

# Organización partidaria y faccionalismo a nivel municipal. Comparando los casos de Alta Gracia, Bragado, Lanús, Quilmes y San Miguel (2003 – 2007) \*

*Facundo Gabriel Galván\*\**

## RESUMEN

El presente artículo busca comenzar a generar interés en la temática de los partidos políticos a nivel local. En particular analiza a las facciones y a los métodos de organización, en perspectiva comparada, de los principales partidos políticos en las ciudades de Alta Gracia, Bragado, Lanús, Quilmes y San Miguel. La literatura hasta el momento ha tendido a considerar “informales” a las prácticas del Partido Justicialista y “formales” a las prácticas de los partidos “no peronistas”. Una de las principales hipótesis de este trabajo es que: tanto la cantidad de facciones como el nivel de informalidad de las prácticas partidarias, dependen más del acceso a recursos organizativos antes que de su color político.

## ABSTRACT

*The present article seeks to raise awareness over the need to research political parties at local level. In particular, analyzes factions and methods of organization, in comparative perspective, of the main political parties in the cities of Alta Gracia, Bragado, Lanús, Quilmes and San Miguel. The literature on the topic, until now, it has tended to consider “informal” the practices of the Partido Justicialista and “formal” the*

*practices of “non peronistas” parties. One of the main hypotheses of this work is that the number of factions and the degree of informality in partisan rules, is more influenced by the access to organizational resources, rather than by political affiliation.*

**Palabras clave:** Ciencia política. Sistemas de partidos. Partidos políticos. Facciones. Organización partidaria.

**Key-words:** Political science. Party systems. Political parties. Factions. Party organization.

## INTRODUCCIÓN

¿La cantidad de facciones y las prácticas organizativas en el nivel local, varían de acuerdo al color político del partido? ¿Los partidos peronistas son los únicos que presentan una actividad importante de sus facciones a nivel municipal? ¿Los partidos “no peronistas”, recurrentemente muestran escenarios de menor faccionalismo y mayor unidad interna? Estos son algunos de los interrogantes sobre los que versa esta investigación. La misma es el fruto de un extenso trabajo de campo sobre la vida interna y la organización de los partidos políticos en los municipios de San Miguel, Lanús y Quilmes del conurbano bonaerense, en el municipio de Bragado del interior de la Provincia de Buenos Aires y en el municipio de Alta Gracia de la Provincia de Córdoba, entre los años 2003 y 2007. Paralelamente a las tareas de campo, se llevaron a cabo encuentros con expertos e informantes claves en la temática de la vida interna y organización partidaria que incluyeron al Lic. Jorge Blanco (Secretario de Prensa y Propaganda del Consejo del Partido Justicialista de La Matanza) y al Dr. Carlos Maestro (Secretario General del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical y ex Gobernador de la Provincia de Chubut).

Las prácticas organizativas y el nivel de faccionalismo interno de los partidos políticos han sido temas oportunamente abordados por la literatura, sin embargo, este trabajo hará hincapié en un aspecto particular

de esa temática, ella es el análisis de la relación entre: el acceso a recursos organizativos (vía acceso a cargos públicos), por un lado, y los niveles de faccionalismo y de informalidad en las prácticas organizativas partidarias en el nivel municipal, por el otro.

Si bien sobre la posibilidad de acceso a recursos organizativos no requiere de mayores especificaciones, las otras dos variables ameritan algunas aclaraciones preliminares, más allá de que serán también analizadas más adelante en este trabajo. Basta con decir entonces, que por “facción” se entenderá a todo subgrupo miembro de otro grupo mayor, que puja dentro de aquél por ventajas para los miembros de su subgrupo (Bettcher, 2005: 344). Mientras que las prácticas “informales” serán concebidas, en este escrito, como todas aquellas que impliquen procedimientos de organización partidaria que, sin figurar en sus estatutos o cartas orgánicas, fueran frecuentemente utilizados e, inclusive, que pudieran implicar algún tipo de penalidad o sanción por parte de aquellos miembros del grupo que no los respeten (sobre el tema de las instituciones informales ver Helmke y Levitsky, 2003).

La hipótesis principal que sostiene este trabajo es que: *cuando los partidos “no peronistas” se encuentran en el gobierno a nivel municipal las semejanzas organizacionales con el peronismo se acrecientan. Pudiendo observarse que los niveles de faccionalismo y de informalidad en las prácticas organizativas de un partido, parecen estar más ligadas a la posibilidad de acceder a recursos organizativos antes que a su color partidario, ya fuera peronista o “no peronista”.*

Este trabajo, también brindará algunos aportes novedosos sobre los procedimientos de nominación partidaria interna en el nivel municipal, siendo aquella una temática aún poco explorada desde una perspectiva de casos comparados. De hecho, a pesar de que existen numerosos estudios sobre los procedimientos de nominación para cargos nacionales y provinciales de los partidos políticos argentinos (De Luca, Jones y Tula, 2002; Freidenberg, 2003; De Luca, Jones y Tula, 2003), no abundan las obras que presenten estudios de caso de análisis, en perspectiva comparada, sobre la conformación de listas y nominaciones de los partidos argentinos en el nivel local.

El presente artículo se encuentra esquematizado de la siguiente manera: en primer lugar se presentan los antecedentes de investigación sobre la temática de la crisis del sistema de partidos en Argentina y sobre las mecánicas intrapartidarias. En segundo lugar, se brindará un panorama de la literatura que analiza facciones partidarias, en general y sobre el caso argentino en particular. En tercer lugar, se revisarán los trabajos que indagan sobre los mecanismos de organización partidaria en Argentina, haciendo hincapié en lo ligado a la temática de las “instituciones informales” y, a partir de ese enfoque, se formularán algunas hipótesis auxiliares para este trabajo. En cuarto lugar, se expondrán los principales resultados de los estudio de caso, para luego realizar una comparación analítica. Por último, se formularán algunas conclusiones y reflexiones preliminares, intentando colaborar con una agenda para la investigación de esta temática a futuro.

## LOS PARTIDOS, LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LOS MODELOS ORGANIZATIVOS

La crisis del sistema argentino de partidos se ha abordado y explicado desde diferentes perspectivas pero, aún partiendo desde diversos diagnósticos, es posible afirmar que los partidos argentinos, en las elecciones nacionales del año 2007, todavía se encontraban sumergidos en un proceso de “crisis de representación” comenzado tiempo atrás. Los enfoques desde los que se ha abordado esa problemática difieren tanto por las variables que analizan, como por los puntos de inicio de la crisis elegidos por cada autor.

Por un lado, se ha postulado que el origen de la crisis proviene del agotamiento del bipartidismo tradicional (PJ y UCR) o “deshielo de nuestro sistema partidario” (Abal Medina, 1995: 186), un fenómeno que comenzó a vislumbrarse con claridad luego del Pacto de Olivos y con la aparición del FREPASO como actor relevante en el escenario nacional. De hecho, esa nueva fuerza partidaria cobró relevancia suficiente como para llegar a la Presidencia en 1999 en alianza electoral con la UCR.

Otros enfoques, en cambio, han sugerido que la crisis del 2001 no ha

golpeado a todos los actores del sistema por igual, sino que afectó más a los partidos “no peronistas” y a su electorado, quienes quedaron “huérfanos” de estructuras partidarias que los representen (Torre, 2003). De modo que las fuerzas “no peronistas” permanecieron alejadas desde entonces de los recursos organizativos de poder que, casi en su totalidad, quedaron en manos del peronismo. A partir de ese enfoque, se advierte que la crisis del bipartidismo no implicó la desaparición de las dos fuerzas tradicionales del plano electoral nacional, sino sólo de una de ellas.

Otro aporte relevante a este debate, y uno de los principales a la hora de dar vida a esta investigación, es que esa misma crisis del bipartidismo tradicional, claramente evidenciada en la competencia por cargos nacionales, no se ha visto reflejada de la misma manera en la competencia electoral de los partidos en los niveles subnacionales de gobierno (Malamud y De Luca, 2005). Ese hecho ha quedado plenamente contrastado al observarse numerosos casos provinciales y municipales en los que el bipartidismo tradicional (UCR y PJ) prácticamente no ha sido alterado hasta el momento.

En resumen, de esos enfoques se desprende que el actual período de crisis en el sistema de partidos argentino comenzó tras el Pacto de Olivos, se intensificó luego del año 2001 (cuando los actores políticos “no peronistas” dejaron de contar con recursos organizativos suficientes como para disputarle la Presidencia de la Nación al peronismo) y, por último, que esa misma crisis no surtió el mismo efecto en el plano subnacional. De modo que, si bien se ha alterado en forma drástica la dinámica que el sistema de partidos había adquirido en el año 1983, cuando la UCR obtuvo una victoria electoral contundente y sorpresiva frente al peronismo, la mecánica bipartidista (Sartori, 1976) todavía sigue presente en algunos sistemas de partidos argentinos en el nivel subnacional.

Por otra parte, la novedosa situación de predominancia electoral del PJ en el sistema de partidos a nivel nacional desde el año 2001, produjo un gran incremento de la competencia intrapartidaria al interior del peronismo, competencia evidenciada desde un tiempo antes de la renuncia de Fernando De La Rúa a la Presidencia en diciembre del 2001. Asimismo, como fruto de esa predominancia se ha observado que, so-

bre todo desde el año 2003, el PJ ha apelado cada vez con mayor frecuencia a diversos recursos legales y judiciales con el objetivo de trasladar su competencia interna hacia las elecciones generales en la competencia por cargos nacionales. Llegando inclusive a suspender leyes electorales o a sancionar decretos de última hora con el objetivo de intentar dotar de un marco legal a su propia “imposibilidad” para llevar a cabo las nominaciones para los cargos nacionales por la vía de internas partidarias (Galván, 2006:123).

A raíz de este nuevo escenario en el nivel intrapartidario del peronismo, es que surge un mayor interés por el conocimiento de los grupos internos del peronismo o, en otros términos, de sus facciones. Con mayores estudios sobre las dinámicas de estos grupos, en todos los niveles de gobierno, puede colaborarse a una mejor comprensión del funcionamiento del sistema de partidos políticos contemporáneo.

A su vez, esas mismas disputas intrapartidarias por los cargos públicos han devenido en el surgimiento de distintos problemas ligados a la estructura organizativa del PJ. Si bien aún son muy recientes los estudios sobre los aspectos organizativos de los partidos políticos argentinos (tales como los valiosos trabajos de Levitsky, 2005 y Leiras, 2007), las líneas de análisis que esos trabajos abordan, han mostrado que una gran parte de las prácticas organizativas del peronismo argentino son mecanismos o instituciones “informales”. Mientras que, por el contrario, las fuerzas partidarias “no peronistas” han exhibido procedimientos “formales” (Levitsky, 2005:19-20). Con el término “informalidad”, como ya se ha precisado, se quiere expresar que muchas de las prácticas organizativas del peronismo no se encuentran escritas o previstas en ningún estatuto o carta orgánica del mismo. Coincidiendo entonces con el enfoque de Levitsky, este trabajo también sostiene que el hecho de tratarse de prácticas “informales”, no implica que se las deba dejar de estudiar.

Pero antes de proseguir con la presentación de los casos analizados, es necesario dar un repaso sobre la literatura de facciones y prácticas informales en los partidos políticos de Argentina, para luego formular los lineamientos que sigue esta investigación.

## EL ANÁLISIS DE LAS FACCIÓNES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si bien la literatura sobre el tema de facciones en los partidos argentinos es prácticamente nula, el interés por las facciones se ha incrementado notablemente en aquellos países que poseen sistemas de partido predominante (tal como los define Sartori, 1976:161) y, también, en aquellos sistemas en los que se ha dado la permanencia de un mismo partido en el poder (aún con diversos socios de coalición) durante una gran cantidad de años. No es casual entonces, que dos de los partidos cuyas facciones recibieron mayor atención hayan sido: la Democracia Cristiana en Italia y el Partido Liberal Democrático en Japón (Belloni y Beller, 1976: 533; Bettcher, 2005). Ambos partidos estuvieron varias décadas en el poder en sus respectivos países, pero también deben mencionarse otros grandes casos de estudio sobre facciones, tal como lo son los casos de: el Partido del Congreso en la India, el Partido Laborista en Israel (Belloni y Beller, 1976: 534), el Partido Laborista australiano (McAllister, 1991) y el Partido Nacionalista Chino “Kuomintang” en Taiwán (Wu, 2001).

Precisamente, el hecho de que han sido los sistemas de partido predominante los que han tendido a generar una mayor competencia intrapartidaria entre sus facciones, ha despertado un nuevo y particular interés para el caso argentino tras la crisis del 2001. Con una clara tendencia predominante del PJ en las elecciones nacionales, y con unos elevados índices de fragmentación en la oposición “no peronista”, se ha vuelto prioritario profundizar en el análisis del comportamiento de sus facciones internas.

Como ya se ha postulado, no abunda la literatura que versa sobre las facciones o sobre los recursos organizativos de los partidos argentinos a nivel municipal, pero sí existen estudios que se aproximan mucho a nuestra temática. Los trabajos de Levitsky (2005), Leiras (2006) y Galván (2007), constituyen algunos de esos estudios preliminares, ya que se han ocupado de muchas de las problemáticas del área de investigación aquí abordada.

En primer lugar, debe hacerse referencia al trabajo de Steven Le-

vitsky, quien ha investigado la naturaleza organizativa del peronismo en todos sus niveles (municipal, provincial y nacional), y cuyo principal objetivo ha sido el de analizar la capacidad de adaptación electoral del PJ en los años 90's y compararla con la capacidad de otros casos de partidos de base sindical en América Latina.

Lo más relevante del análisis de Levitsky, para este escrito, subyace en que su análisis micro se asienta sobre una observación detallada de las "Unidades Básicas" barriales del PJ en el conurbano bonaerense, como así también de las líneas políticas y redes de reclutamiento articuladas desde los municipios en los que el PJ se encuentra en el poder. Analizando el funcionamiento de las mismas, el autor describe la "informalidad" en la organización del PJ en el nivel municipal. Asimismo, muestra que gran parte de esa informalidad se debe a las "agrupaciones" peronistas que no son otra cosa que facciones alineadas en torno a dirigentes y líderes. Es el análisis de esas facciones el que mejor ayuda a comprender las carreras políticas de los dirigentes y también las redes de distribución de los recursos organizativos del partido. La "informalidad" radica, justamente, en que esas agrupaciones no figuran en ninguna parte de la carta orgánica o de los estatutos del PJ (Levitsky, 2005: 93).

Algunas limitaciones de la obra de Levitsky, para los fines de este trabajo, radican en la ausencia de una comparación de esas agrupaciones en forma sistemática, en la que puedan analizarse las estrategias de sus miembros y en la falta de datos sobre la "informalidad" en los partidos *no peronistas*. Asimismo, hubiera sido muy interesante que el autor brinde mayores detalles sobre las variaciones que presentan esas agrupaciones en los niveles nacionales, provinciales y municipales y cuando el PJ se encuentra o no en el poder. Huelga decir que tales carencias no van en desmedro de lo que ha sido hasta el momento uno de los análisis más sólidos de la organización peronista.

Por otra parte, el trabajo de Leiras profundiza en la comprensión de las maquinarias electorales y de las facciones, tanto del PJ como de la UCR, en todos sus niveles, incluido el municipal. A diferencia del trabajo de Levitsky sus conclusiones incluyen también al radicalismo, to-



mando una perspectiva comparada entre ambos casos similar a la que se sigue en este trabajo. Analiza también el carácter de “juego anidado” que caracteriza al funcionamiento de los partidos políticos, sosteniendo que la política partidaria se “juega” en múltiples tableros simultáneamente. Tableros que, a su vez, se encuentran entrelazados repercutiendo las decisiones nacionales a nivel provincial, las provinciales a nivel municipal y viceversa. También brinda una interesante reflexión sobre las dificultades que encuentran los partidos para coordinar a sus facciones con el fin de lograr mayores incentivos para lograr la unidad partidaria (Leiras, 2007:66 y 67).

El trabajo de Leiras brinda una perspectiva comparada para el análisis de los modelos organizativos de las fuerzas peronistas y las no peronistas, sin embargo, no lleva a cabo un análisis en profundidad sobre las prácticas organizativas y sobre la faccionalización a nivel municipal en perspectiva comparada (tomando varios casos municipales en simultáneo). Desde ya que ese objetivo no era el perseguido por el autor, y tampoco por ello deja de ser otra de las obras que permitieron que surja esta investigación.

Por último, en un trabajo anterior (Galván, 2007) destacaba el comportamiento particular que revisten algunas facciones al interior del peronismo. La estrategia electoral de abandonar coyunturalmente las listas oficiales del partido y, pasada la elección, reincorporarse al mismo, ha generado situaciones particulares de competencia entre las facciones peronistas durante las elecciones generales por cargos nacionales.

Sin embargo, la principal carencia de ese trabajo, para el tema aquí estudiado, es que, justamente, focalizaba el análisis exclusivamente en las estrategias electorales de los dirigentes en competencia por cargos a nivel nacional y, sólo en algunos casos específicos, se analizaba el rol de distintos actores políticos (patrocinadores) que intervenían en la conformación de las listas partidarias, tanto en las del PJ oficial como las listas de disidentes.

Existe además un punto que ha sido más tratado por los medios de prensa que por la literatura especializada relacionado con el facciona-

lismo a nivel municipal. En particular, durante las elecciones generales del año 2007 el tema que cobró especial relevancia mediática, ha sido la expansión de las denominadas “listas colectoras”<sup>1</sup> en las elecciones de cargos municipales. Si bien los medios de prensa y los distintos periodistas que han escrito sobre ellas las han considerado meras herramientas de recolección de votos, podríamos preguntarnos si su presencia en los numerosos distritos en las que fueron utilizadas: ¿Respondió únicamente a una estrategia, planificada por el PJ central para sumar más votos peronistas?

De modo que, de la literatura mencionada, únicamente el trabajo de Leiras brinda un análisis abarcativo de las facciones peronistas y radicales. Uno de los puntos destacados dentro de sus hallazgos, es que el radicalismo presenta a partir del 2001 una marcada tendencia a la territorialización de sus facciones, recorriendo un camino similar al iniciado tiempo atrás por las facciones peronistas. Por otro lado, en su trabajo Levitsky destaca que ha realizado numerosas entrevistas a líderes de las Unidades Básicas en distintos municipios del conurbano para poder brindar una explicación sistemática sobre el funcionamiento del PJ a nivel municipal.

Los desafíos de este trabajo serán entonces brindar una mayor comprensión sobre: la organización informal descrita por Levitsky, los casos de enfrentamiento entre esas facciones (cada vez más territorializadas) en el radicalismo y en el peronismo a nivel municipal señalada por Leiras y sobre las estrategias de disidencia (en cuanto abandono de una facción de su partido y adopción de un sello “no oficial”, durante la elección general) en el nivel municipal.

## LAS PRÁCTICAS E INSTITUCIONES INFORMALES EN LA ORGANIZACIÓN PARTIDARIA

En el marco de esa pugna por mejorar las posiciones al interior del partido entre los dirigentes partidarios, se buscará una mayor comprensión sobre los mecanismos que moldean los procesos de nominación de candidaturas para los cargos a nivel municipal, sobre todo en lo que

atañe los aspectos “informales” (tal como es entendido en Helmke y Levitsky, 2003) que aparecen en el momento de armado de las listas partidarias.

Además de las agrupaciones del peronismo, que siendo facciones “informales” tienen una gran influencia en los armados organizativos partidarios, debe incorporarse al análisis la figura del “patrocinador” o *sponsor* que cada una de las facciones posee a nivel municipal. Si bien la figura del “patrocinador” fue creada por Panebianco (1982: 112) para explicar el rol que tienen algunos líderes o instituciones en la provisión de recursos e incentivos (materiales o simbólicos) en los partidos políticos, aquí se hará referencia al “patrocinador” exclusivamente para el nivel de la facción intrapartidaria a nivel municipal. De modo que se entenderá al “patrocinador” de las facciones en el nivel local, de la misma manera que Levitsky describe a los patrocinadores de las agrupaciones del PJ a nivel provincial (2005: 96).

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la hipótesis de Levitsky (2005:27) también sugiere que el Partido Justicialista tiende a presentar, en todos sus niveles, una institucionalización baja y una gran presencia de prácticas informales en su modelo organizativo, lo que deriva en *un nivel elevado de faccionalismo interno*. Mientras que, por el contrario, los partidos “no peronistas” presentarían una institucionalización elevada y un importante nivel de formalización en sus prácticas organizativas y procedimientos, como así también un nivel más bajo de facciones internas en relación a las peronistas.

De modo que, desde su perspectiva, a nivel municipal los enfoques actuales esperarán que los aspectos informales de la organización partidaria se presenten en las fuerzas políticas peronistas antes que en las “no peronistas”. Pero también la presencia de “patrocinadores” y de altos niveles de faccionalismo, serán más previsibles en las fuerzas peronistas, frente a las prácticas más próximas a lo que rezan las cartas orgánicas, previstas para las fuerzas “no peronistas”. Puede sostenerse, a raíz de esos postulados, que siguiendo ese modelo de análisis, debería existir una especie de ligazón entre informalidad, elevada faccionalización y origen peronista, por un lado, y formalidad, baja faccionalización y origen “no peronista”, por otro.

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN PROPUESTA PARA LOS CASOS A NIVEL MUNICIPAL

Como ya ha sido expuesto en la hipótesis, este trabajo apunta a probar que los subgrupos o facciones partidarias a nivel municipal tenderán a mostrar determinadas estrategias organizativas y diversos niveles de faccionalismo, de acuerdo a los niveles de recursos organizativos que logren antes que en función de su color partidario. Justamente, según Bettcher, una de las principales características de las facciones es la de poseer importantes recursos organizativos, los que son utilizados por sus miembros para escalar posiciones dentro del partido en el cual se encuentran (Bettcher, 2005:344). Siguiendo ese mismo postulado, es que podría plantearse que al triunfar la UCR en numerosas elecciones a nivel municipal, sus facciones han accedido a recursos organizativos (provistos por la ocupación efectiva de cargos), tales como intendencias y bancas de concejales y que, por ende, sus facciones mostraron prácticas similares a las del peronismo. De modo que en los casos analizados de municipios en manos de líderes “no peronistas”, deberá prestarse particular atención a los niveles de faccionalismo y a las prácticas organizativas informales que se pudieran encontrar.

Asimismo, en esos distritos donde el PJ ha sido derrotado a nivel municipal y, consecuentemente, se encuentra en la oposición, todavía tiende a poseer rasgos organizativos similares a los que presenta cuando está en el poder. La presencia de facciones relevantes, más allá de no contar con los recursos de poder municipal, se daría porque el PJ está dotado de múltiples fuentes de recursos organizativos, ya que es un partido habitualmente “ganador” en los cargos de niveles provinciales y nacionales. De modo que, la posibilidad de que existan “patrocinadores”, que envíen recursos organizativos al nivel local del partido, promoviendo allí la competencia entre sus facciones, hace que sea más factible un elevado nivel de faccionalismo a pesar de que se encontraran en el poder en el municipio. Esa posición, de obtención de múltiples recursos de financiamiento, es más difícil de lograr para los partidos “no peronistas”, alejados generalmente de las grandes fuentes de recursos organizativos.

De hecho, se ha observado que los partidos “no peronistas” en la oposición, lejos de tener al faccionalismo como escollo organizacional, se han encontrado con grandes inconvenientes para sustentar su propia supervivencia. Es decir, que su principal problema es el de reunir los recursos organizativos que les permitan mantener las bases mínimas de la organización partidaria.

En resumen, la literatura ha sostenido en rasgos generales que: 1) los partidos “no peronistas” tienen a mostrar procedimientos formales mientras que los peronistas muestran prácticas informales y 2) que la faccionalización del nivel municipal es más esperable en el peronismo y también es producida artificialmente por una estrategia definida del PJ central para generar más listas que capten votos peronistas.

Como ya se ha adelantado en la introducción, la hipótesis principal de este trabajo sostiene que: cuando los partidos “no peronistas” se encuentran en el gobierno (a nivel municipal) las semejanzas organizacionales con el peronismo se acrecientan. Y, a su vez, como se observará en los casos analizados, que los niveles de faccionalismo y de informalidad en las prácticas organizativas de un partido parecen estar más determinados por el acceso a recursos organizativos antes que por su color partidario, ya fuera peronista o “no peronista”.

A partir de este estado de situación, además de la hipótesis principal, pueden trabajarse dos hipótesis auxiliares, desprendidas de los elementos de análisis antes expuestos. La primera de ellas es que: *los partidos de origen peronista que se encuentran en el poder presentarán un grado levemente mayor de informalidad y faccionalismo que los partidos de origen peronista en la oposición.* Mientras que en la segunda se sostendrá que: *los partidos “no peronistas” que se encuentren en la oposición a nivel municipal, tendrán muchas más dificultades para mantener sus organizaciones partidarias que los partidos de origen peronista en igual situación.*

A continuación, se presentan los datos obtenidos en cada uno de los casos analizados a través de la investigación de campo. El proceso de la investigación ha incluido entrevistas en profundidad a diversos dirigentes y militantes de los partidos políticos a nivel municipal. Con el

objetivo de facilitar la lectura, se han ordenado los casos de la siguiente manera: en primer lugar, se van a cotejar los casos en los que el peronismo se encuentra en el poder a nivel local, siendo analizados los municipios de San Miguel, Lanús y Quilmes en la Provincia de Buenos Aires. Y, en segundo lugar, se van a exponer los casos en los que hay partidos “no peronistas” en el poder a nivel local, siendo analizados los municipios de Alta Gracia en la Provincia de Córdoba y de Bragado en el interior de la Provincia de Buenos Aires.

## EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL

San Miguel es uno de los partidos más extensos de la provincia de Buenos Aires y ha estado bajo administraciones de origen peronista desde su creación como municipio (el 20 de octubre de 1994). Su actividad comercial produce una cifra cercana a los 450 millones de pesos por mes, lo cual genera importantes fuentes de trabajo. Asimismo posee un Parque Industrial de gran crecimiento junto a una pujante actividad bancaria y financiera. Sin embargo, frente a ese panorama promisorio se presenta, en el mismo partido, una alta tasa de inseguridad que convierte al municipio en uno de los más inseguros de la provincia de Buenos Aires y una realidad que muestra un gran porcentaje de los vecinos del municipio en situación de carencia de servicios de infraestructura adecuados (tales como agua, cloacas, alumbrados, asfaltos, etc.).

Tanto por los aspectos positivos como por los negativos, es posible prever que la movilización política y la necesidad de articular demandas sociales insatisfechas en el distrito sean elevadas. Los partidos políticos se encuentran pugnando por un municipio poderoso en recursos (votos, recaudación, posibilidad de implementación de políticas públicas) pero también imprevisible a la hora de ser administrado, dada la gran cantidad de desafíos que presenta.

Como se ha dicho, San Miguel tuvo gobiernos provenientes del peronismo desde sus inicios, lo que hace esperar que ese partido sea el más desarrollado en recursos organizativos. En particular, en San Mi-

guel se encuentra firmemente asentada una facción del PJ denominada Frente Popular Bonaerense (FREPOBO) dirigida por Aldo Rico, extendida a nivel provincial en el 2003 y sin listas de esa fuerza en el distrito (ya fuera con esa misma denominación o con una similar) en el 2007.

En paralelo al aparato político del ex Frepobo, se presentaron en el municipio numerosas facciones partidarias de origen peronista y ligadas a los símbolos más tradicionales del PJ, contando además con el aval de dirigentes del oficialismo en otros niveles de Gobierno. Una de ellas, fue la avalada por el candidato a Diputado Provincial del Frente Para la Victoria, Franco La Porta, cuya agrupación obtuvo la victoria en los comisiones municipales del 2007, accediendo a la intendencia Joaquín de la Torre.

Con menos poder electoral que los grupos peronistas en pugna, el partido radical se ha presentado como el partido “no peronista” más relevante del distrito hasta el 2005, dado que en los comicios del 2007 fue superado por ARI y PRO. De todos modos, el caudal de votos que la UCR había obtenido en las elecciones de 2003 y 2005 había sido ya demasiado escaso y no era ya considerado como oposición sustancial.

TABLA 1

Aspectos generales organizativos de los partidos en San Miguel

	PJ – FPV – Partidos K – Frepobo	UCR
Cantidad de locales declarados	30 (aprox.)	1
Cantidad de afiliados declarados por los dirigentes partidarios	29.210	17.000
Roles informales de contacto territorial	Punteros barriales, roles en clubes y centros vecinales	Referentes barriales
Mecanismo de nominación declarado	Internas abiertas	Internas abiertas acuerdo de cúpula
Faccionalismo partidario	Alto	Bajo
Existe un patrocinador de facciones de mayor escala (provincial – nacional)	No	No

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas con dirigentes municipales y locales.

En cuanto a los aspectos organizativos, el partido radical del distrito ha privilegiado una burocratización formal. Debido a su situación electoral e institucional, no ha accedido a recursos suficientes para mantener adecuadamente su comité ni para entrar en grandes gastos de campaña. Si bien sus dirigentes declaran tener numerosos punteros barriales, no cuentan con la capacidad de desarrollar estrategias exitosas de movilización de recursos electorales en torno a ellos. Dado que es un grupo muy reducido el que maneja el partido, no han surgido facciones organizadas ni grupos antagónicos entre ellos. En la Tabla 1 pueden observarse los aspectos organizativos más relevantes de las principales fuerzas peronistas y “no peronistas” de San Miguel.

En las facciones peronistas la situación es completamente diferente. Como claro indicador del alto nivel de faccionalismo del partido a nivel municipal, pueden observarse los datos electorales del 2003 (Ver Tabla 2). En aquella elección presentaron tres listas separadas de fuerzas peronistas, sin embargo la mayoría de ellas recién se sumaron al proyecto del Presidente Kirchner desde el 2005, y compitieron entre sí por los cargos de intendente y de concejal en 2007, pero llevando entonces los mismos candidatos a cargos provinciales y nacionales.

En el 2003 las tres fuerzas de origen peronista concentraron más del 75% de los votos y el 100% de los puestos en juego en la elección, para cargos municipales (Intendente y Concejales). Sumado a ese escenario electoral se presentan las sucesivas gestiones peronistas en el orden provincial desde 1987, facilitando la tarea de comprender la ausencia de opciones “no peronistas” sustanciales en el distrito. De modo que las fuerzas opositoras no acceden a cargos y a recursos que les permitan ampliar su estructura organizativa y así intentar mejorar su desempeño electoral.



TABLA 2  
Resultados de las elecciones para Intendente en San Miguel (año 2003)

Denominación oficial de la lista	Votos	%Votos	Cargos	%Cargos
1 - AL. FTE. POPULAR BONAERENSE (FREPOBO)	46.961	43,61	8	66,67
2 - PARTIDO JUSTICIALISTA	32.082	29,79	4	33,33
3 - FUERZA K PARA LA VICTORIA	4.348	4,04	0	0,00

**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos provistos por la Junta electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Todos los dirigentes entrevistados en el distrito coinciden en la gran asimetría de recursos organizativos que existe entre las facciones peronistas y los grupos políticos “no peronistas”. El poder de acceso a recursos para la asistencia social junto a la distribución de incentivos selectivos entre los militantes, es claramente superior en el peronismo respecto al mostrado en las demás fuerzas partidarias del distrito.

## EL MUNICIPIO DE LANÚS

Al igual que San Miguel, Lanús es otro de los poderosos enclaves electorales peronistas que se encuentran en el conurbano bonaerense. Su caudal electoral es relevante no sólo por la obtención de la intendencia, sino también por la fuerza electoral que genera y lo convierte en un peldaño clave hacia cargos provinciales e inclusive, nacionales.

La principal fuerza de oposición, en el período estudiado, en Lanús era el peronismo disidente al PJ oficial. Sin dudas, la raíz de esta situación “anómala”, en la que un partido “produce y forma” a los dirigentes que se-

rán su propia y principal oposición, radica el hecho de que el Intendente de Lanús no impulsó en ningún momento una renovación profunda de los cuadros de dirigentes del distrito. Su estadía en el poder municipal, en forma ininterrumpida (salvo por el gobierno de facto) desde 1973, había hecho de Manuel Quindimil uno de los líderes municipales más difíciles de desafiar en el peronismo y de desbancar en su distrito.

Las opciones ligadas a la nueva política, tales como el ARI o RECREAR casi no han tenido presencia significativa en el distrito durante el período estudiado y sus representantes han manifestado notables carencias de recursos materiales e institucionales. La principal coincidencia con el caso de San Miguel se presenta en que los ex miembros del radicalismo son quienes intentaron emigrar hacia nuevas agrupaciones partidarias (ARI o RECREAR). A su vez, el radicalismo desde las elecciones del 2003 ha carecido de toda representación en el Concejo Deliberante municipal, quedando también relegado a una situación cercana a la inexistencia plena.

TABLA 3

Aspectos generales organizativos de los partidos en Lanús

	PJ	FPV-PV
Cantidad de locales declarados	Sin datos (pero hay un número elevado)	Un local oficial, más otros eventuales para elecciones.
Cantidad de afiliados declarados por los dirigentes partidarios	Sin datos.	Sin datos. (creación reciente)
Roles informales de contacto territorial	Punteros barriales, asistencia directa en barrios marginales.	Reclutamiento de cuerpos técnicos y filiación de miembros de ONG y grupos sociales.
Mecanismo de nominación declarado	Acuerdos de cúpula.	Internas abiertas – acuerdo de cúpula.
Existe un patrocinador de facciones de mayor escala (provincial/nacional)	NO	SI
Faccionalismo partidario	Bajo	Medio

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas con dirigentes municipales y locales.

En la Tabla 3 se exponen los principales partidos que se encuentran a nivel municipal en Lanús, por un lado el PJ oficial y, por otro, su facción disidente: el Frente para la Victoria (2005) o Partido de la Victoria (2007). Si bien los cuadros de dirigentes que conformaron ambas formaciones partidarias tienen el mismo origen (peronista) muchos aspectos organizacionales de ambos son diferentes. A diferencia de San Miguel y Quilmes no ha sido posible estudiar el funcionamiento de la UCR en Lanús dada la imposibilidad de dar con los dirigentes del partido en el distrito.

El PJ local dirigido por Quindimil presentó una estructura fuertemente piramidal y una gran presencia de mecanismos o reglas informales de funcionamiento en torno a su líder. Tanto la confección de las listas de concejales, como la promoción de dirigentes del distrito a candidaturas por cargos de diputados o senadores provinciales debían contar con el aval del intendente, líder del PJ oficial. Esto también produjo que el grado de dispersión faccional sea notablemente bajo en el partido dada la casi imposibilidad de debate interno.

En cambio, en el Partido de la Victoria se ha observado un funcionamiento notablemente diferente respecto de los procesos de nominación del PJ oficial. En algunos casos se llevaron a cabo internas abiertas y, en su mayoría, sus miembros han contado con algunos patrocinadores de mayor rango para sus facciones. Los patrocinadores de los dirigentes de estas facciones se encontraban enfrentados al líder del PJ local, y también contaban con acceso a recursos organizativos claves (cargos políticos en el nivel legislativo provincial y nacional. Como sistema de reclutamiento y de promoción de su plataforma, buscaron evitar las figuras partidarias oficiales del PJ ligadas al intendente (salvo en las reuniones exclusivas de dirigentes partidarios donde toda la liturgia peronista reaparecía a pleno) y hasta conformaron una Organización No Gubernamental (ONG) con el objetivo de acercarse a los jóvenes profesionales y técnicos del distrito, que se habían alejado de la política y del oficialismo.

En las elecciones generales del 2007, el Partido de la Victoria (PV) desplazó al intendente Quindimil, líder del PJ oficial, del poder. Sin em-

bargo, luego de las elecciones y una vez comenzado el proceso de reorganización a nivel nacional del PJ, tanto Quindimil como su sucesor, el disidente Darío Díaz Pérez podrían formar parte de la misma lista de Congresales bonaerenses del PJ, dada la “amnistía general” que recibieron los afiliados del partido que compitieron en otras listas<sup>2</sup>.

## EL MUNICIPIO DE QUILMES

Según datos del INDEC del 2001, la población de Quilmes superaba ese año los 230.000 habitantes. Al igual que en San Miguel, Quilmes presenta un polo industrial y comercial muy pujante, pero cuenta además con un polo turístico incipiente cercano a la histórica Cervecería (homónima al municipio) fundada en el año 1888.

Quilmes se ha consolidado desde 1987 como un bastión electoral peronista. Salvo por las excepciones de 1997 y 1999, en las que triunfaron las listas de la Alianza, el PJ no perdió ninguna elección desde aquél año hasta el 2007. Los radicales que estuvieron en el poder tanto en 1983 como en 1999, no han vuelto a obtener cargos electivos en el municipio desde el 2001. En este sentido, Quilmes repite muchas de las experiencias típicas de los municipios del Gran Buenos Aires.

Han sido intendentes de este distrito líderes peronistas de relevancia nacional, tales como el ex Presidente de la Nación (interino) Eduardo Camaño y Aníbal Fernández, Ministro del Interior durante la Presidencia de Néstor Kirchner.

Sergio Villordo quien fue electo intendente para el período 2003 – 2007, no dudó en mostrar su proximidad y alineamiento partidario con el Ministro Fernández para los comicios del año 2007. Sin embargo, otra facción peronista, liderada por Francisco Gutierrez (Polo Social), proveniente del sindicalismo peronista, derrotó a Villordo cuando éste buscaba su reelección en la intendencia (con el apoyo del ministro) en las elecciones de octubre de ese año.

Dada la similitud en escasez de recursos de los partidos “no peronistas” locales y con el objetivo de buscar mayor homogeneidad en la comparación de casos se investigó, al igual que en San Miguel, a la UCR. En

Quilmes los radicales dejaron de aplicar procedimientos formales de internas abiertas desde el 2001 y, frecuentemente, han optado por mecanismos de acuerdo de cúpula y de listas únicas para resolver sus problemas de nominación. Asimismo, declaran haber implantado algunas reglas informales para la nominación y el orden de lista a nivel municipal, por ejemplo: nombrar candidato a intendente en la elección siguiente, a quien encabezó la lista de concejales de la elección anterior.

Pero más allá de los mecanismos informales y la carencia de cargos desde 2003, sus miembros se muestran fieles a la estructura vertical del partido y declaran no desafiar los ordenamientos de la cúpula partidaria, tanto en el orden provincial como en el nacional. Que existan facciones radicales en pugna en el distrito es algo poco frecuente, sobre todo dado su escaso número. Una gran cantidad de adherentes y simpatizantes radicales abandonaron sus filas en los últimos años, facilitando las listas únicas, los acuerdos y la escasez de disidencias.

La principal diferencia que divide el caso de Quilmes con el de Lanús y San Miguel es que en este municipio la UCR obtuvo en dos ocasiones la intendencia. Ello muestra que los votantes quilmeños son más proclives a acompañar los cambios de humor nacional, tal como suele suceder con los votantes de grandes centros urbanos como la Capital Federal, Rosario o Córdoba Capital.

TABLA 4

## Aspectos generales organizativos de los partidos en Quilmes

	FPV / Polo Social	UCR
Cantidad de locales declarados	Sin datos (elevado), al menos uno por localidad y más en época electoral	1 oficial de distrito y 5 ateneos. (Había 60 antes de 2001)
Cantidad de afiliados declarados por los dirigentes partidarios	Sin datos, declaran que la afiliación formal ya no se utiliza	58.000 formalmente inscriptos y 10.000 efectivos (aprox.)
Roles informales de contacto territorial	Punteros barriales, asistencia directa en barrios marginales	Acción barrial limitada
Mecanismo de nominación declarado	Acuerdos de cúpula	Internas abiertas-acuerdos de cúpula y reglas informales
Existe un patrocinador de facciones de mayor escala (provincial-nacional)	Sí	No
Faccionalismo partidario	Alto	Bajo

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas con dirigentes municipales y locales.

Debe destacarse una similitud curiosa con el caso de Lanús. Es muy probable que ambos líderes peronistas locales, Gutierrez y Villordo, también formen parte de la misma lista de los 246 congresales del PJ durante su proceso de reorganización en 2008<sup>3</sup>. Todos aspectos que tienden a resaltar que sus fuerzas políticas son en realidad facciones internas del peronismo, antes que partidos claramente diferenciados entre sí.

Por último, debe destacarse un factor común en las facciones peronistas del distrito. Tanto el grupo cercano al intendente (Villordo) como el sector de dirigentes del Polo Social (cercano a Gutiérrez), han mostrado la presencia de facciones patrocinadas por líderes de mayor rango partidario. Sea por ministros nacionales (como el entonces Ministro del Interior, Aníbal Fernández) o por diputados nacionales y provinciales, las facciones han tenido un claro acceso a recursos or-

ganizativos, y de no existir aquellos sponsors, les hubieran estado vedados.

## COMPARACIÓN DE LOS CASOS ANALIZADOS DE PERONISMO EN EL PODER

Los casos de Quilmes, San Miguel y Lanús presentan a dirigentes del peronismo ocupando la intendencia poseen algunas variables comunes importantes. En los tres casos el faccionalismo al interior del peronismo es elevado. El caso extremo es el del municipio de Lanús en el que un partido de origen peronista se ha encontrado como principal opositor al PJ. Formados en gran parte por disidentes, provenientes del oficialismo peronista, el Frente para la Victoria en 2005 y el Partido de la Victoria en 2007, compitieron contra su propio partido de origen en ambos comicios.

Los partidos conformados por facciones peronistas concentraron más del 58% de los votos en Lanús, más del 55% en Quilmes y más del 50% en San Miguel en las elecciones de octubre de 2007. En esos mismos comicios la UCR no obtuvo más del 5% de los votos ni pasó del quinto lugar en alguno de esos tres distritos (Ver Cuadro 1).

### CUADRO 1

Porcentaje de votos de facciones peronista por distrito	
Quilmes	55,14%
Lanús	58,91%
San Miguel	53,14%
Porcentaje de votos de UCR por distrito	
Quilmes	3,69%
Lanús	4,19%
San Miguel	3,83%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Junta electoral de la Provincia de Buenos Aires, también publicados en: <http://www.buenosaires2007.gov.ar/inicio.htm> (visto el 27 de noviembre de 2007).

En el caso de Lanús la intendencia no ha vivido alternancias, desde el retorno a la democracia hasta 2007 hubo líderes peronistas en el poder, en el caso de Lanús, fue el propio caudillo Manuel Quindimil. La principal amenaza de alternancia, como finalmente ocurrió, provino de sus propias filas, siendo un importante grupo de dirigentes disidentes aunque con fuerte identidad peronista, los que armaron el Frente para la Victoria en 2005 y el Partido para la Victoria en 2007. Un dato relevante es que los principales patrocinadores de esa facción disidente del peronismo ocupaban cargos legislativos provinciales (Darío Díaz Pérez intendente electo, era entonces Diputado Provincial) o nacionales (José Pampuro, era entonces Senador Nacional).

De las entrevistas realizadas a los dirigentes de la Unión Cívica Radical en los tres municipios se desprenden algunas conclusiones interesantes. Uno de los denominadores comunes se encuentra en el atraso del radicalismo en recursos institucionales y organizativos en los tres casos. Esa fuerza no obtuvo concejales desde 2003 en ninguno de los tres distritos, y tampoco logró mantener a muchas de sus facciones, o grupos de militantes, que terminaron abandonando el partido en la búsqueda de opciones “no peronistas” más votadas como Afirmación por una República de Iguales (ARI) de Elisa Carrió, de Unión Pro de Francisco de Narváez y Jorge Macri o de RECREAR de Ricardo López Murphy. También se evidenció una notable merma de las oficinas de comités del partido radical. En muchos municipios, inclusive, se declaró que han tenido que cerrar o abandonar los locales por falta de fondos para mantenerlos. En todos los casos, los dirigentes consultados coinciden en que tal fenómeno se agudizó desde la crisis del 2001.

Hasta aquí se ha presentado la visión más conocida de la historia, que es la realidad de numerosos municipios del conurbano bonaerense. Pero ¿qué sucede cuando el radicalismo gobierna? ¿Cambian en forma significativa los patrones organizativos de ambos partidos? ¿Se producen alteraciones en el ámbito de sus grupos partidarios internos cuando los recursos de poder están manejados por otro partido? Los municipios de Alta Gracia, en la Provincia de Córdoba y de Bragado,



en la Provincia de Buenos Aires son casos testigos para responder a esos interrogantes.

## EL MUNICIPIO DE ALTA GRACIA

La ciudad de Alta gracia se encuentra ubicada en el Valle de Paravachasca, al pie de las Sierras Chicas y a unos 30 kilómetros de la capital cordobesa. Se destaca por ser la ciudad cabecera del Departamento Santa María y de la homónima comunidad regional. También puede mencionarse, para tener una noción de la importancia relevita electoral del municipio, que Alta Gracia actualmente cuenta con una población aproximada de 50.000 habitantes.

Entre los principales rubros de actividad económica, el Municipio cuenta con un sector industrial más bien desarrollado en lo referido a producción gastronómica, autopartista y textil, junto a otras de menor relevancia (fábricas de muebles, químicos, manufacturas, mármol, etc.). Por otra parte, en los últimos años, se ha dado un notable crecimiento de la actividad turística, fomentado especialmente desde el Gobierno de la Provincia, a través de diversas inversiones en infraestructura hotelera y en la industria del juego legal.

En la localidad existen numerosas Organizaciones No Gubernamentales - ONG tales como CEDER, CRECER, TALITA CUM, etc., además de contar con varios Centros Vecinales (al menos uno por barrio de la ciudad) y cooperativas tales como Paravachasca y COSAG. Todos estos emprendimientos destinados a lograr una mejor articulación de las demandas de los vecinos y a una más sólida organización de los grupos sociales, demuestran la gran voluntad de participación política de los vecinos de Alta Gracia.

En lo que respecta a su vida política partidaria, la ciudad ha contado históricamente con dos partidos principales en la pelea por la intendencia: la UCR y el PJ. En algunos comicios, se ha observado la aparición de terceros partidos generalmente efímeros, y de marcada índole vecinalista. Ese fenómeno se registró, por ejemplo, en las elec-

ciones municipales del año 2003 cuando se conformó el Partido Vecinalista (liderado por Enri Pincirolli) quien intentó obtener el patrocinio del “Partido Nuevo” de Luis Juez, que había ganado la intendencia cordobesa en aquel año. Para los comicios de 2007, también se conformó un partido vecinalista denominado NUPAS (Nuevo Partido de Acción Solidaria). El mismo estuvo liderado por Julia Elías. Sin embargo, la base de la competencia por los cargos relevantes, se reduce la pugna del bipartidismo tradicional: UCR – PJ.

TABLA 5

Aspectos generales organizativos de los partidos en Alta Gracia

	U.C.R.	PJ – UPC
Cantidad de locales declarados	1	4 (período electoral)
Cantidad de afiliados declarados por los dirigentes partidarios	2.000 (aproximado)	3.000 (aproximado)
Roles informales de contacto territorial	Punteros barriales. Prácticas clientelares y de asistencia directa.	Punteros barriales. Prácticas clientelares y de asistencia directa.
Mecanismo de nominación declarado	Elecciones internas semiabiertas – acuerdos de cúpula.	Elecciones internas semiabiertas.
Faccionalismo partidario	Elevado	Medio
Existe un patrocinador de facciones de mayor escala (provincial-nacional)	No	Sí

**Fuente** elaboración propia en base a entrevistas con dirigentes municipales y locales.

Tal como se observa en la Tabla 5, el faccionalismo de la UCR de Alta Gracia es particularmente elevado, de hecho se han podido individualizar al menos siete facciones de relevancia: Fuerza Renovadora (liderada por el propio intendente Mario Bonfigli), Amadeo Sabatini (Oscar Tissot y Omar Allende), Ateneo Arturo Illia (Audino Vagni y Lito Diaz), Ateneo Leandro Alem, Renovación y Cambio (Eduardo Luppi), Sector interno (Martín Nuñez y Miguel García) y Sector interno (González Grima).

Ante tal grado de dispersión de sus facciones, y disponiendo cada una de recursos organizativos relativamente autónomos, el radicalismo tuvo que apelar a una estrategia mixta de internas semi-abiertas (en las que no pueden votar afiliados a otros partidos) junto con la realización de acuerdos de cúpula, en su mayoría informales, para la conformación de las listas de concejales y de candidatos a intendente en el período analizado.

Por otra parte, en el PJ que es la principal oposición a nivel municipal, se encontraron dos grandes facciones: una de ellas se encontraba liderada por Jorge Nahal, mientras que la segunda era encabezada por Enrique Garay. Ambas facciones decidieron apelar a un mecanismo formal para resolver su medición de sus fuerzas, a través de la realización de internas semi-abiertas, en las que resultó electo candidato a Intendente Jorge Nahal. Para la conformación de las listas de Concejales, en cambio, reaparecieron matices mucho más próximos a la informalidad tradicional evidenciada en el PJ en otros niveles de gobierno (acuerdos de cúpula).

Durante los períodos que llevan al frente de la gestión municipal, los dirigentes radicales han admitido haber utilizado numerosas prácticas informales para la estructuración de la organización partidaria. Por ejemplo, declararon haber comprado bolsones de comida, medicamentos, vestimentas, etc., para los sectores más necesitados, con el objetivo de que sus punteros barriales puedan brindar incentivos selectivos particulares a los habitantes de sus zonas de influencia. También afirmaron haber llevado a cabo acuerdos con distintas agrupaciones de simpatizantes de equipos de fútbol (como Belgrano de Cór-

doba, Talleres de Córdoba, etc.) que, a cambio de votos y participación en mítines políticos, fueron beneficiados con inscripciones y otros pagos colaterales. De todos modos, según surge de las entrevistas, la práctica más extendida fue la de repartir bolsones con provisiones, como práctica de organización informal y de extensión de las redes partidarias.

Al igual que los radicales, los candidatos del PJ también realizaron acuerdos con agrupaciones deportivas, canjeando distintas cantidades de votos a cambio de beneficio particulares (afiliaciones pagas hacia un club, pasajes para viajes del club cuando juega de visitante, bombos, etc.). De modo que al pertenecer a una agrupación, cuya línea tiene conexiones supra-locales, se terminó por favorecer mucho a los dirigentes a la hora de contar con recursos suficientes para disponer de esa ayuda asistencial, a cambio de votos. Sin embargo, y en contra de lo que sucede en las disputas entre dirigentes peronistas por cargos nacionales, a la hora de realizar la conformación de las listas, el nivel parejo de fuerzas entre las facciones tuvo que ser decidido por el formal mecanismo de realización de comicios internos.

## EL MUNICIPIO DE BRAGADO

El Municipio de Bragado está ubicado en el centro noroeste de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con una infraestructura de servicios relevante y con una aceptable calidad de vida en sus asentamientos urbanos. A su vez, dispone de una elevada producción agropecuaria e industrial, y de una creciente potencialidad turística y comercial. El distrito, goza además de una gran conexión con los principales centros urbanos, a través de las rutas Nacional 5 y Provincial 46 Bragado se vincula con Buenos Aires (150 Km.), Rosario (300 Km.) y La Plata (300 Km.).

Desde 1983, el sistema político de la ciudad de Bragado fue caracterizado como un sistema bipartidista. La disputa por el poder siem-

pre estuvo determinada por la tradicional competencia entre el peronismo (con diferentes denominaciones o etiquetas dependiendo de cada elección) y la Unión Cívica Radical. También han existido otros partidos políticos en competencia, pero con poca relevancia electoral. Los dos partidos tradicionales han ocupado históricamente los principales cargos electivos.

Desde 1991 hasta el 2007 el gobierno municipal estuvo en manos de la UCR, bajo las intendencias de Ernesto Figueras (1991 a 1995) y del Intendente Orlando Costa (1995 a 2007). Erigiéndose el radicalismo en una fuerza partidaria dotada de numerosos recursos organizativos a nivel local para distribuir entre sus militantes y dirigentes.

El Frente para la Victoria del municipio tuvo avales de los sectores oficialistas del peronismo, o sea de los más cercanos al entonces Presidente Néstor Kirchner. Para las elecciones del 2007 se promovió la candidatura a intendente del distrito del senador provincial del PJ Aldo San Pedro, quien finalmente se quedó con el triunfo electoral en esos comicios.

Uno de los datos salientes de la Tabla 6, es el de la apelación a prácticas informales por parte de la UCR. En particular sobresale el día del “asado partidario”, que es un día en el que concurren los militantes y dirigentes de todas las localidades del partido a debatir diversos temas de la organización partidaria. Allí se presentaban todos los miembros del partido ocupando cargos municipales (desde el intendente hasta el último consejero escolar), las autoridades locales del partido, la juventud radical y también los más antiguos dirigentes.

Aunque esa reunión no estuviera contemplada en ninguna carta orgánica o estatuto partidario, ya que es una práctica meramente informal, se había transformado en un punto de reunión clave para definir los pasos estratégicos a seguir por el partido en el nivel local y para facilitar los canales de comunicación verticales en el partido.

Cabe resaltar también, en sintonía con lo analizado en el caso de Alta Gracia, que en el caso de Bragado se ha presentado un radicalismo en el poder, altamente faccionalizado, con numerosos internos

grupos deseosos de mejorar sus posiciones al interior del partido. Y también, se vuelve a presentar la situación de ausencia de patrocinadores supra-locales de la UCR avalando a esas distintas facciones para lograr influencias y mejoras en el poder relativo de algunas de ellas.

TABLA 6

Aspectos generales organizativos de los partidos en Bragado

	U.C.R.	PJ - FPV
Cantidad de locales declarados	4	8
Cantidad de afiliados declarados por los dirigentes partidarios	3.751	Sin datos.
Roles informales de contacto territorial	“Asados partidarios” para militantes y afiliados.	Centros de estudios, atención al público en los locales y políticas de asistencia social directa a sectores carenciados.
Mecanismo de nominación declarado	Elecciones internas abiertas.	Formalmente: elecciones internas abiertas en el FPV y cerradas o acuerdo de cúpula en el PJ.
Faccionalismo partidario	Medio	Medio
Existe un patrocinador de facciones de mayor escala (provincial-nacional)	No	Sí

**Fuente** elaboración propia en base a entrevistas con dirigentes municipales y locales.

Las facciones peronistas del distrito del PJ oficial y del Frente para la Victoria (FPV), contaron con diversos recursos provenientes en su mayoría de niveles supra-locales del partido. Sin embargo, a pesar de la

fuerte candidatura de Aldo San Pedro, las internas y los alineamientos partidos de ambas corrientes (PJ y FPV) fueron muy prolongadas, terminando por demorar un largo tiempo el proceso de negociación antes de proclamar una lista que unificara al voto peronista.

Dos aspectos interesantes para destacar en el comportamiento de las facciones peronistas en el distrito son: primero que tendieron a apelar a reglas más formales para la nominación de los cargos que los radicales y, en segundo lugar, que mantuvieron sus niveles de enfrentamiento, a pesar de no se encontrarse en el gobierno a nivel local.

#### COMPARACIÓN DE LOS CASOS ANALIZADOS DE PARTIDOS “NO PERONISTAS” EN EL PODER

En los municipios de Alta Gracia y Bragado, se encontraban gobernados por intendentes de origen radical durante el período de la investigación. La UCR en ambos municipios se ha mostrado como un partido fuerte, y se ha comprobado la existencia de importantes facciones de dirigentes radicales compitiendo (a través de internas semiabiertas y de otros mecanismos) por mejorar sus posiciones de poder en su interior. En Bragado, la pugna se ha encontrado más controlada y canalizada institucionalmente en un nivel levemente mayor al de Alta Gracia, tanto por la aparición de mecanismos informales más frecuentes (asados partidarios) como por la apelación a mecanismos formales cuando los primeros no son suficientes (realización de internas abiertas de conformación de listas).

El peronismo en ambos municipios, sin embargo, no se ha mostrado unificado bajo liderazgos indiscutidos sino que, en ambos casos, presentó divisiones. En Alta Gracia ambas facciones concurren a internas, recurriendo a todo tipo de mecanismos informales de reclutamiento y de obtención de votos. Sin embargo, pasada la elección interna, la facción triunfadora terminó contando con el total apoyo de la derrotada que respetó el veredicto formal de las urnas y, por ende, no hubo listas de candidatos por fuera del partido. En lo que respecta a los candidatos a intendente del PJ local, se ha observado que, al menos en las

dos últimas elecciones internas (en los años 2003 y 2007), la fórmula triunfadora fue aquella que contaba con el patrocinio del Gobernador de la Provincia de Córdoba.

En el caso de Bragado la división de las facciones peronistas terminó por resolverse más cerca del plazo dispuesto por la justicia electoral para la presentación de las listas. Finalmente con todo el apoyo peronista unificado, el candidato del Frente para la Victoria, Aldo San Pedro, logró la victoria en los comicios del 2007 sobre el candidato radical, contando con un aporte significativo de recursos organizativos de sus patrocinadores.

En resumen, en los dos casos municipales del peronismo en la oposición, fue notoria la presencia de patrocinadores de facciones municipales, que tenían su base de poder en: niveles superiores del partido o del gobierno, en organizaciones sindicales o en organizaciones sociales. En el caso de Bragado, las bases de poder institucionales de Aldo San Pedro provienen de un antiguo núcleo de dirigentes duhaldistas que luego trabajaron con el Frente para la Victoria. Mientras que en el caso de Alta Gracia, el candidato a la Intendencia del peronismo en los comicios 2007, Jorge Nahal, tampoco ocultó los apoyos institucionales recibidos del propio Gobernador provincial.

Lo que revisten los casos de los partidos “no peronistas” en el gobierno es que el acceso a recursos institucionales de poder ha mantenido viva su estructura partidaria, compitiendo contra fuerzas partidarias de origen peronista que, gracias al carácter “anidado” del juego político partidario (Leiras, 2007) obtienen recursos para sus facciones de patrocinadores supra-locales que les permiten subsistir, darse pelea interna y dar también pelea electoral al partido “no peronista” en el gobierno.

Por una cuestión de honestidad intelectual en este punto del análisis debe mencionarse que una de las principales limitaciones de este trabajo es que los cinco casos municipales fueron estudiados en provincias que tenían un gobernador peronista y, también, bajo el mandato de un Presidente peronista. Sin embargo, la gran tradición de voto radical en Córdoba, como así también la gran cantidad de municipios bonaerenses, alejados del conurbano, que repiten un bipartidismo (UCR – PJ) ca-



si perfecto, nos hablan de casos en los que los partidos radicales cuentan con numerosos recursos organizativos próximos territorialmente a ellos, similares a los que se presentan en las provincias con gobiernos radicales. De todos modos, la carencia analítica existe.

## CONCLUSIONES

La primera conclusión que se obtiene en este trabajo es que desde el año 2003 hasta el 2007, ni la presencia de un alto grado de prácticas informales en la organización partidaria ni la aparición de elevados niveles de faccionalismo interno pueden ser señaladas como atributos exclusivos del peronismo en el nivel municipal. Pudiendo postularse que una mejor explicación para esas dos variables estará dictada por la obtención de los recursos organizativos, vía la existencia de patrocinadores supralocales o bien dada la ocupación o no del gobierno municipal. Pierde entonces fuerza, la explicación del color partidario como variable explicativa del faccionalismo y las informalidades organizativas.

Tal como se observó en los casos de Alta Gracia y Bragado, tanto las prácticas de organización informal, como la presencia de un elevado nivel de faccionalismo interno, se pueden presentar también en partidos “no peronistas” ocupando el gobierno municipal. Los dos casos presentados en este estudio se vuelven particularmente relevantes, dado que van en contra de los que ha indicado la literatura acerca de las prácticas organizativas de los partidos “no peronistas” en general, y del radicalismo en particular (fuerza más asociada a los conceptos de disciplina y formalidad).

Asimismo, respecto de la primera hipótesis auxiliar, se postulaba que los partidos peronistas en el poder presentarían un mayor número de facciones que en las situaciones en las que no se encuentran en él. A ese respecto, los casos de Lanús y Quilmas, han mostrado al menos dos importantes facciones peronistas pugnando por el control municipal, mientras que en San Miguel ha habido tres facciones peronistas cada una con sus propios candidatos a intendente. Por el contrario, las fac-

ciones de los partidos peronistas de Alta Gracia y Bragado más allá de algunos aspectos informales en sus procesos organizativos, han buscado hallar reglas de competencia formal para la nominación de sus candidaturas, con el fin de unificarse en una sola lista y tratar así de impedir la división del voto partidario.

Por último, tal como fuera formulado en la segunda hipótesis auxiliar, el análisis de las fuerzas “no peronistas” en los municipios de Quilmes, San Miguel y Lanús ha corroborado que, tales fuerzas partidarias al carecer de accesos a recursos organizativos, muestran reducidas sus posibilidades de supervivencia cuando no se encuentran en el poder. Ante la inexistencia de patrocinadores en los niveles “supra-locales” de gobierno, o de otro tipo de fuentes alternativas de recursos organizativos, los dirigentes radicales vivieron una disminución de sus grupos internos en el período estudiado y mostraron una tendencia a la unificación de los recursos escasos, antes que a la disgregación y a la competencia inter-faccional.

Como agenda a futuro para esta área de investigación, debería extenderse a otros municipios, de diversas provincias con diverso color partidario en sus gobiernos provinciales, el análisis sobre sus niveles de faccionalismo y sobre las prácticas organizativas informales en los partidos políticos municipales. Es posible que una de las muchas fuentes de la crisis de representación, que hoy atraviesa el sistema de partidos argentino tenga su origen en el nivel local. En pleno proceso de reorganización de la estructura nacional del PJ el conocer más sobre las bases mismas de los partidos tradicionales debería ser planteado como una necesidad con el objetivo de mejorar las prácticas del partido particular que puedan debilitar la capacidad de representación del sistema general.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADROGUÉ, Gerardo. 1995. El nuevo sistema partidario argentino. en **Acuña**, Carlos. Comp. *La nueva matriz política argentina*, Buenos

- Aires, Nueva Visión.
- BELLONI, Frank P. y BELLER, Dennis C. 1976. The Study of Party Factions as Competitive Political Organizations en *The Western Political Quarterly*, Vol. 29, No. 4
  - BETTCHER, Kim Eric. 2005. Factions of Interest in Japan and Italy: The Organizational and Motivational Dimensions of Factionalism in Party Politics.V. 11 N° 3.
  - DE LUCA, Miguel; JONES, Mark P. y TULA, María Inés. 2002. Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina, en **Comparative Political Studies**, Vol. 35, N° 4.
  - DE LUCA, Miguel; JONES, Mark P. y TULA, María Inés. 2003. Partiti e primarie: la selezione dei candidati in Argentina. **Quaderni dell'Os-servatorio Elettorale**, N° 49.
  - DUVERGER, Maurice. 1961. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
  - FREIDENBERG, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Lima, IDEA Internacional – Ágora Transparencia, Biblioteca de la Reforma Política N° 1.
  - GALVÁN, Facundo G. 2006. Elecciones y centro político en Argentina (1983-2003). En **Revista Colección**, Año XII, N° 17, Buenos Aires, pp.115-145.
  - GALVÁN, Facundo G. 2007. Peronismo vs. Peronismo. Facciones y estrategias electorales (1983-2005). Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 6 al 9 de noviembre de 2007.
  - HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven. 2003. Informal institutions and comparative politics: a research agenda, Working Paper #307 - September, *Kellogg Institute for International Studies*, University of Notre Dame.
  - LEIRAS, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003.*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
  - LEVITSKY, Steven. 2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999.*, Buenos Aires,

Siglo XXI.

- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel. 2005. The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003, Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Granada, 14-19 April.
- McALLISTER, Ian, 1991. Party Adaptation and Factionalism Within the Australian Party System. **American Journal of Political Science**, N° 35, February 1991, pp. 206-227.
- MOCCA, Edgardo. 2004: Los partidos políticos: Entre el derrumbe y la oportunidad. En: CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean Michel. Comps. *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Homo Sapiens.
- MUSTAPIC, Ana María. 2002. Del partido peronista al partido justicialista. En: ABAL MEDINA, Juan Manuel y CAVAROZZI, Marcelo. Comps. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Partidos y sistemas de partidos*, Buenos Aires, Alianza.
- TORRE, Juan Carlos. 2003. Los Huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. en **Revista Desarrollo Económico** Vol. 42 N° 168. Enero - Marzo.
- TULA, María Inés. 1997. Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe. en **Boletín SA-AP** N° 5, Año 3. Primavera.
- TULA, María Inés. 1999. Elecciones y democracia en Argentina 1983 - 1995. Un estudio sobre los partidos políticos provinciales de origen militar: Fuerza Republicana, Acción Chaqueña y el Partido Renovador Salteño.. Tesis de Maestría, Instituto de Altos Estudios Sociales. Mimeo.
- YANAI, Nathan. 1999. Why do political parties survive, en **Party**

**Politics**, V. 5 N° 1.

- WU, Chung-li. 2001. The transformation of the Kuomintang's candidate selection system, en **Party Politics**, Vol. 7, N° 1.

## FUENTES PRIMARIAS

Entrevistas con dirigentes políticos partidarios de nivel municipal.

Cartas orgánicas partidarias (UCR y PJ).

Diarios y publicaciones web sobre actividades políticas municipales.

## NOTAS

\* Este trabajo fue desarrollado en el marco del área de investigación que el autor coordina sobre "Partidos Políticos y Calidad Democrática" en el marco del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador (USAL). La investigación de campo y la elaboración de informes de caso fue llevada a cabo por los investigadores: Lic. Sonia Liliana Ramella (Alta Gracia), Lic. Helga Fourcade y Ana Sol Minervini (Bragado), Erica Amato (Lanús), Natalia Gorgoschidse (San Miguel) y Jorge Mangonnet (Quilmes).

\*\* Doctorando en Ciencia Política (UCA). Docente e investigador en Ciencia Política en Universidad del Salvador y en la Universidad Católica Argentina.

1 Ver diario *Clarín* del día Jueves 20 de septiembre de 2007.

2 Ver diario *Perfil* del día sábado 23 de Febrero de 2008.

3 Ver la página web de "La política online" URL específica (Vista el 3 de marzo de 2008): [http://www.lapoliticaonline.com/detalle-de-noticia/article/reunion-cumbre-entre-kirchner-y-el-pj-bonaerense/?tx\\_fesearchintable\\_pi1%5BsTable%5D=tt\\_news&tx\\_fesearchintable\\_pi1%5BUID%5D=8951](http://www.lapoliticaonline.com/detalle-de-noticia/article/reunion-cumbre-entre-kirchner-y-el-pj-bonaerense/?tx_fesearchintable_pi1%5BsTable%5D=tt_news&tx_fesearchintable_pi1%5BUID%5D=8951).