Gomez/Parnisari <b>Partido Obrero:</b> -Molina/Martorell <b>Círculo de Integración Republicana:</b> -Sales/Del Sastre	Partidos/Alianzas <b>Frente Progresista, Cívico y Social:</b> -Binner/Tessio <b>Frente para la Victoria:</b> -Bielsa/Galán <b>Unión Cívica Radical:</b> -Tatte/Mollet <b>Jubilados y Jóvenes:</b> -Bonini/Montenegro <b>Humanista:</b> -Gómez/Viglianco <b>Obrero:</b> -Blanco/Giudice <b>Movimiento Socialista de los Trabajadores:</b> -Parlante/Del Greco <b>Participación Popular:</b> -Ibaldi/Mendicino <b>Frente Agrupaciones Políticas Autoconvocadas:</b> -Mordini/Casa <b>Movimiento por la Dignidad y la Independencia:</b> -Eiguren/Tona <b>Autonomista:</b> -Cuassolo/Mancinelli

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de Ministerio de la Gobernación de Santa Fe.

En un contexto donde el electorado sigue prefiriendo la democracia como forma de gobierno, pero dónde la clase política se ve ampliamente deslegitimada, el que se dirima el liderazgo por la candidatura de un partido a través de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, puede ser útil a efectos de brindar más credibilidad a la candidatura (Hernández y Belisle 2005; Zovatto y Freidenberg 2006) pues al fin de cuentas ha sido la ciudadanía (y no el partido fruto de acuerdos internos muchas veces turbios a ojos del electorado) a través de su voto quien reconoce el liderazgo de un determinado candidato.

En comunidades pequeñas, como la de Mi Pueblo, la ciudadanía tiene un conocimiento cercano de los candidatos, lo que hace que la elección sea más personalizada. El que las elecciones internas sean abiertas significa que no hace falta ser miembro, estar enrolado o adscrito al partido para poder participar en la votación. Se puede afirmar en este sentido que la existencia de elecciones internas, abiertas o cerradas, afecta al modo en que se da la competencia intrapartidaria, tendiendo a desunificar el partido (Freidenberg 2007). Si bien las organizaciones partidarias constantemente optan entre la coordinación y la competición

entre sí, el mecanismo de internas incentiva la competición intra partidaria. Lo que implica un fuerte incentivo para desarrollar estrategias de movilización personalistas.<sup>46</sup>

Tanto a través de la Ley de Lemas como a través de la instauración de elecciones internas abiertas obligatorias, el sistema electoral incentiva a que los miembros de los partidos compitan entre sí, teniendo que hacer un uso más arduo tanto de su liderazgo y carisma personal (recursos simbólicos), como de recursos materiales para captar el mayor número de apoyo. Esto se ve reforzado por la extensión que adquiere el período de campaña. Los candidatos que superen las internas deben invertir nuevamente en *slogans* y demás estrategias de campaña de manera de poder mantener el electorado ya captado y lograr el apoyo de los esquivos. Interfiere en que se lleguen a constituir cohesiones homogéneas intrapartidarias, en detrimento una vez más de la gobernabilidad. La personalización de la campaña electoral, va en contra de la visión de conjunto del partido pudiendo generar tensiones al interior y afectar la disciplina partidaria. Esto se ve reforzado por el desanidamiento que se produce entre la política local, la provincial y la nacional. El valor de la unidad partidaria depende de lo que ocurre en cada nivel.

El tipo de lista es uno de los elementos del sistema electoral de gran incidencia en el tipo de estrategias de movilización que los líderes decidan adoptar. Es un mecanismo que también incide en como se da la disciplina al interior del partido. La territorialización del voto, sumada al desanidamiento de la toma de decisiones a nivel de partidos, incentiva la creación de fuerzas centrífugas alimentando el caudillismo a nivel local. La dinámica centrífuga se puede romper en la medida en que institucionalmente se desincentive la personalización el voto. En Mi Pueblo, una vez superadas las primarias, dirimidos los conflictos de liderazgo intrapartidario; cada líder compite con una lista de concejales que está cerrada y bloqueada. Uno de los efectos positivos de las listas cerradas y bloqueadas es que coadyuvan a que prime la colaboración al interior del partido por sobre la competición, incentivando la disciplina y reduciendo el contacto entre candidato/ votante. Frente a un reclamo recurrente desde los foros ciudadanos de la necesidad de acabar con este tipo de

---

<sup>46</sup> Como se describió en el Primer Capítulo, las estrategias de movilización personalistas requieren de una organización de tipo vertical, orientadas a la consecución del voto por medio de incentivos selectivos (*vote seeking*) donde las personalidades líderes compiten fuertemente entre sí en busca de conseguir la preeminencia. A diferencia de las estrategias programáticas, las cuales requieren de una organización horizontal, coordinada y organizada con tendencia a la consecución de sus objetivos a través de políticas públicas y otros incentivos colectivos (*policy seeking*). En las primeras los liderazgos y el carisma son un elemento clave.

listas, llamadas coloquialmente “listas sábanas”, se entiende aquí que eliminarlas en pos de una mayor personalización del voto sería perjudicial.

### **II.1.3 Nivel de competitividad del sistema de partidos**

Mi Pueblo es un distrito con tradición socialista, al punto de poder ser definido como un distrito feudo del nivel provincial. Se espera por tanto que el partido con mayor posibilidad de ganar a nivel provincial vaya a apoyar intensamente a su partido a nivel local, a través de recursos materiales y simbólicos. Las elecciones son más fáciles de ganar para los partidos en el Gobierno siempre que hayan desarrollado administraciones relativamente estables. El Frente Cívico y Social (FCS), partido reelecto por segunda vez a nivel provincial en 2007, representa una administración eficiente en particular en lo referente a la imagen a través de una ciudad pulcra, con edificios y calles correctamente pintados y señalizados. Durante el gobierno del FCS se recuperaron gran cantidad de puestos de trabajo por medio de la reactivación de un parque industrial (antes público y ahora en manos privadas).

Contar con más recursos permite al partido adaptarse a las diferentes demandas del electorado y proponer un programa político para los votantes más exigentes a la vez que entrega recursos materiales para los votantes que más los necesitan (Kitschelt 1998; Levitsky 2003; Magaloni en prensa). Cuando los períodos de campaña son largos los partidos pequeños se ven más afectados pues a la hora de tener que racionalizar sus recursos éstos se diluyen en el intento por poder hacerlos efectivos durante más tiempo. Al existir la posibilidad de reelección indefinida un líder con una buena imagen ve retroalimentado su apoyo por el sólo hecho de llevar a cabo administraciones estables. Mientras que los demás partidos deberán esforzarse más por darse a conocer y lograr la legitimidad necesaria frente al electorado.

El índice de polarización ideológica junto al nivel de fragmentación del sistema de partidos son mediciones que permiten observar cómo se da la competición entre los partidos (Sartori 1976). La importancia del número de partidos en competición importa en la medida de su capacidad de reflejar la dispersión o concentración que puede tener el poder



en un determinado sistema político. El nivel de fragmentación en Mi Pueblo es de 0,59 y el cálculo del NEP da como resultado 2,43<sup>47</sup>.

En la última elección de 2007, el FCS recibió casi el doble de votos que el Frente Para la Victoria (12600 frente a 6269) pero es la tercera fuerza la que se vio perjudicada. Con una diferencia de sólo 100 votos respecto de la segunda fuerza más votada, el Movimiento de Unidad Villense consiguió posicionar un sólo Concejal; mientras que el FPV logró posicionar 2 y el FCS 4.

ELECCIONES OFICIALES A INTENDENTE

Partido	Votos	% Votos	Concejales
FCS	12600	45%	4
FPV	6269	22%	2
MUV	6191	22%	1
MID*	238	0,85%	1
JYJ**	108	0,39%	-
PPP***	201	0,72%	-
Votos en blanco	2377	8,94%	-
Total votos	27984	99,9%	8

\*Movimiento por la Independencia y la Dignidad (candidato de militancia justicialista).

\*\* Jóvenes y Jubilados.

\*\*\*Partido de participación popular (candidato de militancia justicialista).

## II.2 Las Vecinales y Las Peñas: de la informalidad a la formalidad

*Las Vecinales*, creadas con la intención de “impulsar al ciudadano a lograr su vocación de hombre social [...] ya que la Municipalidad no puede ni debe reemplazar esa acción, sino completarla y coordinarla<sup>48</sup>” son grupos organizados de vecinos distribuidos por barrios dedicados a autogestionar todo tipo de necesidades de infraestructura y abastecimiento en función de las necesidades del vecindario (culturales, edilicios, sanitarios, deportivos). Esta institución fue en principio informal, toda vez que surgió por la voluntad de los vecinos que vieron en la autoorganización una vía para resolver sus problemas inmediatos. Con el

<sup>47</sup> Las fórmulas a utilizar son  $F = 1 - (\sum v_i^2)$ ;  $NEP \text{ electoral} = 1/(1-F)$ , siendo  $v_i$  la proporción de votos de cada partido, sobre un total = 1. El NEP electoral se calcula sobre el total de votos, a diferencia del NEP parlamentario que se calcula sobre el total de escaños.

<sup>48</sup> Ordenanza Municipal 012/84

tiempo, la Municipalidad “formalizó”<sup>49</sup> a esta institución informal, lo que hizo que fuera reconocida y regulada formalmente por los canales del Estado<sup>50</sup>.

Las Vecinales son en su origen un tipo de institución informal complementaria que luego fue incorporada al sistema legal formal<sup>51</sup>. Considerada como parte de las instituciones informales, esto es, como “reglas socialmente compartidas, normalmente no escritas, que son creadas, transmitidas y ejecutadas fuera de los canales oficialmente establecidos” (Helmke y Levitsky 2004:14-25)<sup>52</sup>; no suponen relaciones débilmente institucionalizada. Todo lo contrario. Se entiende que la formalidad no viene determinada por el hecho de que una práctica esté recogida legalmente, sino por su grado de repetición, lo que a su vez acarrea a mayor grado de repetición, un mayor grado de legitimación por parte de los actores que la practican.

La asociación de los vecinos en Vecinales es voluntaria y está dirigida a los fines del bien común relacionados con las obras y servicios requeridos para la promoción del barrio. Los barrios son reconocidos por el Departamento Ejecutivo Municipal, el cual lleva el registro de las Jurisdicciones de las Comisiones Vecinales, así como del estado de las autoridades de cada una, luego de celebradas las elecciones. Los barrios son constituidos como tales por los vecinos, los cuales deberán dirigirse a la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad para petitionar su constitución en calidad de vecinal<sup>53</sup>. Mi Pueblo cuenta con cuarenta y nueve Comisiones Vecinales, las cuales renovaron parcialmente sus presidentes luego de celebradas las elecciones a Intendente. Las elecciones a presidente de Vecinal se realizan con elevada periodicidad, pues son cada 2 años. Cómo lo expresa Hermann (1986) cuanto mas frecuentemente se realicen elecciones, el líder estará más pendiente de las demandas que la ciudadanía le pueda hacer, con éstos fines el líder mantendrá de manera mas constante un contacto cercano con sus electores.

---

<sup>49</sup> Varios autores han comenzado a dejar constancia de que el estudio de las instituciones formales no es suficiente para comprender la dinámica política y social que se da en América Latina y concluyen que las instituciones informales importan (O'Donnell 1996; North 1999; Lauth 2000; Freidenberg y Levitsky 2006).

<sup>50</sup> Ver la Ordenanza Municipal 012/84

<sup>51</sup> Barton (2004) identifica cuatro posibles estrategias a desarrollar por el Estado frente a cada una de las instituciones formales posibles: a) represión; b) abstención; c) cooperación y d) incorporación.

<sup>52</sup> Helmke y Levitsky (2004) llevaron a cabo una clasificación de los tipos de instituciones informales cruzando cuatro variables: 1) Eficacia de las instituciones; 2) Ineficacia de las instituciones; 3) Divergencia y 4) Convergencia. Como resultado se identifican cuatro tipos posibles: a) complementaria; b) adaptable; c) substitutiva y o d) competidora.

<sup>53</sup> La petición debe estar respaldada por un mínimo de treinta vecinos residentes del lugar (art. 5º, aptdo. a de la Ordenanza 012/84).

Aunque se establece claramente que las Comisiones Vecinales prescindirán de toda tendencia política, religiosa y de raza y que los puestos representativos serán desarrollados *ad honorem*, siendo incompatible con el funcionariado público, la actividad que desarrollan los miembros de las vecinales es eminentemente política. La función cuenta con una amplia legitimidad y, en general, ha sido aprovechada como medio de ascensión política. En los términos descritos por Noel (2003), se podría decir que las vecinales son un medio útil de acumulación de capital simbólico que posteriormente se puede traducir o no en capital político. Lo singular en este caso es que se trata de una institución creada y gestionada precisamente por la comunidad, que además surgió de forma espontánea y luego paso a ser reconocida y regulada legalmente por el Estado.

La organización de las Vecinales incentiva el desarrollo de un trato más cercano a la vez que cotidiano entre los habitantes del barrio y las autoridades municipales. Como lo describe Barozet (2004:7) para el caso del clientelismo en Iquique (Chile):

“el intercambio clientelar requiere una estructura articulada de relaciones (...) el contacto entre la autoridad local y quien solicita el favor suele ser directo, al igual que en otros modelos descritos en países vecinos [en base a redes de relaciones ya establecidas]”<sup>54</sup>.

El tipo de liderazgo que desarrolle el presidente de la Vecinal será determinante a la hora de acrecentar una implicación ciudadana por parte de los demás habitantes del barrio en la toma de decisiones y desarrollo de actividades o, por el contrario, desarrollar un liderazgo caciquil y coercitivo. Muchos de los presidentes de las Vecinales son punteros políticos de un partido o ejercen una labor de captación política para el partido por el cual sienten afinidad<sup>55</sup>. Como describió el Intendente de Mi Pueblo en una de las entrevistas realizadas para esta investigación:

“sí a mi [cuando voy] caminado los [presidentes] de las vecinales me dicen: Piti venite mañana a un asado de la Peña y yo, ¡claro! (...) somos todos cercanos”

En el caso del barrio Sarmiento, se observa que el Presidente de la Vecinal es además puntero político del PJ. José María conoce a todos los vecinos del barrio y los vecinos

<sup>54</sup> Argumentos similares han sido desarrollados para Bolivia en Alenda (2001) y para Argentina en Auyero (1997).

<sup>55</sup> Esto puede estar propiciado por las obligaciones contenidas en el art. 4.d de la Ordenanza la cual expone “Difundirán los proyectos, planes de obras y cualquier otra medida de la municipalidad, en particular los aspectos que se relacionan con su zona de influencia”. Indirectamente se insta a la propaganda política.

saben que él está ahí “para lo que necesiten”. Lo que se necesita incluye lo básico: que el comedor de los chicos esté abastecido para todas las comidas; que llegue el agua a los diversos sectores; que haya electricidad en todos los sectores; que se fumiguen los mosquitos cuando empieza a hacer calor, entre otros. Porque al comedor a veces no llegan los comestibles y cuando empieza el verano no hay agua y el acceso a la luz es sólo para aquellos “privilegiados” que viven en el sector I, más cerca de la Avenida. El poder coercitivo que ejerce el Presidente de la vecinal aumenta a medida que se constata el escaso conocimiento en materia de derechos por parte de la población<sup>56</sup>.

Por su parte, *Las Peñas*, son agrupaciones formadas en su mayoría por hombres casados. Es difícil encontrar una Peña en Mi Pueblo cuyos miembros sean hombres solteros o sean mujeres. Su objetivo es eminentemente recreativo y social (realizar asados, espectáculos musicales, jugar al truco, tomar el vermouth). Los nombres que reciben son variados, desde *Peña River Plate* hasta *Peña el Pijo Tero*. Como organización de carácter civil, se constituyen sin fines de lucro y los miembros colaboran en su mantenimiento. Los miembros de una Peña invitan a amigos y miembros de otras Peñas a participar en los diferentes eventos que se van celebrando. En la práctica y dada la deslegitimidad con que cuentan los partidos políticos, los políticos y punteros hacen campaña sin hacerla (oficialmente) por medio de su participación en las Peñas. Las Peñas tienen una mayor capacidad de convocatoria que un mitin de cualquier partido político.

Las Peñas no han adquirido el grado de formalidad legal que tienen las Vecinales, pero como lo describe Barozet (2004) en presencia de una importante vida asociativa a nivel local (luego de haber sido restringido el asociacionismo con fines políticos durante años), las organizaciones civiles asumen un importante, aunque limitado “papel articulador” de la integración (en comparación con la misma función que tenían en décadas anteriores los partidos políticos y los sindicatos).

---

<sup>56</sup> Según la RAE, “Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva”; “Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella”. Frente a la pregunta realizada a los entrevistados del barrio Sarmiento: ¿Qué es para usted un derecho? Se identificó una incapacidad de reconocerlos en cualquiera de los sentidos antes enunciados.

### II.3 Factores socioeconómicos

El contexto en el que los partidos compiten posee diversas características, algunas circunstanciales y otras estructurales, que producen estímulos que afectan a la competición electoral. Como articuladores de preferencias, los partidos deben dar una respuesta a éstos estímulos, manteniendo relaciones de intercambio de manera constante. A su vez, como minisistemas que son (Alcántara 2000; Katz y Mair 1992; Kitschelt 1998; North 1999; Souraf 1964), los cambios en el entorno hacen que desarrollen en su seno estrategias de adaptación al medio (Sferza 1994).

En lo referente a la implementación de estrategias clientelares hay autores que analizan el efecto que el contexto socioeconómico produce respecto de las demandas del electorado. Stokes, Brusco y Nazareno (2002) llevaron a cabo una recopilación de datos sistemática que intentaba identificar si los pobres votan de manera distinta a los ricos, asumiendo que el clientelismo va de la mano de la pobreza. Estos autores concluyeron que efectivamente el voto de los más desfavorecidos es más volátil. A su vez estos votantes se mostraban más receptivos a aceptar “regalos” con motivo de la campaña y nada dispuestos a revisar la propaganda electoral. Los votantes ricos y los pobres manifestaban no sentirse obligados a votar por aquel que le había ofrecido los regalos<sup>57</sup>. Magaloni (en prensa), en base a un estudio realizado en México, se apoya en el grado de necesidad que el cliente tiene respecto de los bienes o servicios que le ofrece el político. A mayor necesidad por parte del cliente, más duradera será la fidelidad que el cliente le brinde al político.

En este apartado se observa el modo en que factores no institucionales inciden sobre las estrategias de los políticos al movilizar a los electores. Shocks económicos, descontentos sociales o crisis políticas son algunos de los elementos que pueden modificar completamente el resultado electoral. El contexto de la campaña electoral de Mi Pueblo se presentó estable. La ciudad había comenzado a repuntar luego de la reactivación de una de las empresas más importantes. Los cacerolazos formaban parte de las anécdotas del pasado. El Intendente llevaba en su cargo ocho años y lo legitimaba haber llevado a cabo una

---

<sup>57</sup> Llevan a cabo el seguimiento de las estrategias de campaña presidencial de un líder (Menem) del PJ y de cómo movilizan votos para el PJ en el interior de Argentina. Estudian los patrones voto en Misiones y Córdoba, dos provincias con diferentes tradiciones históricas (Córdoba radical y con mayor nivel adquisitivo y Misiones peronista y con menor nivel adquisitivo y mayor inequidad entre votantes). Luego observan los índices de volatilidad de elección a elección al nivel municipal.

administración eficiente, sin escándalos y con un profundo saneamiento de “ñoquis”<sup>58</sup> en la administración municipal, aunque según sus propias palabras en las entrevistas realizadas “le quedaban aún algunos por echar”. El partido del Intendente estaba siendo apoyado por el candidato a Gobernador que contaba “con todas las de ganar”<sup>59</sup>. El futuro Gobernador comenzó su gira de campaña por la provincia en Mi Pueblo, manifestando las coincidencias de objetivos e intenciones con el Intendente de esa comunidad.

Dado este ambiente de estabilidad política, cabe describir cuáles eran las necesidades estructurales no satisfechas, a partir de observar el nivel de desarrollo de Mi Pueblo en relación con la provincia (el grado de industrialización, analfabetismo, profesionalización y paro) de Mi Pueblo, como una manera de entender el contexto en el que las estrategias electorales se desarrollaron.

### **II.3.1 Grado de desarrollo económico y demandas ciudadanas**

Mi Pueblo se presenta como una comunidad donde existe un nivel de desarrollo medio con tendencia al ascenso pero con mucha inequidad entre sus habitantes. Se calcula que un 15% de la población tiene las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y una tasa de analfabetismo del 3% para mayores de 9 años. El índice de criminalidad es relativamente bajo, de 250 cada 10000 habitantes. Siendo un municipio con un índice de desarrollo medio cuenta con una importante parte de la población que habita en zonas marginales (a las afueras de la ciudad) donde los servicios de luz y agua potable no están extendidos. Habitantes como los que cuenta el barrio Sarmiento no han terminado sus estudios primarios, habiendo un importante número de ellos que no sabe leer ni escribir (sólo el 41% tiene escolaridad primaria completa y un 4,5% es analfabeto).

El desarrollo de la ciudad ha sido diferenciado, por ejemplo, las familias comienzan a instalarse en el barrio Sarmiento hace aproximadamente 50 años. Recuerda el Presidente de la Comisión Vecinal que su padre fue autorizado por el Ferrocarril Argentino para desarrollar actividades de agricultura en la zona. El barrio está habitado por 246 familias (916 personas), de las cuales el 64% se encuentra en edad laborable. Casi el 50% de los

---

<sup>58</sup> Término utilizado de manera coloquial en Argentina, para hacer referencia a los empleados públicos que sólo acuden a su trabajo a finales de mes para cobrar. El 29 del mes es tradición en Argentina (por influencia de los inmigrantes italianos) comer ñoquis.

<sup>59</sup> Declaración del Intendente recogida por el diario El Sur, 4 de Julio, en referencia a los resultados que se preveían dada la derogación del a Ley de Lemas.

adultos en edad de trabajar se declaran en paro y sólo el 20% de los desocupados recibe algún tipo de ayuda o pensión. Sólo el 4% declara tener un trabajo estable. En el barrio funciona un comedor infantil que alimenta a unos 30 niños menores de 10 años. El 91% de los habitantes del barrio viven por debajo de la línea de la pobreza. Pese a la implementación del PROMEBA y de otros programas de erradicación de la pobreza y barrios marginales, los barrios como el de Sarmiento están en aumento. La gente llega expulsada del conurbano de Rosario y Buenos Aires, así como también de provincias y regiones más pobres.

En ausencia de un Estado capaz de contener y satisfacer las demandas de un electorado en situación de necesidad, convierte a los miembros del Barrio Sarmiento en perceptores de bienes básicos capaces de satisfacer sus carencias más inmediatas. Por otra parte, un político en campaña que pase por el Barrio, sabe que algo debe dar.

“antes yo me llevaba lo mío, yo ahora tengo que dar remedios (...) no me gusta el asistencialismo, pero tenés que ayudar”<sup>60</sup>.

“cuando puedo dar una mano en lo que tengo a mi alcance, siempre lo hago (...) pero no alcanza cuando llega el momento de repartir”<sup>61</sup>.

“éste (muestra un block de folios, aproximadamente 60) es el cuaderno de peticiones, yo las tengo todas recogidas y había más del triple, ¡he! ya las cumplí casi todas”<sup>62</sup>.

Las declaraciones de los políticos entrevistados manifiestan tres cuestiones: 1) que el electorado realiza demandas específicas (entre las que están presentes las necesidades básicas –remedios, comida, agua-); 2) que los políticos entienden que deben satisfacerlas aunque vaya en contra de sus convicciones y aunque la responsabilidad de su satisfacción sea más del Estado que de los candidatos partidistas y, finalmente, 3) que el candidato que mejor las cumple es el que está consiguie maximizar sus cuotas de poder y ganar las elecciones.

---

<sup>60</sup> Diario El Sur, 3 de Julio de 2007.

<sup>61</sup> Entrevista realizada a Alicia, Candidato de la Unión Cívica Radical, el día 30 de Agosto de 2007, en Mi Pueblo.

<sup>62</sup> Entrevista realizada a “El Piti”, Intendente de Mi Pueblo, el día 15 de Diciembre de 2007.

## II.4 Factor actitudinal: percepción del vínculo político/elector

El vínculo político/elector de tipo clientelar es una relación donde una de las partes da un tipo de recurso y la otra devuelve ese recurso en forma de apoyo político. Si existen dos partes, existen dos percepciones de la relación. La percepción que los integrantes tienen de una relación en la que están inmersos se denomina “dimensión subjetiva”<sup>63</sup>. Es un factor externo al partido político, que influye en el tipo de estrategia a desarrollar por los partidos y sus líderes a la hora de movilizar al electorado. El político estará atento al tipo de vinculación que el elector demanda mantener con él. La durabilidad y fortaleza del vínculo clientelar está determinada por la capacidad del político de mantener el tipo de relación con el votante que éste le demanda.

Auyero (1997) incluye la dimensión subjetiva al definir el clientelismo y al sostener la existencia de una doble vida del clientelismo, como dos niveles de la realidad, donde por una parte existe una evidente distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos y, por otra parte, existe un esquema de apreciación, de percepción y acción en las estructuras mentales de los actores intervinientes. Este factor actitudinal lleva a que el cliente se sienta más cercano de un patrón que de otro, pues no sólo porque exista el ofrecimiento y la aceptación de la dotación de algún tipo de bien o servicio, el vínculo queda automáticamente establecido. Es necesario el elemento emotivo, la voluntad y el sentimiento de querer “ser parte” a través del vínculo clientelar con un líder determinado.

En los trabajos inicialmente realizados desde la antropología, se identificaban como aspectos de la dimensión subjetiva, la presencia de reciprocidad, confianza, sometimiento, solidaridad o amistad como atributos de la membresía a un marco social mayor y colectivo (Roniger y Eisenstadt, 1989:300). La identificación de estos elementos intentaba dar cuenta del valor que unía a un cliente con su patrón, donde el vínculo pasaba a estar encuadrado dentro de algún tipo de institución social<sup>64</sup>. A medida que la relación patrón/cliente deja de

---

<sup>63</sup> Reconocer la dimensión subjetiva del clientelismo lleva a tener que explicar que la motivación del individuo es tan importante como el peso que la estructura social infringe sobre éste. El resultado será el fruto de la interacción entre ambas dimensiones.

<sup>64</sup> Roniger y Eisenstadt (1989) realizan una extensa clasificación a partir de la identificación de algún tipo de ritual de intercambio de sustancias personales como las identificadas dentro de la cultura musulmana en el medio oriente y en África. En Japón bajo el nombre de mukoyoshi, se incluía a extranjeros en el círculo familiar al que éste quedaba luego subordinado. En contextos predominantemente católicos, como ser América Latina o países del mediterráneo, se identifica el compadrazgo. Todas instituciones ligadas al parentesco. Scott (1979:36) identifica el origen en una “economía moral paternalista”. Lomnitz (2003) en un trabajo realizado sobre la cultura chilena en la actualidad, identifica también cómo bajo la forma de una institución como el compadrazgo, se entablan relaciones clientelares dentro de las clases medias de ese país.



manifestarse con ese sesgo rural y pasa a ser identificada en contextos tanto de democracias desarrolladas como en vías de desarrollo así como también en comunidades pequeñas o en grandes urbes, los analistas empiezan a dejar constancia de un origen particular de la unión clientelar que le da cierta durabilidad y predictibilidad. En este sentido, Kitschelt y Wilkinson (2007), hablan de condiciones cognitivas y motivacionales en la relación clientelar, que surgen de manera espontánea.

Auyero (1997) describe la presencia de un “lazo de amor” en cuya articulación es clave el papel de los mediadores. El clientelismo y las relaciones *broker/* cliente se convierten en *performances* ceremoniales, donde su comportamiento puede verse conteniendo una gran variedad de significados. Torres (2000:51), para describir la dimensión subjetiva del clientelismo, adopta el concepto descrito por Teixeira de “ciudadanía invertida”; según la cual las personas por el sólo hecho de solicitar ayuda a las instituciones de asistencia reconocen implícitamente su incapacidad de ejercer su condición de ciudadano, por lo que el individuo es considerado un “necesitado” y la relación con el Estado deja de ser desde el hecho de ser ciudadano para serlo desde la calidad de beneficiario. El pobre no sólo lo es económicamente sino también políticamente, aunque en esta dimensión el patrimonio que tiene el pobre es su voto, el cual lo rescata de la marginalidad política total.

La incapacidad (consciente o inconsciente) de ejercer la ciudadanía activamente por parte del votante, se suma a la presencia de necesidades básicas no satisfechas y el ejercicio del voto como único patrimonio. El votante entiende que el político debe darle en respuesta de esta demanda y el político asume una actitud de servicio que lo legitima a ojos del elector. Se desprende del intercambio la lógica básica de una transacción: el político en su vocación de servicio le da al votante lo que necesita y el votante paga con el voto. La visión utilitaria de la política que entiende que el político debe dar, no se circunscribe únicamente a los más necesitados. Uno de los Concejales del partido político del Intendente expresó durante la entrevista que se le realizó:

“(…) el clientelismo es una realidad, ¿por qué la descalificamos? (...) la clase media te manguea más que la clase baja, porque te manguea y te manguea más caro”<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Entrevista realizada a Ariel Valido, secretario del Intendente de Mi Pueblo, el 15 de Diciembre de 2007.

En este sentido, se concluye que existe una visión utilitaria de la política porque la ciudadanía está construída en base a unos valores que sustentan la adopción de esa actitud. En términos de Almond y Verba (1970) predomina una cultura política de súbdito en la que existe un conocimiento por parte del ciudadano acerca del sistema político pero lo percibe como un todo del cual recibe asistencia para satisfacer sus necesidades. El ciudadano adopta una actitud pasiva de recepción de los *outputs* que emite el sistema (seguros de desempleo, asistencia social) pero con poca o nula disposición a participar.

### **CAPÍTULO III: FACTORES ENDÓGENOS QUE INCIDEN SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE LOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL**

#### **III. Introducción:**

Una vez analizados los factores externos al partido que inciden en el tipo de estrategias a adoptar en campaña electoral, el siguiente paso consiste en observar las dinámicas intrapartidarias, fruto de la interacción que se da dentro de los partidos y en el medio en el que compiten. Frente a las incidencias externas los partidos reaccionarán, produciendo modificaciones al interior de la organización, que luego desembocarán en determinados resultados (Kitschelt 2000; Levitsky 2003; North 1999). Si bien esta interacción es constante, aquí sólo se observa durante un período acotado de tiempo<sup>66</sup>.

Los recursos con los que cuentan los partidos políticos son determinantes para la campaña electoral. Los recursos no son sólo materiales, sino también simbólicos. El tamaño del distrito electoral “pesa” en relación con el Municipio y en relación con el peso del distrito los políticos que compitan (según el nivel de apoyo con el que cuenten localmente) recibirán la consecuente financiación desde los niveles provincial y nacional. El tipo de liderazgo y las carreras políticas al interior del partido serán también factores importantes a tener en cuenta que determinarán la habilidad para captar más o menos apoyos (y recursos) para la campaña a nivel local. Se optará también por determinado tipo de estrategias de movilización en función del grado de apoyo que los políticos perciben tener.

La organización y funcionamiento al interior del partido son elementos que dan cuenta del tipo de relación que el candidato mantendrá con el electorado. Esta relación puede ser más o menos permeable a las demandas externas. La permeabilidad permite una mayor adaptación a los cambios y demandas externas. Las relaciones intrapartidarias, no son fáciles de vislumbrar pues la mayoría no están formalmente codificadas. A continuación se intentará escudriñar a través de los datos obtenidos durante el proceso de investigación, cómo se dan esas relaciones informales, no codificadas.

---

<sup>66</sup> El período de observación participante duró desde la llegada a Mi Pueblo el 27 de Agosto de 2007 hasta que terminaron de suceder las elecciones tanto locales como nacionales, el 20 de Diciembre de 2007.

### III.1. Peso del distrito

Los candidatos diseñan sus estrategias con vistas a mantener las cuotas de apoyos ya cautivos e intentar conquistar el voto de los electores hostiles. Los políticos saben cuantas posibilidades tienen de ganar en su distrito (en base al resultado de elecciones recientes, por el grado de competitividad o por la posibilidad de que se establezcan o no alianzas). “El Piti”, en base a los resultados que se venían obteniendo en las elecciones<sup>67</sup>, manifestaba amplias posibilidades de acceder nuevamente a la reelección. Era por tanto un fichaje importante del PS. La interacción entre la autoridad superior, el jefe de la fracción legislativa y el presidente de la República, incide en el desarrollo y funcionamiento de los partidos (Zovatto y Freidenberg 2006:197). El tipo de relación que el líder local mantiene con la autoridad del ejecutivo provincial informa respecto de si se trata de un distrito feudo o por el contrario de un distrito hostil. El que se trate de uno u otro tipo de distrito influiría en el tipo de estrategias de movilización electoral que los líderes decidan llevar a cabo durante la campaña electoral.

El tamaño del distrito en relación con la provincia genera una serie de incentivos que condicionan a los políticos y sus partidos a la hora de desarrollar las estrategias de campaña. El tamaño del distrito importará en la medida que una determinada fuerza política cuente con mayores posibilidades de ganar, es decir, si se trata de un *distrito feudo* -con mayores posibilidades de recibir apoyo político- o de un *distrito hostil* con difíciles o nulas posibilidades de recibir apoyo político- (Freidenberg 2003:241). A nivel provincial, los distritos del sur de Santa Fe han tenido una tendencia a ser feudos socialistas y radicales, mientras que los distritos del norte de la provincia se han presentado hostiles a éstas dos agrupaciones. Sin embargo, la diferencia en porcentaje de votos que el socialismo esperaba recibir en comparación con el justicialismo no era muy amplia<sup>68</sup>. Al cabo de la celebración de las internas (que habían posicionado a Binner -PS- y Bielsa -PJ- como los candidatos a las elecciones oficiales a Gobernador) la prensa local exponía:

“El PJ –aunque quedó a menos de dos puntos- aún mantiene viva la posibilidad de que, en dos meses [celebración de las elecciones oficiales], lo

---

<sup>67</sup> Había recibido más del 60% de apoyos en las elecciones internas, abiertas y obligatorias.

<sup>68</sup> Si bien en las elecciones para el cargo a Gobernador celebradas en el 2003, Binner (como candidato de la sublema socialista) había recibido la mayor cantidad de votos (600249 votos frente a los 346744 votos recibidos por Obeid-el candidato más votado del justicialismo-); la sublema justicialista había recibido mayor apoyo con una diferencia de 81954 votos (721394 votos recibió la sublema justicialista, frente a 639440 votos recibidos por la sublema socialista). Fuente: Ministerio de la Gobernación de Santa Fe.

que hoy dicen las encuestas se dé vuelta y el partido que ostenta el poder en Santa Fe desde hace 24 años pueda sostenerlo”.<sup>69</sup>

Por este motivo el candidato socialista a la Gobernación intentó llevar a cabo una *estrategia ofensiva*<sup>70</sup> de campaña que impulsara a los líderes locales a movilizar y captar la mayor cantidad posible de votantes. El apoyo que el FCS recibió por del PS a nivel provincial, constatando el carácter de Mi Pueblo como distrito feudo, se hizo patente a través de varios actos simbólicos: el comienzo en Mi Pueblo del recorrido en caravana por la provincia; las visitas sucesivas de altos mandatarios del partido como ser Binner y Fascendini el cual manifestó durante su visita a la ciudad:

“(…) sabemos [en relación al intendente] de su esfuerzo y capacidad para llevar adelante la transformación. Venimos [en representación del PS] para transformar a la provincia de Santa Fe”<sup>71</sup>.

El Justicialismo por su parte, dado que los distritos de menor magnitud (que son los ubicados al norte de la provincia y a la vez feudos justicialistas) le favorecen en el resultado electoral a la hora del recuento de votos, desarrolló una estrategia defensiva a nivel de Mi Pueblo, proveyendo escasos incentivos a la movilización, que terminarían perjudicando la candidatura de Heredia. El candidato justicialista manifestó el escaso apoyo que sentía tener, en unas declaraciones recogidas por la prensa local:

“MM [candidato a senador por el PJ] en su momento, no me respaldó en el Directorio del Ente Portuario y no sé cuál habrá sido el interés en ese momento para no respaldar mi gestión en el Puerto (...) en esa oportunidad me sentí traicionado”.<sup>72</sup>

Aunque se habla de una “americanización”<sup>73</sup> de las campañas electorales en general, las campañas políticas en Argentina están poco profesionalizadas, fundamentalmente en las ciudades y pueblos del interior del país, cómo Mi Pueblo. Espíndola (2003:175) describe

<sup>69</sup> Diario *El Sur*, 3 de Julio de 2007.

<sup>70</sup> Una estrategia ofensiva implica el desarrollo de la campaña electoral de colonización de la mayor cantidad de apoyos a corto plazo poniendo en marcha toda la variedad de artilugios de campaña: caravanas, afiches, ocupación amplia de los espacios de radio difusión y televisión. Por el contrario una estrategia defensiva tenderá a mantener el electorado ya cautivo sin realizar mayores esfuerzos por aumentar los niveles de apoyos (Freidenberg 2003:291).

<sup>71</sup> Diario *El Sur*, 29 de Junio de 2007.

<sup>72</sup> Diario *El Sur*, 29 de Junio de 2007.

<sup>73</sup> Originalmente el término proviene de Agranoff (1976) y hace referencia al proceso por el cual se adoptan recursos, estilos, estrategias y comportamientos característicos de las campañas estadounidenses en otros países. La idea de “americanización” tiene dos dimensiones principales: 1) hace referencia a la movilización en torno a la imagen del candidato, el vaciado de referentes ideológicos y 2) el amplio despliegue tecnológico, cuasi publicitario para realizar la campaña (Dader 2001). En el caso de América Latina, se constata la presencia de la primera dimensión, pero se pone en duda la preeminencia de los recursos tecnológicos los cuales suelen ser más austeros (Espíndola 2003).

cómo las campañas electorales se basan principalmente en la mayor movilización posible de recursos humanos. El instrumento fundamental consiste en desplegar la mayor cantidad de “voluntarios”, realizar masivas reuniones, cubrir cada muro, cada poste y cada espacio público con afiches del candidato o simplemente con su nombre. Esta modalidad de campaña requiere de un caudal importante de “gladiadores de base” los cuales: 1) se pueden trasladar de un distrito feudo a otro hostil; 2) se pueden conseguir captar en el distrito en el que se quiere hacer campaña o 3) se puede contar con su colaboración espontánea en los distritos feudos<sup>74</sup>.

En el caso de Mi Pueblo, se constata la presencia de redes de voluntarios ya constituidas fruto de un trabajo constante realizado por el líder local (El “Piti”) a lo largo de sus mandatos anteriores. Como expone Barozet (2004), aunque las redes de movilización se hacen visibles principalmente en período de campaña, están presentes y se cultivan durante todo el año. La idea de distrito feudo está acompañada de dos elementos fundamentales el apoyo a nivel de base y el apoyo de los actores con poder y acceso a recursos. Entre estos últimos se encuentran los medios de comunicación: la televisión, la radio, los periódicos e Internet. De los cuales el más masivo y con mayor capacidad de llegada desde hace décadas es la televisión<sup>75</sup>. La televisión es un medio que el Intendente de Mi Pueblo supo utilizar para aumentar su cercanía con el electorado, logrando llegar a aquellos que no podía contactar de forma directa. “El Piti” contaba con el apoyo del Director de la TV local (no ocurre lo mismo con el periódico local el cual es más favorable al MUV) el cual presenta la emisión nocturna del noticiero local y donde “El Piti” es un asiduo al menos una vez al mes. De forma constante el noticiero se transformaba en el modo de repaso de las tareas administrativas o edilicias realizadas por el líder local.

### **III.2. Liderazgos y carreras políticas: un patrón común de acumulación de capital político**

Noel (2003), en un estudio realizado en el interior de la provincia de Buenos Aires, reconoció dos momentos en el establecimiento del vínculo entre líder y elector. En el

---

<sup>74</sup> De la revisión de la literatura (Auyero 2000; Bachiller 2006; Barozet 2004; Levitsky 2003; Menéndez Carrión 1986; Tosoni 2006; Torres 2000; Trotta 2000), se observa que normalmente este proceso se da manera secuencial. Las redes de voluntarios logran conformarse luego de un largo proceso previo a la campaña electoral. La red puede constituirse en torno a un líder o partido o puede estar ya constituida (desencantada del líder a que seguía o conformada en base a otros fines -cómo ocurre en el caso de Mi Pueblo con las Peñas y las Vecinales-). Depende de la habilidad de cada líder lograr tener una red fiel y eficiente, en base a su capacidad para establecer un vínculo afectivo con los miembros de la red. Autores que utilizaron la teoría de redes para analizar el clientelismo Casaus Arzú (1996); Presta (1997); Pérez Márquez (2007).

<sup>75</sup> Sobre los medios de comunicación y sus efectos políticos Farrell (1996); Mattelart (1995); Norris (2000).

momento inicial, una persona con aspiraciones políticas acumula capital simbólico a través de valores relevantes como ser la “conciencia social” o el “compromiso” que lo legitiman frente a la ciudadanía. Posteriormente, éste es transformado en capital político<sup>76</sup>. Este patrón de acumulación de capital político, se repite de forma constante en Mi Pueblo. Otra característica común es la relación de cercanía que los líderes acostumbran desarrollar con los electores.

“Piti” era en sus orígenes repartidor de pan. Desarrollar ésta labor le permitió tomar un contacto directo y asiduo con la comunidad, algo de lo que él se jacta de manera recurrente afirmando que “conoce todos los rincones y caras de la ciudad”<sup>77</sup>. Frente a la desidia creciente respecto de la política y los partidos y luego del “que se vayan todos” fruto de la crisis del 2001, los ciudadanos prefirieron dar protagonismo a figuras que no tuvieran una larga tradición política, apoyando los outsiders de la clase política tradicional. Conscientes de este hecho los políticos hacen uso de perfiles “apartidistas” para ascender y ganar en legitimidad frente al electorado. Las profesiones van acompañadas de imaginarios sociales en torno a las cuales se identifican valores culturales. Los diferentes tipos de liderazgos toman protagonismo en base a la coyuntura social. De los casos a describir a continuación se resalta: 1) el contexto y proceso mediante el cual el líder llegó a serlo; 2) las características de su personalidad y 3) su relación con el electorado.

Hermann (1986) llevó a cabo una interesante clasificación de los “tipo de liderazgos”<sup>78</sup> posibles y aunque la autora manifiesta que no hay un acuerdo respecto de lo que el liderazgo político implica o lo que acarrea llevar a cabo un tipo de liderazgo determinado, a continuación se verá que dependiendo del tipo de liderazgo que ejerza el líder tenderá a llevar a cabo determinadas estrategias de movilización electoral. Porque cada modo de liderar implica un modo particular de relacionarse con el electorado. A medida que la situación ambiental va cambiando el líder se va también adaptando y mutando sus características.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Se observa un proceso de “profesionalización” de una ONG, como un dispositivo que genera prestigio silenciosa y automáticamente a favor de un patrón que termina deviniendo su principal y oculto beneficiario.

<sup>77</sup> Entrevista realizada por la autora a “El Piti” el 15 de Diciembre de 2007 en Mi Pueblo.

<sup>78</sup> El liderazgo político se refiere a la detentación de poder que ejerce un líder dentro de un grupo por el cual es a su vez legitimado. La legitimidad es lo que diferencia a un líder de un jefe. Estilo de liderazgo hace referencia al “tipo de comportamiento ejecutado por los líderes con la finalidad de ejercer influencia” (Reddin 1980:26).

<sup>79</sup> Los tipos de liderazgos posibles son: a) Flautista de Hamelín, según este modelo la figura del líder y sus capacidades son primordiales y es seguido por ellas; b) Vendedor de influencias, tipo de líder atento a las demandas y necesidades ciudadanas y dispuesto a darle a cada uno lo que le pide; c) El Bombero surge en un momento de crisis para solucionar el problema, en este caso el contexto es determinante; d) La Marioneta hace referencia a un líder que se apoya en sus seguidores (Hermann, 1986:175).

En el caso de estudio se encuentra que en sus orígenes “El Piti” surge como líder bombero. “El Piti” asume el poder por primera vez en 1999, en contextos de la grave crisis de legitimidad del gobierno anterior, el cual había dejado a la ciudad sumida en un gran déficit económico. A finales del año 2000, todo el país se sumó en protestas y cacerolazos que llevaron a la renuncia del presidente. Mi Pueblo fue de las pocas ciudades del interior en las que se registraron saqueos a supermercados y cacerolazos. Como buen “bombero”, “El Piti” logró apagar el fuego y ser reelecto en el 2003. Pero el carácter de “salvador” fue endeble y por más que basó su campaña mayoritariamente en su capacidad de resolver los problemas que crearon otros, debió adoptar nuevas estrategias para mantener cautivo el electorado, pasando a convertirse en un líder “Vendedor”. Aquí es cuando el carácter cercano en su relación con la gente se convierte en su herramienta básica de supervivencia de su liderazgo y en dónde las Vecinales son sus mejores aliadas:

“(…) yo creo que si me dio el apoyo [en referencia al votante al momento de celebrarse las internas] en el día de hoy, me lo van a seguir dando, porque uno viene trabajando con todas las Vecinales, con todos los barrios”<sup>80</sup>.

“Tenemos obras en marcha en aproximadamente 40 barrios, lo que le debemos a los presidentes de las Vecinales que son los que ponen la cara con los vecinos y los que pelean los precios de los materiales. El Municipio colabora poniendo la mano de obra”<sup>81</sup>.

Heredía, un candidato conocido por su tradición sindical, fue el segundo candidato más votado en las elecciones generales siendo parte del FPV. En este caso, el líder local se vio perjudicado por la reestructuración que el partido presenta a nivel nacional; y a nivel provincial dónde el PJ necesitó del uso del DVSA para que se dirimieran los conflictos de liderazgo a nivel interno del partido. Las declaraciones durante la campaña por parte de éste candidato manifestaron la sensación de traición y faccionalismos:

“Hicieron unos canjes muy raros por parte de los dos grupos que me seguían, unos licuados de corte de votos, por eso lo mío fue muy contundente. Nosotros en algunos barrios tuvimos que ir a chequear y era cierto, los traidores de siempre, estaban entregando la boleta de “El Piti” y MM”<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Declaración recogida por diario *El Sur*, 3 de Julio de 2007.

<sup>81</sup> Declaración recogida por diario *El Sur*, 29 de Junio de 2007.

<sup>82</sup> Declaración recogida por diario *El Sur*, 4 de Septiembre de 2007.



“(…) tenemos que hacer una renovación porque algunos de estos personajes que hacen estas cosas no tendrían que estar más en la política”<sup>83</sup>.

El faccionalismo al interior del justicialismo se hizo notar en el hecho de que 3 candidatos de conocida tradición peronista se presentaron a las elecciones bajo 3 agrupaciones distintas<sup>84</sup>. Cuando los liderazgos y el ahínco por hacerlos predominar (consecuencia del sistema de partidos que incentiva la competición entre los candidatos en lugar de alentar la disciplina partidaria) pesan más que cualquier programa político se desencadenan escisiones y se produce la creación de nuevas agrupaciones. Estos candidatos están aún luchando por conseguir un liderazgo preeminente.

Carlos, el tercer candidato más votado forma parte del MUV, partido cuya figura representativa la constituye Alberto, una figura representativa del sindicalismo obrero<sup>85</sup>. Alberto lideró uno de los actos reivindicativos más importantes de la historia de la comunidad (El Pueblazo) al movilizar una huelga ampliamente secundada en plenos momentos previos a la dictadura de 1976. La imagen del líder, al estilo del Flautista de Hammelin impregna con su imagen la idea de cambio y reivindicaciones sociales transformándolas en las propuestas de campaña.

D’Adamo y García Beaudoux (1995), muestran cómo las actitudes políticas pueden teñirse de disfuncionalidad si no se van transformando a medida que lo hace el entorno político y, por ello, es que serán sensibles al contexto tanto en su génesis como en su modificación. En este sentido, se observa cómo una comunidad sin ser consciente de ello, dota a un actor de legitimidad política. Por otra parte, parece haber algo de fortuito en la capacidad del líder y de la organización o partido de la que éste es miembro que le permite dar la respuesta simbólica que el elector demanda.

La voluntad de “servicio” y la “asistencia” que implica la estrategia de un “Vendedor”, fueron los recursos discursivos más utilizados en este sentido para generar el vínculo de

---

<sup>83</sup> Declaración recogida por diario *El Sur*, 4 de Septiembre de 2007.

<sup>84</sup> El FPV participó en las internas en las que luchaban por la candidatura 3 contrincantes: Heredia; Cascé y Bucca. A su vez, 2 conocidos peronistas participaron bajo otras dos listas más: Partido de participación popular (PPP) y Movimiento por la dignidad y la independencia (MDI) ambos candidatos lograron alcanzar el 3% necesario de apoyos para participar en las elecciones oficiales.

<sup>85</sup> Es difícil establecer si el liderazgo de Alberto es carismático en los términos expuestos por Panebianco (1990:115) según el cual el líder realiza él solo las operaciones cruciales en la fundación de la organización, como ser la elaboración e sus fines ideológicos, la selección de las bases sociales, convirtiéndose en el único interprete de la doctrina, su símbolo y artífice. Quizás lo representa mejor la idea de mito político según DRAE “persona o cosa rodeada de extraordinaria estima” vinculada a acciones políticas.

cercanía con el votante durante la campaña electoral en Mi Pueblo. Quien dá, cree tener al final del intercambio el poder, porque si José María (puntero del barrio Sarmiento) te ayudó o resolvió el problema que le planteaste no te vas a animar a decirle después que no votaste por el partido que él respalda (aunque así sea). Actitud de servicio que también manifestaba de forma clara el Intendente en todo momento que se veía rodeado de posibles electores.<sup>86</sup>

### III.3 Débil Institucionalidad interna: signo de adaptabilidad y éxito

Argentina se había caracterizado por formar parte del grupo de países con índices elevados de institucionalización de su sistema de partidos (Mainwaring y Scully 1995; Coppedge 1998). Esto es, que hay prácticas bien establecidas y ampliamente conocidas, aunque no necesariamente aceptadas por todos<sup>87</sup>. Los partidos políticos en Mi Pueblo están todos en mayor o menor medida constituidos en torno a la figura de un líder.

Sin embargo luego de la última gran crisis política, económica y social vivida por el país, los partidos políticos sufrieron una grave desestructuración, cuyas consecuencias aún se siguen produciendo. La política es una forma de dirimir los conflictos que ocurren al interior de una sociedad; se entiende por tanto que observando el sistema de partidos se puede tener una noción de cuales son los conflictos presentes al interior de esa sociedad (Anduiza y Bosch 2004). El sistema de partidos en Argentina se está reacomodando, lo que implica que los valores al interior de la sociedad están cambiando. Esto se percibe también a nivel local.

En toda la provincia de Santa Fe, el porcentaje del electorado afiliado a partidos electorales es del 34,5%. En Mi Pueblo no llega al 15%. Los candidatos se agrupan bajo

---

<sup>86</sup> De forma recurrente el Intendente se refería a él mismo como “un servidor” justificando el pedido del voto a los electores porque “quiero seguir haciendo por Mi Pueblo”. Cuando ganó las elecciones manifestó su alegría porque lo había apoyado la gente que entiende “que la política es gestiones”. Expresiones recogidas por la investigadora a lo largo del seguimiento de la campaña electoral en Mi Pueblo, Septiembre de 2007.

<sup>87</sup> Para que un sistema de partidos esté institucionalizado se deben cumplir 4 condiciones: 1) contar con una estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos; 2) los partidos políticos importantes tienen raíces más o menos estables en la sociedad, capaces de estructurar las preferencias a lo largo del tiempo, y dotar de una regularidad limitada en la manera en que la gente vota; 3) los actores políticos importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos; 4) las organizaciones partidistas tienen importancia. Los partidos políticos adquieren un estatuto y valores propios que no están subordinados a intereses de líderes. Levitsky (2003) entiende que una débil institucionalización hace a la organización más flexible frente a un contexto de cambio. Una débil institucionalización interna, permite diversificar los mecanismos de vinculación con el electorado adaptándolos a las diferentes demandas (Kitschelt 2000; Magaloni en prensa). El estar en el poder le permite contar con mayor cuantía y variedad de recursos para distribuir en función de las demandas que se le realizan. Frente a la presencia de un electorado que no es homogéneo en sus necesidades y demandas la débil institucionalización por parte de los partidos será la clave de su éxito pues los actores tienen más espacio de maniobra para buscar y llevar a cabo estrategias de adaptación. La opción de supervivencia básica no es otra que estar atentos a los cambios en el entorno satisfaciendo las demandas circunstanciales. El mejor ámbito en que un partido débilmente institucionalizado puede desenvolverse es aquel que está en crisis.

organizaciones en la forma de Frentes por... o Movimientos por, que cambian su nombre de una elección a otra, pero dónde los candidatos son siempre los mismos. El FCS en Mi Pueblo es un claro ejemplo de esta situación, con un líder que accedió al poder en 1999 siendo miembro de la UCR. En las últimas elecciones compitió por la intendencia con la candidata de ese partido. Por otra parte a lo largo de los años en lo que se desarrolló como Intendente, ha ido agrupando bajo “su” partido a militantes justicialistas, sindicalistas, radicales y declarados “apartidarios”<sup>88</sup>.

La débil institucionalización lleva a que el partido (sus miembros) busque redes ya establecidas para que se movilicen en su favor. La campaña es entendida como un medio de movilización de redes, que permitan el mayor contacto posible con el electorado. Del contacto cercano y asiduo con el electorado dependerá la eficacia (lograr el mayor nivel de apoyo) de la campaña.

### III.4 Financiamiento

La CN establece en el mismo artículo donde contempla a los partidos políticos (núm 38) que el Estado contribuye al sostenimiento de la actividad de los mismos así como de la capacitación de sus dirigentes. Establece también que los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos. La Ley de Presupuesto General de La Nación determinará para el año que vayan a desarrollarse elecciones nacionales, el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales<sup>89</sup> (art. 21). Existe una Ley núm. 25600 de “Financiamiento de los Partidos Políticos” que deroga los puntos establecidos al respecto por la LOPP. Se establece que el aporte financiero estatal estará dirigido a: a) desenvolvimiento institucional<sup>90</sup>, capacitación y formación política y b) campañas electorales generales y lo administra el Fondo Partidario Permanente.

---

<sup>88</sup> Paco, el Director de la Secretaría de Vivienda en cuyo cargo fue puesto por el Intendente, se declaró apartidario y “apolítico” en la reunión realizada por el PROMEBA el 28 de Noviembre de 2007.

<sup>89</sup> El 30% de los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos y las alianzas que hayan oficializado sus listas de candidatos para la elección de cargos públicos nacionales (Hernández y Belisle 2005).

<sup>90</sup> En base a los principios políticos, económicos y sociales contenidas en la carta orgánica del partido y demás documentos oficiales. Op. Cit. En materia de formación se creó el Incap (Instituto Nacional de Capacitación Política) dependiente del Ministerio del Interior y la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete.

En materia de desarrollo, el art. 16.a establece que el 20% de los recursos disponibles para el aporte anual se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos reconocidos<sup>91</sup>. El 80% restante se distribuirá de forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en las últimas elecciones. Sólo participarán en esta distribución los partidos que hubieran participado en la última elección. Se establece a su vez, que los partidos deben destinar al menos el 20% de los recursos recibidos a los fines establecidos de formación y capacitación.

En materia de campaña el 70% anual destinado a estos fines se distribuirá entre los partidos y alianzas en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en las últimas elecciones. Aquellos partidos que participen en la segunda vuelta de la elección presidencial recibirán el 30% de lo que recibiera el partidos que más fondos obtuviera en la primera vuelta. Los partidos están exentos de todo impuesto, tasa o contribución nacional. Exención que alcanza los bienes inmuebles locados o cedidos a los partidos, siempre que se destinen a las actividades específicas del partido. Se contempla a su vez, la cesión de espacios en los medios de radiodifusión para la transmisión de de mensajes de campaña. La cantidad y duración debe ser igualitaria entre los partidos como también el aporte para colaborar con los gastos de impresión de las boletas electorales<sup>92</sup>.

El financiamiento de los partidos políticos está regulado en materia legal. Sin embargo como exponen varios autores (Ferreira 2005, Leiras 2007) la regulación en materia legal no describe cómo son financiados en la práctica los partidos. Las leyes actuales en esta materia son resultado de las reformas que se llevaron a cabo luego de la crisis del 2001. Es interesante como Ferreira (2005) expresa los motivos principales que impulsaron estas reformas en base a los reclamos sociales en torno a: 1) la necesidad de que fuera conocido el origen y destino de los fondos que recibían los partidos y los dirigentes; 2) la exigencia de disminuir el gasto político en el marco de la crisis económica.

En Argentina se reconoce la posibilidad por parte de los partidos de recibir financiamiento por parte de sus miembros, es decir a través de la forma de donaciones privadas. La Ley

---

<sup>91</sup> Para los partidos que no registren referencia electoral anterior se establece un régimen especial de adelantos de fondos a través de un sistema de avales políticos, con la obligación de reintegrar los montos excedentes en el caso de que el caudal de votos obtenido no alcance a cubrir el monto adelantado. Existen también otras formas de aporte por medio de créditos (art.23).

<sup>92</sup> Art. 31 y 32 Ley núm. 25600/2002

establece de cuales entidades<sup>93</sup> no se podrán recibir aportes y hasta fija el monto límite que una agrupación o partido político puede recibir<sup>94</sup>. Pero no es la cuantía de recursos a la que los partidos son capaces de acceder, lo que determina el éxito de su campaña, sino la forma de manejar los recursos disponibles de la manera más eficiente en su favor. Como lo expresa Dahl (1989:271) “individuos con la misma cantidad de recursos ejercerán diferentes grados de influencia porque cada uno usará los recursos de diferente manera”. La forma más eficiente resulta ser la *clientelar*. A continuación se verá como usa cada político los recursos en su favor y se describirá como la implementación de una política pública en materia de vivienda a nivel nacional, es utilizada con fines personalistas por más de un político y aspirante a candidato, incluso de partidos contrincantes. Se observa a su vez, como la implementación de una política pública puede llegar a ser una forma de distribución de beneficios selectivos.

En el caso de Mi Pueblo, se observó las diferentes campañas electorales fueron auspiciadas económicamente (en su mayor proporción) por los propios candidatos. Expresando que “y siempre nosotros somos al final los que ponemos todo, sino lo que te da el Estado no llega a nada”<sup>95</sup>. La misma candidata expresó que legalmente al Intendente le correspondieron 15000 pesos para hacer la campaña, “pero yo calculo por las horas de propaganda que ocupó en la televisión y la radio, los afiches y pasacalles (porque llenó todo Mi Pueblo) que debe haber gastado alrededor de 50000”.

#### III.4.1 Promebea: más política que pública

Gruenberg y Pereyra Iraola (2007) llevaron a cabo una evaluación sistemática de la implementación de las políticas públicas en Argentina (en especial los Planes Jefe y Jefa de Hogar) desarrolladas para paliar la crisis económica y social del país luego del 2001. Observaron que además del factor actitudinal que lleva a interpretar como legítimo el que se utilicen fondos públicos con fines partidarios; existían sucesivos fallos en las características que las administraciones públicas deben cumplir.

---

<sup>93</sup> Los partidos no podrán recibir donaciones de: a) entidades estatales, centralizadas o descentralizadas; b) empresas concesionarias del Estado; c) personas o empresas que exploten juegos de azar; d) personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan domicilio o residencia en el país; e) gobiernos o entidades públicas extranjeras; f) personas que hubieran sido obligadas a aportar por sus superiores jerárquicos; g) asociaciones sindicales, patronales y profesionales. Art. 16 a 26. Ley núm. 25600/2002

<sup>94</sup> Tienen un límite proporcional del 1% del total de gastos del partido para las personas jurídicas y del 0,5% para las físicas, los montos nunca podrán superar el tope de 1\$ por elector habilitado para las elecciones nacionales.

<sup>95</sup> Manifestado por la candidata por la Unión Cívica Radical, el día 30 de Agosto de 2007, en Mi Pueblo.

“Las organizaciones públicas tienen tres obligaciones: 1) definir claramente los objetivos de la institución dirigidos a crear *public value*; 2) ser capaz de predecir y asegurar cuál será la fuente principal de recursos y legitimidad política capaz de llevar a cabo esos objetivos de forma durable; 3) explicar cómo la institución se va a organizar y llevar a cabo su misión eficientemente”.

Al mismo tiempo se identifica que los Consejos Consultivos encargados de implementar las Políticas Públicas a nivel local, están débilmente definidos en aquellas áreas de autoridad que se superponen con aquellas de las municipalidades y están pobremente coordinados en las áreas en que están sobrecargados como responsables en funciones. A continuación por medio de la observación participante durante la implementación de una política pública en materia de vivienda; se comprueba la presencia del factor actitudinal a nivel interno de los partidos y cómo éste en combinación con una débil institucionalización (que impide la planificación respecto de los fines y recursos con los que se llevará a cabo un programa político y sus políticas públicas) desembocan en el uso proselitista de la política pública que termina siendo un medio más de acumulación de capital político de un aspirante a candidato.

PROMEBA se trata de un proyecto financiado por el Banco Mundial cuyos fondos estaban a disposición de la Nación desde el año 1992. El proyecto había quedado aparcado en un cajón y es el secretario de un Diputado del Congreso, que antes de ser secretario del Diputado fue Concejal por el PJ en Mi Pueblo, quien impulsó su reactivación con vistas a que se aplicara en Mi Pueblo. Hugo BURGÚEZ, por su cercanía con el Diputado nacional, logró que se pusiera en marcha esta política pública y que comenzara su implementación en su ciudad natal. El proyecto y consecuente dotación económica llega a Mi Pueblo en momentos en los que gobierna “El Piti”, ex radical ahora socialista. Se identifican hasta el momento dos actores: un ex concejal del PJ y el actual intendente. A estos actores se suma el Director de la Secretaría de Vivienda en Mi Pueblo, Paco. Los tres actores descritos lograron utilizar el PROMEBA a efectos de captar votantes para sí mismos o para su partido.

En este sentido fue utilizada mediáticamente a través de actos simbólicos emitidos televisivamente; también durante las declaraciones de campaña recordando la envergadura del proyecto y la necesidad de que sea reelecto el Intendente para culminar su

implementación. Fue utilizada también por el Director de la Secretaría de Vivienda como medio de acumulación de capital simbólico frente a su posible candidatura a Intendente en un futuro<sup>96</sup>. Finalmente fue utilizada por los punteros peronistas en reconocimiento de la labor desarrollada “por el compañero Burguéz”<sup>97</sup>.

***—Promeba y el Justicialismo:*** José María es puntero del PJ y Presidente de la vecinal. Durante la campaña electoral apoyó a Heredia como candidato a la intendencia. José María se declara a sí mismo “justicialista de toda la vida” y afirma que en el barrio “todos somos peronistas” (en cualquier caso quien no sea peronista no se va a atrever a decírselo al presidente de la vecinal). Cuando se le pregunta por su vinculación al partido y el tipo de relación que mantiene con sus miembros responde:

“yo me siento apoyado por mi partido...y cómo no me voy a sentir apoyado, esto del Promeba fue conseguido por el compañero Burguéz, es para el bien de mis hijos y de los hijos de todos”

Cuando tuvo que captar votos para su partido durante la campaña electoral es probable que haya utilizado este discurso para captar votantes. Sin embargo su alcance de acceso a votantes y recursos es limitado (sólo un barrio).

***—El Promeba en campaña:*** La campaña electoral llevada a cabo por el FCS en Mi Pueblo fue bastante sutil. En general se aprovechó de los actos que congregaran gran cantidad de gente y medios de comunicación para manifestar sus intenciones en los sentidos que a continuación se enuncian. De esta manera se desarrolló la faceta más programática de su campaña. La estrategia recurrente y más efectiva consistió en su visita a los barrios y el contacto cercano y afectivo que supo mantener con sus habitantes.

“Queremos terminar con todo lo que tenemos planeado en la próxima gestión cuando el Gobernador sea Hermes Binner”<sup>98</sup>.

“La Intendencia ya compró 600 lotes y vamos a continuar haciendo viviendas. Quiero agradecer a la gente que me dio la oportunidad dos

---

<sup>96</sup> Durante la Entrevista que se le realizó en Mi Pueblo el 14 de Octubre, frente a la pregunta respecto de sus motivaciones políticas manifestó “yo trabajo acá porque me da la posibilidad de hacer cosas, porque me gusta hacer cosas por la gente (...) del Intendente hay cosas en las que estamos de acuerdo y otras en las que no (...) y quizás en un futuro pienso candidarme, ¿Por qué no?”.

<sup>97</sup> En palabras de José María, puntero peronista y presidente de la Vecinal del barrio Sarmiento, durante la Entrevista que se le realizó en Mi Pueblo el 15 de Septiembre de 2007.

<sup>98</sup> Diario El Sur, 29 de Junio de 2007.

veces de ser intendente, vamos a pedir una más para continuar estos proyectos”.<sup>99</sup>

“(…) todos estos programas van a seguir vigentes y se que se van a aplicar otros nuevos como el programa Mejor Vivir, para los que quieran agrandar o refaccionar su nueva casa”.<sup>100</sup>

Un hecho significativo consistió en que el 26 de Agosto, la televisión local emitió unas imágenes que mostraban al director de Vivienda entregando los bonos de propiedad a varios de los vecinos del Barrio Sarmiento que habían sido seleccionados como beneficiarios. La anécdota no reviste mayor interés si la ciudadanía que ve esas imágenes no sabe que la gente que recibía los bonos en realidad no iba a poder mudarse a sus nuevas casas hasta pasados tres meses (pasadas también las elecciones). A este hecho se le suma el agravante de que la asistente social y encargada de la implementación del PROMEBA le recomendó al Director de Vivienda que no se llevara a cabo el acto porque psicológicamente podía luego generar desconfianza entre los habitantes del Barrio Sarmiento y perjudicar el avance de la implementación de la política. Por medio de este hecho queda patente la asimetría de la relación clientelar; cuando los anhelos de un grupo son utilizados por quienes cuentan con los recursos para legitimarse y aumentar sus cuotas de poder.

***—Promeba, medio de acumulación simbólica:*** El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), llega a Mi Pueblo luego de anteriores intentos fallidos<sup>101</sup> por erradicar los barrios carenciados. Los habitantes del barrio Sarmiento tienen muy presentes los errores del pasado y muchas de las reclamaciones que hacen durante el proceso de implementación se basan en preocupaciones respecto de que se repita lo que antes sucedió. Esta política pública en sus condiciones originarias es de tipo participativa. La política pública participativa entiende que el beneficiario debe adoptar un papel activo durante el proceso de implementación manifestando de forma constantes sus inquietudes y necesidades. El implementador deja de detentar una posición de poder y por ello se lo cataloga como *facilitador* del proceso<sup>102</sup>. El proceso de implementación del Promeba consiste en que los habitantes del barrio carenciado (Sarmiento) dividido en tres sectores, elijan a sus

<sup>99</sup> Diario El Sur, 29 de Junio de 2007.

<sup>100</sup> Expresado por el Director de Vivienda durante una de las reuniones del Promeba el 30 de Agosto de 2007.

<sup>101</sup> Cuando comenzó esta investigación, en Agosto de 2007, el PROMEBA se encontraba en su segunda fase de implementación. Antes se habían entregado alrededor de 40 casas. El reclamo que hacía la gente consistía en que las casas habían sido entregadas “a dedo” por el anterior presidente de la Vecinal (a sí mismo y a sus familiares más cercanos). Cuando se les preguntó a los implementadores respecto de la veracidad de estas afirmaciones, asintieron.

<sup>102</sup> Respecto de la evaluación e implementación de las Políticas Públicas participativas: Alkin (1990); Auel (2000); Patton (2000); Barnette y Sanders (2003).



representantes (6 delegados por cada sector). Los delegados deberán ir casa por casa y en base a una planilla recoger los datos de los habitantes de cada casa: cuanta gente vive, cuantas habitaciones tiene la casa, cuantos niños, si se inunda, si tiene servicios de agua y si los habitantes de la casa están dispuestos a marcharse.

Una vez recogida la información los propios delegados de cada sector la clasifican y en base a ella deciden, en base a una planilla previamente elaborada que contiene los órdenes de prioridad de cada sector, quienes deben recibir las casas.

Sector I	Sector II	Sector III
-Antigüedad	-Derrumbe	-Inundación
-Precariedad	-Salud	-Antigüedad
-Salud	-Inundación	-Riesgo ambiental
-Riesgo ambiental	-Precariedad	-Hacinamiento
	-Antigüedad	-Salud

Cuando uno de los habitantes del Barrio recibe una casa para irse a vivir con su familia, debe derrumbar la casa que deja en el barrio (requisito que comenzó a requerirse en esta segunda fase de implementación). El derrumbe es un requisito imprescindible pues se pretende erradicar el barrio completamente y que la gente deje de asentarse allí.

Todos los jueves se reúnen los delegados, el Directos de la secretaría (Paco), la Asistente social (Silvina) y el presidente de la Vecinal en el comedor infantil del barrio Sarmiento para avanzar en el proceso de implementación (salvo que llueva pues las calles son de barro y el coche -el *remise* en el que vienen Silvina y Paco- no puede pasar). El primer hecho simbólico lo constituye el hecho de que el Presidente de la Vecinal tiene voz y voto en todas las reuniones aunque no fue elegido como delegado. Se permite por otra parte que los vecinos que no son delegados puedan acudir a observar como se dan las reuniones pero sin voz ni voto (opción que no pudo seguir implementándose porque en la mayoría de los casos frente a un posible conflicto los vecinos respondían de manera agresiva increpándose unos a otros<sup>103</sup>).

<sup>103</sup> Farinetti (2000) en este sentido expresa que la estructura propia de una relación clientelar incide en las maneras de comportarse de los sujetos involucrados en ella (por ejemplo para manifestar sus reclamos). La autora entiende que en caso de producirse protestas estas serán más agresivas y directamente dirigidas y ejercidas por sobre el referente directo del perjuicio. Esto se da porque los actores no están acostumbrados a acudir a instituciones mediadoras. Otro acto significativo que verifica la tesis de Farinetti, se refiere al momento en el que durante la entrega de casas durante la primera fase de implementación; no se cumplió con lo estipulado frente a un beneficiario al que se le había prometido que su casa quedaría en pie una vez que se mudara a su nuevo hogar. Uno de los empleados municipales derrumbó de todas

Paco al llegar al comedor lo primero que hace es ver dónde está sentado José María (el presidente de la vecinal) para sentarse a su lado. Paco y José María casi siempre están de acuerdo y en contra de Silvina. Silvina es quien diagramó y recopiló todos los datos necesarios para que se lleve a cabo la implementación del Promeba de la manera más efectiva y advierte que “el Director de Vivienda, sistemáticamente lleva a cabo a cabo prácticas que contradicen los objetivos de la política pública” posteriormente reconocerá en el Director un gran carisma y paternalismo al que los habitantes de Sarmiento responden positivamente. Un acto recurrente en Paco es hablar en primera persona frente a los delegados y habitantes del barrio Sarmiento, no adoptando nunca un rol de funcionario o representante del Municipio. Se observa a través de sus declaraciones como de forma solapada va enriqueciéndose de capital simbólico en torno a valores de “servicio”, “asistencia” y protección paternalista.

“(…) el problema que tengo yo para hacerles llegar la luz a ustedes [en referencia al nuevo barrio] es que tengo que arreglar todo el barrio de al lado antes”<sup>104</sup>

“(…) se busca el consenso del barrio, yo tengo poder, derecho de entregar una casa, después me haré cargo pero no quiero eso, queremos que decidan ustedes (...) a mí Silvina me puede aconsejar pero yo soy el que toma la decisión”<sup>105</sup>

Como en todo proceso surgen problemas, uno de éstos consistió en que una familia del Barrio que no habiendo sido seleccionada como beneficiaria usurpó una de las nuevas casas. En ese momento se pudo comprobar el éxito en la estrategia adoptada por el Director de Vivienda, pues los reclamos fueron dirigidos de forma constante al Intendente (el cual ya había ganado las elecciones dos meses atrás) y reconociendo la labor llevada a cabo por Paco y Silvina:

“Para mí el único responsable de todo esto es el Intendente. Acá el único que se movió e hizo fue usted [por Paco] (...) ustedes [en referencia a Paco y Silvina] no tienen ningún grado de responsabilidad porque ustedes están trabajando bien. El Intendente es el que tiene el poder máximo de la ciudad”<sup>106</sup>

---

formas la casa y al día siguiente el beneficiario se dirigió directamente a la asistente social (Silvina la cual había prometido no derrumbar la casa) para pegarle y así lo hizo hasta que la separaron de la funcionaria.

<sup>104</sup> Manifestado durante la Reunión realizada el 28 de Noviembre de 2007.

<sup>105</sup> Manifestado durante la Reunión realizada el 28 de Noviembre de 2007.

<sup>106</sup> Manifestado por José María, presidente de la Vecinal, durante la Reunión realizada el 22 de Noviembre de 2007

Por otra parte si los reclamos comenzaban a dirigirse hacia su persona, como por ejemplo cuando los vecinos le increpaban respecto de la necesidad de que las casas sean derrumbadas una vez el beneficiario ha recibido la nueva casa, Paco respondía desligándose de la responsabilidad y delegándola el Municipio:

“(…) no personalicen, el Municipio dispone que en esta entrega de 20 casas se tienen que derrumbar las casas de los adjudicatarios”<sup>107</sup>

Observar el proceso de implementación de una política pública de tal envergadura durante períodos de campaña electoral ha sido de utilidad para verificar como en mayor o menor medida todos los políticos usan recursos, que en origen deberían ser universales y recibidos en condiciones de tal por la ciudadanía, en pos del aumento de su capital simbólico y político.

---

<sup>107</sup> Manifestado durante la Reunión realizada el 28 de Noviembre de 2007

## CONCLUSIÓN:

En comunidades pequeñas, la ciudadanía tiene un conocimiento cercano de los candidatos, lo que hace que la elección sea aún más personalizada. El que las elecciones internas sean abiertas, implica que no hace falta ser miembro, estar enrolado o adscrito a un partido político para poder participar en la votación para la selección de los candidatos. Se puede afirmar en este sentido que la existencia de elecciones internas, abiertas o cerradas, afecta al modo en que se da la competencia intrapartidaria (Freidenberg 2007). Si bien los políticos constantemente optan entre la coordinación y la competición entre sí, el mecanismo de internas incentiva la competición intra partidaria. Lo que implica un fuerte incentivo para desarrollar estrategias de movilización personalistas.

De lo observado se desprende que tanto el “aspirante a...” como el Intendente, utilizan estratégicamente la relación con los miembros de las vecinales. Aunque se establece claramente que las Comisiones Vecinales prescindirán de toda tendencia política, religiosa y de raza y que los puestos representativos serán desarrollados *ad honorem*, siendo incompatible con el funcionariado público, la actividad que desarrollan los miembros de las vecinales es eminentemente política. La función cuenta con una amplia legitimidad y, en general, ha sido aprovechada como medio de ascensión política. En los términos descritos por Noel (2003), se podría decir que las vecinales son un medio útil de acumulación de capital simbólico que posteriormente se puede traducir o no en capital político.

El establecimiento de relaciones clientelares funciona muchas veces como una estrategia de supervivencia del candidato, la cual es posible gracias a la débil institucionalización de las reglas de funcionamiento al interior de los partidos políticos y en relación con el electorado. Por otra parte, la débil institucionalización partidista pulsa a los líderes a estar más pendientes de lo que el electorado demanda, como los contextos de crisis económicas son recurrentes y sus efectos persistentes, el electorado sigue realizando sus demandas materiales necesarias a corto plazo; demandas a las que los políticos deben responder si quieren ganar las elecciones, las cuales no pueden perder porque de ello depende su existencia. El Promeba fue utilizado clientelaramente como un elemento clave en la estrategia de campaña llevada a cabo por el Intendente. Fue a su vez utilizado discrecionalmente por los diferentes candidatos o “aspirantes a...”; fruto de la presencia del factor actitudinal presente en los políticos que lleva al uso de los bienes públicos con

finés personalistas en combinación con la actitud pasiva y de demanda de bienes materiales básicos por parte del electorado.

Institucionalmente se reconoce una tendencia partisanas en los mecanismos que regulan el acceso a los fondos públicos de distribución a nivel subnacional. Sin embargo, aunque cualquier partido puede optar por la distribución selectiva de bienes con fines clientelares, no todos los partidos se ven beneficiados de igual manera frente al uso de ésta estrategia. La eficiencia del patronazgo depende de la habilidad de los partidos para acceder a cargos públicos a diferentes niveles del Gobierno, así como de los diferentes niveles de capacitación de los votantes con acceso a esos cargos (Clavo y Murillo, 2004:743)<sup>108</sup>. Se observa en este sentido, una especie de círculo vicioso en dónde los factores actitudinales (una visión utilitaria de la política, presente tanto en los políticos como en los electores) llevan a los actores a funcionar en una dirección clientelar, en un contexto dónde las instituciones refuerzan los efectos que alientan el protagonismo del personalismo del líder en detrimento de estrategias más programáticas.

Aunque se habla de la “americanización” de las campañas electorales en general<sup>109</sup>, las campañas políticas en Argentina están poco profesionalizadas, fundamentalmente en las ciudades y pueblos del interior del país. El instrumento fundamental consiste en desplegar la mayor cantidad de “voluntarios”, realizar masivas reuniones, cubrir cada muro, cada poste y cada espacio público con afiches del candidato o simplemente con su nombre. Esta modalidad de campaña requiere de un caudal importante de “gladiadores de base” los cuales: 1) se pueden trasladar de un distrito feudo a otro hostil; 2) se pueden conseguir captar en el distrito en el que se quiere hacer campaña o 3) se puede contar con su colaboración espontánea en los distritos feudos<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> El término patronazgo es utilizado por muchos autores (Kitschelt 2007) de manera indistinta junto con el término clientelismo para hacer referencia al intercambio de bienes y servicios que hace un político a cambio de recibir apoyo político. Sin embargo hay también una serie de autores más estrictos en este sentido (Cazorla Pérez 1995; Chandra 2007; Gordin 2006) que utilizan el término patronazgo para hacer referencia a la dotación de un puesto o trabajo público que un político hace a cambio de recibir apoyo político. Aquí se utiliza el término en éste último sentido.

<sup>109</sup> Originalmente el término proviene de Agranoff (1976) y hace referencia al proceso por el cual se adoptan recursos, estilos, estrategias y comportamientos característicos de las campañas estadounidenses en otros países. La idea de “americanización” tiene dos dimensiones principales: 1) hace referencia a la movilización en torno a la imagen del candidato, el vaciado de referentes ideológicos y 2) el amplio despliegue tecnológico, cuasi publicitario para realizar la campaña (Dader 2001). En el caso de América Latina, se constata la presencia de la primera dimensión, pero se pone en duda la preeminencia de los recursos tecnológicos los cuales suelen ser más austeros. Espíndola (2003:175) describe cómo las campañas electorales se basan principalmente en la mayor movilización posible de recursos humanos.

<sup>110</sup> De la revisión de la literatura (Auyero 2000; Bachiller 2006; Barozet 2004; Levitsky 2003; Menéndez Carrión 1986; Tosoni 2006; Torres 2000; Trotta 2000), se observa que normalmente este proceso se da manera secuencial. Las redes de voluntarios logran conformarse luego de un largo proceso previo a la campaña electoral. La red puede constituirse en torno a un líder o partido o puede estar ya constituida (desencantada del líder a que seguía o conformada en base a otros fines -cómo ocurre en el caso del Municipio observado con las Peñas y las Vecinales-). Depende de la

En el caso de la comunidad observada, se constata la presencia de redes de voluntarios ya constituidas fruto de un trabajo constante realizado por el líder local (El “Piti”) a lo largo de sus mandatos anteriores. Como expone Barozet (2004), aunque las redes de movilización se hacen visibles principalmente en período de campaña, están presentes y se cultivan durante todo el año. Estas redes estructuradas jerárquicamente son provistas institucionalmente a través de las Vecinales. La estructura provee un patrón de ascensión política similar, en el que el contacto cotidiano y cercano es fundamental como medio de acumulación de capital simbólico que luego es transformado en político. Aumenta y mantiene su caudal de apoyo político aquel candidato que es capaz de darle a cada elector lo que éste le demanda para ello la clave de éxito estará en la posibilidad de acceso a una mayor variedad en los tipos de recursos y una administración eficaz de los mismos.

---

habilidad de cada líder lograr tener una red fiel y eficiente, en base a su capacidad para establecer un vínculo afectivo con los miembros de la red. Autores que utilizaron la teoría de redes para analizar el clientelismo Casaus Arzú (1996); Presta (1997); Pérez Márquez (2007).

**BIBLIOGRAFÍA:**

- AUDELO CRUZ Jorge M (2004) ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales: Revista de investigación científica*, ISSN 0188-4557, N°. 24, pags. 123-142
- AUYERO, Javier (comp.) (1997) “¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo”. Bs.As.: Losada.
- AUYERO, Javier (1998). “Todo por amor, o lo que quedó de la herejía. Clientelismo populista en la Argentina de los noventa” En: BURBANO DE LARA, Felipe (comp.). “El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 81-118.
- BACHILLER, Santiago. 2006. *Redes clientelares y reconfiguración del populismo en Argentina. Una genealogía de las formas organizativas peronistas*. Madrid: Entinema.
- BAROZET, E. (2004) “Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares” en *Política* n° 43. Primavera, pp. 205-251. Santiago de Chile.
- BRUSCO, V; NAZARENO, M. AND STOKES, S. 2002 *Clientelism and Democracy. Evidence from Argentina*. WP Prepared for presentation at the conference on Political Parties and Legislative Organization in Parliamentary and Presidential Regimes, Yale University.
- CALVO Y ESCOLAR (2005) *La nueva política de partidos en Argentina*. Bs.As.: Prometeo Libros.
- CALVO, E. Y MURILLO M. 2004. “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market” en *American Journal of Political Science*. Vol. 48, No. 4, October. By Midwest Political Science Association (742–757)
- CAZORLA PÉREZ, J. (1995). “El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción en la democracia” en *Revista de Estudios Políticos* Nro. 87, pp. 35-51.
- CHIBBER, P. Y KOLLMAN (2004) *The Formation of National Party Systems*. New Haven: Princeton University.
- CORNELIUS, W. (2002). “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000” en *Perfiles Latinoamericanos* Nro. 20, pp. 11-32.
- CORZO FERNÁNDEZ, S. 2002. *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. WP núm. 206.
- DAHL, R. (1989). *La poliarquía*. Madrid Tecnos
- DE LA TORRE, C. (2001) *Redentores populistas en el Neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos*. *Revista española de ciencia política*, ISSN 1575-6548, N° 4, pags. 171-196
- DE RIZ, L. (1992) “El debate sobre la reforma electoral en Argentina”. *Desarrollo Económico*. Vol 125.
- EISENSTADT, T. (2002). “Straddling Formality: The Shift from Informal to Formal Contestation of Electoral Fraud in Democratizing Mexico”. Boston. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University
- FARINETTI, M. (1998). “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan” en *Apuntes de Investigación*. N° 2/3. Bs. As. Noviembre 1998.
- FREIDENBERG, F. (2003) *Jama, caleta, camello*. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- FREIDENBERG, F. (2007) *La tentación populista*. Madrid: Síntesis
- GARCÍA DELGADO, D. (1997). “Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”. FLACSO. Tesis/Norma. Bs.As.
- GELLNER & WATERBURY (1977) *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. Londres: Duckworth
- GONZÁLEZ ALCANTUD, J. A. (1997) *El clientelismo político: perspectiva socioantropológica*. Barcelona : Anthropos,. ISBN 84-7658-506-3

- GORDIN, J. (2005). *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y análisis*. Barcelona: IBEL.
- GRUENBERG Y PEREYRA IRAOLA. (2007) *Fighting Clientelism*. BM
- HEIDAR, K. (2006) "Party membership and participation". En: KATZ, R. Y CROTTY, W. eds. *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage
- HELMKE Y LEVISTKY (2004); *Informal Institutions and Democracy*. Baltimore: The Hopkins University Press.
- INDRIDASON, I. (2005). "A theory of coalitions and clientelism: Coalition politics in Iceland" en *European Journal of Political Research*. Nr. 44 pp. 439-464.
- KITSCHOLT Y WILKINSON (2007) *Patron, clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOMNITZ, L. (2004) "redes informales d intercambio: un modelo teórico" En: LOMNITZ, L. *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.
- MAINWARING, S. Y TORCAL, M. (1995) "Party System institutionalization and party system theory after the third wave of emocraization" En: KATZ, R. Y CROTTY, W. eds. (2006) *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage
- MÁIZ, R. (1999) "Overlapping networks: Clientelism as a political incentive structure for corruption". USC: WP
- MÉNDEZ LAGO, M. (2000) *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: CIS.
- MENÉNDEZ CARRIÓN, A. (1985). "Clientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis". Documento de trabajo 5. Instituto de Estudios Peruanos.
- MINUJIN, A. Y KESSLER, H. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Editorial Planeta. Bs.As.
- NOEL, G. (2004) *La Mano Invisible. Clientelismo y Prácticas en Sectores Populares en la Era de las O.N.G.* En: Míguez, D.; Semán, P. (comps.), *Entre Santos, Cumbias y Piquetes. Las Culturas Populares en la Argentina Reciente*. Buenos Aires: Biblos.
- NOHLEN, D. (1996) "Electoral Systems and pectoral Reform in Latin America". En: LIJPHART, A. Y WAISMAN, C. eds. *Institucional Design in New Democracies*. Oxford: Westview Press.
- O'DONNELL, G. (1998). "Accountability horizontal" en *Agora* Nro 8, pp. 5-34.
- PANEBIANCO, A. (1990) *Modelos de Partidos*. Madrid: Alianza.
- PÉREZ MÁRQUEZ, R. (2007) "Relaciones clientelares y desarrollo económico: algunas hipótesis sobre la persistencia de "enclaves" de Antiguo Régimen en las democracias de América Latina. El caso de Nicaragua (1990-2005)"; en *Nuevo Mundo Mundos nuevos* 2007, núm. 7
- PRESTA, A. M. (1997) "Encomienda, Familia, y redes en Charcas colonial: 1540-1600" en *Revista de Indias* 1997, vol. LVII, núm 209.
- PUEX, N. (2004). 'Política y Prácticas Clientelisas en las Villas del Conourbano.' En: Míguez, D.; Semán, P. (comps.), *Entre Santos, Cumbias y Piquetes. Las Culturas Populares en la Argentina Reciente*. Buenos Aires: Biblos.
- PUTNAM, R. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- ROBLES EGEA, A. (1999) "Político en penumbra. Patronazgos y clientelismo políticos en la España contemporánea". Siglo 21 Editores.
- RONINGER Y EISENSTADT (1984) *Patrons Clients and Fiends*. Cambridge : Cambridge University Press.
- SARTORI, G. (1992) *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: ALianza
- SCHEDLER, A. (2002). *El voto es nuestro: Como los ciudadanos mexicanos perciben el voto clientelar*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. WP.
- SCOTT, J. (1977) *Patronage or Exploitation?*. En: GELLNER & WATERBURY (1977) *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. Londres: Duckworth
- SJÖBLOM, G. (1968). *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.



- TAAGAPERA R. Y SHUGART M. S. (1999) *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*. Yale University Press (cap. 1, caps. 18-19).
- TORRES, P. (2002). “Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social”. Ediciones De La Campana. Buenos Aires.
- TROTTA, M. (2003) *Las metamorfosis del clientelismo político*. Bs. As.: Espacio Editorial.
- TSEBELIS, G. (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California.
- ZOVATTO, D. y otros (2006) *La Política Importa*. BID.