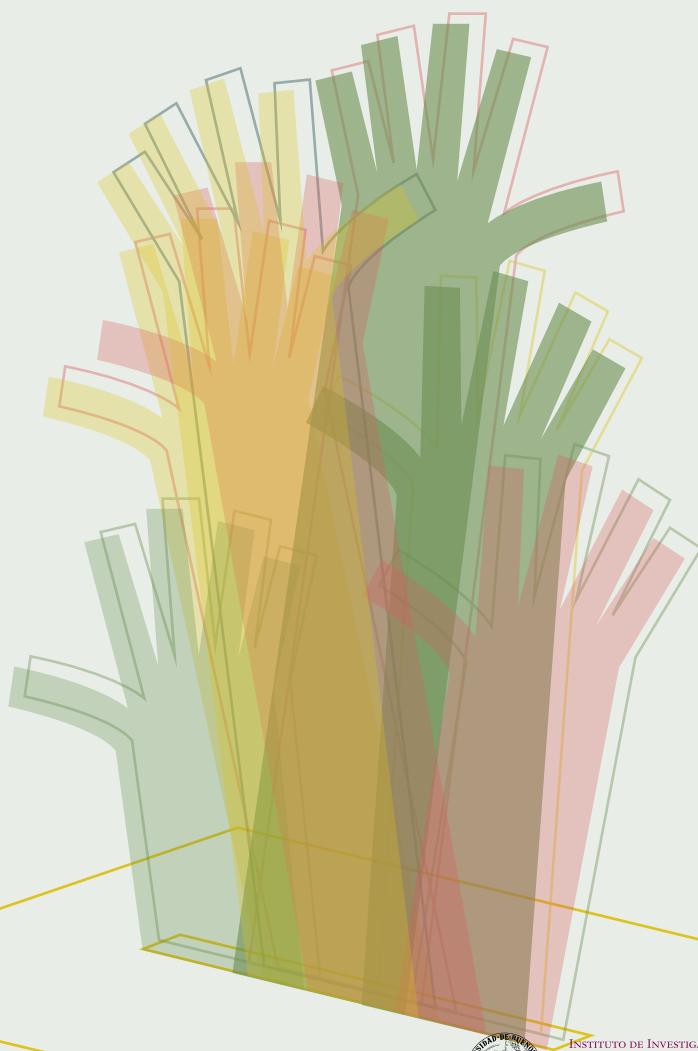


# Pensar las elecciones

## Democracia, líderes y ciudadanos

Rocío Annunziata  
(compiladora)



**CLACSO**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires



**PENSAR LAS ELECCIONES  
DEMOCRACIA, LÍDERES Y CIUDADANOS**

Rocío Annunziata (compiladora)

# PENSAR LAS ELECCIONES DEMOCRACIA, LÍDERES Y CIUDADANOS

Rocío Annunziata  
(compiladora)

Emilia Arpini  
Wendy Chernicki  
Leandro Eryszewicz  
Tomás Gold  
Kevin Grunbaum  
Andrea Pereyra Barreyro  
Marisa Silveti  
Bárbara Zeifer



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Pensar las elecciones : democracia, líderes y ciudadanos / Rocío Annunziata ... [et.al.] ;  
compilador Rocío Annunziata. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Departamento  
de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos  
Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, 2015.  
E-Book.

ISBN 978-987-3810-13-8

1. Democracia. Política Argentina. 2. Elecciones. I. Annunziata, Rocío II. Annunziata, Rocío,  
comp.  
CDD 324

Fecha de catalogación: 24/04/2015

Diseño Gráfico: Alejandro Merlos



Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili  
Directora Académica: Fernanda Saforcada

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de  
Ciências Sociais  
EEUU 1168 | C1101 AAX Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 | e-mail [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) | web  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)  
CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  
(ASDI)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de  
CLACSO

# ÍNDICE

Prefacio Rocío Annunziata	9
1. Las elecciones legislativas 2013: listas, campañas y resultados	
Las elecciones en perspectiva. Análisis del proceso electoral 2013 en Argentina Bárbara Zeifer, Wendy Chernicki; Kevin Grunbaum	10
2. Liderazgos y procesos electorales	
¿Localización de la política? El protagonismo de los intendentes argentinos en la escena nacional Leandro Eryszewicz	61
Liderazgos de proximidad y procesos electorales: los casos de Sergio Massa y Martín Insaurralde en las legislativas de 2013 Rocío Annunziata	95
3. Ejes de diferenciación electoral en escenarios provinciales	
Efecto oclusivo ante la sucesión. Judicialización electoral en 2013 en Santiago del Estero Marisa Silveti	129
La cuestión socioambiental en Argentina y su relación con la representación electoral: el caso de La Rioja en las elecciones 2013 Andrea Pereyra Barreyro	155

#### 4. Participación ciudadana más allá de lo electoral

Cacerolazos y legitimidad política en la Argentina reciente.  
Del “13-S” al “8-A” | 182  
Tomás Gold

Experiencias singulares: Las demandas y proyectos  
en el presupuesto participativo | 211  
Emilia Arpini





## PREFACIO

El presente volumen es producto del trabajo de investigación y de las discusiones que han tenido lugar durante los años 2013 y 2014 en el seno del equipo “Las nuevas formas políticas”, del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), y en particular del encuentro realizado durante los días 26 y 27 de noviembre de 2013 en la Universidad de Buenos Aires: la XII Reunión de la Red Nacional sobre Procesos Electorales, Instituciones Políticas y Ciudadanía, “Perspectivas cruzadas sobre los procesos electorales”, con la participación de nuestros colegas asociados de la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de Santiago del Estero y la Universidad Católica de Córdoba.

Este libro no hubiera sido posible sin el impulso del director del equipo “Las nuevas formas políticas”, Profesor Isidoro Cheresky, que conduce hace ya más de quince años una perspectiva de investigación sobre los procesos electorales en Argentina, según la cual los momentos electorales son reveladores de muchas de las transformaciones contemporáneas que atraviesan la representación política y la democracia: cambios en el rol de los partidos políticos, de la opinión pública, las encuestas y los medios de comunicación, emergencia de nuevos liderazgos, articulación y creación de nuevas identidades y actores políticos, transformaciones en la relación de la ciudadanía con la política. Tampoco hubiera sido posible sin los intercambios regulares entre todos los miembros del equipo, la mayoría de los cuales son autores de los capítulos contenidos en el presente volumen, que han enriquecido las investigaciones individuales y han contribuido a producir una auténtica investigación colectiva. Un reconocimiento particular merecen Andrea Pereyra Barreyro y Tomás Gold, quienes colaboraron generosamente con la revisión y edición del libro.

El libro tampoco hubiera sido posible sin el apoyo de las instituciones que sostienen nuestros proyectos de investigación -la Universidad de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación- y de nuestro lugar de trabajo, el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Le agradecemos al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, que además de editar el presente volumen, ha apoyado y compartido a lo largo de los años distintas actividades del equipo “Las nuevas formas políticas”.

En el comienzo de un año electoral muy significativo para nuestro país, creemos que es importante “pensar las elecciones”: lo que las campañas, la selección de las candidaturas, la normativa electoral, los resultados, nos pueden enseñar sobre las transformaciones de la democracia, así como el lugar que ocupan las elecciones en la configuración de la democracia contemporánea con respecto a otras modalidades de expresión de la ciudadanía y formas de legitimidad. El libro aspira a aportar herramientas para estas reflexiones, y a estimular el análisis del proceso electoral que se encuentra en ciernes y de otros por venir.

Rocío Annunziata  
Febrero de 2015

# LAS ELECCIONES EN PERSPECTIVA. ANÁLISIS DEL PROCESO ELECTORAL 2013 EN ARGENTINA<sup>\*1</sup>

Wendy Chernicki<sup>\*2</sup>, Kevin Grunbaum<sup>\*3</sup> y Bárbara Zeifer<sup>\*4</sup>

## Introducción

El 27 de octubre de 2013 en la Argentina se celebraron elecciones legislativas a nivel nacional. En ellas, los 24 distritos del país eligieron a sus representantes para la Cámara de Diputados, y ocho de ellos también lo hicieron para el Senado de la nación. El proceso electoral reconfiguró la escena política nacional y reveló algunas características de la democracia argentina contemporánea.

Para cada una de las fuerzas del juego político, estos comicios presentaron una serie de retos y desafíos a la hora de posicionarse a nivel nacional. El kirchnerismo debía volver a las urnas luego de su victoria en las elecciones presidenciales de 2011. Habiendo obtenido en ese momento el 54% de los votos, y una ventaja del 37% con respecto al segundo puesto, durante su mandato apeló a esta cifra para otorgar legitimidad sus actos de gobierno. En esta oportunidad, entonces, se enfrentaba a la posibilidad de que, ante un resultado desfavorable, su legitimidad se viera amenazada. Así, para el oficialismo estas elecciones eran fundamentales a la hora de poner a prueba su caudal electoral, y la fortaleza de la figura presidencial. Además, demostrar que el kirchnerismo contaba con posibles sucesores, líderes populares en el electorado y fieles a la presidenta, que pudieran continuar con el legado del partido en 2015. Por último, los comicios tenían un alto valor simbólico

---

\*1 Coordinación de la Investigación a cargo de Leandro Eryszewicz.

\*2 Estudiante de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Miembro del equipo de investigación Las Nuevas Formas Políticas desde 2013.

\*3 Estudiante de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Miembro del equipo de investigación Las Nuevas Formas Políticas desde 2013.

\*4 Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Miembro del equipo de investigación Las Nuevas Formas Políticas desde 2013.

para esta fuerza porque se celebraban sus 10 años en el poder, y además el mismo 27 de octubre se cumplía el tercer aniversario del fallecimiento de su fundador, Néstor Kirchner.

Para las fuerzas opositoras, estas elecciones también presentaban un desafío particular. Por un lado era su oportunidad para demostrar que existía una oposición política organizada, a diferencia de lo que los resultados de los comicios presidenciales del 2011 podían sugerir. Era además una gran oportunidad para que los numerosos líderes opositores se mostraran unidos y se presentaran como una alternativa de gobierno en miras al 2015. A su vez, era la posibilidad para muchos líderes políticos cuya popularidad había aumentado en los dos años que siguieron al 2011 de conseguir mediante las elecciones una base de apoyo territorial que les otorgara credibilidad a la hora de presentarse como una figura presidenciable.

## Las particularidades de las elecciones legislativas 2013

Al mismo tiempo, estas elecciones presentaron características novedosas en diversos sentidos. Fue la segunda vez en que se implementó el sistema introducido por la nueva ley electoral (Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral), siendo la primera vez que ésta rigió para elecciones de medio término. Uno de los cambios más relevantes fue la introducción de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (en adelante, PASO). Desde 2011 el electorado tiene la posibilidad de elegir a los candidatos de cada partido entre las diferentes listas de precandidatos que presenta, en el caso de que proponga más de una. Las elecciones legislativas de 2013 son una nueva oportunidad para analizar los efectos del cambio de normativa en la configuración política nacional.

Otra incorporación en la legislación electoral fue la introducción de la Ley N° 26.774 de Ciudadanía Argentina. Una de sus modificaciones fue el establecimiento del voto optativo para ciudadanos de 16 y 17 años. Para poder votar, los jóvenes debían estar habilitados mediante un trámite especial de renovación del documento nacional de identidad (DNI) antes de la celebración de las elecciones primarias. Se estima que de los cuatro millones de jóvenes que estaban en condiciones de votar, solo el 50% realizó los trámites necesarios, y que de ellos solo votaron 750 mil (Clarín, 23/06/2013).

Otra de las modificaciones proyectadas para estas elecciones, que tuvo una gran cobertura mediática y fue influyente a la hora de marcar posiciones políticas, fue el proyecto de reforma del Consejo de la Magistratura, que proponía la elección mediante voto popular de los miembros de dicho órgano. Finalmente la reforma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero se puede afirmar que el rechazo de la Corte a una medida impulsada por el oficialismo tuvo un impacto, principalmente en la opinión pública, previo al inicio de la campaña.

## ¿Qué estaba en juego en las elecciones legislativas de 2013?

En estas elecciones se renovaba la mitad de la Cámara de Diputados de la Nación (127 diputados) y un tercio del Senado Nacional (24 senadores). Los distritos que reno-

vaban senadores eran la Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Río Negro, Santiago del Estero, Salta, Neuquén y Tierra del Fuego. A su vez, dos provincias elegían gobernador y vicegobernador (Corrientes y Santiago del Estero), aunque estos procesos no serán abordados en detalle en el presente artículo.

Cuadro 1  
Renovación de las cámaras por bloque legislativo

<b>Cámara de Diputados de la Nación</b>			
<b>Bloque</b>	<b>Total Bancas</b>	<b>Bancas en juego</b>	<b>%</b>
Frente para la Victoria	116	38	32,76%
Unión Cívica Radical	40	25	62,50%
Peronismo opositor	22	19	86,36%
Frente Amplio Progresista	22	6	27,27%
PRO	11	8	72,73%
Coalición Cívica	6	6	100%
Proyecto Sur	3	3	100%

<b>Cámara de Senadores</b>			
<b>Bloque</b>	<b>Total Bancas</b>	<b>Bancas en juego</b>	<b>%</b>
Frente para la Victoria	33	15	45,45%
Unión Cívica Radical	16	4	25%
Peronismo opositor	8	2	25%
Frente Amplio Progresista	5	1	20%

Fuente: Consultora Burson-Marsteller, 2013.

Cada fuerza política arriesgaba un porcentaje diferente de bancas en las cámaras, lo cual otorgaba mayor o menor relevancia al resultado de las elecciones. En el caso del oficialismo, si bien en la Cámara de Diputados no ponía en juego su mayoría, en Senadores renovaba casi el 50% de sus bancas, lo cual transformaba en distritos clave, por ejemplo, a Tierra del Fuego y Neuquén<sup>1</sup>, donde los tres senadores pertenecían al bloque kirchnerista.

Por su parte, la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR) sólo arriesgaba el 25% de sus bancas en la Cámara de Senadores pero en la de diputados ponía en juego el 62,% de las mismas, por lo que esta elección era una oportunidad para consolidarse como primer

<sup>1</sup> En la provincia de Neuquén, una de las bancas correspondía al Movimiento Popular Neuquino, aliado al Frente para la Victoria.

partido de oposición en diputados, o una posibilidad de perder dicho título.

Otros bloques como la Coalición Cívica (en adelante, CC) o Proyecto Sur, ponían en juego la totalidad de sus bancas en diputados, obtenidas en 2009, y Propuesta Republicana (en adelante, PRO) tenía la oportunidad de obtener su primer banca en senadores.

En este contexto, las elecciones legislativas de 2013 se presentaron como un elemento relevante para la configuración de la escena política del país, y su análisis resulta pertinente a la hora de estudiar el panorama político actual y las características de la democracia argentina contemporánea.

El presente artículo abordará el proceso electoral en tres secciones. En la primera, se presentará la composición de la oferta electoral a nivel nacional, y se analizarán sus implicancias. En la segunda, se realizará un estudio de la campaña electoral, atendiendo a sus particularidades. La tercera sección se dedicará a realizar un trabajo comparativo de los resultados, y describirá la recomposición del escenario político. Por último, se esbozarán algunas conclusiones preliminares acerca de la relevancia del análisis precedente, y de las características del escenario político resultante.

## La oferta electoral

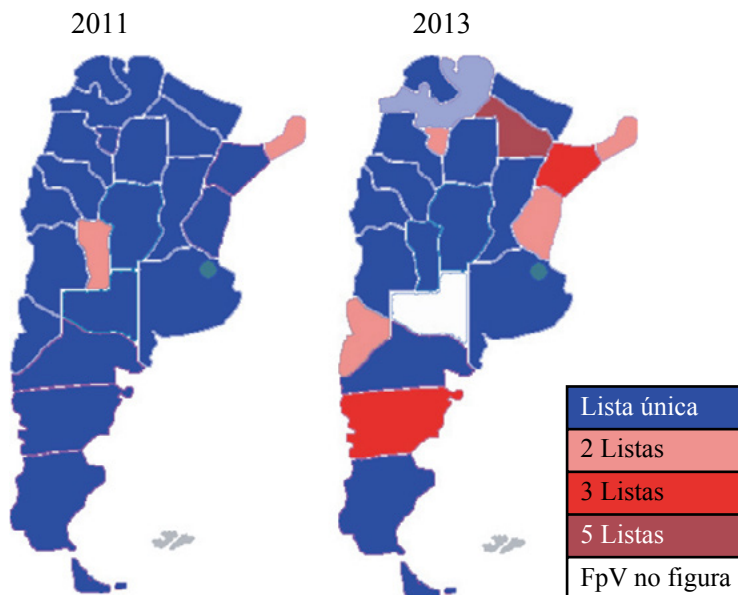
La conformación de la oferta electoral se perfiló como un proceso complejo de negociación política, formación de alianzas y cooptación de líderes. Las PASO, utilizadas por primera vez en una elección de medio término, influyeron en la definición de las estrategias políticas.

## El Frente Para la Victoria

El Frente para la Victoria (en adelante, FPV) presentó una lista propia en todos los distritos del país excepto en La Pampa, donde el frente no se conformó, y este espacio político se presentó bajo el sello del Partido Justicialista (en adelante, PJ).

El proceso de selección de candidatos tuvo sus particularidades. A diferencia de las elecciones de 2011, cuando el FPV no había presentado más de una lista a las PASO en ningún distrito, en esta ocasión lo hizo en siete.

Mapa 1  
Cantidad de listas presentadas por el FPV en las PASO en 2011 y 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

Si bien estos datos podrían sugerir una flexibilización del poder decisorio del liderazgo presidencial sobre las candidaturas, ya que en 2011 Cristina Fernández de Kirchner a los principales candidatos en cada distrito, un análisis más profundo podría al menos matizar esta afirmación. Por un lado, en aquellos distritos en los que el FPV presentó más de una lista a las PASO, los resultados de éstas indicaron que el promedio de diferencia entre la primera y la segunda lista dentro del FPV fue de 64,03%, y al mismo tiempo todas<sup>2</sup> las listas que obtuvieron la victoria dentro de las elecciones eran aquellas denominadas “lista k”, lo cual podría indicar que esa era la apoyada por la presidenta.

<sup>2</sup> Aunque en Entre Ríos no se presentó ninguna lista con denominación “k”, y la ganadora fue la lista interna “Frente Justicialista para la Victoria”, con un 94,06% de los votos del FPV.

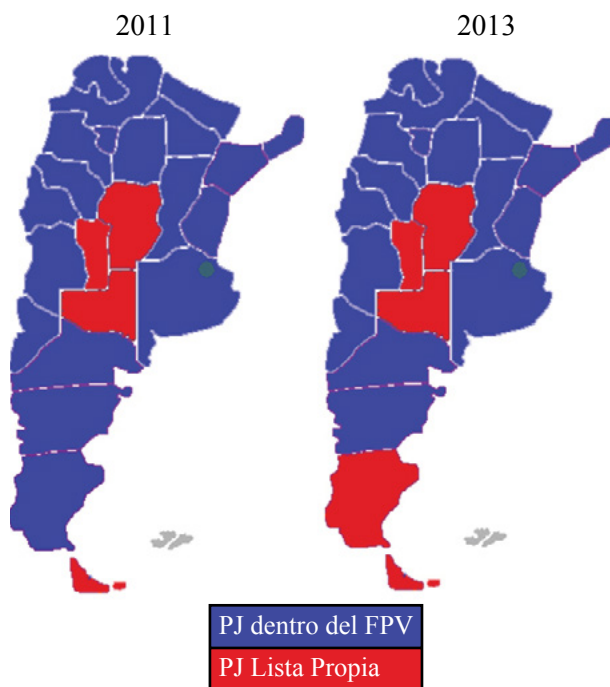
**Cuadro 2**  
Resultados de las PASO en el FPV

<b>Distritos en los que el FPV presentó más de una lista</b>	<b>Lista ganadora en las primarias</b>	<b>Lista que ocupó el segundo lugar</b>	<b>Porcentaje total de votos obtenidos por el partido</b>
Chaco	Lista K “17 de octubre”: 88,72%	Lista C “Unidad y lealtad”: 5,32%	Primer lugar 46,37%
Chubut	Lista K “Néstor Kirchner”: 83,52%	Lista A “Muchos”: 12,50%	Segundo lugar 28,40%
Corrientes	Lista 2 “Celeste y blanca Letra K”: 94,06%	Lista “Azul y blanca 11 de Marzo”: 27%	Segundo lugar 38,67%
Entre Ríos	“Frente justicialista para la victoria.” 94,06%	“Basta”: 5,94%	Primer lugar 43,29%
Misiones	Lista “Celeste y blanca Letra K”: 80,99%	Lista “La fuerza de la juventud”: 35,80%	Cuarto lugar 9,39%
Neuquén	Lista 2 “Color celeste y blanca K”: 80,99%	“Amarillo letra E”: 19,01%	Segundo lugar 11,65%
Tucumán	Lista 1 “Celeste y blanca K”: 94,23%	Lista 2 “Amarilla MUP”: 5,77%	Primer lugar 45,75%

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

Por otra parte, uno de los principales acontecimientos que marcaron las elecciones 2013 desde un principio fue la derrota del kirchnerismo en las elecciones internas del PJ en Santa Cruz. La lista apoyada por la presidenta no pudo obtener la dirección del partido en su provincia natal, y ésta quedó en manos de la dirigencia aliada al actual gobernador, perteneciente al sector peronista no kirchnerista, o “PJ Disidente”, Daniel Peralta. De esta manera Santa Cruz se sumó a las provincias en las que el PJ no forma parte del FPV.

Mapa 2  
Distritos en los que el PJ forma parte del FPV



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

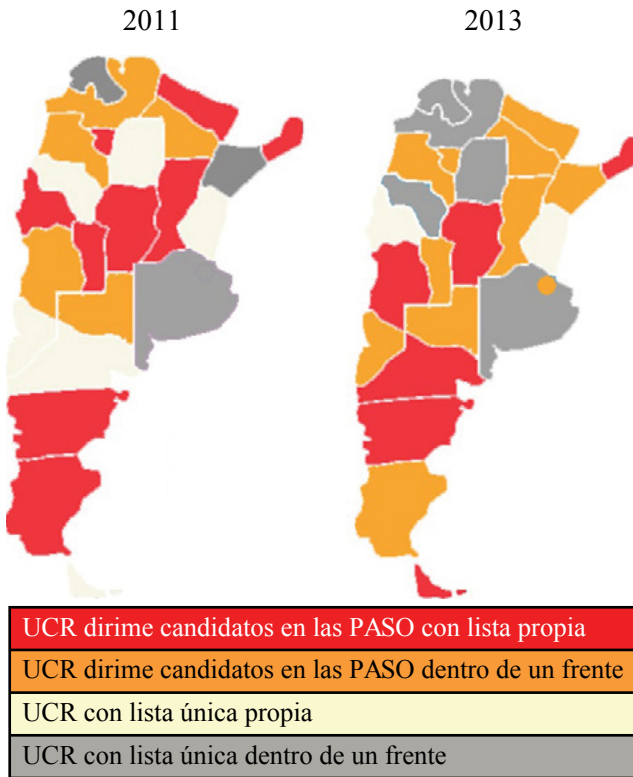
## La UCR

En las elecciones de 2011, la UCR transmitió la imagen de ser un partido con unidad nacional y en donde la competencia por los cargos era abierta. Entonces fue el partido que más listas presentó para las primarias en los cargos legislativos nacionales, y lo hizo bajo la denominación propia, sin alianzas en la mayoría de los distritos.

En estas elecciones, la tendencia fue diferente. Por un lado, se mantuvo la intención de presentar listas internas para dirimir los candidatos en las PASO. De los ocho distritos en los que se presentó bajo denominación propia, en cinco definió sus candidatos en las PASO. Pero por otro lado, abandonó la estrategia común del partido a nivel nacional en una elección que, por su carácter legislativo, permitía mayor autonomía a los partidos radicales a nivel provincial. Éstos formaron alianzas con espacios diversos del espectro político, en base a las oportunidades electorales, sin tener un criterio común a nivel nacional. Ejemplos relevantes son Neuquén, donde se presentó en alianza con el PRO, Buenos Aires, donde la alianza fue con el socialismo, y Córdoba, donde se presentó con lista propia.



Mapa 3  
Presentación de listas internas de la UCR en las PASO 2011 y 2013

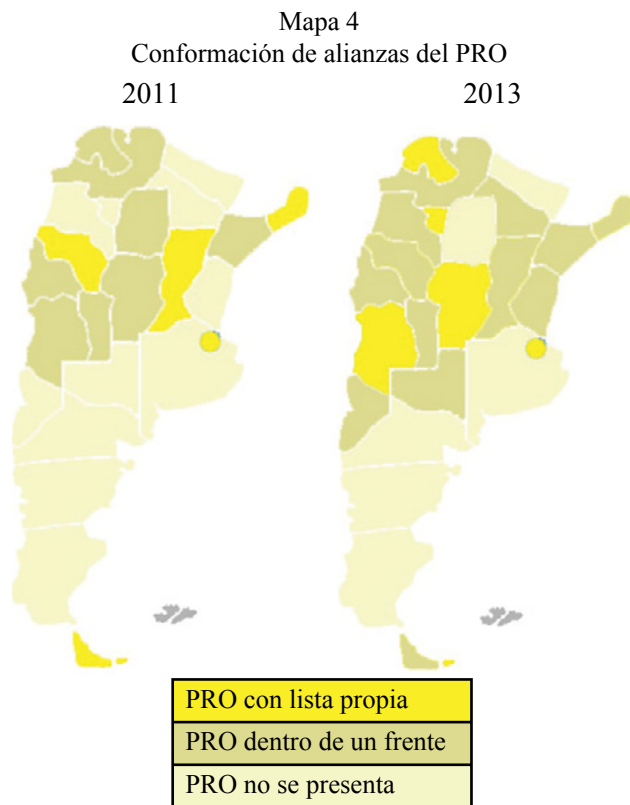


Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

## El PRO

Desde su fundación, el PRO se presentó como un partido sin ideología (Mattina, 2012) con el objetivo de proveer a su líder y fundador, Mauricio Macri, de una estructura organizacional para su candidatura para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2006. M. Macri era un outsider proveniente del ámbito empresarial y deportivo, que aún hoy se presenta como externo a la clase política, y esta configuración le permite variar sus alianzas de elección en elección.

El desafío para el PRO en estas elecciones era presentarse como una alternativa a nivel nacional con capacidad de instalar un apoyo territorial para la candidatura de M. Macri en las elecciones presidenciales 2015. Sin embargo, enfrentó muchos desafíos en la conformación de las alianzas, y finalmente no logró cumplir con su objetivo, o lo hizo parcialmente.



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

No consiguió estar presente en todos los distritos o lo hizo de manera marginal en una alianza en la cual no logró postular a sus candidatos. Cabe destacar que estas alianzas fueron con diversos partidos dentro del espectro político, desde la UCR en Neuquén, el PJ en San Luis o la alianza opositora heterogénea Encuentro por Corrientes en Corrientes<sup>3</sup>.

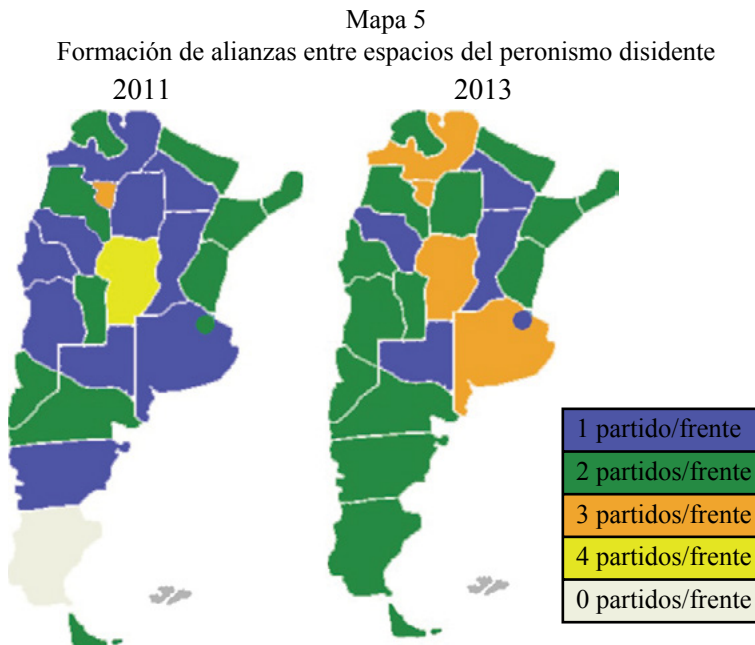
El partido logró presentar una lista propia en los grandes centros urbanos, específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Mendoza. La principal característica de los candidatos dentro de las listas fue la presentación de outsiders, personalidades reconocidas por fuera del ámbito de la política, lo cual se convirtió en un distintivo del PRO. Tanto personalidades del espectáculo como Miguel del Sel, del deporte como el ex árbitro de fútbol Héctor Baldassi y el ex jugador Carlos Mac Allister y líderes surgidos de organizaciones de la sociedad civil como el dirigente agrario Alfredo De Angeli o el rabino Sergio Berman encabezaron las listas del partido.

<sup>3</sup> La alianza Encuentro por Corrientes (ECO) incluía, entre otros partidos, a la UCR, el Partido Unión Celeste y Blanco, PRO, Movimiento de Integración y Desarrollo, Partido Conservador Popular, Movimiento Libres del Sur, Partido Socialista y la CC-ARI.

Sin embargo, no presentó candidatos propios en la mayoría de los distritos, ni logró estar presente en la provincia de Buenos Aires, dadas las fallidas negociaciones con líderes como Roberto Lavagna, Gerónimo “Momo” Venegas, Sergio Massa, y Francisco de Narváez.

## El peronismo disidente

Otro de los actores principales en la escena política nacional fue el peronismo disidente<sup>4</sup>, un sector político formado por líderes que se autodefinen como peronistas y engendran sus propias estructuras partidarias. De ahí se deriva la gran fragmentación y heterogeneidad de este sector, que se observa al comparar la oferta electoral en los diversos distritos. Las variaciones entre el 2011 y 2013 en este caso también se pueden atribuir al carácter legislativo de esta elección, y a su carácter plebiscitario, es decir que, como elecciones de medio término, funcionan como plebiscito acerca de la gestión oficialista, momento en el que la ciudadanía aprueba o desaprueba el mandato.



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

4 Por peronismo disidente entendemos a los siguientes frentes/partidos: Frente Renovador (Buenos Aires), Unidos por la Libertad y el Trabajo (Buenos Aires), Compromiso Federal (Buenos Aires, Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja, Ciudad de Buenos Aires., Santa Fe, Córdoba), Unión con Fe (Buenos Aires), Partido Fe (Santiago del Estero), Acción Chubutense (Chubut), Partido Provincial Rionegrino (Río Negro), Partido Justicialista (Santa Cruz), Frente Tercera Posición (Catamarca), Unión Por Córdoba (Córdoba), Es posible (Jujuy, Córdoba), Frente Primero Jujuy (Jujuy).

## PRIMARIAS ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS (PASO) TENDENCIAS DE SU SEGUNDA IMPLEMENTACIÓN

En octubre de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante el Congreso la “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, que fue aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, y declarada ley en diciembre del mismo año (Ley 26.571). Entre las modificaciones que establece sobresale la realización las PASO para cargos nacionales en todo el país, y es en este punto en el que se focalizará este apartado. En ese entonces, en el debate parlamentario se manifestó que los objetivos de la reforma de la ley electoral eran, por un lado reducir la fragmentación del sistema de partidos, que en ese momento contaba con 656 partidos a nivel nacional y 45 bloques legislativos en la Cámara de Diputados, lo cual a su vez permitiría tornarlo más estable y predecible. Y, por el otro lado, aumentar la representatividad de los partidos y democratizar la selección de candidatos al interior de ellos, atenuando además la conflictividad entre facciones.

En las elecciones de 2011, las PASO tuvieron un muy escaso impacto. Solo un 10,38% de los partidos presentaron más de una lista. Dos años después, su efectividad fue un poco mayor.

### Cuadro A

Espacios políticos que presentaron más de una lista a las PASO 2013  
(por distrito)

Distrito	Kirchnerismo	“Centro-Izquierda” (UCR, CC-ARI, PS, GEN)	PJ Disidente y PRO	Izquierda
Buenos Aires	No	No	Si	No
C.A.B.A.	No	Si	Si	No
Catamarca	No	Si	No	No
Córdoba	No	Si	Si	No
Corrientes	Si	Si	No	No
Chaco	Si	Si	No	No
Chubut	Si	Si	No	No
Entre Ríos	Si	Si	No	No
Formosa	No	Si	No	No
Jujuy	No	No	No	No
La Pampa	Si	Si	No	No
La Rioja	No	No	No	No
Mendoza	No	Si	Si	No
Misiones	Si	Si	Si	No
Neuquén	Si	Si	Si	No
Rio Negro	No	Si	No	No

Salta	Si	No	No	No
San Juan	No	No	Si	Si
San Luis	No	Si	Si	No
Santa Cruz	No	Si	Si	No
Santa Fe	No	Si	Si	No
Santiago del Estero	No	No	No	No
Tierra del Fuego	Si	Si	No	No
Tucumán	Si	Si	No	No
Total	10	18	10	1

Fuente: Dirección Nacional Electoral

El 23,73% de los partidos presentaron más de una lista, y en algunos casos se llegaron a presentar hasta 8 (PJ de La Pampa). El oficialismo nacional, que en 2011 no había participado de las PASO en ningún distrito, en esta ocasión lo hizo en 10 (considerando al FPV y sus aliados). Incluso en algunos distritos, entre las listas alternativas había una opositora al gobierno nacional (Tucumán y Entre Ríos).

Por su parte, el sector que más se permeó a la nueva legislación fue el que podríamos denominar centro-izquierda. Al igual que en 2011, fue el que más listas presentó a internas abiertas, en este caso en un total del 18 distritos.

La amplia gama de partidos que se autorreconocen como peronistas no kirchneristas, incluyendo al PRO, definieron sus candidatos en internas abiertas en 10 distritos, mientras que los partidos y coaliciones de izquierda solo lo hicieron en San Juan.

Tomando las estadísticas y la recapitulación de los procesos de conformación de la oferta electoral para las elecciones legislativas 2013, es posible analizar hasta qué punto se cumplen hasta la actualidad los propósitos con los cuales fue concebida la implementación de las PASO, y en qué medida surgen consecuencias no esperadas.

Por un lado, es posible decir que se redujo la fragmentación de la oferta electoral. Partiendo de 278 partidos/frentes (total país) en las elecciones legislativas de 2009, con la incorporación de las PASO en 2011 se redujo a 183 (1 para cargos legislativos nacionales en las elecciones primarias), es decir un 35%, y a las definitivas accedieron 153 partidos. En las recientes elecciones de 2013, la fragmentación se redujo aún más. Si bien se presentaron solo 6 partidos menos a las PASO en total, a las definitivas accedieron solo 141, es decir que de una instancia a otra se redujo un 20% la oferta. Esto a su vez contribuyó a disminuir la fragmentación en el Congreso Nacional. A modo de ejemplo, en 2009 había 45 bloques en la Cámara de Diputados, y en la actualidad hay 34. Además, mientras en 2009 el distrito con mayor cantidad de partidos con-

taba con 28 listas (Ciudad de Buenos Aires y Corrientes), en 2013 se redujo a menos de la mitad, y el distrito con mayor cantidad de partidos postulantes fue la Ciudad de Buenos Aires con 13 partidos.

Con respecto a la estabilización del sistema de partidos, las experiencias de 2011 y 2013 no demostraron el cumplimiento del objetivo. Entre ambas elecciones se configuraron nuevas coaliciones y se formaron partidos, o cambiaron sus denominaciones, reconfigurando las alianzas políticas a nivel local y nacional. Por lo tanto la variación de la oferta electoral para los ciudadanos en el cuarto oscuro continuó siendo elevada. En las elecciones de 2013 se contabilizan 68 partidos, frentes o denominaciones nuevas, que no estaban presentes en 2011, en el total del país, lo cual implica en promedio 2,8 por distrito. Veinte de ellos se presentaron en los distritos más grandes del país (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), es decir un 29,5%, y un promedio de 5 partidos/ frentes/ denominaciones en cada uno de esos distrito. El que más presentó fue la Ciudad de Buenos Aires, con 7 listas nuevas. En todo el país, en cinco distritos ganó un partido/frente/denominación nuevo (Buenos Aires: Frente Renovador; Ciudad de Buenos Airee: UNEN; Corrientes: ECO; Catamarca: Frente Progresista Cívico y Social; y La Rioja: Fuerza Cívica Riojana).

Por otro lado, con respecto al segundo objetivo declarado de la reforma electoral, la “democratización de los partidos”, tomando en cuenta criterios de representatividad y transparencia, es más complicado el análisis.

Si se considera que las PASO son un intento de abrir al electorado el proceso de selección de candidatos que ocurre dentro de cada partido, entonces salta a la luz que, en la misma esencia de la reforma no se toman en cuenta las transformaciones de la democracia contemporánea en la Argentina. En la actualidad, los partidos cada vez más dejaron de ser estructuras jerárquicas compuestas por militantes que escalan la pirámide burocrática, ascendiendo de acuerdo a sus capacidades, méritos y trayectoria (Panebianco, 1982). Hoy por hoy, los partidos tienden a ser estructuras organizacionales, redes con capacidad de movilización electoral (Manin, 1988) al servicio de líderes de popularidad (Cheresky, 2008) con objetivos electorales, cuya arena de constitución son los medios masivos de comunicación, que establecen una relación directa con la opinión pública. La lógica de los liderazgos prima en la configuración de la oferta electoral y los líderes utilizan a los partidos como sellos o etiquetas que les permiten postularse a cargos políticos.

Además, esto se complementa con el comportamiento de la ciudadanía, que no vota a partidos o a programas sino a líderes a partir de la imagen que proyectan en las campañas. A su vez, su voto fluctúa de elección en elección

de acuerdo a lo que perciban que está en juego en cada una (Manin, 1998). Entonces, el proceso de selección de candidatos no se realizaría por medio de una votación dentro del partido entre listas internas, sino que se haría a partir de los resultados de sondeos de opinión, que demuestran qué líder tiene mayor popularidad entre la ciudadanía (Manin, 1998), y en el caso de alianzas, además mediante negociaciones entre los dirigentes.

A partir de este razonamiento, se puede inferir que la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias a nivel nacional no es una herramienta útil para transparentar y democratizar los partidos, en la mayoría de los casos.

Dado el desarrollo anterior, cabe preguntarse entonces por qué motivo un 23% de los partidos/frentes presentaron más de una lista en las PASO de agosto de 2013. A continuación, esbozaremos algunas hipótesis sobre las consecuencias no esperadas de las PASO, y de las formas en las que los espacios políticos utilizaron esta herramienta:

1. Los partidos/frentes utilizan la herramienta de las PASO como encuesta a nivel nacional para definir sus candidatos. Si los partidos definen a los candidatos a partir de sondeos de opinión, las PASO funcionan como una encuesta a escala real que permite calcular de manera casi exacta qué líder tiene mayor popularidad.

2. Los espacios políticos utilizan a la herramienta de las PASO para aliviar el proceso de negociación en la conformación de alianzas transpartidarias. Esto facilita la conformación de coaliciones cada vez más heterogéneas, dentro de las que cada espacio presenta una lista, y los candidatos definitivos se definen de acuerdo al apoyo electoral de cada uno, demostrado en las PASO. Ejemplos de este tipo de utilización se ven especialmente en frentes que podrían ubicarse en el espectro de la centro-izquierda, como UNEN en la Ciudad de Buenos Aires, y ECO en Corrientes.

3. Los partidos/frentes presentan varias listas en las PASO para multiplicar las chances que un candidato tiene de pasar el umbral electoral. La estrategia de presentar varias listas, compartiendo por ejemplo todas ellas el mismo candidato a Senador, pero difiriendo en la lista para Diputados nacionales, implica que, una vez en el cuarto oscuro, los votantes vean en diversas boletas la foto del mismo candidato, lo cual genera un efecto publicitario. Este fue el caso del Frente Compromiso Federal en la Ciudad de Buenos Aires, el cual presentó seis listas, y en todas ellas el candidato a Senador fue Alberto Rodríguez Saá.

4. Los partidos/frentes utilizan las PASO como encuesta a nivel nacional también para testear la recepción de sus campañas. Las PASO permiten

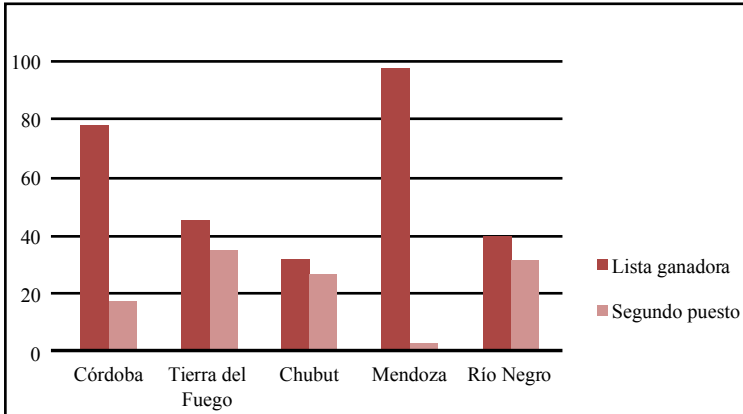
a los equipos de campaña de los candidatos testear la recepción la propuesta en el electorado, y realizar las modificaciones correspondientes. Claro ejemplo de esta lógica fue el caso del FPV en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, en las que la campaña para las PASO había estado basada en los logros del gobierno nacional, y a partir de los resultados desfavorables de las mismas, la campaña realizó un giro hacia la proximidad entre representantes y representados, mostrando a los candidatos como “hombres comunes”.

Por otro lado, el análisis de las PASO también resulta revelador de ciertas dinámicas de la democracia contemporánea.

1. La popularidad de los líderes pesa más que su trayectoria en el partido en el proceso de selección de candidatos. Esta es una tendencia que se perfila a partir del análisis de la oferta electoral, y tomando como caso paradigmático a un partido histórico en el país, la Unión Cívica Radical. Tradicionalmente, este partido realizaba internas para definir a sus candidatos entre los dirigentes de mayor peso dentro de la asociación. Y esto sucedió también en estas elecciones en aquellos distritos en los que el partido no contaba entre sus filas con un líder con amplia popularidad en el electorado. Este es el caso, por ejemplo, de la provincia de Río Negro, donde para las PASO se presentaron tres listas internas. La primera lista “Rojo y blanco, compromiso rionegrino”, contaba con el respaldo del Senador saliente Pablo Verani y del Comité Nacional partidario. En la segunda lista, “Rojo más rojo” estaba agrupada la dirigencia radical más cercana al ex Gobernador Miguel Sainz, quien se postulaba como primer candidato a senador. Por último, la tercera lista, “Blanco más blanco”, también contaba con dirigentes de peso en el radicalismo rionegrino, y entre ellos Horacio Massaccesi, ex gobernador y ex senador nacional. Como consecuencia del peso de cada uno de los dirigentes radicales que respaldaban las listas, los resultados de las PASO fueron parejos, y ninguna logró aventajar significativamente a la otra.



Gráfico 1  
Distancia porcentual entre el resultado obtenido por la lista ganadora  
y el segundo puesto de la UCR en las PASO 2013



Fuente: Dirección Nacional Electoral.

Sin embargo, en aquellos distritos en los que en las PASO competían listas internas encabezadas por dirigentes del partido contra otras lideradas por personalidades de gran popularidad, los resultados demuestran que estos últimos triunfaron con un amplio margen. Este es el caso de la provincia de Mendoza, donde la lista encabezada por Julio Cobos, ex vicepresidente de la Nación expulsado de la UCR por su alianza con el kirchnerismo, obtuvo el primer puesto, con un 97% de los votos.

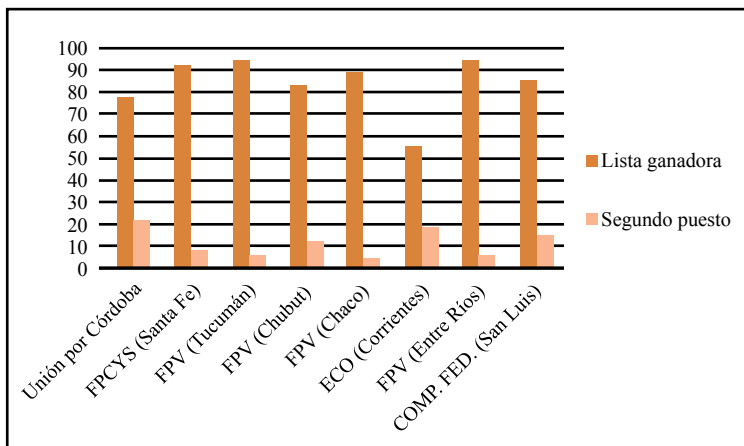
2. Cuando en un partido tradicional hay un líder de popularidad que se calcula que posee un caudal electoral elevado, los demás aspirantes a candidato prefieren, en lugar de presentar una lista alternativa, postularse por fuera del partido. Continuando con el caso de la UCR en Mendoza, dada la popularidad que Cobos demostraba en los sondeos de opinión previos a las PASO, algunos dirigentes tradicionales del partido decidieron presentar sus candidaturas utilizando la estructura de otro partido provincial, el Partido Federal. Tal es fue el caso de Roberto Iglesias (ex gobernador), Mariana Juri (diputada nacional), y Víctor Fayad (intendente de la capital provincial). Si bien este partido logró atravesar el umbral electoral en las PASO, decidió no presentarse a las elecciones definitivas, ya que estaba claro que Cobos recibiría el apoyo de los votantes radicales. Algo similar ocurrió en la UCR correntina. En esta provincia, en septiembre de 2013 se

celebraron además elecciones para gobernador provincial. Dado el fuerte liderazgo del gobernador Ricardo Colombi dentro del partido, su popularidad y sus intenciones de reelección, Eugenio “Nito” Artaza, otro líder radical, decidió presentar su candidatura a gobernador, y también la renovación de su banca en el Senado mediante la estructura de una coalición de partidos de poca relevancia en el distrito, “Cambio Popular” (GEN, Unión Popular y Proyecto Sur).

3. La apertura y obligatoriedad de las primarias intrapartidarias no logra contrarrestar el poder decisivo de los líderes partidarios provinciales sobre la presentación de candidatos. Esto se observa al comparar los resultados en aquellos distritos en los que el partido del gobernador presentó más de una lista a las PASO. En todos los casos ganó la lista apoyada por el gobernador, y por un muy amplio porcentaje.

Gráfico 2

Distritos en los que el oficialismo provincial presentó más de una lista en primarias: distancia porcentual entre el resultado obtenido por la lista ganadora y el segundo puesto en las PASO 2013

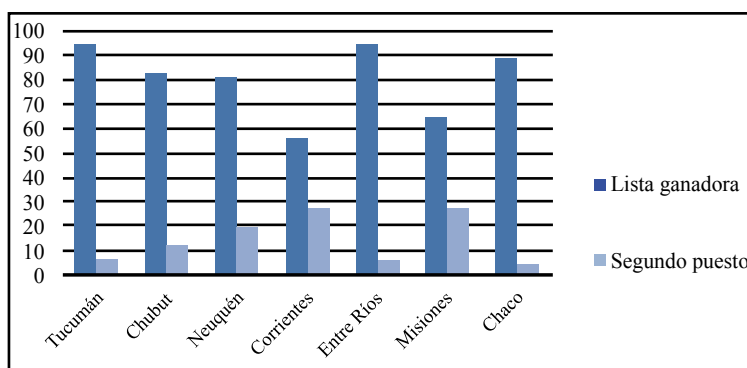


4. En el FPV, las PASO dejaron entrever el liderazgo decisionista de la figura presidencial dentro del partido. Éste presentó más de una lista en siete distritos, y en todos ellos ganó, por amplio margen, la lista con denominación “lista k” (en Tucumán ganó con un 94,23%; en Chubut con 83,5%; en Neuquén con 80,99%; en Chaco con 88,72%; en Corrientes con 56,46%; en Entre Ríos con 94,06% con la lista Frente Justicialista para la Victoria;

y en Misiones con 64,20%). Estos datos ponen en cuestión la calidad de la competencia entre las listas, e insinúan la capacidad de C. Fernández de Kirchner de definir las candidaturas, ya sea de manera directa (como en la provincia de Buenos Aires o en la Ciudad de Buenos Aires) o indirecta, a través de las PASO.

Gráfico 3

Distancia porcentual entre el resultado obtenido por la lista ganadora y el segundo puesto del FPV en las PASO 2013



Fuente: CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).

## ¿Quiénes fueron los candidatos?

En las elecciones 2013, el análisis de las listas de candidatos resulta interesante para observar quiénes son los líderes que eligen los partidos o frentes para representarlos, de qué ámbitos provienen, y a qué legitimidades apelan por parte de la ciudadanía. La novedosa presencia de intendentes en funciones, familiares de los dirigentes políticos y personalidades académicas en las listas, junto a los líderes políticos tradicionales, podría ser un síntoma de las mutaciones de la democracia argentina contemporánea.

### *Intendentes*

Algo que se destaca al observar el armado de listas de candidatos en las elecciones legislativas del 2013 es la presencia de intendentes en funciones en numerosos distritos de nuestro país. Esto tiene diversas implicancias.

Por un lado, parece responder a un nuevo tipo de vínculo representativo, en el cual la legitimidad de los gobernantes proviene de su proximidad con el electorado. Los

intendentes, al ser líderes locales, en muchos casos conocidos por los ciudadanos, cercanos en la vida cotidiana, producen un efecto de identificación con la ciudadanía, al mostrarse como “uno de nosotros”, un vecino que accedió a un cargo público.

Además, en este sentido, los intendentes apelan al localismo (Annunziata, 2012), en tanto que presentan a la política local como el modelo de política legítima. Al ser “vecinos”, los intendentes conocen y comparten los problemas inmediatos de la gente, y por ello su gestión municipal los avala para acceder a una banca en el Congreso Nacional<sup>1</sup>.

Solamente en la provincia de Buenos Aires, más de seis intendentes en funciones se postularon como candidatos o figuraron en las listas como suplentes. Los más relevantes fueron S. Massa, intendente de Tigre y primer candidato por el Frente Renovador (en adelante, FR) y Darío Giustozi, intendente de Almirante Brown y segundo candidato a diputado nacional por el FR. En los puestos octavo y décimo del mismo partido respectivamente se encontraban Sandro Guzman, intendente de Escobar y Gilberto Alegre, intendente de General Villegas. A su vez, en las listas de candidatos suplentes también podemos encontrar intendentes, Joaquín de la Torre, intendente de San Miguel; Mario Meoni, intendente de Junín; y Gabriel Katopodis, intendente de San Martín.

También el FPV presentó en sus listas de la provincia de Buenos Aires intendentes en funciones, empezando por el primer candidato, Martín Insaurrealde, intendente de Lomas de Zamora. A su vez, en el mismo distrito el tercer puesto para Diputado Nacional por el Frente Progresista Cívico y Social (en adelante, FPCyS) lo ocupaba un intendente, Héctor Gutierrez, de Pergamino.

Este no es un fenómeno que solo se puede observar en la provincia de Buenos Aires. En Mendoza el FPV tenía como primer candidato a diputado nacional a Alejandro Abraham, intendente de Guaymallen. En la misma provincia pero en el Partido Federal figuraba V. Fayad, el intendente de la capital.

En Santa Cruz, en las listas del FPV, se presentaba como tercer candidato a diputado nacional Javier Belloni, Intendente de El Calafate, y como primer suplente, Matías Mazú, intendente de Río Turbio.

En la provincia de Chaco se presentó Miguel Tejedo, intendente de Charata, como primer candidato en las listas de Unión por Chaco.

En Misiones, Juan Carlos Ríos, intendente Campo Viera, era el primer candidato a diputado nacional por el FPV.

En la provincia de Santa Fe figuraba en una de las listas de pre candidatos a diputado nacional por FPCyS, Fabián Palo Oliver, intendente de Santo Tomé, quien se postulaba como primer candidato por la lista “Cauce Progresista”, la cual era la oposición, dentro de las primarias abiertas a la lista que llevaba como primer pre candidato al ex gobernador y ex candidato a presidente Hermes Binner.

En la provincia de Córdoba Ernesto Bernaby, intendente de Villa del Totoral, ocupaba el tercer puesto en la lista de candidatos a diputados nacionales por el FPV. También Sandra Daldó (intendenta de Cavanagh) en el séptimo lugar, Gabriel Fernández (intendente de Viamonte) en el octavo, y Eduardo Luis Acastello (intendente de Villa

9 Para más detalle sobre el lugar de los intendentes en el escenario electoral 2013 véase en este volumen el artículo de Leandro Eryszewicz.

María) en el decimo lugar.

La UCR en la provincia de Córdoba también incluyó intendentes en sus listas: Soledad Carrizo, intendente de Quilino en el segundo lugar de las listas; Gerardo Alberto Bellocq, intendente de La Cautiva en el cuarto; Silvia Margot Cagnotti, intendente de Tancacha en el octavo, y Juan Pablo Rujinsky, intendente de la Ciudad de Las Varillas en el noveno. Dentro de las listas a pre candidatos de Unión por Córdoba, en la lista “Frente Renovador”, se postulaban Martín Llaryora, intendente de San Francisco en el primer lugar, y Germán Pratto, intendente de Morteros, en el tercero. Por último, Daniel Del Bono, intendente de Pasco, se presentó en el segundo lugar de la lista a diputados nacionales por Frente Fuerza de la Gente.

### *Familiares*

Otro aspecto que sobresale al analizar la oferta de candidatos para estas elecciones es la numerosa presencia de familiares de los líderes o dirigentes políticos en las listas. Esto puede ser interpretado como un ejemplo de la personalización de la política (Manin, 1998) en nuestro país, ya que implica que la popularidad y la legitimidad ya no son una prerrogativa de los partidos, sino que pertenecen al candidato, y por lo tanto no se transmiten mediante el sello partidario sino a través de la figura del líder, simbolizada en su apellido. En las campañas electorales se privilegia el nombre y apellido del candidato por sobre la etiqueta partidaria, que aparece marginalmente en afiches y spots, por lo cual la referencia al apellido de un líder popular en el electorado, portado por algún familiar, aspira a traccionar legitimidad y apoyo al candidato en cuestión.

Ejemplos de familiares en las listas en estas elecciones son María Cristina Cremer de Busti, esposa del líder del peronismo disidente en Entre Ríos, como primera candidata para la renovación de su banca en diputados; y Rodolfo Urtubey, hermano del gobernador Salteño, como primer candidato por el FPV en dicho distrito. Especialmente ilustrativos son los afiches de campaña de éste último, cuyo lema rezaba “la misma sangre, la misma lucha”.

A su vez, en la provincia de Buenos Aires muchos intendentes postularon a sus esposas o familiares a cargos locales, tales como Magdalena Sierra, esposa del intendente de Avellaneda, quien estaba postulada como candidata a concejal por el FPV; o Nancy Capelloni, esposa del intendente de San Martín, quien se postuló como concejal por San Martín desde las filas del FR. También Alejandra Insaurralde, hermana del intendente de Lomas de Zamora, que fue candidata a concejal por el FPV.

Por su parte, en Mendoza Eduardo Difonso, hermano del intendente de San Carlos, fue el primer candidato a diputado nacional por Unión PD-PRO.

### *Académicos*

Otro aspecto novedoso de estas elecciones fue la preeminencia en algunos distritos de candidatos provenientes del ámbito académico. Intelectuales y personalidades provenientes de la gestión de Universidades Nacionales figuraron entre los primeros

candidatos en los principales distritos del país, lo cual invita a reflexionar acerca de la legitimidad que poseen estos rasgos en las democracias contemporáneas. Una hipótesis posible indica que la apelación a la posesión de un saber, no tecnocrático o experto sino de una trayectoria de búsqueda de la verdad, es valorada positivamente por la ciudadanía. Por un lado por considerar a quienes lo portan como individuos externos a la clase política y a sus intrigas, y poseedores de una imparcialidad y objetividad, y exitosos en una carrera prestigiosa en las sociedades contemporáneas. Pero también, puede entrecerse una intención de las fuerzas políticas que postulan a estos candidatos de aproximarse a un poder semi-encarnado (Cheresky, 2011), que se conciba como poseedor además de la verdad y el conocimiento.

Ejemplos de este fenómeno son: Carolina Scotto, primera candidata a diputada nacional por el FPV en la provincia de Córdoba y ex rectora de la Universidad Nacional de Córdoba; Graciela Cousinet, decana de Ciencias Políticas en la Universidad Nacional de Cuyo, que se postuló como cuarta diputada nacional por la UCR en Mendoza; y Ricardo Forster, filósofo referente del movimiento Carta Abierta, que se postuló como cuarto candidato a diputado nacional por el FPV en la Capital Federal.

## La oferta electoral en los distritos con mayor peso a nivel nacional

### La Provincia de Buenos Aires

La oferta electoral en la provincia de Buenos Aires estuvo marcada la tardía definición del intendente de Tigre, Sergio Massa, quien justo antes de que venciera el plazo para la presentación de frentes decidió postularse con un partido propio, el Frente Renovador.

La creación de un espacio político propio pretendía situar al ex jefe de gabinete kirchnerista en el centro del espectro político, entre la oposición y el oficialismo. A la hora de armar sus listas, S. Massa presentó un frente heterogéneo, que incluyó a otros intendentes, diputados y funcionarios del PRO, personajes mediáticos de la farándula y del mundo empresarial, y otros provenientes de partidos diversos del espectro político.

El peronismo opositor en la provincia, previo a la definición de S. Massa, había organizado una alianza nacional que incluía al gobernador de Córdoba José Manuel De la Sota, al líder de la Confederación General de Trabajadores Hugo Moyano, al diputado Francisco de Narváez y al economista y ex ministro de economía Roberto Lavagna. Este frente se desintegró antes de poder presentar una lista. R. Lavagna y J. M. De la Sota dieron su apoyo a S. Massa, mientras que H. Moyano decidió mantenerse al margen en las elecciones y F. De Narváez se presentó bajo el sello de su partido, Frente por la Libertad y el Trabajo.

El kirchnerismo, que tampoco hizo anuncios oficiales acerca de sus listas hasta último momento, presentó a un candidato con llamativas similitudes a S. Massa, Martín Insaurralde, intendente de Lomas de Zamora. Ambos pertenecen a una nueva generación de intendentes jóvenes, poseen una fuerte imagen positiva en su municipio y comparten

on durante las campañas un discurso enfocado hacia el consenso, la unidad y el reconocimiento de tanto errores como aciertos en la gestión nacional. Al no ser M. Insaurralde masivamente conocido a nivel provincial, el FPV recurrió a la figura del gobernador de la provincia y de la presidenta de la nación para apoyar la candidatura de M. Insaurralde.

Por su parte, la UCR en un principio lanzó la candidatura de Ricardo Alfonsín, que siguiendo la tradición de su padre, el ex presidente Raúl Alfonsín, realizó el acto de apertura en la Federación de Box. Sin embargo, más adelante decidió aliarse con el GEN, bajo la fórmula Margarita Stolbizer como primera candidata a diputada nacional y R. Alfonsín segundo, con la pretensión de conseguir el voto de “centro izquierda”<sup>22</sup> en la provincia de Buenos Aires.

El PRO de M. Macri no logró presentar una lista propia en este distrito, pese a que a principios de 2013 se especulaba que podría conformar una alianza con S. Massa o con F. De Narváez. El jefe de gobierno porteño no logró establecer un lazo con ningún líder de la provincia, si bien antes de la presentación de frentes se decía que el intendente de San Isidro Gustavo Posse, o el economista Carlos Melconian serían los candidatos del PRO, e incluso había afiches con sus rostros.

### Imágenes 1 y 2 Afiches oficiales de candidatos del PRO



Fuente: CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).

10 Por espacio progresista de centro-izquierda se entienden los siguientes frentes/partidos: la UCR (Chubut, Mendoza, Río Negro, San Juan, Catamarca, Entre Ríos, Misiones, Tierra del Fuego), la CC-ARI (Chubut, Mendoza, Catamarca), Libres del Sur (Neuquén), Partido Socialista (Misiones), GEN (Tierra del Fuego), el Frente Progresista Cívico y Social (Buenos Aires, Santa Fe, San Luis, Córdoba, Santiago del Estero), el Frente Amplio Progresista (Mendoza, Entre Ríos), Frente Cívico y Social (Catamarca), Frente Progresista (Río Negro), Compromiso Cívico Neuquino (Neuquén), Frente Progresista Sur (Neuquén), Cruzada Renovadora (San Juan), Unión Para Vivir Mejor (Santa Cruz), Frente Jujueño (Jujuy), Frente Pampeano Cívico y Social (La Pampa), Fuerza Cívica Riojana (La Rioja), Unión por la República (Salta), Acuerdo Cívico (Tucumán), UNEN (C.A.B.A.), Unión por Chaco (Chaco), ECO (Corrientes), Cambio Popular (Corrientes), Frente Amplio Formoseño (Formosa).

## La Ciudad de Buenos Aires

En la Ciudad, el PRO, oficialismo en el distrito, hasta abril de 2013 entablaba negociaciones para atraer a un candidato ajeno a la clase política, tal como acostumbra el partido. En este caso era el economista R. Lavagna, para encabezar la lista a senadores, seguido de la ya referente del partido, Gabriela Michetti. Entonces, la alianza parecía confirmada. El conflicto rondaba en torno al segundo posible integrante del frente, H. Moyano, con quien G. Michetti no se sentía cómoda (La Nación, 16/05/2013). Además, no había un acuerdo acerca de la denominación de la alianza, ya que el PRO declaraba no estar dispuesto a ceder el sello de su partido en su principal distrito, mientras que R. Lavagna se negaba a presentarse directamente como candidato del PRO (Página 12, 25/03/2013).

Finalmente, la alianza no se concretó debido que el PRO no acordaba con el acercamiento al peronismo disidente que proponía R. Lavagna. Finalmente, el partido presentó como candidatos a la ex vicejefa de Gobierno, G. Michetti, y el ex legislador porteño, Sergio Bergman (Telam, 07/05/2013).

Por su parte, los espacios políticos de “centro-izquierda” también pasaron por un complejo proceso de negociación de alianzas. Desde principios del 2013 se conoció la fractura del bloque Frente Amplio Progresista en la Ciudad, dadas las negociaciones de incorporación de la UCR al frente, con lo cual Claudio Lozano, líder de Unión Popular, no estaba de acuerdo (Telam 07/05/2013). En un principio se comenzaron a gestar dos alianzas, una entre la UCR porteña (Ricardo Gil Lavedra), parte de la CC (Alfonso Prat Gay-María Eugenia Estrenssoro), Libres del Sur (Victoria Donda y Humberto Tumini) y el partido Podés, de Sergio Abrevaya. Prat Gay encabezaría la lista para senadores, pero probablemente no portando la etiqueta de la CC, ya que en la Ciudad de Buenos Aires la presidencia del partido estaba a cargo del diputado Maximiliano Ferraro, dirigente muy cercano a Elisa Carrió. La crisis de la CC se hacía evidente, dada la fractura interna y el pase del ex diputado por la CC-ARI Adrián Pérez a la lista del FR. Por el otro lado, formarían un frente Proyecto Sur (Fernando “Pino” Solanas), la otra parte de la CC (E. Carrió) y parte del FAP (Claudio Lozano por la Unión Popular). E. Carrió encabezaría la lista para diputados nacionales y F. Solanas para senadores.

Finalmente, más cerca de la fecha de vencimiento para la presentación de alianzas, ambos frentes progresistas se unieron, y crearon cuatro listas para dirimir los candidatos definitivos en internas abiertas. Así se conformó UNEN, y sus listas internas fueron “Coalición Sur” (F. Solanas para senador y E. Carrió para diputada), “Sumá Más” (Rodolfo Terragno para senador y Martín Lousteau para diputado), “Juntos” (Victoria Donda y Alfonso Prat Gay para senadores, y Ricardo Gil Lavedra para diputado), y “Presidente Illia” (Leandro Illia, hijo del ex presidente, como pre candidato a diputado). Por su parte, C. Lozano quedó por fuera y formó junto a la agrupación estudiantil Marea Popular el frente “Camino Popular”. Resulta llamativo que dirigentes tradicionales de la UCR en la ciudad, R. Terragno, R. Gil Lavedra y L. Illia, se presenten en las internas de UNEN en listas separadas, y puede sugerir que la UCR no actuó como organización partidaria en estas elecciones, sino que la alianza se conformó entre liderazgos, incluso



compitiendo entre sí.

El FPV, al igual que en la provincia de Buenos Aires, tardó en anunciar quiénes serían sus candidatos. Las versiones trascendidas en la prensa incluían a opciones tales como Martín Sabatella, Daniel Filmus, Nilda Garré, Carlos Tomada, Juan Manuel Abal Medina y el filósofo R. Forster. Finalmente, cerca del cierre de listas, se publicó que los candidatos serían D. Filmus para renovar su banca de senador, y el legislador porteño Juan Cabandí, hijo de desaparecidos y militante de H.I.J.O.S., como candidato a diputado.

## Córdoba

En la provincia de Córdoba, las arduas negociaciones en el interior de los distintos espacios políticos llevaron a que los primeros candidatos se conozcan pocos días antes de las elecciones.

El peronismo disidente, liderado por el gobernador de la provincia J.M. De la Sota, como ya se describió previamente, estableció negociaciones con otros líderes nacionales, entre ellos R. Lavagna, H. Moyano, F. De Narvaez y S. Massa. Este acercamiento se vio reflejado en la decisión de definir sus candidatos en las PASO presentando dos listas que competirían por la lista definitiva de Unión Por Córdoba. La primera respondía a J.M. De La Sota y era encabezada por el ex gobernador de la provincia, Juan Schiaretti. La segunda, bajo la denominación “Frente Renovador”, dirigida por S. Massa, presentaba como primer candidato a Martín Llaryora, intendente de San Francisco. Por su parte, por primera vez el PRO presentó una candidatura propia en la provincia. La misma estuvo encabezada por el ex árbitro de fútbol H. Baldassi, en consonancia con la estrategia del PRO de utilizar outsiders como candidatos.

La lista del FPV en la provincia estaba encabezada por C. Scotto, quien, como ya se dijo, hasta el momento de las elecciones en el que decidió dejar su cargo, se desempeñaba como rectora de la Universidad Nacional de Córdoba. Fue acompañada por muchos intendentes del interior de la provincia, donde C. Scotto no era conocida.

También en Córdoba en la UCR hubo un gran conflicto entre las diferentes facciones dentro del partido. La principal problemática consistió en la autoproclamada candidatura de Oscar Aguad, quien ya había servido dos periodos como diputado, y por lo tanto la carta orgánica provincial del partido le impedía un tercer mandato consecutivo. La misma debía ser reformada para habilitar su candidatura, y efectivamente sucedió. Esto es un indicio de la preeminencia de la popularidad de los líderes por sobre las estructuras partidarias, incluso en un partido tradicional como la UCR en Córdoba.

## Santa Fe

En Santa Fe, el PRO no presentó sorpresas, desde el principio postuló al comediante M. Del Sel como candidato a diputado, quien había conseguido un gran caudal de votos en las elecciones a gobernador de 2011.

La “centro-izquierda” también planteó de forma clara su alianza y candidatos desde

el principio, dada la fortaleza del liderazgo de H. Binner, ejemplar a nivel nacional. El primer candidato a diputado del FPCyS era H. Binner, del Partido Socialista, seguido de Mario Barletta, de la UCR, Alicia Ciciliani, del Partido Socialista, y Pablo Javkin, de la CC.

El caso del FPV fue más conflictivo, y a su vez revelador de las dinámicas internas del partido. Al igual que en el resto de los distritos, sus candidatos se dieron a conocer de manera tardía. Hasta poco antes, se daba por sentada la candidatura a la reelección del presidente de la bancada oficialista en la cámara de diputados, Agustín Rossi. Sin embargo, durante su mandato se habían conocido los desacuerdos de éste con otros diputados kirchneristas, al tiempo que las encuestas de opinión marcaban su escasa simpatía entre la opinión pública. Tres semanas antes del vencimiento del plazo para presentar candidatos, C. Fernández de Kirchner anunció que A. Rossi debería renunciar a su banca en el Congreso para ocupar el cargo de Ministro de Defensa. De este modo, el partido dejó vacante la candidatura en Santa Fe para el ex gobernador Jorge Obeid, un líder que, de acuerdo a los sondeos, era mucho más popular. Este caso expone los métodos de selección de candidatos dentro del FPV, la importancia de los sondeos de opinión y el poder decisorio de C. Fernández de Kirchner.

## La campaña electoral

A partir del seguimiento de la campaña electoral en los principales distritos del país es posible delinear ciertas tendencias en común que contribuyen a caracterizar la escena política actual y la democracia argentina contemporánea.

### La localización de las campañas

Tanto para la campaña de las elecciones primarias como de las definitivas, en la mayoría de los distritos los partidos optaron por realizar campañas localizadas, es decir centradas en las problemáticas locales. Algunas hacían referencia a los problemas de los vecinos del distrito, y las formas de solucionarlo, por ejemplo la alusión en las campañas de la provincia de Buenos Aires a la inseguridad, o a las cuestiones socio ambientales en distritos tales como La Rioja<sup>3</sup>. Otras campañas se enfocaron en las políticas locales y las características de la gestión, ya sea manifestando su apoyo en el caso de los oficialismos, o su rechazo. Por ejemplo, esto ocurrió en la provincia de Córdoba, donde el partido del gobernador, Unión Por Córdoba, mostró en los spots las obras públicas construidas durante su mandato, y el FPV, oposición provincial, realizó una campaña muy crítica a la gestión de J.M. De la Sota.

Por un lado, la localización de las campañas se puede explicar teniendo en cuenta el carácter legislativo de estas elecciones, en las que los candidatos son líderes locales cuya función será representar al distrito ante la nación. Pero al realizar un análisis más exhaustivo se pueden encontrar otros elementos presentes en las democracias actuales

11 Para más detalle sobre la cuestión socio ambiental en las elecciones de 2013 en Argentina, véase en este volumen el artículo de Andrea Pereyra Barreyro.

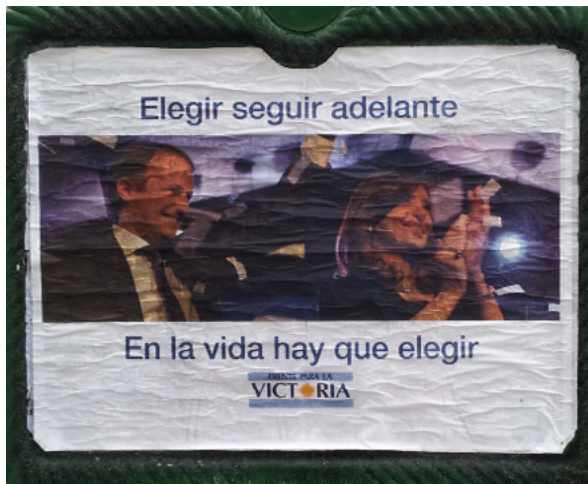
que conducen a la localización de las campañas electorales.

En principio, la utilización de campañas localizadas se puede atribuir a la falta de unidad a nivel nacional dentro de cada partido. Partidos como el PRO y la UCR en diversos distritos presentaron alianzas con fuerzas políticas diferentes. El PRO en la Capital Federal o en Córdoba se presentó con una lista propia, pero en Mendoza lo hizo unido al Partido Demócrata, mientras que en San Luis formaba parte de Compromiso Federal. En Neuquén integro Compromiso Cívico Neuquino, un frente en el que estaban presentes la UCR y la CC-ARI, partido que en Capital Federal formaba parte de UNEN opositor al PRO.

El único partido que tuvo presencia en los 24 distritos<sup>4</sup> fue el FPV y éste sí buscó nacionalizar la campaña para las PASO, con un formato similar en casi todos los distritos. Se utilizó una misma pieza audiovisual, y solo en el final aparecía una placa con el nombre del candidato local junto a la figura de la presidenta. Sin embargo, a partir de que el resultado de las PASO no fue lo suficientemente favorable, la campaña se localizó en todos los distritos. Un ejemplo de este viraje es la provincia de Buenos Aires. En los spots de campaña para las PASO eran recurrentes las imágenes de C. Fernández de Kirchner y del gobernador D. Scioli. M. Insaurralde solamente aparecía al final, posando junto a la presidenta y el gobernador.

### Imagen 3

Afiche utilizado en la campaña de las PASO de Buenos Aires por el FPV



Sin embargo, para las elecciones definitivas, el candidato pasó a ser el protagonista de la campaña. Los spots televisivos y los afiches se centraban solamente en su imagen.

12 Excepto en La Pampa, donde como ya se explicó se presentó bajo el sello del PJ.

Imagen 4

Afiche utilizado en la campaña para las elecciones definitivas de Buenos Aires por el FPV



Algo similar ocurrió en la campaña del FPV en la provincia de Santa Fe. Para las PASO se utilizó el mismo spot que en el resto de los distritos, mostrando los logros de los diez años de gestión kirchnerista a nivel nacional, y apareciendo solo al final el candidato, J. Obeid. Sin embargo, para las elecciones definitivas, los spots viraron hacia una grabación de J. Obeid, vestido de manera informal y sentado en el patio de su casa, contando sus experiencias como vecino y gobernador.

Esto permite inferir que la localización de las campañas electorales no responde solamente a la falta de unidad nacional de los partidos, sino que es sintomático de una transformación más general del vínculo representativo. En él, la política local se configura como el modelo de política legítima, y la “figura del vecino” adquiere centralidad en el discurso político (Annunziata, 2012).

La importancia otorgada a la gestión local por las diferentes campañas es también característica de esta dinámica. Casos paradigmáticos son las campañas de S. Massa y M. Insaurralde en la provincia de Buenos Aires, que presentaban los logros de dichos candidatos como intendentes de Tigre y Lomas de Zamora respectivamente.

### La puesta en escena de la proximidad

En consonancia con la localización de las campañas, el seguimiento de las mismas en las elecciones legislativas 2013 sugiere un nuevo formato de vínculo representativo, basado en la puesta en escena de la proximidad entre gobernantes y gobernados (Annunziata, 2012). Esto perfila un cambio en la legitimidad democrática, basado en una ciudadanía que rechaza a “los políticos” (Schnapper, 2004), considerados como alejados de las realidades cotidianas de la ciudadanía, y pretende ser gobernada por “hombres comunes”, con quienes se identifica.

Frente a este panorama, las campañas electorales dejan de cumplir la función de comunicar al electorado las propuestas de gobierno de los candidatos, y pasan a ser herramientas para transmitir imágenes que presentan a los líderes como “vecinos”, cercanos a la gente.

Los recursos utilizados para conseguir este objetivo son variados. En estas elecciones fue frecuente la utilización de la narración de “historias de vida” de los candidatos, relatos que ponen en visibilidad lo íntimo, y producen una fuerte identificación con el electorado (Annunziata, 2012). Un claro ejemplo fue el de M. Insaurralde en la provincia de Buenos Aires, quien en un spot televisivo aparecía ante el público presentando a su familia, y en otro contando en primera persona sus penas y problemas personales, como su lucha contra el cáncer. También G. Michetti en la Ciudad de Buenos Aires contaba en un spot del PRO anécdotas familiares, y ponía en escena su historia personal vinculada con su discapacidad.

En este sentido, la utilización de los nombres de pila de los candidatos, como se sugirió anteriormente, presenta una imagen de proximidad, mediante la cual los candidatos crean una imagen de disolución de la representación, de pura presentación no mediada (Annunziata, 2012). Estos fueron utilizados frecuentemente en las campañas, y un caso emblemático fue el del candidato del PRO M. del Sel en Santa Fe, cuyo lema era “Miguel de la gente”. El candidato del mismo partido en Córdoba, H. Baldassi, incluso se presentó por su apodo, “La coneja”. También la campaña de M. Insaurralde utilizó el nombre del candidato como juego de palabras, y como lema tomó sus iniciales.<sup>5</sup>

A su vez, la ruptura del protocolo, y la “política de la presencia”, a partir de la cual los candidatos se muestran en el territorio y trabajando a la par de los vecinos, contribuye a la generación de un vínculo de proximidad (Rosanvallon, 2010). La campaña de M. del Sel en Santa Fe también es característica de estos elementos, ya que en sus spots se lo podía ver pintando los juegos de una plaza. También es ejemplo de esta tendencia la campaña de O. Aguad en Córdoba, en la que se confunde al candidato entre una muchedumbre de vecinos.

## La negatividad y el rechazo

Si bien existieron elementos de negatividad en las campañas, ocuparon un rol marginal. En la provincia de Buenos Aires, F. De Narvéez intentó recuperar su popularidad obtenida en 2009 instalándose como un liderazgo de rechazo (Eryszewicz y Krause, 2012). En su campaña para las PASO, el lema utilizado era “Ella o Vos” o “Ella tiene un límite, Vos”, apelando a rechazo a la figura presidencial.

---

13 Para un estudio en detalle de la apelación a la proximidad en las campañas de S. Massa y M. Insaurralde en 2013, véase en el presente volumen el artículo de Rocío Anunziata.

Imagen 5

Afiche de campaña utilizado en las elecciones legislativas 2013 por F. De Narváez en Buenos Aires



Sin embargo, su mal desempeño electoral en las primarias lo forzó a realizar un cambio de estrategia, y su campaña viró hacia la presentación de una imagen de conciliación y unión.

Otro espacio político que utilizó la negatividad en su campaña fue el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (en adelante, FIT), también en la provincia de Buenos Aires, que en sus spots audiovisuales realizó una crítica al resto de los partidos, acusándolos de ser todos iguales y de hacer política en contra del electorado. Sin embargo, su difusión también fue marginal.

La negatividad también estuvo presente en las campañas virtuales. Los líderes y partidos utilizaron las redes sociales para realizar ataques o denuncias a sus rivales. También se crearon páginas web destinadas a desacreditar candidatos. Una víctima de los ataques virtuales fue S. Massa, ya que durante la campaña apareció una página web destinada a “contar la verdad” sobre quiénes eran los aliados políticos del Intendente de Tigre. Si bien la página llamada Conoceamassa.com tuvo popularidad y captó la atención de los medios de comunicación, su impacto fue limitado.

El rol marginal de la negatividad en la campaña electoral 2013, en particular en la provincia de Buenos Aires, donde su impacto había sido más fuerte en 2009, se puede explicar a partir de la irrupción de S. Massa en la escena política. Éste se presentó con un discurso conciliador de todas las fuerzas políticas, que forzó a las demás campañas a inclinarse hacia ese registro.

Específicamente, las campañas de ciertos espacios políticos y distritos resultan ejemplares a la hora de ilustrar las tendencias descriptas anteriormente.

## La campaña electoral del PRO, con estilo propio

La campaña del PRO en estas elecciones continuó con el estilo propio del partido. Los candidatos se presentaron como “hombres comunes” ante el electorado. En la Ciudad de Buenos Aires, la campaña gráfica tuvo como lema “Somos un equipo de 3 millones de vecinos”, lo cual evidencia un intento de sugerir una eliminación de la distancia entre representantes y representados.

### Imagen 6

Afiche correspondiente a la campaña gráfica del PRO en la Ciudad de Buenos Aires



Los candidatos se mostraron en el territorio, cerca de la gente y de sus problemas. La informalidad y la búsqueda de complicidad con la ciudadanía se hicieron evidentes en los relatos de vida y las anécdotas personales. Otro elemento sobresaliente de la campaña del PRO es la ausencia de propuestas concretas. Si bien hacen referencia a “estar cerca de la gente” y “resolver los problemas de los vecinos”, no hay ideas precisas acerca de las acciones de gobierno, sino imágenes difusas (Manin, 1998).

## La campaña del Frente Renovador

El FR de S. Massa se enfrentaba a un desafío doble en el momento de la campaña electoral. Por un lado debía darse a conocer, ya que se presentaba como un partido nuevo surgido en torno a un líder. Pero por el otro lado, debía instalar a un candidato que era visto como opositor por los kirchneristas y como kirchnerista por la oposición.

Estos desafíos plantaban la necesidad de hacer una campaña que abarcara la mayor cantidad de estilos posibles, mostrando a S. Massa como alguien capaz y con experiencia política, presentando los aciertos de su gestión en Tigre, pero cuidando de no hablar demasiado sobre un pasado que lo vinculaba al oficialismo.

Su campaña consistió en presentarse como un líder con capacidad de consenso. Para ello, se mostró abierto a negociar y a discutir con otras fuerzas políticas. En sus spots televisivos, aunque señaló los errores del kirchnerismo, utilizó un discurso positivo y presentó propuestas concretas para mejorar la gestión, especialmente en cuestiones de seguridad y educación. Se presentó como un “hombre común”, caminando junto a los vecinos, llamándolos por su nombre de pila como si los conociera, y escuchando sus preocupaciones. Al mismo tiempo, en otros spots dio la imagen de un gobernante ejemplar, trabajador y dedicado.

Su campaña combinó propuestas, promesas, presencia en el territorio, proximidad con el elector, historias de vida, ruptura del protocolo, campañas 2.0, y propaganda política con enfoque publicitario y marketing político.

### Imagen 7

Afiche del FR durante la campaña de las elecciones legislativas 2013 en Buenos Aires



### La campaña del FPV en Córdoba

La campaña del FPV en Córdoba se distinguió radicalmente de la del resto de los distritos, y ejemplifica la localización de la política. El lema de campaña fue “Hablemos de Córdoba”, diferenciándose fuertemente del resto del país en donde la campaña se realizó en torno a la figura presidencial, utilizando el lema “En la vida hay que elegir”. Teniendo en cuenta el panorama político en el cual las elecciones se disputaron, en una provincia como Córdoba donde la mayor fuerza política es el peronismo disidente y en la cual el kirchnerismo siempre encontró dificultades electorales, la campaña electoral se centró en la provincia. Se lanzaron una serie de spots publicitarios en los cuales previo a las PASO se introducía a la candidata C. Scotto, que procedía del ámbito académico y no de la militancia partidaria. Esto le daba una legitimidad como outsider ya que no estaba asociada directamente al kirchnerismo, por lo tanto no debía cargar con la ima-



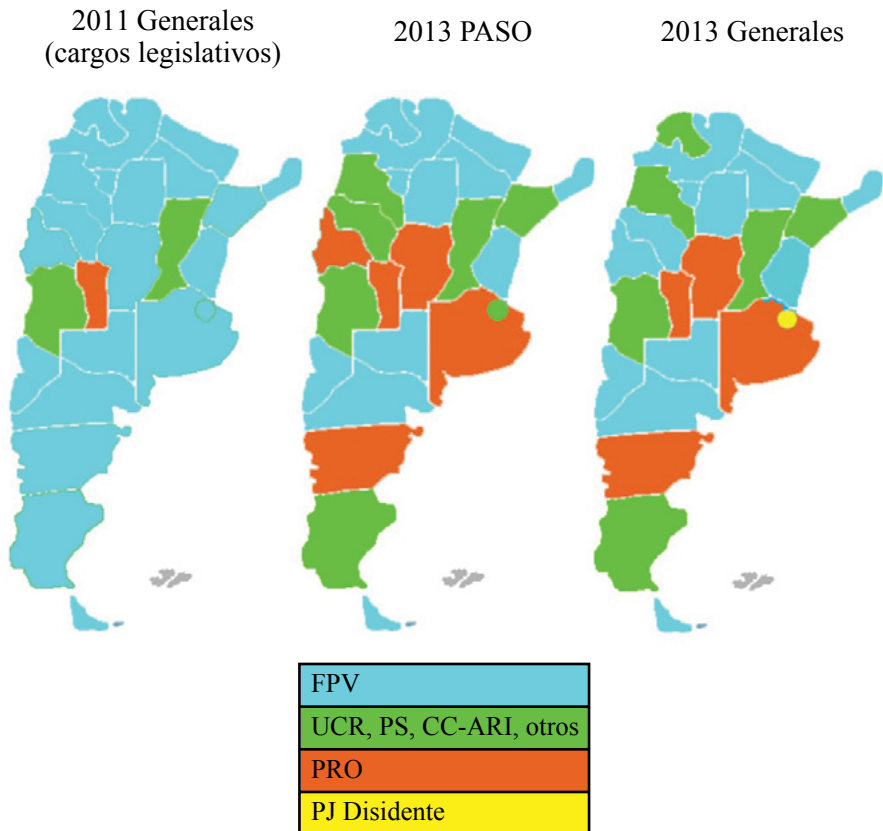
gen negativa que este detentaba en la provincia.

Para las elecciones definitivas se lanzó una campaña localizada y centrada exclusivamente en las problemáticas provinciales, con componentes de rechazo al oficialismo provincial. El spot televisivo, que simulaba el video clip de una banda de hip hop, mostraba de manera novedosa imágenes de los problemas de la gestión de De la Sota, y atraía al electorado más joven.

## Resultados

Mapa 6

Resultados de las elecciones generales 2011, PASO 2013 y generales 2013



Fuente: datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

Aclaración: El PJ en La Pampa y el FR de la Concordia en Misiones fueron coloreados en celeste por ser aliados al FPV.

La comparación de los resultados en las elecciones generales de 2011 para cargos legislativos y de las elecciones definitivas de 2013 arroja ciertas tendencias generales.

Por un lado, es evidente la pérdida de caudal electoral del FPV a nivel nacional, que en 2011 había triunfado en 21 distritos, y en 2013 lo hizo solo en trece. Esto se relaciona, por un lado, con el hecho de que estas últimas elecciones fueron de medio término, y las de 2011, presidenciales, y la ciudadanía modifica su voto de acuerdo a lo que está en juego en cada elección (Manin, 1998). La fluctuación electoral es un rasgo general de las democracias contemporáneas (Manin, 1998), y el carácter plebiscitario de las elecciones de medio término en las que los electores acuden a las urnas para demostrar apoyo o rechazo al gobierno de turno intensifica este efecto.

El triunfo de los espacios opositores en la mayoría de los distritos, la “centro-izquierda” en trece, el peronismo disidente en cuatro y el PRO en uno, entonces, puede ser leído como un llamado de atención de la ciudadanía hacia la gestión nacional en aquellos distritos donde perdió la mayoría. Por su parte, la comparación de los resultados de las PASO 2013 y las definitivas del mismo año también resulta reveladora de ciertas tendencias.

En cuatro distritos (Jujuy, La Rioja, San Juan y Ciudad de Buenos Aires) el partido ganador en las elecciones definitivas no fue el mismo que en las primarias. En Jujuy las PASO dejaron en claro que solo dos partidos tenían chances de que sus candidatos ocupen bancas de diputados. Por un lado el FPV, que obtuvo el 32,83 % de los votos, y por el otro el Frente Jujeño (conformado por la UCR y Partido Socialista) con el 31,11%. La diferencia entonces entre el primer y segundo lugar fue de un 1,72%. Sin embargo, en las elecciones definitivas se invirtieron los ganadores quedando el Frente Jujeño en primer lugar con el 40,15% de los votos y en segundo el FPV con el 38,87% de los votos. La diferencia entre ambos volvió a ser pequeña, 1,28%. Cabe señalar que la fuerza que obtuvo el tercer lugar en las elecciones definitivas alcanzó poco más que un 7% de los votos. Al analizar este caso en particular se puede considerar que los cambios se debieron a un voto estratégico del electorado que en las primarias eligió a otra fuerza política, y modificó su voto de acuerdo a los resultados de éstas.

Lo sucedido en La Rioja puede interpretarse de un modo similar. Las dos primeras fuerzas en la provincia (Fuerza Cívica Riojana y el FPV) obtuvieron en conjunto el 80% de los votos en las elecciones primarias, dejando en tercer lugar al Frente Nuevo Pacto Federal con un poco más del 10%. Se puede interpretar que el efecto mecánico de las primarias, generó una fuga de votos hacia los dos primeros partidos logrando invertir el resultado y dejando en primer lugar al FPV con una diferencia menor a un 0,50% de los votos.

En la provincia de San Juan, el FPV, que tenía el apoyo del gobernador José Luis Gioja, había obtenido en las elecciones primarias el segundo lugar con el 37,21% de los votos, detrás de Compromiso Federal que obtuvo el 42,54%. Sin embargo en las elecciones definitivas, el FPV ganó con el 55,36% de los votos y Compromiso Federal obtuvo el segundo puesto con el 22,85% de los votos. Al analizar los motivos de este cambio en las preferencias del electorado cabe resaltar que el 11 de octubre del 2013 el gobernador estuvo involucrado en un accidente aéreo que casi le cuesta la vida y en el que

murió la Diputada Nacional Margarita Ferrá, que a su vez buscaba la reelección y era la segunda en la lista de candidatos. Luego del accidente la popularidad del gobernador creció y esto pudo haber contribuido en la victoria en las elecciones de octubre. Se puede argumentar que el accidente, que inspiró empatía y compasión en la ciudadanía, aumentó el lazo de proximidad entre J.L. Gioja y los electores, que trasladaron a las urnas el apoyo al gobernador y dieron su voto los candidatos del FPV. Otro elemento que podría haber contribuido a este cambio de posiciones es el hecho de que a diferencia del FPV que se presentó con una única lista, Compromiso Federal presentó cinco listas en las elecciones primarias, de las cuales ninguna obtuvo más del 35% de los votos. Esto implica que probablemente aquellos que apoyaron una lista distinta a la que ganó en las elecciones primarias no votaron a la lista ganadora en las elecciones definitivas.

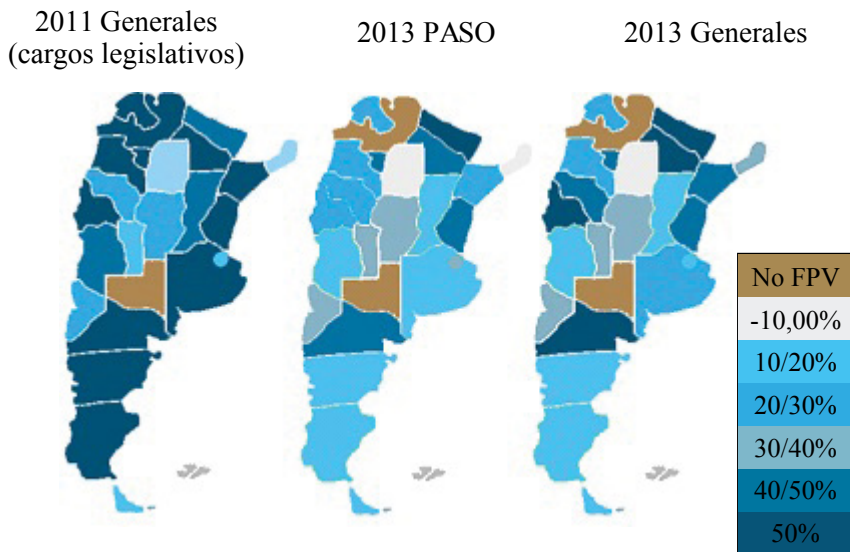
En la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo al análisis estricto de las estadísticas, el frente UNEN obtuvo la mayoría en las PASO, y la perdió por algunos puntos porcentuales frente al PRO en las elecciones definitivas. Una posible explicación es que, como ya fue argumentado con anterioridad, los ciudadanos no eligen frentes o partidos, sino candidatos. Además, varían su elección dependiendo de lo que esté en juego en cada instancia. Por lo tanto, era esperable que los votantes de las listas internas de UNEN que no resultaron ganadoras no trasladaran su voto directamente al candidato de UNEN ganador de las PASO.

El análisis de los resultados dentro de cada espacio político permite comprender mejor las implicancias de las elecciones legislativas 2013 en la reconfiguración de la escena política nacional.

El FPV

Mapa 7

Porcentaje de votos obtenido por el FPV a nivel nacional en las elecciones legislativas generales 2011, primarias 2013 y generales 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.



El FPV en esta elección se presentó por primera vez sin un candidato con apellido Kirchner en sus listas, lo cual representaba un desafío para el partido. Teniendo en cuenta las futuras elecciones presidenciales en 2015 y la imposibilidad de la presidenta de presentarse como candidata, esta instancia era la oportunidad para que el partido comprobara si el liderazgo de la mandataria podía ser convocado por otro actor político.

Los resultados dejaron en claro que el amplio caudal de votos obtenidos por C. Fernández de Kirchner en el 2011 no logró ser transferido a los diversos candidatos del partido. Sin embargo, esta afirmación puede ser matizada teniendo en cuenta que en las últimas cuatro elecciones el kirchnerismo siempre obtuvo mejores resultados en los comicios presidenciales que en los de medio término.

Cuadro 3  
Resultados electorales del FPV en las elecciones 2003, 2005, 2007, 2009 ,  
2011 y 2013 a nivel país, en Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, en  
Córdoba y Santa Fe

	2003			2005		2005		
	Nestor Kirchner			Cristina Kirchner		Cristina Kirchner		
	Presidente			Senadora		Presidente		
	Pres.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Pres.	Dip.	Sen.
Totales	22,24%							
Buenos Aires	25,72%			43,04%	45,77%	48,37%	47,01%	-
C.A.B.A.	19,46%			20,49%	-	23,78%	12,74%	22,17%
Santa Fe	16,11%			33,28%	-	35,50%	36,28%	-
Córdoba	10,81%					23,84%	16,43%	-

	2003		2005			2013	
	Néstor Kirchner		Cristina Kirchner				
	Presidente		Senadora				
	Dip.	Sen.	Pres.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.
Totales			54,11%				
Buenos Aires	32,18%	32,16%	56,28%	56,97%	56,64%	32,18%	-
C.A.B.A.	11,61%	-	35,11%	29,16%	-	21,59%	23,24%
Santa Fe	9,63%	7,77%	41,96%	41,41%	-	22,64%	-
Córdoba	4,19%	8,74%	37,29%	35,02%	-	15,25%	-

Referencias	
	No se conformó el frente
	No se elige

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

EL PRO

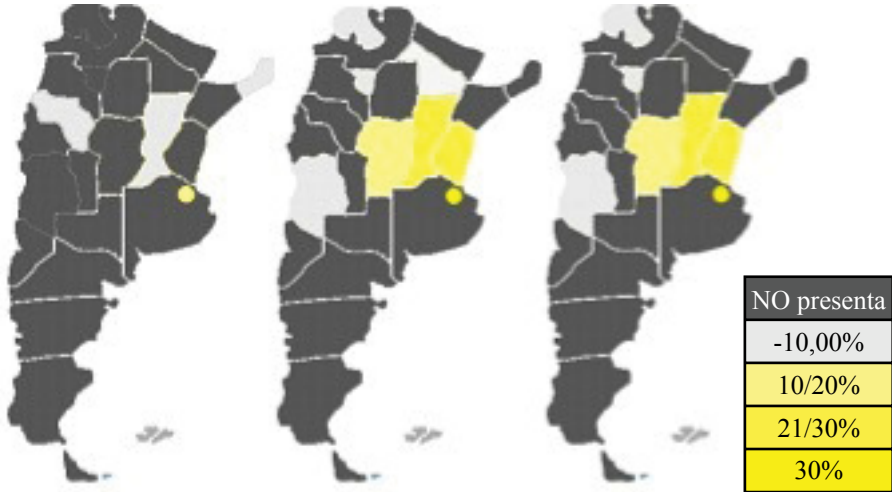
Mapa 8

Porcentaje de votos obtenido por el PRO a nivel nacional en las elecciones legislativas generales 2011, primarias 2013 y generales 2013

2011 Generales  
(cargos legislativos)

2013 PASO

2013 Generales



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

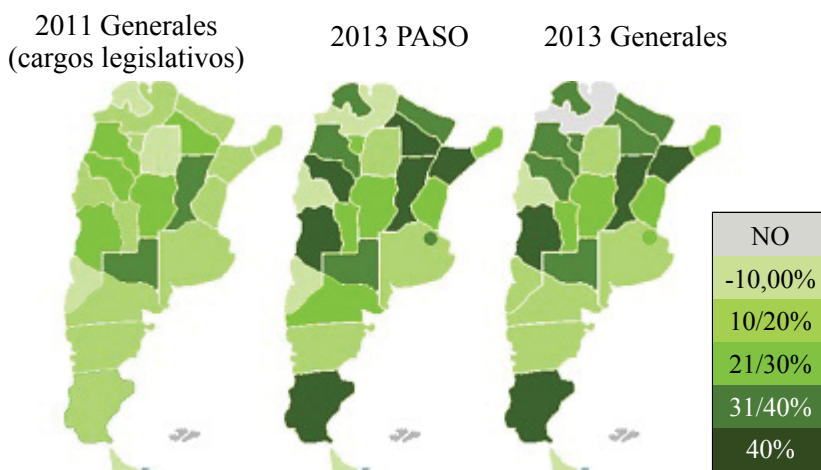
A la hora de analizar los resultados del PRO, las cifras muestran el relativo crecimiento de esta fuerza en el territorio nacional y si bien no estuvo presente en la mayoría de los distritos, en los que sí se presentó obtuvo resultados favorables, en especial en la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y en Entre Ríos, donde se postulaba por primera vez. Resalta el hecho de que tiene presencia mayormente en los grandes centros urbanos, y que el estilo particular de su campaña y su propuesta es bien recibido entre los ciudadanos de las grandes ciudades. Sin embargo, en el principal distrito del país, la provincia Buenos Aires, al no haber podido presentar una lista propia, no logró mantener el peso que había obtenido en el 2009. Se debe considerar que mediante las alianzas generadas sus candidatos fueron presentados en la lista del FR, y por lo tanto, no se puede afirmar que el PRO haya desaparecido en la provincia de Buenos Aires.

Pese a que los resultados indicarían una falta de presencia en todo el territorio nacional, el mismo día en el cual finalizaron los comicios, los militantes del PRO mostraron sus remeras en el bunker que decían “Mauricio 2015” y su candidatura ya fue lanzada para ese año.

## La “centro-izquierda”

### Mapa 9

Porcentaje de votos obtenido por la “centro-izquierda” a nivel nacional en las elecciones legislativas generales 2011, primarias 2013 y generales 2013

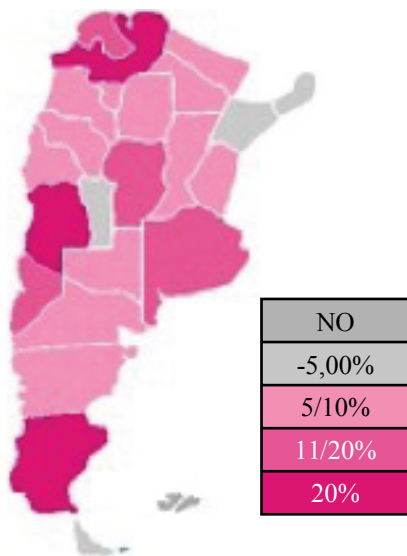


Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

En estas elecciones, la “centro-izquierda” considerada genéricamente obtuvo resultados favorables a nivel nacional. Triunfó en trece distritos, incluyendo algunos de los de mayor peso a nivel nacional como la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, y varios de sus líderes se posicionaron como posibles candidatos a presidente en 2015, en particular H. Binner, E. Carrió y J. Cobos. Así, una alianza a nivel nacional de todas estas fuerzas podría ser considerada como una alternativa viable al oficialismo. Sin embargo, la cantidad de líderes que agruparía esta coalición, todos ellos con alto perfil, popularidad, trayectoria e interés en asumir la presidencia podría complicar las negociaciones. De todos modos, se debe tener en cuenta la alta propensión que este sector tiene a definir sus candidatos en primarias abiertas presentando más de una lista a las PASO, demostrada tanto en 2013 como en 2011, lo cual podría ser una herramienta útil a la hora de definir las candidaturas.

## La izquierda

Mapa 10  
Porcentaje de votos obtenido por la izquierda a nivel nacional  
en las elecciones generales 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

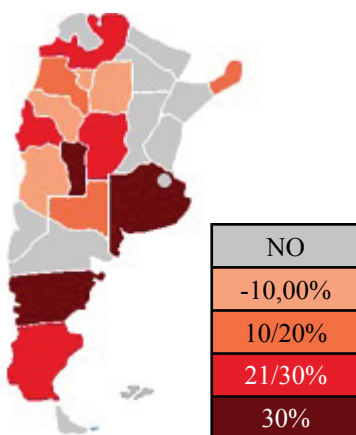
El conjunto de partidos de izquierda han tenido en estas elecciones resultados muy positivos si se analizan en base el lugar de estos partidos en la escena política nacional y se los compara con elecciones anteriores. Una campaña organizada y una estrategia a nivel nacional, que apelaba a ampliar el electorado de este sector refiriéndose a demandas comunes de la ciudadanía en general pueden haber contribuido a este resultado.



## El peronismo disidente

Mapa 11

Porcentaje de votos obtenido por el PJ disidente a nivel nacional en las elecciones generales 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

En estas elecciones el peronismo disidente demostró su capacidad para generar estructuras y redes partidarias alrededor de líderes de popularidad que se instituyeron en el territorio como alternativas peronistas al kirchnerismo. Sin embargo, quienes ganaron las elecciones son dirigentes con una gran popularidad en sus distritos, lo cual complica las posibilidades de una alianza de cara al 2015.

## Provincia de Buenos Aires

Cuadro 4

Resultados de las elecciones primarias 2013 y generales 2013 para los cargos de diputados nacionales de los diversos espacios políticos en la provincia de Buenos Aires

Distrito	Espacio político	Resultados PASO	Resultados definitivos
Buenos Aires (35 Diputados)	FR	35,05%	43,92%
	FPV	29,65%	32,18%
	FPCyS	11,13%	11,80%
	Unidos por la Libertad y el Trabajo	10,54%	5,46%
	FIT	3,95%	5,04%
	Unión con Fe	1,56%	1,60%

Buenos Aires (35 Diputados)	Frente Popular democrático y social	1,17%	Sin acceso
	Compromiso federal	1,15%	
	MAS	0,78%	
	Gente en Acción	0,43%	

Fuente: datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

Los resultados de las elecciones generales en la provincia de Buenos Aires no presentan una gran variación respecto a las elecciones primarias. El FR creció un 7%, manteniendo el primer lugar, y el FPV obtuvo el 32,18% de los votos, cifra que iguala el porcentaje obtenido en 2009. Algo que llama la atención al ver los resultados de las elecciones es la pérdida de votos de Unidos por la Libertad y el Trabajo, liderado por F. de Narváez. Este partido perdió casi la mitad de sus votos entre las elecciones primarias de agosto y las definitivas de octubre, casi cediendo su cuarto lugar al FIT. Esto puede atribuirse al aumento de la popularidad de S. Massa, quien, como se ha expuesto antes, con un discurso consensualista obtuvo la mayoría de los votos. La figura del líder de rechazo que en 2009 le dio la victoria a F. De Narváez no dio resultado en 2013.

## Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### Cuadro 5

Resultados electorales de los diversos espacios políticos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las elecciones primarias 2013 y generales 2013

Resultados PASO	Espacio político	Resultados PASO		Resultados definitivos	
		Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
C.A.B.A (13 diputados y 3 senadores)	PRO	27,54%	31,39%	34,46%	39,25%
	UNEN	35,58%	32,01%	32,23%	27,69%
	FPV	18,99%	19,85%	21,59%	23,24%
	Frente de Izquierda de los Trabajadores	4,18%	3,67%	5,65%	4,69%
	Autodeterminación y Libertad	3,30%	2,35%	3,79%	2,57%
	Camino Popular	2,17%	2,55%	2,88%	2,56%
	Compromiso Federal	2,08%	2,20%	Sin acceso	
	Nueva Izquierda	1,20%	1,33%		
	El Movimiento	1,05%	0,90%		
	Movimiento Al Socialismo	0,95%	0,86%		
	Movimiento Unidad del Trabajo y la Producción	0,64%	0,68%		
	Partido Fe	0,34%	0,34%		

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

En la Ciudad de Buenos Aires, tras las elecciones definitivas de 2013 la escena política mostró algunos cambios. El FPV perdió su banca de senadores en la Ciudad, y el PRO consiguió sus primeros dos integrantes de la cámara alta. Además, los candidatos del frente UNEN, en especial E. Carrió, F. Solanas y M. Lousteau cobraron relevancia como líderes que ostentan un alto grado de popularidad entre el electorado y se perfilan como una alternativa opositora para las elecciones presidenciales de 2015.

## Córdoba

### Cuadro 6

Resultados de las elecciones primarias 2013 y generales 2013 para los cargos de diputados nacionales de los diversos espacios políticos en la provincia de Córdoba

Distrito	Espacio político	Resultados PASO	Resultados Definitivos
Córdoba (9 diputados)	Unión por Córdoba	30,05%	26,54%
	UCR	22,23%	22,66%
	Unión Pro	12,13%	14,45%
	FPV	10,89%	15,25%
	Vecinalismo Independiente	6,77%	4,60%
	FIT	5,58%	7,48%
	FPCyS	3,31%	3,73%
	CC ARI	2,49%	3,14%
	Encuentro Vecinal Córdoba	2,22%	2,15%
	Es Posible	1,28%	Sin acceso
	Movimiento al Socialismo	1,25%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

Los resultados en la provincia de Córdoba muestran una inversión entre el tercer y cuarto lugar. Mientras que el PRO había obtenido el tercer lugar en las primarias, el FPV consiguió desplazarlo a un cuarto lugar. Cabe destacar que ambos partidos consiguieron mayor apoyo en las elecciones definitivas.

## Santa Fe

## Cuadro 7

Resultados electorales de los diversos espacios políticos en la provincia de Santa Fe en las elecciones primarias 2013 y generales 2013

Distrito	Espacio político	Resultados PASO	Resultados Definitivos
Córdoba (9 diputados)	FPCyS	41,06%	42,37%
	Unión PRO Santa Fe Federal	25,87%	27,17%
	FPV	21,00%	22,64%
	Frente de Izquierda de los Trabajadores	2,65%	2,56%
	Nueva Izquierda	1,73%	1,95%
	Santafecino ciento por ciento	2,29%	1,85%
	Unite! Por la Cultura, Educación y el Trabajo	1,60%	1,46%
	Compromiso Federal	1,08%	Sin acceso

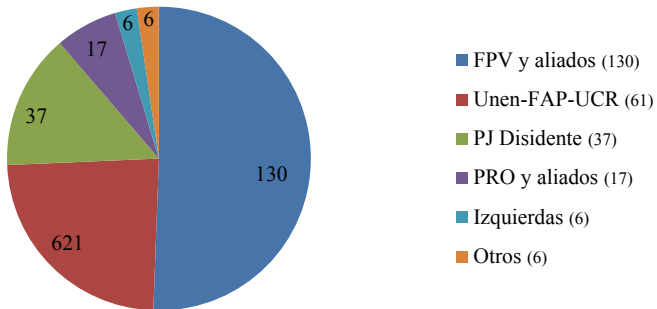
Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral

En la provincia de Santa Fe, la figura que emergió como más relevante a nivel provincial fue H. Binner, quien demostró que aún conserva su popularidad y se perfiló como candidato presidencial en 2015. Por su parte, la figura emblemática del PRO en el distrito, M. del Sel, también obtuvo un muy buen resultado, confirmando la presencia del partido en el territorio. El FPV, que no quedó tan alejado de los porcentajes del PRO, sigue siendo una fuerza relativamente marginal en la provincia, a pesar del cambio de estrategia de campaña después de las PASO.

Los resultados de las elecciones legislativas 2013 se tradujeron en una modificación de la distribución partidaria de las bancas del Congreso Nacional.

Gráfico 1  
Composición de la Cámara de Diputados en base a los resultados de las elecciones legislativas 2013

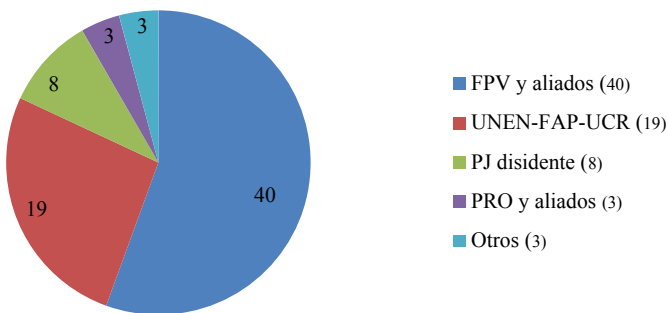
### Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia a partir de datos de La Nación 20/03/2014 en su versión digital.

Gráfico 2  
Composición de la Cámara de Senadores en base a los resultados de las elecciones legislativas 2013

### Cámara de Senadores



Fuente: La Nación, 20/03/2014.

**Cuadro 8**  
**Variación de bancas de las principales fuerzas políticas en las Cámaras de Diputados y Senadores luego de las elecciones legislativas 2013**

<b>Fuerzas políticas</b>	<b>Diputados</b>	<b>Senadores</b>
FPV y aliados	3	-3
UNEN, FAP, UCR	-4	-2
PJ disidente	-2	=
PRO y aliados	3	3
Izquierda	1	=
Otros	-1	2

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Dirección Nacional Electoral.

A partir de estos datos, es posible realizar ciertas afirmaciones. Por un lado, evidencian que el kirchnerismo no perdió la mayoría en ninguna de las dos cámaras, más allá de que no haya conseguido la victoria en los principales distritos.

Por otra parte, el PRO, pese a no tener presencia a nivel nacional, tiene una cantidad significativa de miembros en la Cámara de Diputados, y por primera vez está presente en la Cámara de Senadores. Esto se debe a su fortaleza en los distritos con más bancas en juego.

Sin embargo, en este punto es importante recordar la dificultad metodológica al comparar dos procesos electorales tales como las elecciones presidenciales de 2011 y legislativas de 2013, dada la gran fluctuación en la oferta electoral y la formación de alianzas.

Así, espacios políticos tales como la “centro izquierda” parecen haber aumentado su fuerza política en comparación con el 2011, pero se debe tener en cuenta que entonces la alianza FAP-CR no existía y en 2013 sí.

## Conclusiones preliminares

### Las elecciones en perspectiva

El análisis precedente se centra en el proceso electoral, que abarca desde la conformación de las alianzas y coaliciones, la presentación de listas, la selección de los candidatos, la campaña electoral, el voto ciudadano, los resultados obtenidos y la conformación de la escena política resultante.

Las elecciones son sin duda una instancia fundamental en el desarrollo de las democracias, son un momento solemne (Schnapper, 2004) en el que la voluntad de la ciudadanía se presentifica en la escena pública, y la conformación del escenario político se hace evidente.

(Rosanvallon, 2010), en el cual el momento electoral pasa a ser solamente una instancia más en la vida democrática, junto a la cual se multiplican los momentos de participación ciudadana en la esfera pública, y la legitimidad que obtienen los gobernantes mediante el triunfo electoral no se traslada necesariamente a todo el mandato.

En este escenario, entonces ¿qué valor tienen las elecciones, más allá de su evidente utilidad procedimental para la selección de gobernantes democráticamente electos por la ciudadanía? Al poner el proceso electoral en perspectiva, es posible atribuirle ciertas virtudes que contribuyen a la comprensión del panorama actual de las democracias contemporáneas.

## Las elecciones como momento privilegiado para analizar las mutaciones en la democracia argentina contemporánea

Es posible delinear ciertas tendencias que apoyan la afirmación de que la democracia argentina se encuentra en proceso de mutación (Cheresky, 2006), específicamente en las configuraciones que adquiere la representación y la legitimidad política.

La oferta electoral demostró que los partidos políticos son cada vez más redes electorales al servicio de líderes de popularidad (Manin, 1998; Cheresky, 2008). Así, las estructuras partidarias devienen sellos o etiquetas a disponibilidad de los dirigentes políticos, quienes conforman alianzas entre líderes, que pueden variar en cada distrito.

El caso de la UCR resulta esclarecedor, en tanto que el partido formó coaliciones diferentes en cada distrito, de acuerdo a la conveniencia en cada caso en términos de popularidad y caudal electoral. En Neuquén se alió con el PRO, en la provincia de Buenos Aires con el socialismo, y en otros distritos se presentó solo. Asimismo, en la Ciudad de Buenos Aires, como ya se explicó, los líderes del partido presentaron listas separadas en la interna de UNEN, y compitieron entre sí, cada uno aliado a líderes de otros partidos.

La preeminencia de la lógica de los liderazgos de popularidad por sobre la de los partidos también se puede delinear en este proceso electoral. Los dirigentes políticos se sirven de su popularidad en el electorado, medida en sondeos de opinión encargados para tal fin, para realizar negociaciones, conformar alianzas y seleccionar a los candidatos, y así los partidos parecen ser, entonces, etiquetas que utilizan los líderes para presentarse a elecciones. Es decir que por un lado, los necesitan formalmente para cumplir con el reglamento electoral, por el cual es necesario un partido con un mínimo apoyo demostrado en el electorado para postular a un candidato. Pero además, los partidos devienen una “maquinaria electoral” en el sentido de que son redes organizacionales con recursos electorales, contribuyen a los candidatos a convocar militantes, por ejemplo, para fiscalizar las urnas, y cuentan con expertos en campañas electorales, entre otras cosas.

El proceso de selección de candidatos descriptos en este artículo, y el recurso de las PASO utilizado por cada vez más partidos, pero en mayor medida por coaliciones, sugiere que la popularidad de los líderes pesó más que la trayectoria en el partido en la conformación de las listas. El caso de la UCR en Mendoza fue paradigmático, en tanto

que la decisión de presentar a Cobos en primer lugar, incluso modificando el estatuto del partido, al ser un líder de gran popularidad entre el electorado desplazó a los tradicionales dirigentes del partido en el distrito, Roberto Iglesias (ex gobernador de Mendoza) y V. Fayad (intendente capitalino), quienes recurrieron a la etiqueta y maquinaria de otro partido provincial para presentar sus candidaturas, el Partido Federal.

El novedoso aumento de la presencia de intendentes en funciones, familiares de líderes de popularidad y académicos en las listas sugiere a su vez una transformación en los aspectos que otorgan legitimidad a los representantes de acuerdo a las percepciones del electorado. La valoración de la proximidad, los vínculos familiares, el conocimiento y el saber dan un indicio de la importancia brindada por la ciudadanía a rasgos quizás pre-políticos, en el sentido de que no responden directamente a la carrera o las aptitudes políticas de los candidatos. Esta era una característica otorgada por Bernard Manin (1998) a los sistemas representativos predominantes en el siglo XIX y principios del siglo XX, en los que los representantes eran notables electos por los ciudadanos por rasgos pre-políticos, por conocerlos personalmente, o por la valoración positiva de su personalidad.

Por su parte, la campaña electoral demostró la profundización de la tendencia hacia la personalización de la política (Manin, 1998). El análisis de los spots audiovisuales y la campaña gráfica expone la predominancia del candidato por sobre el partido. A su vez, la recurrencia en las campañas a la alusión a los candidatos como “hombres comunes”, la publicitación de su vida cotidiana, y la reivindicación de la gestión local refuerzan la idea de que la legitimidad de la representación se basa cada vez más en la proximidad (Annunziata, 2012) entre representantes y representados.

Los resultados de las elecciones resaltaron la inestabilidad de las identidades partidarias y la fluctuación del voto, el cual varía de acuerdo a lo que esté en juego en cada elección (Manin, 1998; Cheresky, 2006). La comparación entre estas elecciones y las presidenciales de 2011 lo ponen de manifiesto. A su vez, sugieren que las elecciones de medio término son plebiscitarias (Cheresky, 2008) en el sentido de que tienden a constituirse como un momento de aprobación o rechazo de la gestión oficialista, como ya se sugirió. Esto se pone en evidencia también durante la campaña, en la que las consignas giran en torno a la aprobación o el rechazo de los actos de gobierno del oficialismo de turno.

## Las elecciones como parte de una estrategia de la clase política

Al tiempo que las elecciones pierden su carácter legitimador de todo el mandato de los representantes (Rosanvallon, 2010; Cheresky, 2006), adquieren otras utilidades, en particular para los políticos.

Ya fue desarrollada la manera en la que los candidatos utilizan a las PASO para evaluar su popularidad y ajustar sus estrategias de campaña.

Pero, además, se puede considerar que los líderes políticos se sirven de las elecciones de medio término como una instancia anterior a las elecciones presidenciales, con el objetivo de instalarse en el territorio nacional, comenzar a forjar alianzas, calcular su popularidad y perfilarse como candidatos presidenciables. Entonces, se observa, por



ejemplo en los medios de comunicación, que a los candidatos a diputados tales como S. Massa, durante su campaña para Diputado Nacional los periodistas le hacen preguntas acerca de su candidatura a presidente en 2015. A su vez, en el Frente Para la Victoria, los resultados provinciales del partido parecen ser indicadores tomados en cuenta para la elección del candidato sucesor kirchnerista entre los gobernadores oficialistas. También en el sector de “centro-izquierda” estas elecciones parecen haber sido una demostración de fuerzas entre los líderes, a partir de la cual inmediatamente después de las elecciones se comenzaron a formar alianzas de cara al 2015, considerando una interna abierta como posibilidad.

Así, las elecciones son una escena de creación de identidades, de liderazgos y de nuevas formas políticas, y en este sentido son un momento clave en el ciclo democrático.

### Las elecciones como un momento más en el ciclo de la democracia continua

Hasta aquí hemos realizado un análisis exhaustivo del proceso electoral, el cual finalizo el 27 de octubre. Sin embargo el ciclo democrático no se compone solamente del acto electoral sino que hay otras instancias en las cuales se pone en juego la legitimidad del gobierno. Los eventos sucedidos después de las elecciones tales como el fallo de la corte suprema a favor de la ley de medios, el cambio en la composición del gabinete presidencial, y la vuelta a la escena pública de la presidenta luego de su operación son algunos de los eventos que colocaron a los resultados electorales en un segundo plano.

Tal como explica Pierre Rosanvallon, este proceso de complicación de las democracias implica nuevas formas de legitimidad, más allá de aquella que obtienen los gobernantes al ganar las elecciones, la cual además no se extiende a la totalidad del mandato sino que es constantemente puesta a prueba por una ciudadanía alerta que ejerce informalmente poderes de control, veto y juicio a lo largo de todo el ciclo democrático. Así, además, del triunfo electoral, los representantes ponen en juego su legitimidad constantemente, y ésta no se conquista, aunque tampoco de una vez y para siempre, únicamente en las elecciones. El fallo a favor del gobierno de una institución considerada neutral e imparcial tal como la Corte Suprema de Justicia, otorgó al kirchnerismo legitimidad declarando la constitucionalidad de la ley de medios audiovisuales, una ley emblemática del oficialismo, dos días después de las elecciones. Esta sería, para P. Rosanvallon, una legitimidad de imparcialidad, en tanto que los ciudadanos consideran legítimas aquellas decisiones provenientes de entidades consideradas imparciales. Además, puede ser considerada legitimidad de reflexividad, por ser expresada por una institución encargada de multiplicar las visiones individuales sobre un aspecto, y replantearse el interés general.

Por su parte, el regreso de la figura de C. Fernández de Kirchner, luego de estar ausente durante la mayor parte del proceso electoral por problemas de salud, también contribuyó a la reconfiguración del escenario político la semana después de las elecciones. Su aparición en cadena nacional desde el living de su casa, relatando a la ciudadanía anécdotas de su vida privada, mostró a la presidenta como una “persona común”, cercana

a la ciudadanía, lo cual la dotó de lo que P. Rosanvallon llama legitimidad de proximidad.

Esto es un ejemplo de que la democracia es un proceso continuo (Cheresky, 2011), del cual las elecciones son un momento clave, pero no el único.

## Bibliografía

Annunziata, Rocío 2012 “¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina” en Cheresky Isidoro y Annunziata Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Cheresky, Isidoro (comp.) 2006 *La Política después de los partidos* (Buenos Aires: Prometeo).

----- 2008 *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO-Manantial).

----- (ed.) 2009 *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina* (Rosario: Homo Sapiens Ediciones).

----- (comp.) 2012 *¿Qué democracia en América Latina?* (Buenos Aires: Prometeo-CLACSO).

----- “Ciudadanía y democracia continua” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-Manantial).

Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michele (comps.) 2004 *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada* (Rosario: Homo Sapiens).

Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) 2012 *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Manin, Bernard 1998 *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza Editorial).

Eryszewicz, Leandro y Krause, Paula 2012 “En el nombre del líder: liderazgos y procesos electorales en la Provincia de Buenos Aires” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Mattina, Gabriela 2012 “Transformaciones de los formatos partidarios en la democracia argentina: una mirada al PRO desde el ciclo electoral 2011” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Panbianco, Angelo 1982 *Modelos de partido* (Madrid: Alianza).

Rosanvallon, Pierre 2007 *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza* (Buenos Aires: Manantial).

----- 2010 *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad* (Buenos Aires: Paidós).

Schnapper, Dominique 2004 *La democracia Providencial* (Rosario: Homo Sapiens).

## Páginas web

<http://www.resultados.gob.ar/inicio.htm>

<http://www.elecciones.gov.ar>

<http://www.telam.com.ar/>

## Diarios y periódicos

Clarín 2013 (Buenos Aires) 23 de junio.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 16 de mayo.

La Nación 2014 (Buenos Aires) 20 de marzo.

Página 12 2013 (Buenos Aires) 25 de marzo.

## Otros documentos

- Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.

- Ley N° 26.774 de Ciudadanía Argentina.

# ¿LOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA? EL PROTAGONISMO DE LOS INTENDENTES ARGENTINOS EN LA ESCENA NACIONAL

Leandro Eryszewicz \*

## Introducción: la mutación democrática y el auge de lo local <sup>1</sup>

El presente trabajo parte de una constatación: en los últimos años en Argentina se ha producido la irrupción pública de intendentes que han devenido líderes nacionales. En este sentido, se procura demostrar el protagonismo de intendentes de municipios intermedios en las elecciones legislativas de Argentina de 2013, en las cuales muchos de ellos se presentaron como candidatos a legisladores nacionales en los principales distritos electorales del país (es decir, en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires -en esta última se hará especial énfasis-); y se procura analizar las causas de dicho protagonismo.

En aquellas elecciones, muchos han encabezado listas como precandidatos y candidatos a diputados y senadores nacionales, y han sido protagonistas de campañas centradas en la promoción de sus logros en la gestión local y en la visibilización de su biografía personal.

---

\* Becario de Posgrado en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente de Teoría Política Contemporánea (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). Miembro del equipo de investigación “Las nuevas formas políticas”, Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires).

<sup>1</sup> Los argumentos teóricos tanto como la evidencia empírica expuestos en el presente trabajo son el resultado parcial de un trabajo de campo realizado desde 2011 en la Provincia de Buenos Aires -con un particular énfasis en los municipios de Tigre y La Plata-, y en el marco de un proyecto de tesis doctoral que cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Los avances preliminares del mismo han sido expuestos en reuniones de trabajo y coloquios organizados por el equipo Las Nuevas Formas Políticas del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires), del cual formo parte. Agradezco a mis colegas del equipo por los valiosos comentarios y críticas que han hecho a los borradores de este artículo.

Pero este protagonismo es la cristalización de transformaciones y acontecimientos decisivos para la política nacional acaecidos en los últimos veinte años, que a su vez guardan relación con transformaciones profundas en la representación y la legitimidad que atraviesan a las democracias contemporáneas. Estos acontecimientos y transformaciones han contribuido no sólo a revalorizar la figura del intendente como líder político, sino asimismo a forjar una nueva generación de intendentes cuya imagen y cuyas prácticas se diferencian tanto de los “notables”<sup>2</sup> como de los “caudillos”<sup>3</sup> o “barones” locales.

Así, la hipótesis interpretativa que guiará nuestras reflexiones refiere a que asistimos a una metamorfosis de la figura del intendente, que puede resumirse en el pasaje -que se produce a lo largo de las últimas tres décadas y que no es radical ni absoluto sino paulatino-, del barón del territorio a un nuevo tipo de intendente al que denominaremos emprendedor/de proximidad. Así, hacia la conclusión de este trabajo, esbozaremos una caracterización de diferentes tipos de intendentes que podrá servir de herramienta heurística para trabajos ulteriores (véase cuadro nº 4). En las líneas que siguen intentaremos argumentar asimismo que la delineación de una nueva figura de intendente es uno de los signos de la “localización de la política”, es decir de la valorización, por parte de líderes y de ciudadanos, de los sentidos asociados al modo de hacer política en el municipio.

## Mutación de la democracia, ¿mutación del liderazgo?

Más allá de los matices entre las diferentes perspectivas, y a partir de la observación de la preponderancia de los medios masivos de comunicación como arena pública de intermediación entre líderes y ciudadanos; de la dilución paulatina del antagonismo entre la izquierda y la derecha; de la complejización de la estructura social y la consiguiente relativización de los clivajes estructurantes de la competencia partidaria; y del surgimiento de una “ciudadanía” más autónoma y fragmentada que la “masa”, diversos científicos y analistas políticos han coincidido en señalar que el régimen político que se configura en las democracias contemporáneas a partir de los años ochenta y sobre todo entrados los años noventa, dista de la democracia de masas prototípica de mediados del siglo XX teorizada por autores como Robert Michels, Gaetano Mosca, Joseph Schumpeter, Michael Ostrogorski, Sergei Rokkan, Angelo Panebianco, entre otros. En esta línea, asistimos, para Bernard Manin (1998) al pasaje de una democracia de partidos a una democracia de lo público o democracia de audiencia. Los líderes protagónicos de este nuevo formato no serían ya los partidos políticos sino los “líderes de opinión” o

2 La figura del notable remite al político que basa su legitimidad en el establecimiento de un vínculo pre-político con su electorado. Es un vecino que se destaca por su reputación, y al cual los ciudadanos votan porque confían en su persona (Weber, 2000 [1919]; Manin, 1998).

3 Liliana De Riz (2011), refiriendo a los estudios de John Lynch, define al “caudillismo” como un sistema de dominación política y social que surgió luego de las guerras de independencia en la América Hispánica. El caudillo, en ese contexto, era la cabeza de fuerzas irregulares agrupadas sobre la base de un fuerte personalismo y de un sistema informal de obediencia basada en relaciones paternalistas, que gobernó un territorio político específico. Sin embargo, según la autora, caudillismo y caudillo son términos que continuaron siendo utilizados incluso luego de que las relaciones que dieron impulso al “caudillismo clásico” habían desaparecido. Entonces, pasó a designar cualquier forma de liderazgo personalizado que ejerce el poder de una manera arbitraria en un contexto de fragilidad o crisis de las instituciones políticas.

“liderazgos de popularidad” (Cheresky, 2008)<sup>4</sup>, los cuales se constituyen en el espacio público de los medios masivos de comunicación antes que en el seno del partido, y establecen un vínculo directo con los ciudadanos. Los políticos ya no dirigen su interpelación a un electorado con una identidad socio-demográfica definida al que ofrecen un programa acorde a su situación en la estructura social, sino que se dirigen a la ciudadanía en general, buscando explotar las divisiones sociales y políticas que registran los sondeos de opinión. A diferencia de los liderazgos populistas del pasado, no sólo emergen del voto ciudadano y se someten regularmente a la renovación del mandato, sino que además ejercen el poder en sociedades donde rigen las libertades públicas. El vínculo político del que deriva su poder es también diferente: no se conforma una masa de seguidores y en general no disponen de soportes organizativos leales. “En lugar de la masa homogeneizada, los nuevos líderes de popularidad se apoyan en una ciudadanía de expresión múltiple” (Cheresky, 2006: 24). Al igual que el liderazgo “populista”, el “liderazgo de popularidad” plantea un vínculo directo con la ciudadanía. Pero ahora los seguidores del líder no son la masa que se entrega al carisma del líder. En tanto están sometidos al veredicto fluctuante de la opinión, estos liderazgos no pueden construir estructuras hegemónicas, pese a gozar del poder concentrado (Ibídem: 26). De este modo instituyen múltiples identificaciones que pueden ser más estables o más efímeras según las fluctuantes preferencias de los ciudadanos y de cómo éstos ponderen la imagen de los líderes. Para Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997), estos liderazgos, en auge desde los años noventa, se constituyen como “popularidades evanescentes y transitorias” dado que, por un lado el vínculo directo que establecen con el electorado da cuenta de una mayor autonomía respecto de los partidos y las corporaciones tradicionales (los sindicatos o las patronales, por ejemplo), pero por otro lado su legitimidad pende del hilo del veredicto siempre cambiante de una opinión pública que no delega el poder sino que vigila, controla e incluso puede llegar a vetar las decisiones de los gobernantes (Rosanvallon, 2007).

Por otro lado, trabajos más recientes han explorado otras direcciones en que han mutado la representación y la democracia. La popularidad y la audiencia son formas de figuración de los líderes y del demos que coexisten con una tendencia a la singularización y particularización del lazo representativo. Cada vez más se rechaza a “los políticos” en nombre de un imperativo de identidad que tiende a preponderar, como nunca antes en el pasado, respecto a la distancia inherente a la representación (Annunziata, 2012b). La “representación de proximidad” (Annunziata, 2012b) es un formato representativo que coexiste con la “democracia de lo público”, y que también sirve heurísticamente para comprender una serie de sentidos puestos en escena y de prácticas de los liderazgos: la presentación de sí de los políticos como “hombres comunes”, la interpelación al “vecino” antes que al ciudadano, el desarrollo de campañas “localizadas” (Léroux, 2005) y que ponen en escena el contacto singular de un político con un vecino antes que los otrora grandes actos masivos organizados por los actores tradicionales de la mediación

4 En un trabajo anterior (Eryszewicz y Krause, 2012), hemos propuesto una caracterización de estos liderazgos, identificando los “liderazgos de popularidad instituyentes”, los “liderazgos de popularidad consensualistas” y los “liderazgos de popularidad de rechazo”.

política (partidos y sindicatos); las escenificaciones públicas de los políticos visitando a víctimas de la inseguridad y la consiguiente muestra de empatía con su historia y de compasión por su pesar; entre otros.

La importancia de la proximidad está estrechamente relacionada el argumento que desarrollaremos en las páginas que siguen, pues el creciente protagonismo de los intendentes es paralelo a la puesta en escena, en el espacio público nacional, de los valores relacionados con el modo de hacer política en el municipio (la proximidad, la escucha, la presencia en el territorio, la gestión de lo concreto). Por ello, tomando en consideración no sólo a los actores sino asimismo a un discurso que se generaliza y legitima, podemos hablar de la existencia de una “localización de la política”, que tiene como correlato una “generalización” del interés público local (Rangeon, 2005) en la política y el espacio público nacional. En otros términos, el “localismo” (Annunziata, 2012a) como concepto y como experiencia señala la tendencia por la cual los valores asociados al modo de hacer política en lo local -la proximidad, la escucha, la presencia, la resolución de los problemas inmediatos, la empatía con la víctima- aparecen crecientemente como los valores legítimos de la política en general.

## Globalización, descentralización, localización.

Desde comienzos de los años noventa en Argentina, el municipio ha cobrado una creciente relevancia como centro primario de asignación directa de recursos del estado a los habitantes, extendiéndose sus áreas de incidencia -en defecto de la Provincia y la Nación- y también, por ende, las prerrogativas de los intendentes para implementar políticas públicas y aparecer frente a sus ciudadanos como los responsables de las mismas. Esta relevancia no sólo es funcional. El barrio y la localidad, tal como ha sido estudiado por diversos teóricos de la globalización (Arjun Appadurai, Zygmunt Bauman, Ulrich Beck o Marc Abélès, entre otros), devienen cada vez más centros de afirmación identitaria en desmedro de la referencia de los ciudadanos en el Estado-Nación.

Así, en un sentido general, con la globalización adviene una nueva forma de pensar lo local, la cual se caracteriza por una resignificación de dicho término, antes que por una estigmatización del mismo en oposición a “lo global”<sup>5</sup>. En este contexto, la definición identitaria en referencia al territorio aparece menos como un estigma que

---

5 Esta es la perspectiva de Z. Bauman, de la cual nos diferenciamos por parecernos que plantea una dicotomía demasiado rígida entre lo global y lo local a la hora de pensar las consecuencias humanas de la globalización. La contrapartida de dicha rigidez es concebir a ambos como espacios plenos, que se relacionan en términos de una pura exterioridad. Según el autor, “los efectos de la nueva condición son drásticamente desiguales. Algunos nos volvemos plena y verdaderamente ‘globales’; otros quedan detenidos en su ‘localidad’ [...] Ser local en un mundo globalizado es una señal de penuria y degradación social” (2010: 8-9). Nuestro planteo coincide con perspectivas como la de José Arocena (1997) y M. Abélès (2010), las cuales no plantean el carácter dominante de lo global sobre lo local ni de lo local como alternativa a los males de la globalización, sino que destacan la articulación compleja de lo local con lo global en sintonía con cambios en las sociedades y en la política contemporánea, a la vez que señalan que lo político no desaparece ante la crisis del estado-nación, sino que se desplaza hacia otros ámbitos, que incluyen al estado pero que el cual ya no conserva dicha centralidad (el barrio, los organismos de la sociedad civil, los organismos transnacionales, los nuevos foros 2.0 de debate y de información, etc.).



como una autoafirmación de sí, en un contexto de dilución de las fronteras que caracterizaron a las formaciones estadocéntricas y en un marco de fragmentación y debilitamiento del lazo social. Lo local no se eclipsa en la era de lo global. Por el contrario, lo que denominamos “localización de la política” es un proceso por el cual el discurso global tiende a asumir lenguajes y símbolos propios de lo local. En un mundo incierto post caída del muro de Berlín, caracterizado por la interdependencia compleja en el plano macroeconómico entre las naciones, de eventuales riesgos del porvenir producto de las amenazas de los propios avances tecnológicos, de debilitamiento del lazo social -que configuran, según Pierre Rosanvallon (2007), una “sociedad de la desconfianza”-, las identificaciones colectivas dejan de simbolizarse en torno a imaginarios políticos globales y pasan a arraigarse en identidades mucho más fuertes que se referencian en el territorio más inmediato en que viven, sea en la localidad, o, incluso, en el barrio.

En particular, en Argentina, desde comienzos de los años noventa, la revalorización del municipio remite a su vez a fenómenos y acontecimientos específicos. Identificamos dos coyunturas de esa revalorización: la primera, abarca los años noventa hasta la crisis de 2001 y tiene como hitos la reforma de la Constitución Nacional, la reforma del Estado y las políticas de descentralización implementadas; la segunda abarca el período post 2001, cuyos hitos son la crisis de representación política que estalló en diciembre de 2001, la llegada del kirchnerismo al poder en 2003, y el establecimiento de una novedosa relación directa entre el Estado nacional y los municipios.

### Las reformas de los noventa: nuevas representaciones sobre el municipio y los intendentes

Con los imperativos de reforma del Estado en el contexto de aplicación de políticas de ajuste fiscal desde fines de los años ochenta y, en particular, a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991, se buscó una mejora de la eficacia y de la eficiencia de la gestión local. La reforma del Estado fue acompañada, en 1994, de la consagración en el texto de la constitución reformada, de la “autonomía municipal” (art. 123 de la Constitución Nacional), e implicó asimismo la descentralización de competencias del Estado nacional hacia las provincias y los municipios en el área de política social -educación, salud, vivienda y planes sociales focalizados- (García Delgado, 1998: 74). En primer lugar, la descentralización supuso que los municipios abandonasen el papel pasivo que los había caracterizado hasta entonces, pues sólo se ocupaban de la regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas del territorio; del compromiso de velar por la acción social directa; y de la administración del gobierno local (Cravacuore, 2001). En segundo lugar, este primer sentido de la descentralización implicó en la práctica, como señala Daniel García Delgado, que el Estado central “‘tira’ la crisis para abajo”, en un proceso en que los municipios tienen que hacerse cargo de problemas, muchas veces sin recursos o capacidades de gestión necesarias” (Ibídem: 75). La descentralización así entendida fue asimismo, tal como señala Gustavo Badía (2004), un proyecto exclusivamente del gobierno provincial, pues no existía una demanda fuerte de la sociedad civil alrededor del tema. Por

ende, y esto se intensificó luego, la descentralización, más allá de los resultados de su implementación, fue una estrategia de legitimación de los gobernadores de la provincia de Buenos Aires, cuyo discurso público a favor de la misma fue “acercar la gestión a la gente”. La federalización y municipalización de funciones que competían al Estado nacional fue también un intento de ordenar las cuentas fiscales, pese a su argumentación en términos de mejorar la calidad de los servicios para satisfacer mejor las necesidades de la población (Quiroga, 2005).

Sin embargo, la introducción de formas de gestionar provenientes de las recetas del neoliberalismo y del New Public Management implicaron la implementación de toda una serie de mayores controles sobre las cuentas fiscales, estableciendo secuencias, objetivos, presupuestos equilibrados (García Delgado, 1998: 74). En este sentido, los líderes locales aparecen cada vez más como técnicos y gestores que arman equipos profesionalizados de gobierno local, diluyéndose tendencialmente la imagen típica del “caudillo” o “barón del Conurbano”, es decir, de aquel intendente paternalista, que sustenta su dominio local en “el aparato”, en lazos de fidelidad clientelares y en el ejercicio de la violencia hacia la oposición política y la corrupción pública<sup>6</sup>. Como señala Daniel Cravacuore (2003: 1), han habido “innovaciones” -es decir, la implementación de proyectos que han permitido enfrentar nuevos o viejos problemas de manera original, con logros más efectivos en términos de los requerimientos de la sociedad y mejorando la eficiencia y la eficacia de la gestión- en numerosos municipios argentinos en los últimos años; siendo el prototipo del “líder innovador” un joven político local con trayectoria de militancia política y nivel de formación superior a la media (Ibidem: 8). En esta línea, haciendo un balance sobre los cambios acaecidos en los espacios locales en la década del noventa, Jordi Borja y Manuel Castells afirman que la mayor descentralización de los Estados ha dado una mayor legitimidad a los gobiernos locales y ha creado las condiciones para que se exprese una capacidad de liderazgo público local de gobernadores, alcaldes e intendentes (2001: 147). En efecto, la localización de las políticas públicas por parte del Estado ha reforzado el rol de los interlocutores locales y también ha contribuido a promover un modo de socialización política a partir del territorio. Sobre todo cuando las instituciones y los proyectos de desarrollo han mostrado ser insuficientes, el territorio local se presenta como un polo de estabilización para las poblaciones más débiles (Merklen y Pleyers, 2011).

Luego de la crisis económica, social y política que estalló en Argentina en 2001, se ha identificado al proyecto neoliberal que inspiró estas reformas -a partir de la difusión de los requerimientos del Consenso de Washington y de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional-, como uno de los responsables principales de los niveles elevados de desempleo, de endeudamiento público y de caída de la producción industrial. Sin embargo, el discurso de la “descentralización”, promovido por esos organismos y muy presente en el debate público de los años noventa, ha permanecido como una medida que todos los líderes locales dicen buscar implementar. Actualmente, hay un segundo sentido que equipara descentrali-

6 Esta imagen clásica del intendente bonaerense es retratada por María O'Donnell en su libro “El Aparato” (2005).

zación con “proximidad” y que tiene como principal escena el municipio. En efecto, la búsqueda de una mayor autonomía local, en tanto fenómeno que excede al caso argentino, y que fue sancionado en las diferentes reformas constitucionales, se legitima a través del principio de la proximidad; tal como afirman J. Borja y M. Castells, “el principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad, lo que permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población” (2001: 151)<sup>7</sup>.

La proximidad, por otra parte, implica una idealización de la política local como modelo. Los políticos en campaña, se presentan como vecinos comunes que viven cotidianamente los problemas de la ciudad y los conocen por experiencia (Annunziata, 2012: 69). Hoy en día son los intendentes, más que los políticos provinciales o nacionales, quienes impulsan diferentes formas de institucionalización de esa legitimación por proximidad, como por ejemplo, el presupuesto participativo -que existe en numerosos municipios bonaerenses<sup>8</sup>-, la policía municipal, los foros vecinales sobre algún problema específico como la inseguridad, entre otros. La mentada descentralización no es sólo funcional y no responde simplemente a los requerimientos del ajuste fiscal de un Estado ineficiente, como alegaban quienes defendían dicha medida en los años ochenta y noventa o quienes lo criticaban por “tirar la crisis hacia abajo”. Se trata, además, de una dimensión representativa. La descentralización es de la función particular de la que se trate, pero también del interés general: éste sólo se define en función de las necesidades locales, que son del orden de la supervivencia cotidiana de los vecinos y que guardan relación con el saber específico que éstos tienen de sus propios problemas. Por eso, quién mejor que el intendente, ese vecino que se presenta como “uno más” pero que asimismo es, por su función, quien más y mejor conoce las experiencias singulares de vida de los vecinos, para promover la descentralización como una política de estado. En efecto, éste ha sido uno de los principales ejes de la campaña de los intendentes-candidatos en 2013.

## Crisis, kirchnerismo y vínculo directo Estado nacional-municipios.

El lema “que se vayan todos, que no quede ni uno solo” que los ciudadanos expresaron en las jornadas de protestas, movilizaciones y “cacerolazos” de los días 19 y 20 de diciembre de 2001, es sintomático de que la crisis, además de social y económica, fue una crisis de representación<sup>9</sup>. Este reclamo fue el producto de la certeza difundida

7 A partir de este recorrido podremos observar retrospectivamente, que en la última década, la globalización ha implicado una resignificación del valor de “lo local” que tiene semejanzas pero también diferencias respecto de aquella producida a fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa, es decir, diferente de aquel proceso de reformas estatales que conllevaron una descentralización funcional del Estado central hacia los gobiernos locales.

8 Véase al respecto el artículo de Emilia Arpini en el presente volumen. A través del estudio de caso del presupuesto participativo en el municipio de Vicente López, la autora destaca la importancia de la mostración de la experiencia singular de los vecinos en dicho dispositivo.

9 La desafección respecto de la “clase política” se manifestó en octubre de ese mismo año, en las elecciones legislativas. En dichos comicios hubo índices históricos en cuanto a niveles elevados de abstencionismo, voto en blanco y voto nulo. Véase al respecto: Cheresky, 2003.

en la sociedad según la cual los políticos formaban parte de una clase homogéneamente incapaz (“los políticos son todos iguales”) y corrupta (Pousadela, 2004).

Sin embargo, el rol de los municipios en Argentina y de sus intendentes se reforzó tras la crisis de los años 2001-2002. Los vecinos acudieron al intendente para resolver sus necesidades más urgentes, en el contexto de un Estado nacional que recaudaba cada vez menos, que retaceaba la coparticipación y que suspendía el crédito, la inversión en obra pública y los planes sociales (Iturburu, 2012: 180). Ya en ese momento, pero con menos recursos que los que llegarían a partir de 2003, los municipios comenzaron a hacerse cargo de funciones para las cuales no estaban formalmente atribuidos y los intendentes aparecieron como los responsables directos de brindar los bienes y servicios básicos a los vecinos. La “legitimidad de la gestión” del intendente remitió en esos años de crisis a que las ideas de la descentralización, la autonomía local y de la “eficientización” de la gestión local cristalizaron en un liderazgo que, a fuerza de necesidad, abandonó su rol exclusivamente limitado al alumbrado, barrido y limpieza, y a la contención social de la población. Se trató, a la vez, de la existencia creciente de mayores expectativas ciudadanas sobre el municipio, y de intendentes que buscaron legitimarse haciendo más que aquello indicado en su respectiva carta orgánica como atribución del poder ejecutivo local. En este sentido, como ejemplo de las expectativas ciudadanas que exceden las competencias legales, una encuesta realizada entre 2004 y 2005 por el Programa Auditoría Ciudadana en los municipios, tuvo por resultado que más de la mitad de la población señaló al cuidado del medio ambiente, el sistema de jubilaciones, las obras de infraestructura, como potestad del gobierno municipal. Ello, sumado a las atribuciones crecientes en cuidados de salud de alta complejidad, de inversión en el mejoramiento de las escuelas y en servicios de seguridad (cámaras de seguridad, policías locales, pago de combustible y arreglo de los móviles policiales, etc.), y a las relaciones comerciales que los municipios comenzaron a establecer informalmente con los mercados extranjeros, dio cuenta del advenimiento en Argentina de lo que Mónica Iturburu denomina una “nueva agenda municipal” (2012: 202-203) y del mayor protagonismo de los intendentes en la vida democrática del municipio.

En efecto, tras la crisis de 2001, los intendentes pudieron despegarse de la crítica generalizada a la “clase política” e incluso resultaron relegitimados producto de la misma, no sólo porque contaban con más atribuciones que otrora para incidir de un modo directo en las condiciones de vida de los habitantes de sus municipios, sino también porque fueron los entrepreneurs de formas de legitimación política, basadas en el establecimiento de un vínculo de proximidad con los habitantes del municipio. Con el correr de los años, la gramática de la proximidad se generalizó en los modos de interpelación política de los liderazgos, tanto en el nivel municipal como en el espacio público nacional<sup>10</sup>. Las campañas electorales son una de las escenas de la vida

10 Como señala Dominique Schnapper (2004), un aspecto central del sentimiento de crisis de representación que aqueja a las sociedades contemporáneas, no es el mayor distanciamiento entre representantes y representados en un contexto de debilitamiento de los partidos, los programas partidarios y de dilución, en las sociedades post industriales, de los otrora estables clivajes sociales y económicos que dividían las opiniones y las preferencias en una sociedad. Por el contrario, se trata de la exigencia creciente del “homo democraticus” de parecido o de identificación entre el elector y el elegido. Los votantes exigen

democrática donde ello se pone claramente en evidencia: en lugar de debates públicos entre los candidatos y de grandes actos masivos, las campañas -tal como señalan algunas investigaciones sobre el desarrollo de campañas de proximidad en municipios de la Provincia de Buenos Aires (Annnunziata, 2009; Gattoni y Rodríguez, 2009)- están cada vez más “localizadas”: los medios de comunicación nacionales retransmiten las visitas de los políticos a vecinos que tienen una necesidad concreta o que padecen determinada carencia, frente a los cuales se muestran como próximos, accesibles, comprensivos. Las campañas asumen también la forma del modo de hacer política en lo local: el “cara a cara” el “puerta a puerta” y el “timbrazo” -siempre mediatizados pues la proximidad no deja de ser a distancia- son más frecuentes que los grandes actos donde el líder le habla al colectivo “pueblo”.

A partir de 2003, con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, se inició un ciclo económico expansivo, se produjeron la mejora de los indicadores macroeconómicos, refinanciaciones con reducción de la deuda externa y recuperación de niveles de empleo y de salarios anteriores a la recesión de fines de los noventa y comienzo de los años dos mil, además de la recuperación de la capacidad fiscal del Estado. La disponibilidad de recursos extraordinarios a través diferentes mecanismos<sup>11</sup>, contribuyó a la estrategia del gobierno nacional de forjar una relación directa entre el Estado y los municipios, sorteando la mediación de los gobernadores.

Al analizar la política tributaria del kirchnerismo desde 2003 hasta 2009, Germán Lodola (2011), señala que el gobierno nacional incrementó exponencialmente la inversión pública en los municipios. Desde 2003, las transferencias a los municipios se incrementaron en un 8.018% a una tasa de crecimiento superior al 108% (Ibídem: 221-222). Para el autor, esto les permitió a los gobiernos de N. Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner sumar apoyos políticos a nivel municipal sorteando la influencia de los gobernadores. El origen de la obra pública de la Nación en los municipios fue en primer lugar el Ministerio de Planificación Federal, que concentró en el período 2003-2009 el 80% de las transferencias a los municipios, seguido por el Ministerio de Desarrollo Social con el 8%<sup>12</sup>. En cuanto al destino de las mismas, el estudio de G. Lodola revela que la provincia de Buenos Aires concentró el 80% de las inversiones (Ibídem: 222), dando cuenta de la intención particular del gobierno nacional de discipli-

---

que los políticos sean “hombres comunes” y éstos responden invocando su acción cotidiana para resolver los problemas de “la gente”.

11 Entre ellos, la subestimación del crecimiento del PBI (Producto Bruto Interno) en la confección del presupuesto nacional, la creación de nuevos impuestos no coparticipables -sobre todo al sector del agro-, el ocultamiento de los índices reales de la inflación, entre otros.

12 Un ejemplo de esto es el plan de obras en salud, vivienda, vialidad e infraestructura de espacio público “Más Cerca: más municipio, mejor país, más patria”. El plan prevé la utilización de mano de obra proveniente del municipio en el cual se realizan, para fomentar que los recursos vuelvan a la localidad. En el propio sitio web de la Secretaría de Obras Públicas (dependiente del Ministerio de Planificación Federal) se explica que es un plan dinámico cuya aplicación se acuerda con cada intendente, y que promueve la eficiencia en la gestión de las obras, y pone como ejemplo contrario de la gestión eficiente a la propia provincia de Buenos Aires, que respecto al Plan 700 Escuelas de 2004, sólo ejecutó 170 de un cupo asignado de 260 escuelas. Afirma también que “se trata de un modelo de gestión que propone el trato directo entre el gobierno nacional y todos los municipios del país, desde el más grande hasta el más chico” (ver “Páginas web” en la bibliografía).

nar y alinear a los intendentes del conurbano bonaerense<sup>13</sup>, de modo tal de garantizar la gobernabilidad y de asegurarse poder contar con los apoyos de los líderes locales para traccionar votos “desde abajo” en las sucesivas elecciones ejecutivas y legislativas en el distrito electoral más importante.

El kirchnerismo, entonces, logró en poco tiempo conseguir el apoyo de los intendentes. En la provincia de Buenos Aires donde, electoralmente, se libra la “madre de todas las batallas”, consiguió ya desde 2003 el temprano apoyo de la Federación Argentina de Municipios (en adelante, FAM). El apoyo de la FAM, sobre todo a través de su presidente -el intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra-, cobrará una considerable notoriedad pública en el escenario abierto por los comicios legislativos del año 2013.

Sin embargo, será en el período 2005-2007, cuando el kirchnerismo conseguirá un apoyo mayoritario entre los intendentes de los distritos más populosos de la provincia de Buenos Aires, sobre todo del Conurbano. Si bien en 2003 la mayoría de los intendentes acompañó la candidatura presidencial de N. Kirchner<sup>14</sup> y la candidatura a gobernador provincial de Felipe Solá; en 2005, en el contexto de la pelea entre Kirchner y el ex presidente y líder del peronismo bonaerense, Eduardo Duhalde, se corrobora la división de los intendentes entre “kirchneristas” y “duhaldistas”. En ese año, en la contienda por la senaduría nacional por la provincia de Buenos Aires, la derrota de la candidata del duhaldismo Hilda Duhalde en manos de C. Fernández de Kirchner -candidata kirchnerista del Frente para la Victoria (en adelante, FPV)- conllevó el final del liderazgo provincial de Eduardo Duhalde y el inicio de los años del pasaje del duhaldismo al kirchnerismo de dieciséis intendencias (Ollier, 2010).

## El ascenso de los intendentes como líderes nacionales

En las líneas que siguen, daremos cuenta brevemente de cuatro momentos que marcan el ascenso de los intendentes como actores protagónicos de la escena nacional. El primero, correspondiente a las elecciones de 2007, es el de la “renovación”. El segundo, correspondiente al período 2009-2010 es el del “desafío”; el tercero es el de la paradoja

13 Según G. Lodola (2011: 227), durante su segundo período (2011-2015) la presidenta Cristina Fernández de Kirchner debía encarar una negociación con las provincias y los municipios desde una posición de mayor debilidad institucional, dado que se iba a hallar ante un escenario de no reelección y condicionado estrictamente a mantener los niveles de crecimiento y de recaudación fiscal. Coincidimos con ese diagnóstico, sin embargo no con el corolario que plantea el autor, para quien “es poco probable la emergencia de una liga de gobernadores (o de intendentes)”. En efecto, el escenario abierto por los comicios de 2013 contradice esta conjetura y, justamente, habilita a pensar en que el argumento del propio G. Lodola brinda un elemento importante (la mayor autonomía de los intendentes respecto de los gobernadores vía las transferencias directas del gobierno nacional y la mayor autonomía de aquellos respecto del gobierno nacional vía la imposibilidad de continuación del kirchnerismo bajo el liderazgo de la actual presidenta) para comprender el surgimiento del Frente Renovador y de otras ligas de intendentes que plantean alternativas de gobierno para la Nación y para las gobernaciones provinciales de cara a los comicios de 2015.

14 La excepción más notoria al respecto es la del intendente de Merlo, Raúl Othacehé, quien en 2003 acompañó la candidatura a presidente de la Nación de Adolfo Rodríguez Saá.

entre la reclusión y la expansión local (2010-2011); mientras que el cuarto, que se inicia a partir de las elecciones de 2013, es el momento de la participación electoral y del mayor protagonismo nacional de los intendentes en la política argentina.

### Primer momento: renovación local. Las elecciones de 2007

En el nivel municipal, los resultados de los comicios del año 2007 para los cargos locales tuvieron dos particularidades<sup>15</sup>: en primer lugar, cristalizaron electoralmente la derrota del aparato duhaldista ocurrida en las anteriores elecciones legislativas (2005), ya que el FPV se impuso en la mayoría de los municipios, en algunos casos en una coalición que incluía al Partido Justicialista (en adelante, PJ) -como en los casos de Tigre y Esteban Echeverría-, mientras que en otros -por ejemplo, en Almirante Brown, La Plata, San Vicente, Quilmes, Lanús y San Miguel-, el kirchnerismo alentó la competencia local de diferentes listas colectoras que traccionarían “desde abajo” votos para las candidaturas a presidente de la Nación de C. Fernández de Kirchner y de gobernador de la provincia de Buenos Aires de Daniel Scioli. En estos casos, el PJ fue una de esas listas colectoras que representaba a los intendentes que buscaban reelegirse en el poder ejecutivo municipal; mientras que otras listas -como el Partido de la Victoria, el Polo Social o partidos vecinalistas- representaban alternativas renovadoras alentadas por el propio kirchnerismo. El “decisionismo electoral” (Eryszewicz y Krause, 2012), del liderazgo presidencial llevó así a la instalación pública de candidatos locales que en muchos casos no tenían una trayectoria reconocida en el municipio (Gattoni y Rodríguez, 2009).

En segundo lugar, paralelamente a la victoria kirchnerista, posibilitada en gran medida por el “arrastré” de votos de listas locales que se enfrentaron entre sí pero que adhirieron conjuntamente a las candidaturas de C. F. de Kirchner y D. Scioli, accedió a las jefaturas locales de muchos municipios importantes en términos demográficos y electorales una nueva generación de intendentes con características similares. En el sentido propio del término, se trata de una generación de intendentes jóvenes, que no superaban los cincuenta o incluso los cuarenta años de edad al momento de ganar las elecciones. Asimismo, durante el desarrollo del proceso electoral, llevaron a cabo una campaña localizada, caracterizada por la promesa de una “renovación política” y la puesta en escena de rituales de proximidad en detrimento de los grandes actos partidarios que movilizan a sus asistentes y ponen en el centro de la escena la alusión a las simbologías y liturgias partidarias. Entre estos rituales cabe mencionar los “timbrazos”, las recorridas “puerta a puerta”, las caminatas del líder junto a los vecinos, caravanas por los barrios, cartas enviadas a los domicilios particulares y otras actividades de contacto directo (Gattoni y Rodríguez, 2009) que tendían a asimilar proximidad con renovación, trazando una clara línea de demarcación con la “vieja política”, impugnada por ineficiente, vetusta, clientelar y corrupta y encarnada en algunos barones del Conurbano que hacía décadas gobernaban en sus municipios<sup>16</sup>. La “renovación”, en efecto, es un

15 Para el detalle de los resultados electorales en municipios del Conurbano bonaerense y en La Plata en 2007, véase: Gattoni y Rodríguez 2009.

16 Manuel Quindimil en Lanús, Alberto Groppi en Esteban Echeverría y Julio Alak son algunos ejem-

significante al que apelan los políticos en diferentes coyunturas para legitimarse frente a lo que designan como “viejo”. En este caso, la especificidad de la “renovación” radica en su localización (Lenarduzzi, 2012) y en su articulación semántica con la “proximidad” y la “gestión”, entendida como la modernización de la administración pública local y la resolución eficiente de los problemas de los vecinos. La tercera característica común de esta nueva generación es que en el momento de instalarse públicamente como candidatos lo han hecho presentándose como outsiders de la política local e incluso de la política en general. En muchos casos -entre los cuales el más representativo es el de Sergio Massa en Tigre-, se trató de candidatos que tenían una popularidad en la opinión pública local que provenía de otro ámbito: el deporte, el espectáculo, o bien cargos ejecutivos en el Estado nacional. Ello coadyuvó al establecimiento, en la campaña y en las futuras gestiones, de una relación directa con los vecinos, no mediada ni estructural ni simbólicamente por el partido y la identidad partidaria.

Las experiencias de renovación local que se inician en 2007 y proseguirán en 2011 cumplen con las expectativas del imaginario asociado a las reformas estructurales del Estado de los años noventa: la modernización de la gestión, la evaluación de las políticas públicas en función no de su adecuación con una concepción global de la sociedad, sino en términos -que se pretendían imparciales- de la eficiencia y la eficacia de las mismas, y la promoción de la descentralización de la gestión nacional y provincial, en nombre de la autonomía municipal. Se diluye así la imagen de liderazgos caudillescos, eternizados en el trono del poder ejecutivo municipal -y a su vez recludos a la política municipal- gracias al establecimiento de redes clientelares, corrupción pública y persecución de la oposición política<sup>17</sup>.

Por otro lado, la política implementada por la Casa Rosada desde 2003 consistente en la consecución del apoyo de los intendentes mediante la transferencia directa de fondos y obras públicas y en una relación de interlocución directa de éstos con el liderazgo presidencial, redundará en una relación con el gobierno nacional que oscilará entre la subordinación y el desafío. En primer lugar, la dependencia directa a los recursos que envía a los municipios el gobierno nacional supone la sumisión política a los objetivos y estrategias del kirchnerismo nacional. La aceptación pasiva de muchos intendentes de ser “candidatos testimoniales” a primer concejal en los comicios de 2009, y la aceptación de colectoras y listas de adhesión en sus propios municipios -incluso de listas fuertemente opositoras a sus gestiones como en el caso del partido Nuevo Encuentro- en las sucesivas elecciones, son algunos ejemplos de ello. Pero por otra parte, la mayor disponibilidad de recursos por parte de intendentes que han sabido gestionar sus municipios con presupuestos equilibrados o incluso superavitarios, los dota de una mayor autonomía para, en momentos de declive de la economía y menor asistencia del

---

plos que remitieron, en los discursos de campaña de Darío Díaz Pérez, Esteban Gray y Pablo Bruera, respectivamente, a la figura del “barón del conurbano”.

17 Desde ya que este tipo de líderes locales no desaparece, se trata de procesos de larga duración. Asimismo, reconocemos que dicha descripción constituye un estereotipo que ha servido a la crítica periodística y a la crítica en general que, en un registro moral, emergió fuertemente en el contexto de la crisis de representación de 2001.



Estado nacional -como en 2009 y 2012-2014-, tomar a su cargo funciones propias de las administraciones nacional o provincial, apareciendo ante la ciudadanía como los únicos que pueden resolver sus problemas más acuciantes y así forjar carreras políticas allende el nivel municipal desafiando la subordinación al gobierno nacional. Ejemplos de ello son la instalación masiva de cámaras de video-vigilancia, la promoción y la financiación de patrullas urbanas para controlar y prevenir el delito.

En efecto, la camada de intendentes que surge en 2007<sup>18</sup>, desafía al peronismo de la provincia de Buenos Aires en 2009 y encabeza una alternativa de poder provincial y nacional al kirchnerismo en 2013, se vio beneficiado por, en palabras de un armador del futuro Frente Renovador en el municipio de La Plata, “una consecuencia no deseada de los primeros años del kirchnerismo” (Entrevista con J.A., 11/06/2014). Pero a su vez, además de gestionar eficazmente los mayores recursos que fluyeron a los municipios en una época de crecimiento económico del país, han destinado partidas presupuestarias hacia áreas que tradicionalmente eran competencia de los niveles provincial y nacional. Un ejemplo de ello, es el notable crecimiento desde fines de la crisis de 2001 hasta 2010, de la proporción del gasto social en el presupuesto municipal, el cual ha registrado un incremento de 10 puntos, encabezado por el gasto en asistencia social -del 6% en 2002 al 22% en 2010- (Iturburu, 2012: 211). La importancia de la “gestión”, en efecto, se convertirá en la principal bandera y slogan de los intendentes-candidatos, en tanto principio que legitima su gobierno al frente del municipio y que van a enarbolar al forjar carreras políticas más allá de lo local. Como nos comentaba un asesor del Frente Renovador,

“[El kirchnerismo] generó una nueva camada que tiene no sólo una perspectiva de administrar, sino que busca generar una hegemonía, un consenso político para pujar con la provincia y la nación. No desde las consignas políticas, sino desde la gestión. El principal capital político es la gestión” (Entrevista con L.C., 02/07/2014)

Pero la gestión llevada a cabo por dichos intendentes no se define sólo como la administración transparente de las cuentas públicas y la ejecución eficiente de las ordenanzas municipales, sino también como un modo directo de gestionar áreas como salud, educación, espacio público y seguridad, identificando problemas con anterioridad a la mediación de la nación o la provincia, y a través de la puesta en escena del contacto directo del intendente con el vecino, que los visita, se interioriza de sus problemas y promete una solución, sin importar que la misma implique o no excederse de la función para la que están formalmente atribuidos. Ello lo han logrado, por ejemplo -en consonancia con los imperativos de la reforma neoliberal del Estado- a través de la reducción del personal empleado en el municipio, redireccionando partidas que iban a los sueldos, hacia áreas de acción social.

---

18 Es decir, S. Massa (Tigre), Pablo Bruera (La Plata), Darío Giustozzi (Almirante Brown), Joaquín De la Torre (San Miguel), Sandro Guzmán (Escobar), entre otros.

En tercer lugar, además de este “bonustrackeo de gestión”<sup>19</sup> -estar constantemente anticipándose al vecino, interviniendo en áreas y resolviendo problemas propios de otras esferas de gobierno-, los nuevos líderes locales que encabezarán una alternativa de gobierno al interior del peronismo a partir de 2013, promueven la difusión mediática de sus políticas y de sus gestiones, “marketineando” la gestión local como “modelo” válido para ser emulado en otros municipios y en la administraciones públicas de los otros niveles de gobierno. Por ello, como se ha dicho, a diferencia de los barones tradicionales del conurbano, los intendentes publicitan su gestión, visitan asiduamente los programas radiales y televisivos que tienen mayores índices de audiencia, invierten en mecanismos de difusión virtual de sus políticas y de la agenda cotidiana de sus intendente -a través de redes sociales como Facebook y Twitter, y de aplicaciones de teléfonos celulares, por ejemplo-, promueven la realización en sus municipios de mega eventos con figuras del mundo artístico o deportivo invitadas por el municipio para ofrecer shows gratuitos a los vecinos, entre otras.

## Segundo momento: el Grupo de los 8. Un desafío “desde abajo” al peronismo de la provincia de Buenos Aires

Los comicios legislativos de 2009 estuvieron signados por la pretensión del gobierno nacional de plebiscitar su gestión a lo largo y a lo ancho del territorio nacional y en los tres niveles de representación (nacional, provincial y local). Para ello, en un contexto de caída de la popularidad en la opinión pública de los principales referentes del gobierno que se venía registrando desde el conflicto con el sector agropecuario de comienzos de 2008, y de morigeración de los índices de crecimiento del producto, la Casa Rosada impulsó la estrategia electoral de las “candidaturas testimoniales”. Éstas se basaban en presentar como candidatos en los primeros lugares de las listas legislativas en las provincias y en los municipios (diputados y senadores nacionales y provinciales, y concejales) a los gobernadores, los intendentes y funcionarios de los gabinetes. El carácter “testimonial” de sus candidaturas remitía a que éstos pese a obtener una banca, no iban a renunciar a los roles institucionales que desempeñaban. El doble significado de las mismas era, por un lado, una concepción del kirchnerismo de que los dirigentes -el oficialismo nacional, en efecto, controlaba la mayoría de las gobernaciones provinciales y de los municipios en todo el país- son portadores de votos de sus electorados locales que pueden sumarse aritméticamente en una lista; y por otro lado, la intención de verificar quiénes, en un escenario muy competitivo y por primera vez adverso en términos de la baja de la imagen presidencial<sup>20</sup> y de la imagen de N. Kirchner -ex presidente, líder del Frente para la Victoria y presidente del Partido Justicialista Nacional- eran “leales” a sus liderazgos.

19 El vocablo pertenece a un asesor del frente renovador. Entrevista a L.C., 01/07/2014.

20 Según una encuesta realizada por Management & Fit y publicada por el diario Perfil el 8 de septiembre de 2009, el 71,4% de los argentinos desaprobaba la gestión de la presidenta C.F. de Kirchner; por otra parte, un sondeo de Poliarquía Consultores para el diario La Nación publicado el 8 de octubre de 2009 reveló que el ex presidente N. Kirchner tenía una imagen negativa del 54,7% (Eryszewicz y Krause, 2012: 338).

En la provincia de Buenos Aires, la lista para diputados nacionales estuvo encabezada por el propio N. Kirchner, el cual fue secundado en los siguientes lugares de la lista por el gobernador D. Scioli, la actriz -sin trayectoria ni militancia política- Clo-tilde “Nacha” Guevara, y el por entonces director de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) e intendente con uso de licencia de Tigre, S. Massa. En el conurbano bonaerense, sólo cinco de los veintidós intendentes kirchneristas no fueron candidatos testimoniales<sup>21</sup> (Página/12, 11/05/2009). Los resultados electorales de estos comicios marcaron la derrota de la lista encabezada por N. Kirchner y la victoria de Unión-PRO, sigla que resumía la alianza entre el partido Propuesta Republicana (en adelante, PRO) liderado por el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri, y por quien fue el primer candidato a diputado nacional por ese frente, el empresario Francisco De Narváez, del partido Unión Celeste y Blanco. Sin embargo, a nivel local los resultados registraron una paradoja: listas locales del kirchnerismo en varios municipios habían triunfado por sobre la oposición, pero además había obtenido una considerable cantidad de votos, superior a los votos para lista nacional en el municipio. En La Plata, por ejemplo, el intendente P. Bruera que había asumido en 2007 en una lista colectora que adhería a la candidatura presidencial de C. F. de Kirchner, se negó a ser candidato testimonial y la lista de concejales de su partido obtuvo 44 mil votos más que la lista nacional (La Nación, 20/07/2009). En Tigre, donde su intendente en uso de licencia había sido candidato testimonial como cuarto diputado nacional, la lista de concejales encabezada por su esposa obtuvo 14 puntos más que la que encabezada por N. Kirchner. Estos y otros intendentes fueron acusados públicamente de “traidores” por dirigentes kirchneristas, incluyendo al intendente de José C. Paz, Mario Ishii, quien se propuso públicamente “salir a cazar” a los traidores. En efecto, fueron acusados de llevar a cabo durante el proceso electoral maniobras tendientes a salvaguardar su primacía local, perjudicando el arrastre de votos hacia la lista nacional (Página/12, 01/07/2009). Entre ellas, habrían promovido campañas diferenciadas para los cargos locales, no utilizando ni las consignas, ni los colores ni las imágenes de la campaña diseñada por el kirchnerismo a nivel nacional; localizaron la campaña en el sentido de centrar el debate sobre temas exclusivamente municipales en lugar de apelar a los logros del gobierno nacional sintetizados en el lema “nosotros hacemos”; promovieron “listas espejo”, es decir, repartieron boletas con listas para concejales y legisladores provinciales sin candidatos a diputados nacionales; y repartieron separadamente boletas con la lista de Unión-PRO adosada a la lista de candidatos a concejales propia. Estas maniobras son algunas de las señaladas por M. M. Ollier (2010: 236-237) como estrategias o “ardides” que históricamente han utilizado los intendentes para retener la jefatura local.

---

21 Uno de ellos fue Tigre, donde el intendente en uso de licencia Sergio Massa fue candidato testimonial como diputado nacional. Sin embargo, la boleta de concejales locales la encabezó su esposa, Malena Galmarini de Massa. En los casos de Merlo y Tres de Febrero, los intendentes se opusieron a esta estrategia electoral, pero también como signo de apoyo al oficialismo nacional designaron a sus esposas como primeras candidatas a concejalas. Los otros dos casos fueron intendentes que después de las elecciones se posicionaron como opositores al kirchnerismo: se trata de R. Othacehé (Merlo) y de J. De la Torre (San Miguel).

En este contexto -caída de la imagen presidencial, estancamiento de la economía, derrota electoral y acusación a intendentes de “traidores”-, se constituyó hacia fines de 2009 un grupo de intendentes opositores a la conducción del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires. Este grupo, denominado “grupo de los ocho”, lo integraron los intendentes de Escobar, General Villegas, San Miguel, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Olavarría, La Plata y Tigre. Los intendentes de estos dos últimos municipios, P. Bruera y S. Massa, respectivamente, se disputaron el liderazgo de dicho grupo (Eryszewicz, 2013). Massa y Bruera, junto con el jefe comunal de Escobar, S. Guzmán, y el de San Miguel, J. De la Torre, pertenecieron a aquella generación de intendentes que accedieron al poder local en 2007 derrotando a liderazgos o partidos que durante muchos años -en algunos casos, décadas- habían permanecido en el cargo.

Se trata, en efecto, de la primera liga de intendentes que, desde la crisis de representación de 2001, se presentó públicamente como autónoma de los oficialismos provincial y nacional, y planteó aspiraciones políticas de los intendentes más allá del municipio. En un principio, este grupo planteó su disconformidad con la conducción del Partido Justicialista bonaerense, entonces presidido por el sindicalista Hugo Moyano, y planteó la posibilidad de que uno de sus integrantes, logrando el consenso del grupo, pudiera ser un precandidato a la gobernación provincial en 2011. La fortaleza de los mismos radicaba en su popularidad en la opinión local y en los índices de aprobación de sus gestiones, que no habían mermado pese a la caída de la imagen presidencial y la mayor desaprobación de la gestión del gobierno nacional. Además, se trata de intendentes de distritos que no dependen exclusivamente de las transferencias de ingresos y de obras públicas provistas por el gobierno nacional, sino que han podido generar recursos propios (a través de la ampliación de la masa tributaria, de la presión contributiva y de la capacidad recaudatoria del municipio; del fomento del turismo local, del desarrollo de mega emprendimientos residenciales para habitantes de mayor nivel adquisitivo como *countries* y barrios cerrados, entre otros). Con respecto a la relación directa forjada con el gobierno nacional a la importancia de la gestión local, uno de los intendentes fundadores del “grupo de los 8” nos decía que

“En 2003, se produjo una ruptura del federalismo. Yo antes como intendente no había venido nunca a la Capital, y ahora eso cambió. Los que dimos este paso [la diferenciación y posterior confrontación con el kirchnerismo], empezamos a dar respuestas desde lo local a los problemas que nos demandaba la sociedad, empezando con el tema seguridad. Somos todos intendentes con buenas gestiones que nos permitió tener recursos para afrontar la falta de dinero del gobierno provincial y nacional”. (Entrevista a G.A., 17/06/2014)

## Tercer momento: las elecciones de 2011. Entre la reclusión local y la expansión territorial

El período entre fines de 2010 y los comicios de 2011 estuvo signado por la recomposición de la popularidad presidencial. Este hecho, según ha sido señalado por diversos analistas de opinión pública, estuvo relacionado con un lento pero prolongado crecimiento de la economía que comenzaba a revertir la crisis de 2009, y con una revalorización del liderazgo de Cristina F. de Kirchner tras el fallecimiento de su marido, el ex presidente N. Kirchner, el 27 de octubre de 2010 (Cheresky y Annunziata, 2012). En este contexto y en las vísperas de los comicios de 2011 en los que ponían en juego sus liderazgos locales, los intendentes que integraron el “grupo de los 8” decidieron permanecer en la coalición kirchnerista. El oficialismo nacional, por su parte, con una estrategia electoral similar a la de 2007, alentó la participación en los municipios de múltiples listas. Si bien el oficialismo lanzó en los municipios de la provincia de Buenos Aires a candidatos con poco peso territorial y escasa o nula trayectoria militante en la localidad, vinculados a agrupaciones kirchneristas como La Cámpora, HIJOS, Nuevo Encuentro, Kolina o el Movimiento Evita<sup>22</sup>, también necesitó de la, ya demostrada -en 2007 y 2009-, performance electoral de aquellos intendentes para asegurarse el triunfo electoral en la primera vuelta. Así, para los cargos de intendente y concejales, hubo una variopinta oferta electoral que enfrentó a “leales” y “traidores”, en la que todos adhirieron a las candidaturas de D. Scioli para su reelección como gobernador provincial y de C. F. de Kirchner para su reelección como presidenta de la Nación.

Pese a los elevados porcentajes de votos obtenidos por la presidenta y el gobernador, que les permitió reelegirse por un amplio margen respecto al inmediato competidor<sup>23</sup>, los intendentes, al igual que en los comicios legislativos de 2009, obtuvieron una mayor cantidad de votos que los registrados en sus municipios para los niveles nacional y provincial, registrándose de este modo una preferencia por el corte de boleta de muchos vecinos, que eligieron en primer lugar al intendente y diversificaron su voto para gobernador y presidente. Así, S. Massa obtuvo su reelección al frente del municipio con el 73,1% de los votos -alrededor de 13 puntos más que la lista nacional del kirchnerismo en Tigre-, resultando el intendente con más votos en toda la provincia. Lo secundó en cantidad de votos D. Giustozzi en Almirante Brown -quienes se constituirían, dos años después, en los principales líderes del partido Frente Renovador a nivel nacional y provincial-, con el 71,8%. Este fenómeno se replicó en otros municipios en donde inten-

---

22 Como hemos señalado en trabajos anteriores (Eryszewicz y Krause, 2012), esta estrategia de multiplicación de la oferta política en el nivel local fue notoria en el contexto de la aplicación por primera vez de la Ley de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias. Mientras en los niveles nacional y provincial no hubo, salvo excepciones, internas entre diferentes líneas de los partidos ya que los liderazgos se auto-proclamaron y conformaron las listas a su voluntad, fue en el nivel local en donde sobre todo el FPV pero también otros frentes, alentaron la competencia. En algunos municipios, como en el caso de La Matanza, hubo 19 listas que compitieron en el nivel local.

23 En la Provincia de Buenos Aires, Cristina F. de Kirchner obtuvo el 56,4% de los votos, frente al 14,9% del candidato del Frente Amplio Progresista, Hermes Binner. En Buenos Aires, D. Scioli resultó reelecto con el 55% de los votos, frente al 15,9% que obtuvo F. De Narváez (Unión para el Desarrollo Social).

dentes más identificados con el kirchnerismo nacional recibieron un apoyo casi unánime de sus vecinos. En los distritos más populosos del conurbano, Martín Insaurralde en Lomas de Zamora obtuvo el 67% de los votos; mientras que Fernando Espinoza en La Matanza fue reelecto con el 60% de los sufragios.

En un contexto general de apoyo ciudadano a los oficialismos locales -y también a los provinciales y al oficialismo nacional- se revalidaron entonces en sus cargos los integrantes de la mencionada generación de intendentes surgida en 2007. Sin embargo, hubo otras tres experiencias de renovación política local que involucró como aquella vez a candidatos jóvenes que lograron derrotar a líderes que habían gobernado sus municipios durante más de una década. El primer caso es el de Jorge Macri, del partido PRO, quien derrotó al histórico líder local de Vicente López, Enrique “Japonés” García, un político de vasta trayectoria en la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR) aliado al kirchnerismo. Este caso constituye la primera expansión allende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del liderazgo de M. Macri, líder del PRO. Los otros dos casos, el de G. Katopodis derrotando a Ricardo Ivoskus en General San Martín y el de Luis Andreotti venciendo a Gerardo Amiero en San Fernando, se tratan de los primeros intendentes “massistas” de la primera sección electoral (norte del Conurbano). En efecto, S. Massa, que había sido el intendente más votado de toda la provincia de Buenos Aires, comenzaba a expandir su espacio de influencia más allá del municipio de Tigre. Estos dos candidatos habían hecho campaña junto con S. Massa, principalmente, y también con los intendentes S. Guzmán y J. De la Torre, tanto en actos como en afiches y spots publicitarios, y el tono de la misma había sido idéntico a la campaña massista: una crítica no adversativa a las gestiones salientes, solamente señalando las falencias de la gestión y la necesidad de un gobierno más “próximo” a los vecinos, la ausencia de referencias al liderazgo nacional y provincial, la apelación a la “nueva política” en contra del “aparato” y el “clientelismo”, y la referencia al distrito vecino de Tigre como “distrito modelo” cuyo liderazgo y cuyas políticas General San Martín y San Fernando debían emular para “eficientizar”, modernizar y acercar la gestión a los vecinos<sup>24</sup>.

El escenario político de 2011 fue revelador entonces de dos fenómenos de signo contrario. Por un lado, de cómo los intentos de trascender los límites del municipio de un grupo de intendentes liderados principalmente por S. Massa<sup>25</sup>, forjando carreras políticas allende el nivel local, se vieron frustrados en un contexto de recuperación de la popularidad presidencial, que alcanzó niveles inéditos en la década kirchnerista. Hacia marzo de 2011 el 64% de la población argentina aprobaba la gestión presidencial<sup>26</sup>, lo cual contrastaba con el 71,4% de desaprobación de la misma sólo dos años antes. En

24 Salvo los tres casos mencionados (Vicente López, General San Martín y San Fernando) en los otros municipios del Conurbano Bonaerense, donde se concentra la mayor parte del electorado provincial, hubo victorias de los oficialismos locales.

25 P. Bruera, quien disputaba con S. Massa el liderazgo del grupo de los 8 intendentes “discolos” también fue reelecto pero con un porcentaje menor de votos cercano al 40%. Asimismo, en las vísperas de la definición de candidaturas de 2013, se produjeron en La Plata inundaciones que cobraron la vida de 89 personas. La tragedia hizo mella en la imagen pública de P. Bruera y en sus aspiraciones a una candidatura a diputado nacional.

26 Según una encuesta realizada por IPSOS Mora y Araujo para el Diario Perfil del 27/03/2011.

este sentido, podemos afirmar, utilizando un concepto de M. M. Ollier, que el impacto nacionalizador -es decir, del nivel nacional sobre el Conurbano- también refiere a cómo la popularidad presidencial condiciona la posibilidad del despegue de los líderes locales hacia los niveles de representación provincial y nacional. Pero por otro lado, los intendentes de la generación de 2007, al igual que en dicho año y que en 2009, fueron los más votados por la ciudadanía bonaerense y, además, se produjo, por primera vez en los ocho años que llevaba gobernando el kirchnerismo, la expansión de un liderazgo local, el de S. Massa, a otros municipios del Conurbano -General San Martín y San Fernando-.

#### Cuarto momento: las elecciones legislativas de 2013. Proliferación de intendentes en funciones como candidatos a legisladores nacionales (Buenos Aires y más allá)

“El Frente Renovador está compuesto por un grupo de intendentes que ha hecho un buen uso del bypass kirchnerista”  
(Entrevista con J. A., 11/06/2014)

La excepcionalidad de los comicios de 2013 se debe a la proliferación de intendentes en funciones -en la mayoría de los casos en su segundo año de gestión local como candidatos a legisladores nacionales. Es decir, intendentes que interrumpieron su mandato municipal para aspirar a un cargo nacional. Este fenómeno se ha dado en diversas provincias, aunque ha sido particularmente en Buenos Aires y en Córdoba donde se ha podido observar una mayor cantidad de intendentes-candidatos en comparación con elecciones anteriores. Como puede verse en el cuadro n° 1, la aparición de intendentes como candidatos a diputados nacionales en los principales distritos electorales del país con régimen municipal -es decir, exceptuando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- tiene antecedentes en las anteriores elecciones de medio término posteriores a 2001; pero en aquellas el número de intendentes-candidatos había sido escaso, y no había habido entre aquellos un liderazgo que emergiera como protagonista de la escena política nacional. Así, en Santa Fe aparecen tres intendentes en funciones como candidatos por primera vez desde 2001, en Córdoba hay tres veces más intendentes que los comicios inmediatamente anteriores, mientras que en Buenos Aires el aumento de la cantidad de líderes locales en la oferta política, ligada a la candidatura de S. Massa pero replicado en otros partidos, fue de cuatro veces más respecto a 2009.

El escenario electoral de 2013 se desarrolló en un contexto más adverso para el gobierno que el de 2011: el crecimiento económico se estancó, se disparó el valor del dólar paralelo<sup>27</sup> producto de restricciones a la compra de divisas en el mercado legal en un marco de fuga de capitales y pérdida de reservas del Banco Central, aumentó la tendencia inflacionaria en los precios de los bienes de consumo básicos, aparecieron problemas y déficits de infraestructura y de control estatal en las líneas de ferrocarril que redundaron

<sup>27</sup> Se trata del valor del dólar también llamado blue, que se cotiza informalmente en mercados no oficiales e ilegales.

en accidentes trágicos, y se multiplicaron, producto de un clima de opinión cada vez más adverso<sup>28</sup>, las protestas y cacerolazos ciudadanos en las grandes urbes del país<sup>29</sup>. A ello se sumaron asimismo los problemas de salud de la presidenta, que si bien reforzaron el vínculo empático con la ciudadanía a través de la exposición pública de su padecimiento y su entrega a la res publica, le impidieron tener un rol activo en la campaña electoral. En este marco, al igual que en 2009, el gobierno nacional tomó la elección legislativa de 2013 como un intento de plebiscitar la gestión nacional y convocar al electorado a elegir a quienes habían resultado más “leales” al proyecto nacional, a través de la apelación en la campaña a los logros del kirchnerismo en la década 2003-2013 -en términos de políticas públicas, conquista social de nuevos derechos civiles y sociales, la recuperación del rol del Estado, una orientación latinoamericanista de política exterior, entre otros slogans-. Pero a diferencia de elecciones anteriores, en 2013 el liderazgo presidencial dependía de una buena elección para transitar sus últimos dos años de gestión -dada la imposibilidad constitucional de re-reelección presidencial- con mayorías en el Congreso y con un apoyo popular que lo dejase bien posicionado para designar un sucesor que permitiese al Frente para la Victoria continuar presidiendo el poder ejecutivo nacional luego de 2015.

Tras negociar con D. Scioli la posibilidad de una candidatura conjunta, o la disputa de una candidatura en las elecciones primarias, el intendente de Tigre S. Massa se autoproclamó como candidato a diputado nacional un día antes del cierre legal para la oficialización de las listas, rompiendo con el kirchnerismo y creando, al mismo tiempo que su candidatura, una nueva coalición electoral: el Frente Renovador (La Nación, 23/06/2013). Así, por primera vez desde 2001, un intendente en funciones trascendía electoralmente el municipio<sup>30</sup> y encabezaba una de las listas a diputados nacionales en uno de los principales distritos electorales del país. La autoproclamación como candidato remite a una de las características que mencionamos en el comienzo acerca de los liderazgos de popularidad. Éstos tienen como principal capital político su imagen en la opinión registrada en los sondeos, que se actualiza fundamentalmente en el apoyo electoral que reciben en las elecciones en las que participan. En este sentido, sus decisiones no dependen mayormente de la estructura de un partido ni de otras instancias tradicionales de la mediación. Lejos de consultar y buscar un consenso en el partido, de dirimir con otros aspirantes al liderazgo una candidatura, los líderes de popularidad se autoproclaman. Consultan los sondeos de opinión, constituyen redes electorales heterogéneas que confluyen en su candidatura y trasladan la centralidad de su imagen pública al desarrollo de la campaña electoral<sup>31</sup>.

28 Hacia marzo de 2013, C. F. de Kirchner registraba un 42% de imagen positiva, es decir que, si bien no había descendido a los niveles de 2009, sí implicó una notoria caída respecto de 2011 (59% de imagen positiva). Datos provenientes de una encuesta realizada por Poliarquía para La Nación (24/05/2013).

29 Para un estudio detallado de estas protestas desde 2001 a la actualidad, remitimos al artículo de Tomás Gold en el presente volumen.

30 S. Massa había sido secretario de la ANSES desde 2002 hasta 2007, intendente electo de Tigre en 2007, Jefe de Gabinete de Ministros entre 2008 y 2009, nuevamente intendente en julio de 2009 (volvió al municipio tras la derrota de esas elecciones y su alejamiento del kirchnerismo) y nuevamente electo como intendente en 2011.

31 En diversas entrevistas en programas televisivos de los denominados “magazine” o de “espectáculos” Massa reiteró que la decisión de ser candidato y abandonar el municipio la tomó en soledad pero que lo terminó de decidir luego de consultarlo, en primer lugar, con su esposa, sus hijos y sus padres.



El Frente Renovador liderado por S. Massa tuvo la originalidad de constituirse a partir de una liga de intendentes identificados con su liderazgo. Estos habían sido o bien adversarios del kirchnerismo provincial y nacional, o bien se habían distanciado tras haber sido parte del FPV. El grupo fundacional del Frente Renovador lo constituyeron veinte intendentes, entre los que se hallaban siete de los miembros del “grupo de los ocho” (S. Massa, J. Eseverri, L.E. Acuña, J. Alegre, D. Guzmán, J. De la Torre y J.C. Cariglino), intendentes radicales disidentes de la conducción nacional del partido (M. Meoni, F. Gutiérrez y G. Posse, entre otros), los intendentes massistas que accedieron al poder local en 2011 (G. Katopodis y L. Andreotti), e intendentes que se alejaron del kirchnerismo poco tiempo antes que S. Massa anunciase su candidatura (D. Giustozzi)<sup>32</sup>.

En efecto, en derredor del liderazgo de popularidad de S. Massa se aglutinaron, además de intendentes de diferente signo político, una heterogeneidad de dirigentes que habían pertenecido a otros espacios (Soledad Martínez, Gladys González y Cristian Gribaud del PRO, A. Pérez de la Coalición Cívica-ARI, F. Solá ex aliado de M. Macri y F. De Narváez, María Ehcósor de Acuña del FPV y esposa del intendente de Hurlingham L. Acuña, Mónica Litza funcionaria del gobierno nacional, María Schwindt del espacio liderado por De Narváez entre otros); dirigentes que representaban organizaciones no ligadas orgánicamente a un partido político (como José de Mendiguren, de la Unión Industrial Argentina -UIA-, Héctor Daer, del sindicato de Sanidad aliado a la CGT liderada por H. Moyano y Fabián Alessandrini, dirigente de la Central de Trabajadores Argentinos -CTA- liderada por el oficialista Hugo Yasky); políticos y dirigentes posicionados en la lista por responder al liderazgo de otros intendentes del Frente Renovador (M. E. de Acuña esposa del intendente de Hurlingham, Eduardo Fabiani concejal de Almirante Brown, entre otros) y otras figuras outsiders pertenecientes al periodismo y la farándula, sin trayectoria política pero con un elevado nivel de conocimiento público (los casos más notorios son la periodista especializada en temas de tercera edad Mirtha Tundis, el actor Fabián Gianola y el productor teatral Javier Faroni).

La conformación del Frente Renovador revela, por consiguiente, que a la fluctuación de las preferencias ciudadanas entre elecciones, le corresponde una fluctuación política: en una democracia continua las identidades políticas no cuentan como antaño y los lazos de pertenencia partidaria se vuelven cada vez más lábiles (Cheresky, 2011), por ello vemos a “candidatos itinerantes” (Quiroga, 2005) reagruparse en derredor de los diferentes espacios políticos instituidos por líderes cuya intención de voto en las encuestas les asegura acceder al cargo al que se postulan. El carácter fluido de las adhesiones de los políticos a determinado partido o frente radica entonces en que, ante la merma en la popularidad del líder, pueden retirar su apoyo y migrar hacia otro liderazgo que aparezca como más redituable electoralmente<sup>33</sup>. Asimismo, puede observarse el carácter transide-

---

32 Y, si bien continuó en el partido PRO, el intendente J. Macri de Vicente López se constituyó en un aliado electoral de S. Massa.

33 Los indicadores de popularidad en las encuestas de S. Massa han ido in crescendo desde su aparición en la escena nacional como director de la ANSES en 2002. Así, a la par del aumento del conocimiento público de su figura en la Provincia de Buenos Aires, se incrementó también su imagen positiva, pasando de un 10% en 2004 a un 68% en 2013. Aún más notorio es el caso del sondeo de su imagen en el municipio de Tigre: desde su asunción como intendente en 2007, su imagen creció sostenidamente, con

ológico de la lista, en la cual confluyen sindicalistas y representantes de las patronales, peronistas ortodoxos y kirchneristas, políticos provenientes de partidos de centro-derecha y otros de agrupaciones progresistas, miembros de la CGT disidente y de la CTA oficialista. En efecto, el logo y slogan del Frente Renovar resume en un doble sentido esta unión heterogénea de políticos bajo el liderazgo de S. Massa: “+A”, que a la vez que refiere al apellido del líder, remite a un espacio potencialmente omnicomprendivo que, en polémica con la división del campo político entre kirchneristas y antikirchneristas -que, según el massismo, es una imposición tanto del gobierno nacional como de un sector de la oposición, que exagera la confrontación en lugar de fomentar un consenso básico de todo el arco político en torno a políticas públicas para “resolver los problemas de la gente”-, “suma” a todos los dirigentes que quieran integrarlo y a todos los sectores sociales e ideologías que pretendan adquirir representación institucional en el Congreso.

Cabe mencionar, asimismo, que los intendentes-candidatos (S. Massa, D. Giustozzi, S. Guzmán y J. Alegre) afirmaron públicamente que, sin importar los resultados, asumirían el cargo de diputado nacional, desechando el carácter “testimonial” de sus candidaturas, el cual había sido parte de la frustrada estrategia electoral del kirchnerismo en los comicios de 2009. También integraron la lista en calidad de candidatos a diputados suplentes en los últimos lugares, los intendentes G. Katopodis, J. De la Torre y M. Meoni. Su candidatura no fue testimonial, pero tuvo el alcance simbólico de ponderar el lugar de la “gestión local” en la lista del Frente Renovador.

En cuanto al oficialismo nacional, tras el anuncio de la candidatura de S. Massa, la Casa Rosada optó por designar a otro intendente, M. Insaurralde de Lomas de Zamora, como cabeza de la lista del Frente para la Victoria. Un intendente joven, con un nivel de conocimiento público más elevado que el del resto de los jefes comunales del kirchnerismo, y con una aceptación pública de su gestión en el municipio que había sido ratificada en 2011. En efecto, lo que hemos denominado como “localización de la política” un carácter transideológico<sup>34</sup>, y también transpartidario<sup>35</sup>.

---

un leve salto positivo el año de su reelección -2011- hasta llegar a cerca del 90% de imagen positiva en febrero de 2013 (Consultora Aresco, encuestas publicadas en: De León, 2013: 172-173.

34 En este sentido, coincidimos con la explicación de Eduardo Fianza que se asemeja al argumento planteado en este artículo. Para el sociólogo y consultor, el protagonismo de los intendentes en las elecciones de 2013 tiene que ver con que “a grandes rasgos, la expansión económica de la última década tuvo repercusión favorable en las administraciones locales, que mejoraron sustancialmente la capacidad de recaudar y los presupuestos a valores constantes”; además, “los intendentes, particularmente los del conurbano, asumieron progresivamente temas críticos, de enorme repercusión para los vecinos, como inseguridad, infraestructura escolar y prestaciones complementarias de salud”. De este modo, los intendentes exitosos representan “el triunfo de la gestión local sobre la visión macro de la política nacional; es la victoria, de reminiscencia saintsimoniana, del administrador sobre el ideólogo, del trabajador material sobre el especulador abstracto”. (La Nación, 20/07/2013)

35 En estas líneas no analizamos los discursos de campaña de S. Massa y M. Insaurralde, que tuvieron muchos puntos en común en cuanto a su puesta en escena de la proximidad con el vecino, a la promoción de sus distritos como “modelos” cuyas políticas podían emularse en el nivel nacional, a la exposición pública de la historia de vida de los candidatos y a la búsqueda de la mostración de un vínculo de compasión y empatía con la singularidad de cada vecino. Para complementar este análisis de la construcción arquitectónica del poder de los intendentes allende sus municipios con las nociones de la legitimidad y la representación escenificados en las campañas de estos líderes locales, remitimos al artículo de Rocío Annunziata en este libro.

## Cuadro 1

Intendentes en funciones candidatos en elecciones de medio término de las principales alianzas políticas en provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (55% del padrón electoral).

	2001	2005	2009	2013
Buenos Aires	0 <sup>36</sup>	2 <sup>37</sup>	2 <sup>38</sup>	8
Córdoba	0 <sup>40</sup>	1 <sup>41</sup>	3 <sup>42</sup>	9
Santa Fe	0	0	0	3

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Cámara Nacional Electoral.

36 En el PJ fue candidato a diputado nacional en el sexto lugar Carlos Brown, candidato a intendente de San Martín en 1999. Por la Alianza fue candidato a diputado nacional en el cuarto lugar Melchor Posse, intendente de San Isidro hasta 1999.

37 Jorge Villaverde, candidato a diputado en el primer lugar de la lista del PJ, era intendente de Almirante Brown; y Alberto Balestrini, candidato a diputado en el primer lugar de la lista del FPV, era intendente de La Matanza. Esa disputa, sin embargo, fue subsidiaria de la competencia por la senaduría nacional entre C.F. de Kirchner y “Chiche” Duhalde. Otros candidatos fueron Mariano West (ex intendente de Moreno, en el 9º lugar del FPV; Luis Patti, ex intendente de Escobar y Jesús Blanco, ex intendente de 9 de julio en la lista del PJ).

38 Se trata de S. Massa, candidato a diputado en el cuarto puesto del FPV; y de Mario Barbieri, candidato del ACyS, intendente de San Pedro. Fue candidato en el décimo puesto del FPV Mariano West, ex intendente de Moreno. Muchos intendentes fueron “testimoniales” como primeros candidatos a concejales y diputados/senadores provinciales.

39 Del Frente Renovador: 1. S. Massa (Tigre); 2. D. Giustozzi (Almirante Brown); 8. S. Guzmán (Escobar); 10. G. Alegre (General Villegas). Suplentes: 7. J. De la Torre (San Miguel); 8. A. Meoni (Junín) y 9. G. Katopodis (San Martín). Del FpV: 1. M. Insaurralde (Lomas de Zamora). Además, aparecen esposas de intendentes como candidatas a diputadas: Dulce Granados (FPV), E. de Acuña (FR), Mónica Arnaldi esposa de Otacché (FPV).

40 Como primer candidato a senador nacional por la UCR fue Rubén Américo Martí, intendente de Córdoba hasta 1999.

41 Se trata de Daniel Adolfo Peretti, candidato a diputado por la alianza entre la UCR y el Partido Socialista, era intendente del municipio de Porteña. Eduardo Accastello, primer candidato de Unión por Córdoba, había sido intendente de Villa María (1999-2003; retoma en 2007).

42 Se trata del intendente de Villa María, Eduardo Accastello, primer candidato a senador por el FPV; y de Alejandro Teijeiro de Deán Funes y de Zully Fonseca de Villa Ascasubi, en el tercer y cuarto lugar de la lista de diputados del FPV. Por el PJ fueron dos ex intendentes: Francisco Fortuna (Oncoativo) y Nelson Iperico (Bell Ville). Y Luis Juez (Córdoba, 2003-2007).

43 De la UCR “lista A”: 2. María Soledad Carrizo (Quilino); 4. Gerardo Bellocq (La Cautiva); 8. Silvia Cagnotti (Tancacha) y 9. Juan Rujinsky (Las Varillas). Todos ellos, tras los resultados de las primarias, fueron candidatos a diputados nacionales en las generales de octubre. De la “lista C” hay también dos ex intendentes Miguel Abella (R. Cuarto) y Sergio Favot (Villa Gral. Belgrano). Del PFV, 3. Ramón Bernabey (Villa del Totoral); 5. Juan M. Pereyra (Villa Dolores). De Unión por Córdoba lista S: 5. María Brezzo (Colonia Vignaud). De Unión por Córdoba lista Frente Renovador: 1. Martín Llaryora (San Francisco) y Germán Pratto (Morteros). Tras los resultados de las primarias, los tres intendentes integraron la lista definitiva que participó de los comicios generales.

44 De la “lista 2” Cauce del FPCyS: 1. Palo Olivier (Santo Tomé) y 5. Raúl Filippi (Juncal). Del FpV: 4. Romina Luciani (Granadero Baigorria). Barletta, ex intendente de Santa Fe, fue segundo candidato a diputado del FPCyS “lista 1”.

## El Frente Renovador y otras ligas de intendentes en el escenario político previo a 2015

El Frente Renovador se impuso en los comicios de 2013 por casi 12 puntos a la lista del FPV (43, 92% a 32,18%, obteniendo ambas listas los votos de más de tres cuartos del padrón electoral de toda la provincia). La victoria de S. Massa se replicó en el nivel local, donde las listas a concejales del Frente Renovador obtuvieron cifras superiores al 60% en la mayoría de los distritos linderos y cercanos a Tigre (norte y noroeste de la Provincia). El FPV, por su parte, perdió en municipios en los que históricamente había triunfado el kirchnerismo, como Lanús, Quilmes, Tres de Febrero y José C. Paz, entre otros. En aquellos distritos donde pudo mantener su primacía, como el que gobernaba M. Insaurralde, Lomas de Zamora, además de La Matanza, Berazategui y Florencio Varela, emergerán los intendentes que, desde el oficialismo, intentarán participar -algunos agrupados en ligas de intendentes kirchneristas- de la discusión de la candidatura a gobernador provincial en 2015.

El triunfo electoral del massismo se tradujo en su presencia institucional en los órganos legislativos nacionales, provinciales y locales. El bloque de diputados nacionales del Frente Renovador quedó compuesto por 17 legisladores, 14 de los electos en 2013 -ya que inmediatamente después de las elecciones Soledad Martínez, Gladys González y Gribaudo, se incorporaron al bloque del PRO- más tres diputados que antes formaban parte de diferentes bloques del peronismo disidente: Graciela Caamaño, Laura Esper y Oscar Ariel Martínez. De este modo, el Frente Renovador se constituyó como el cuarto bloque en cantidad de diputados a nivel nacional, superado por el FPV, el Frente Amplio-UNEN y el PRO. En la provincia de Buenos Aires, alcanzó el número de 23 diputados provinciales, conformando así la segunda fuerza política en el recinto. Mientras que en el senado bonaerense, con un total de 20 legisladores, el Frente Renovador se constituyó en la primera minoría de la cámara, superando en cantidad al FPV.

Sin embargo, lo más notorio de la expansión del Frente Renovador fue su ampliación territorial a nivel municipal. En efecto, las principales noticias en la prensa, más que aludir a la incorporación de dirigentes como diputados o senadores nacionales y provinciales, o incluso de gobernadores y ex gobernadores provinciales (como José Manuel De la Sota, Alberto Weretilneck, Mario Das Neves, Eduardo Brizuela del Moral o A. Rodríguez Saá), destacan en cambio que “Massa sumó a otro intendente” de alguna ciudad importante, tanto del Conurbano bonaerense como del interior del país. Como mencionamos, el Frente Renovador se configuró como una liga de intendentes que “desde abajo” planteó la posibilidad de trascender el municipio pero evocando los valores ligados al modo de hacer política en lo local como los valores legítimos de la política en general. Una forma de gobernar basada en la proximidad y los logros de una gestión local moderna y eficiente, se constituyeron en los sentidos que dotan de legitimidad al Frente Renovador cada vez que incorpora el apoyo público de un nuevo intendente. Así, como puede observarse en el cuadro nº 2, la coalición heterogénea liderada por S. Massa incorporó en los meses posteriores al 27 de octubre de 2013 a seis

intendentes bonaerenses y del interior del país, entre los cuales, por el peso electoral de su municipio, se encuentra el intendente de Merlo, R. Othacehé. El caso de este intendente resulta interesante, pues se trata de un líder tradicional del Conurbano, acusado de muchas de las prácticas que suelen asociarse a la figura del “barón” o “caudillo” (la corrupción pública, la violencia contra la oposición política, la compra de votos mediante mecanismos clientelares, etc.). No obstante, resulta sugestivo el hecho de que la crítica dirigida al liderazgo de S. Massa por periodistas y políticos (Página/12, 11/02/2014; La Nación, 11/02/2014) no ha sido direccionada a cuestionar el sentido de la “renovación”, de la “proximidad” y de otros significantes utilizados en campaña por S. Massa y que aparecían como opuestos a la figura de R. Othacehé (el diálogo, la escucha, el consenso); sino a poner en cuestión la coherencia de dichos términos con la inclusión de un barón del conurbano entre sus filas. En este punto, es interesante destacar que para muchos miembros del Frente Renovador, tal como surge de las entrevistas realizadas, la “renovación” más que generacional, alude a las nuevas ideas que se contraponen con “lo viejo”. Lo “nuevo” es una forma de hacer política a partir de una gestión de proximidad con el vecino y de la difusión público-mediática de la misma. Lo “viejo” remite a modos vetustos de gobernar a partir de un aparato que media entre el líder y el vecino, y a postular grandes consignas políticas y los antiguos clivajes que dividen a priori los posicionamientos políticos y que no coadyuvan a conseguir consensos para la toma eficiente de decisiones en materia de políticas públicas.

## Cuadro 2

### El Frente Renovador. La construcción de una liga de intendentes opositores al gobierno nacional

2009. Antecedente: "Grupo de los 8 (G8)"	Elecciones 2011: triunfo del kirchnerismo. Acompañamiento pasivo de los intendentes discolos y reclusión en lo local	Elecciones 2013: creación del Frente Renovador (FR) y participación en los comicios legislativos en la Provincia de Bs. As.	2013-2014: pasaje de intendentes al Frente Renovador tras los resultados electorales de 2013
<p>S. Massa (Tigre) P. Bruera (La Plata) J. Cariglino (Malvinas Argentinas) J. De la Torre (San Miguel) L. Acuña (Hurlingham) G. Alegre (Gral. Villegas) S. Guzmán (Escobar) J. Ezeverri (Olavarría)</p>	<p>Acceso a la jefatura municipal de dos candidatos impulsados por S. Massa:  L. Andreotti (San Fernando) G. Katopodis (Gral. San Martín)</p>	<p>S. Massa (Tigre) J. Cariglino (Malvinas Argentinas) J. De la Torre (San Miguel) L. Acuña (Hurlingham) G. Alegre (Gral Villegas) S. Guzmán (Escobar) J. Ezeverri (Olavarría) L. Andreotti (San Fernando) G. Katopodis (Gral. San Martín) D. Giustozzi (Ate. Brown) H. Zúcaro (Pilar) C. Selva (Luján) G. Posse (San Isidro) J. Macri (Vte. López) C. Oreste (Cnel. Pringles) M. Meoni (Junín) C. Gutiérrez (Pergamino) M. Caso (Rojas) R. Feito (Trenque Lauquen) P. Hogan (Gral. Alvarado) M. Paso (Gral. Lavalle) L. Ghione (San Andrés de Giles)</p>	<p>R. Jalil (S. Fernando del valle de Catamarca) D. Bolinaga (Arrecifes) R. Othacehé (Merlo) F. Carballo (Magdalena) I. Bordagaray (Famatina) A. Fuentes (Villaguay) G. Bevilacqua (Bahía Blanca)</p>

Fuente: elaboración propia

A su vez, además de recabar apoyos de gobernadores provinciales y de ex gobernadores, el Frente Renovador se ha expandido territorialmente también a otras provincias. Es el caso de Córdoba, distrito que, al igual que la provincia de Buenos Aires, ha sido sede de la proliferación de intendentes candidatos a legisladores nacionales (cuadro N° 1).

Más allá de la expansión institucional y territorial del Frente Renovador, su protagonismo en la escena nacional también se ha sustentado en la acción instituyente del liderazgo de S. Massa, introduciendo en la agenda pública -durante la campaña electoral y en los meses posteriores a las elecciones- propuestas con elevada repercusión en la prensa gráfica y audiovisual, y que suscitaron la reacción crítica de políticos del oficialismo y de otros sectores de la oposición. Si bien no nos detendremos en su análisis, mencionaremos los más relevantes<sup>36</sup>: propuesta de juntar millones de firmas para evitar una reforma al código penal, criticado por el massismo por no contemplar penas más duras para algunos delitos; propuesta de elevación del mínimo no imponible para el pago del impuesto a las ganancias; proyecto de ley en la provincia de Buenos Aires para la creación de policías municipales; la presentación de un proyecto de ley de autonomía municipal que contempla la eliminación de las “listas sábana” para que cada ciudadano conozca a quién vota, la implementación en la provincia del voto electrónico para evitar el robo y deterioro de boletas; la separación de las elecciones municipales de las provinciales y de las nacionales, permitiendo que las campañas se “localicen” y se debata sobre los asuntos que atañen al municipio; la reglamentación de los convenios entre municipios y del municipio con otras administraciones sin tener que pedir la autorización del gobierno provincial; y la prohibición de la reelección indefinida de los intendentes estableciendo un máximo de dos períodos consecutivos al frente del ejecutivo local -o incluso un solo mandato, si así lo dispusiera el Concejo Deliberante-, proyecto que va incluso en contra de los propios miembros de su coalición<sup>37</sup>. En efecto, la conformación del Frente Renovador no tiene límites ideológicos claros y en la adhesión de potencialmente todos los sectores políticos y sociales admite la inclusión de actores vinculados a lo que su propio discurso descalifica como “vieja política”; pero al mismo tiempo S. Massa relegitima su figura de intendente joven y renovador actualizando su identificación con una “nueva política” que piensa en la eficiencia y en la proximidad con el vecino más allá del interés personal en el cargo.

En consonancia con la expansión local del liderazgo de S. Massa, en el espacio kirchnerista se produjo, en el escenario que siguió a la derrota electoral, una prolifera-

45 S. Massa presenta estas propuestas acompañado de sus “equipos”, es decir de grupos de especialistas en áreas específicas que forman parte del Frente Renovador, pero que intervienen públicamente no futuros candidatos sino como miembros de un futuro gabinete de ministros. El equipo económico lo conforman los economistas Roberto Lavagna, Aldo Pignanelli, Martín Redrado, Ricardo Delgado y Miguel Peirano; en el equipo de desarrollo social se halla Daniel Arroyo; en seguridad el coordinador es Diego Santillán, mientras que en el área de educación se destaca la presencia del rector de la Universidad de Lomas de Zamora, Diego Molea.

46 Once de los intendentes del Frente Renovador, de aprobarse este proyecto en el parlamento bonaerense, no podrían acceder a un nuevo período en el poder ejecutivo local. El caso más saliente es el de uno de las más recientes incorporaciones, la de R. Othacehé, quien lleva 6 períodos consecutivos como intendente de Merlo. Lo siguen J.C. Cariglino, con 5 mandatos; G. Posse y L.E. Acuña, con 4; M.A. Meoni, C.A. Selva, H. Zúccaro y W.A. Santalla con 3; y D. Bolinaga, J. Eserverri y J. De la Torre, con 2.

ración de agrupaciones integradas por intendentes, ligadas orgánicamente a la Casa Rosada. Las principales agrupaciones, detalladas en el cuadro n° 3, son la Federación Argentina de Municipios (en adelante, FAM), el “grupo de los 30” y “Oktubres”.

La primera es una organización sin fines de lucro, creada en el año 1997 (Ley Nacional 24.807) al calor de los imperativos de descentralización del Estado nacional y de modernización de las gestiones municipales, y se plantea como objetivos constituirse en un ámbito institucional de convergencia de todos los municipios, defender la autonomía municipal, representar a los municipios asociados (su asociación es voluntaria) ante los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fortalecer una “democracia participativa, pluralista y federal”, difundir información vinculada a la temática municipal, establecer acuerdos con asociaciones afines de otros países, promover mejoras en la administración municipal, entre otros. La FAM está integrada por miles de intendentes de todo el país, y la composición de su estructura jerárquica denota una diversidad partidaria. Sin embargo, ha cobrado repercusión mediática en los medios provinciales y nacionales a raíz del rol de su presidente J. Pereyra, quien pretende postularse como precandidato a gobernador provincial en 2015. Para ello, la FAM difunde los encuentros del intendente con otros jefes comunales, en varios de los cuales se firman documentos de apoyo a la presidenta de la Nación y a las políticas que ha venido implementando en esta década.

El “Grupo de los 30” se constituyó en 2007 y es coordinado informalmente por el intendente de San Vicente, Daniel Di Sabatino. Está integrado por intendentes de municipios demográficamente chicos, de la tercera y de la primera sección electoral de la provincia de Buenos Aires.

Por último, “Oktubres”, como aquel “grupo de los 8” de 2009, son diez intendentes menores de 40 años, que integran también el “grupo de los 30”, pero que se destacan por ser los más identificados con el liderazgo presidencial y con agrupaciones kirchneristas por afuera del Partido Justicialista, como “Unidos y Organizados”. En sus declaraciones públicas como grupo, hacen alusión al carácter renovador del mismo y a la importancia del intendente como el funcionario más cercano que tienen los vecinos en el día a día (La Tecla, 05/04/2014). Este grupo responde políticamente al ministro de Planificación Federal Julio De Vido y está liderado por el intendente de Berazategui, Patricio Mussi, quien aspira también presentarse como precandidato en las internas del FPV para el cargo de gobernador en 2015.

A su vez, otros intendentes del FPV que, al igual que J. Pereyra y P. Mussi, han triunfado en sus municipios en el contexto de una elección adversa para el oficialismo, se postulan como precandidatos a gobernador por dicho frente. Entre ellos, se encuentran F. Espinoza de La Matanza y M. Insaurralde de Lomas de Zamora.

**Cuadro 3**  
**Proliferación post-2013 de grupos de intendentes que apoyan al liderazgo de Cristina F. de Kirchner**

<b>Federación Argentina de Municipios (FAM)</b>	<b>Grupo de los 300</b>	<b>Oktubres</b>
Origen: 1997 (Ley Nacional 24.807)	Origen: 2007 Coordinador: D. Di Sabatino	Origen: 2013 Coordinador: Patricio Mussi
Presidente y coordinador: J. Pereyra (Florencio Varela)	(San Vicente) Composición actual Intendentes de municipios chicos de la Tercera y de la Primera Sección Electoral  J. Caló (Gral. Las Heras) J. Alighieri (Gral. Rodríguez) R. Curuchet (Marcos Paz) O. Caffaro (Zárate) E. Slezack (Berisso) G. Arias (Brandsen) G. Arrieta (Cañuelas) M. Secco (Ensenada) F. Gray (Esteban Echeverría) G. Sobrero (Lobos) C. Biroulet (Pte. Perón) H. Yzurietta (Punta Indio) F. Echarren (Castelli) H. Olivera (Tordillo) J. Eijo (Gral. Madariaga) J. Veramendi (Gral. Paz) A. Gelene (Las Flores) C. Racciatti (Lezama) R. Basualdo (San Miguel del Monte)	(Berazategui). Responden al Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido  Composición: Intendentes jóvenes (menores de 40 años), La Càmpora, Interior + Berazategui, K  P. Mussi F. Echarren (Castelli) S. Maggiotti (Navarro) H. Yzurietta (P. Indio) J. Alighieri (Gral. Rodríguez) J. De Jesús (La Costa) F. Duradoña (San Antonio de Areco) E. Bucca (Bolívar) M. Martini (Bariloche) M. Soria (Gral. Roca)

Fuente: elaboración propia.

## Conclusión: hacia una caracterización del liderazgo de los intendentes argentinos

Los intendentes han cobrado protagonismo en la escena pública nacional argentina, lo cual como hemos visto se ha traducido no sólo en la multiplicación de su presencia en las listas para cargos nacionales en los principales distritos electorales del país, sino asimismo en la emergencia progresiva de una liga de intendentes que se posiciona actualmente como una de los principales alternativas de gobierno para las elecciones nacionales (ejecutivas y legislativas) de 2015.

En términos históricos los cuatro momentos que analizamos como antecedentes del protagonismo nacional de los intendentes (la oleada de experiencias de renovación local en 2007 en Buenos Aires; la formación del “grupo de los 8” y el primer desafío al kirchnerismo bonaerense; la expansión territorial del liderazgo de S. Massa a otros municipios en 2011; y en 2013 la participación de intendentes en funciones como candidatos



a legisladores nacionales en Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires y particularmente la formación de una liga de intendentes -el Frente Renovador- en esta última provincia), se enmarcan en dos coyunturas específicas: la reforma del Estado y la consagración constitucional de la autonomía municipal, por un lado; y la crisis de representación de 2001 y la particular relación que se establece entre el Estado nacional y los municipios a partir de 2003, por el otro.

En el largo plazo, el resultado de la conjunción de dichas coyunturas fue el empoderamiento de los intendentes, que pasaron a ocupar un lugar menos relegado en su relación con los habitantes de sus municipios y en su relación con la provincia y el Estado nacional. En un primer período gozaron de mayores atribuciones producto de las reformas de descentralización del Estado y la consagración de la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994, lo cual les permitió aparecer como directamente responsables de la gestión de salud, educación, de determinados planes de asistencia social, entre otras áreas. A la vez, al calor de un clima de época que pregonaba la entrada en un mundo globalizado que en el caso de las reformas en las administraciones públicas se sintetizaba en la aplicación de los métodos del New Public Management, algunos intendentes construyeron una imagen pública de sí en tanto líderes modernizadores, “técnicos” antes que “políticos”, y “jóvenes”. En un segundo período, la crisis de representación de 2001 abrió una ventana de oportunidad para que muchos intendentes no fuesen afectados por las críticas generalizadas a la “clase política” alejada de las necesidades acuciantes de la sociedad y, por el contrario, relegitimaran su vínculo con los vecinos al estar presentes en el territorio en un momento de crisis de legitimidad de los liderazgos nacionales y provinciales<sup>38</sup>. Asimismo, tras la llegada al poder del kirchnerismo en 2003, se forjó una relación directa entre la Nación y los municipios, debilitando la mediación de los gobernadores provinciales, y permitiendo a los intendentes -en un contexto económico favorable debido sobre todo al crecimiento del producto, la creación de empleos, la ampliación de planes sociales y de cobertura jubilatoria- generar presupuestos superavitarios para, cuando se relegasen las transferencias del Estado Nacional producto ya sea de la ruptura del intendente con el FPV, ya sea por el empeoramiento de la situación económica (como en 2009 y a partir de fines de 2011), volver a aparecer frente a la opinión pública como -al igual que en 2001-2002- “pilotos de tormenta<sup>39</sup>”.

En este sentido, en los años analizados se cristalizaron imaginarios relacionados con la valorización de gestiones públicas modernas, eficientes y próximas al ciudadano concebido como “vecino”; promoviendo la emergencia de líderes emprendedores, innovadores y siempre cercanos tanto espacial como temporalmente (presentes “aquí y ahora”) a las vicisitudes de aquellos. El nuevo tipo de intendente al que nos referimos como protagonista de la escena argentina actual es aquel que en su gestión, en su relación con el partido y en su trabajo político durante la campaña electoral (su incidencia en la conformación de las listas de candidatos y su discurso de campaña), sintetiza en su liderazgo

---

38 Cabe recordar que la crisis de 2001 implicó la renuncia al Poder Ejecutivo Nacional del presidente de la Nación, Fernando De La Rúa, así como también del por entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf.

39 Tomamos esta expresión del trabajo de Marcos Novaro (1994).

los valores tecnocráticos vinculados al imaginario neoliberal de los años noventa: la eficiencia y la eficacia de la gestión; la modernización de las estructuras administrativas; la innovación en políticas públicas; la búsqueda de consensos con la oposición política bajo la idea de que las diferencias entre los partidos son técnicas antes que ideológicas. Y también los valores de lo que P. Rosanvallon (2009) denomina “legitimidad de proximidad”, es decir, una forma de legitimación pública de los líderes políticos que, sobre todo luego de la crisis de representación que estalló en Argentina en 2001, se complementa con la legitimidad electoral-representativa: los líderes locales que ponen en escena una relación próxima con el “vecino”, se hacen presentes en el territorio, se muestran como “hombres comunes” que no pertenecen a la “clase política” sino que comparten un mismo vínculo pre-político de vecindad con los habitantes del municipio; y exhiben en su gestión cotidiana y también en sus campañas electorales locales y nacionales su empatía y compasión respecto de vecinos ejemplares del municipio o víctimas de algún flagelo como un accidente o un hecho de inseguridad. Aún más, conciben que las formas de hacer política en el municipio, sobre todo el arte de gobernar basado en estar próximos a las necesidades del “vecino” y la ponderación de la gestión de áreas concretas que afectan directamente la vida de la población, son los únicos valores legítimos de la política en general tanto en el nivel local como en el espacio público nacional<sup>40</sup>.

Para concluir, retomamos nuestra hipótesis acerca de la relación entre el protagonismo actual de los intendentes en la política nacional argentina y la metamorfosis en el tipo de liderazgo que éstos representan, que se resume en el pasaje del caudillo o barón al líder “emprendedor/de proximidad”. Este “nuevo” intendente se proyecta como líder nacional manteniendo un discurso centrado en la promoción de los valores del quehacer político de proximidad en el municipio y en la posibilidad de emular en escala ampliada -el territorio provincial y el nacional- los ejes principales de gestiones locales eficientes. Como contrapartida, se diferencian de los “viejos” liderazgos locales, en cuanto a diversas dimensiones: la forma que en que arriban al poder local; las características de su partido, frente o coalición; la relación con el nivel nacional y el provincial; su pertenencia al territorio; su relación con el vecino y también su relación con la oposición; y su concepción acerca de cómo legitimarse frente a los vecinos. Siguiendo estas dimensiones comparativas, en el cuadro n° 4 ofrecemos una tipología de intendentes en tanto líderes locales que sintetiza los argumentos que hemos expuesto en el presente artículo. Como constituyen tipos que surgen de la observación de rasgos generales de los intendentes, no los encontramos en estado puro en la realidad empírica. Se trata, en cambio, de una herramienta heurística que podría coadyuvar a una primera dilucidación -que en trabajos ulteriores podrá complejizarse- de diferentes modos de ejercer y de concebir el poder y la legitimidad por parte de los intendentes.

40 Por otro lado, como se ha visto hacia el final del artículo, el alcance de esta “localización de la política” es, además de transideológico -en tanto la ponderación y promoción de “lo local” no se interesa por la confrontación entre proyectos políticos e imaginarios de izquierda y de derecha- transpartidario: cualquiera sea el eje divisorio que se tome (kirchnerismo/antikirchnerismo al interior del peronismo; peronismo/centroizquierda -socialismo y radicalismo-, etc.), pueden encontrarse en los más diversos espacios políticos agrupamientos de intendentes con intenciones de protagonizar candidaturas nacionales e intendentes-candidatos que cobran visibilidad pública más allá del municipio que gobiernan.

**Cuadro 4**  
Tipos de liderazgos locales bonaerenses

	<b>Líder como Baron/Caudillo</b>	<b>Líder emprendedor /de proximidad</b>
Llegada al poder local	Mediados de los setenta y principios de los ochenta	2007
Partido/Frente/Coalición	Aparato partidario (PJ/UCR)	Redes heterogéneas, coaliciones y sellos electorales transpartidarios
Relación con el nivel nacional y el provincial	Subordinación. El intendente es el representante del presidente y del gobernador en el territorio	Márgenes de autonomía en función de los recursos y de la popularidad del intendente. El intendente promueve su municipio como "modelo" de determinadas políticas y formas de gobernar.
Carrera política	Reclusión en el municipio y aspiración a la reelección indefinida.	Aspiración a trascender el municipio forjando carreras políticas en los niveles provincial y nacional.
Pertenencia territorial	Clase política local. Reconocida trayectoria política y militante en el municipio.	Outsiders, instalación pública a partir de ejercer un cargo en la Nación o la Provincia, o de ser impulsados como candidatos por el liderazgo presidencial.
Relación con el "vecino"	Gobierno centralizado y vertical. El poder del intendente está mediado por los punteros.	Gobernanza descentralizada y horizontal. Relación directa con el vecino, a través de los medios locales y de la presencia del líder en el territorio.
Relación con la oposición y concepción sobre el debate público	Restricciones institucionales y públicas a la expresión de la oposición. Denuncias de violencia contra los adversarios al intendente.	Relación de cooperación con la oposición. Inclusión de miembros de la oposición en puestos de la administración local y arribo a consensos de ordenanzas municipales en los concejos deliberantes.
Concepción sobre la legitimidad y el vínculo representativo	La legitimidad es solamente la electoral. Las urnas otorgan un mandato delegativo.	La legitimidad mas allá de las elecciones. Relegitimación continua de los liderazgos mediante la consulta de los sondeos de opinión y el establecimiento de un arte de gobernar próximo a los ciudadanos.

Fuente: elaboración propia.

## Bibliografía

Abélès, Marc 2010 *Antropología de la globalización* (Buenos Aires: Del Sol).

Annunziata, Rocío 2012a “¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? *La representación de proximidad* en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina” en Cheresky, Isidoro y Rocío Annunziata (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo)

----- 2012b “Los dispositivos participativos como instituciones de la legitimidad de proximidad. Una propuesta de clasificación”, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, 3-6 septiembre.

Arocena, José 1997 “El desarrollo local frente a la globalización” en García Delgado, Daniel (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en América Latina* (Buenos Aires: FLACSO/UBA/Universidad Católica de Córdoba).

Badía, Gustavo 2004 “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana” en Escolar, Marcelo; Gustavo Badía y Sabina Frederic (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada* (Buenos Aires: Prometeo).

Bauman, Zygmunt 2010 *La globalización. Consecuencias humanas* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Borja, Jordi y Manuel Castells 2001 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).

Cheresky, Isidoro 2004 El voto liberado. *Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de caso* (Buenos Aires: Biblos)

----- 2006 *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (Buenos Aires: Miño y Dávila)

----- 2008 *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social* (Buenos Aires: Manantial-CLACSO)

----- 2011 *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO-Prometeo)

Cheresky, Isidoro (comp.) 2009 *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina* (Rosario: Homo Sapiens).

Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío 2012 “Introducción: los desafíos de la democracia argentina. La primera presidencia de Cristina Kirchner” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Cravacuore, Daniel 2001 “El estímulo a la innovación en el gobierno local: reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses”, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 5-9 noviembre.

----- (2003). “Motivaciones para el cambio: un análisis de liderazgos en municipios bonaerenses”, Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del

CLAD, Panamá, 28-31 octubre.

De León, Pablo 2013 *Massa. El salto del Tigre* (Buenos Aires: Aguilar).

De Riz, Liliana 2011 “Caudillismo” en Badie, Bertrand, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (eds.) *International Encyclopedia of Political Science* (California: Sage Publications).

Eryszewicz, Leandro y Krause, Paula 2012 “En el nombre del líder: liderazgos de popularidad y nuevos vínculos representativos en la provincia de Buenos Aires” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Eryszewicz, Leandro 2013 “Sociedad civil y esfera política municipal en la provincia de Buenos Aires”, Ponencia presentada en el XXIX Congreso ALAS Chile, 29 septiembre – 4 octubre, Santiago de Chile.

García Delgado, Daniel 1997 “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión” en García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en América Latina* (Buenos Aires: FLACSO/UBA/Universidad Católica de Córdoba).

----- 1998 *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio* (Buenos Aires: Ariel).

Gattoni, Soledad y Rodríguez, Darío 2009 “Créase o no: alternancia política y desagregación de los poderes locales en el conurbano bonaerense (2005-2007)” en Iturburu, Mónica 2012 “Los municipios” en Abal Medina, Juan M. y Horacio Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina* (Buenos Aires: Ariel).

Lenarduzzi, Julieta 2012 “La revelación del poder como lugar vacío: apelaciones a la ‘renovación’ y la ‘nueva política’ en la Argentina reciente” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Léroux, Pierre 2005 “Réenchanter les campagnes”, en Le Bart, Christian y Rémi Lefebvre (dirs.) *La proximité en politique: usages, rhétoriques, pratiques* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes)

Lodola, Germán 2011 “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista” en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (eds.) *La política en tiempos de los Kirchner* (Buenos Aires: Eudeba).

Manin, Bernard 1998 *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza)

Martuccelli, Danilo y Maristella Svampa 1997 *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo* (Buenos Aires: Losada).

Merklen, Dennis y Geoffrey Pleyers 2011 “La localisation des mouvements sociaux” en *Cahiers des Amériques Latines*, IHEAL Éditions, N°66.

Novaro, Marcos 1994 *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política. Argentina 1989-1995* (Buenos Aires: Ediciones Buena Letra).

O'Donnell, María 2005 El Aparato. *Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política* (Buenos Aires: Aguilar).

Ollier, María Matilde 2010 *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. (San Martín: Universidad General de San Martín).

Pousadela, Inés 2004 “Los partidos políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!” en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-M. (comps.) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada* (Rosario: Homo Sapiens).

Quiroga, Hugo 2005 *La Argentina en emergencia permanente* (Buenos Aires: Edhasa).

Rangeon, Francois 2005 “Peut-on parler d’un intérêt general local?” en Christian Le Bart y Rémi Lefebvre (dirs.) *La proximité en politique: usages, rhétoriques, pratiques* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes).

Rosanvallon, Pierre 2007 *La Contrademocracia : la política en la era de la desconfianza* (Buenos Aires: Manantial).

----- 2009 *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad* (Buenos Aires: Manantial).

Schnapper, Dominique 2004 *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea* (Rosario: Homo Sapiens).

Weber, Max 2000 [1919] *El político y el científico* (Madrid: Alianza).

## Diarios, periódicos y revistas

La Nación 2009 (Buenos Aires) 20 de julio.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 23 de junio.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 20 de julio.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 24 de mayo.

La Nación 2014 (Buenos Aires) 11 de febrero.

La Tecla 2014 (Buenos Aires) 05 de abril.

Página/12 2009 (Buenos Aires) 11 de mayo.

Página/12 2009 (Buenos Aires) 01 de julio.

Página/12 2014 (Buenos Aires) 11 de febrero.

Perfil 2011 (Buenos Aires) 27 de marzo.

## Sitios web

Federación Argentina de Municipios: <http://www.famargentina.org.ar/que-es-la-fam.php>

Secretaría de Obras Públicas, plan “Más Cerca: más municipio, mejor país, más patria”:  
<[www.obraspublicas.gov.ar/mas\\_cerca](http://www.obraspublicas.gov.ar/mas_cerca)>

# LIDERAZGOS DE PROXIMIDAD Y PROCESOS ELECTORALES: LOS CASOS DE SERGIO MASSA Y MARTÍN INSAURRALDE EN LAS LEGISLATIVAS DE 2013

Rocío Annunziata\*

“Hay que entender que el sujeto de la política  
no es el candidato, es el ciudadano”  
Sergio Massa

“Yo soy este, no voy a cambiar por ser dirigente político”  
Martín Insaurrealde

## Dimensiones y mutaciones de la representación política

Los estudios políticos recientes buscan aportar elementos para la conceptualización de las transformaciones contemporáneas de la representación. Frente a la clásica concepción de la representación basada en la promesa electoral, se ha destacado la relevancia de una “representación giroscópica”, implicando que los electores eligen menos un rumbo político que una persona que sabrá orientarse en cada situación (Mansbridge, 2003), de manera que la representación tiende a basarse en cualidades o rasgos del carácter de los representantes. Una representación y una política más personalizadas (Manin, 2008, Rosanvallon, 2008) conllevan el aumento de la atención en los atributos de los líderes, y van de la mano con una “desacralización de la elecciones”, que se convierten en la sola selección de gobernantes (Rosanvallon, 2008). En el contexto de la relevancia creciente de los atributos personales de los líderes, se ha desarrollado durante los últimos años lo que denominamos una “representación de proximidad” (A-

---

\* Instituto de Investigaciones Gino Germani-Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Mi agradecimiento a los miembros del equipo “Las nuevas formas políticas” cuyos aportes han sido fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

nnunziata, 2012a). La misma se estructura en base a una “identificación anti-carismática” entre representantes y representados, que se manifiesta en la presentación de los primeros como “hombres comunes”, capaces de compartir las experiencias singulares de los segundos, de comprender sus vivencias cotidianas, de prestar atención a y de escuchar sus inquietudes y necesidades. Mostrándose como “hombres comunes”, los dirigentes deben parecerse a los ciudadanos en lo que éstos tienen de común, de simple, de cotidiano, exponiendo los atributos contrarios a los que Max Weber (2008) atribuía al carisma. La “identificación anti-carismática” se ve favorecida por una puesta en visibilidad de lo íntimo: el relato de las historias de vida de los candidatos, la mostración de su vida personal, y, al mismo tiempo, la puesta en escena de los sufrimientos y de las historias de vida de los hombres comunes, que los políticos pretenden comprender y compartir. La compasión y la empatía<sup>1</sup> forman parte constitutiva, en efecto, del nuevo tipo de identificación favorecido por la “legitimidad de proximidad”, que no implica, por otra parte, una identificación correlativa con un colectivo tal como el pueblo o la masa de antaño, sino una colección de experiencias singulares y particulares (Annunziata, 2012a). La “representación de proximidad”, que sucede a los formatos de la “democracia de audiencia” o “representación personalizada” en Argentina (Annunziata, 2012c) trasciende las ideologías y las etiquetas partidarias, como las escalas de representación. Se caracteriza por apoyarse en algunos elementos del formato anterior: política personalizada y mediatizada, pero incluye también las respuestas al rechazo de la “clase política”. Implica, de este modo, la preponderancia del principio de identidad sobre el principio de distinción, constitutivos del lazo representativo.

¿Pero lo que llamamos “representación de proximidad” es un fenómeno homogéneo? ¿Cómo establecer las variaciones o diferencias entre tipos de liderazgos al interior de este formato de lazo representativo? Proponemos aquí distinguir tres dimensiones de la representación política, que nos guiarán para identificar las variaciones en los liderazgos concretos.

## Cognitiva

La primera dimensión de la representación política que identificaremos es la “cognitiva”. La misma designa el modo o los medios con los que los representantes conocen las realidades y los problemas de los representados. Dentro de esta dimensión, es posible pensar dos polos opuestos: en uno de ellos, el conocimiento sobre la realidad corresponde a los representados y tiene que ser transmitido a los representantes; en el otro, los representantes son quienes mejor conocen la realidad de la tienen que ocuparse, ya sea porque aparecen como detentadores de conocimientos expertos, ya sea porque proponen una interpretación de lo que ocurre ofreciendo principios de inteligibilidad.

Las denominadas “teorías elitistas de la democracia”, como la de Joseph Schumpeter (1983), sostuvieron que la democracia era el “gobierno de los políticos” porque el

<sup>1</sup> Myriam Revault d'Allones (2009) ha abordado la importancia de la compasión y la empatía en las sociedades contemporáneas en su libro “El hombre compasional”.



“hombre común” era insuficientemente informado y racional para aportar juicios correctos sobre los problemas políticos. En una concepción semejante, es la propia representación la que constituye el conocimiento sobre la realidad que representa. Un tipo de representación elitista supone en su dimensión cognitiva una visión tecnocrática, en la que los representantes son los portadores de saberes expertos y abstractos sobre la realidad de los ciudadanos.

La representación de proximidad supone una inversión de la valoración del “hombre común”<sup>2</sup>: éste deviene el experto en sus realidades específicas y es el que mejor conoce los problemas que enfrenta todos los días en su barrio o territorio. Los representantes reenvían el conocimiento a los propios ciudadanos, concediéndoles un “saber de la experiencia”, cuyo ejemplo extremo es el “saber de víctima”, que los posiciona como los conocedores privilegiados de aquello que viven cotidianamente. Paralelamente, los representantes buscan presentarse ellos también como “hombres comunes”, cuyo conocimiento proviene de la experiencia, del contacto con las vivencias singulares de los ciudadanos y con el territorio, reivindicando así la racionalidad de lo cotidiano y la idea de que no es posible conocer más que “de cerca”.

## Volitiva

La segunda dimensión de la representación es la “volitiva”. Ésta designa el modo o los medios con los que se forma la voluntad política. Dentro de esta dimensión también es posible imaginar dos polos: en el primero, la voluntad que se representa proviene de los representantes y éstos deben reflejarla con la menor distorsión posible; en el segundo polo, es la misma representación la que constituye la voluntad política, porque aquello que sería “representado”, no existe antes o por fuera de la representación sino que es creado por ella.

Las teorías elitistas de la democracia que recién mencionamos consideraban que el “hombre común”, además de carente del conocimiento necesario, era insuficientemente motivado, interesado, como para tener una verdadera voluntad política. Schumpeter (1983) hablaba así de la ausencia de “voliciones definidas” del hombre común en las cuestiones políticas. En una concepción semejante, es la propia representación la que constituye la voluntad de aquello que representa. Un tipo de representación elitista supone, entonces, en su dimensión volitiva, una visión delegativa, en la que los representantes se valen de la consagración electoral para dar forma a la voluntad política por sí solos.

La representación de proximidad supone una inversión de la valoración del “hombre común” también en este sentido: éste deviene el portador de los intereses “legítimos”, a diferencia de “los políticos”. Los intereses “particulares” pasan a ser los de “los políticos” y los intereses de los ciudadanos, aunque sean particulares, pasa a ser “reales” o “auténticos”. La voluntad es de este modo reenviada a los ciudadanos, cuyos intereses

---

2 Sobre la figura del “hombre común” en la política contemporánea ver Annunziata (2013).

surgen también de sus experiencias cotidianas, y se identifican con la “resolución de sus problemas”. En paralelo, los representantes buscan presentarse ellos también como “hombres comunes”, sin otros intereses que aquellos que los hombres comunes les transmiten, es decir, “resolver los problemas de la gente”, reivindicando así, además de una racionalidad, una voluntad de lo cotidiano.

## Figurativa

Finalmente, la tercera dimensión de la representación es la que podemos denominar “figurativa”. La misma designa el modo o los medios con los que el poder se pone en escena y transmite una imagen de sí mismo. Los estudios sobre la representación han establecido que ésta se revela indisociable de una forma de figuración. Retomando los trabajos sobre el “espectáculo del poder” (Balandier, 1980), es posible sostener que “darse a ver” no es un aspecto subalterno o derivado de la acción política, sino consustancial a la misma, y que no existe el poder más que “puesto en escena” (Abélès, 2007; Fleurbaey, 2005).

Una visión elitista de la representación, pone en escena los signos de la distancia del poder, busca resaltar la diferencia de los que gobiernan con respecto a los gobernados, por medio de distintos rituales protocolares. Un tipo de representación elitista supone entonces una figuración protocolar, en la que la imagen del poder se construye en torno a la función o al cargo.

La representación de proximidad fomenta que la imagen del poder adquiera un carácter intimista -una puesta en visibilidad de lo íntimo- mediante la cual los representantes exponen sus cualidades de “hombres comunes”. En la representación de proximidad, el espectáculo político es inseparable del desarrollo de los grandes medios de comunicación, como la televisión. Desde hace alrededor de treinta años, se constata una “mediatización de lo político” (Verón, 2008; Wolton, 2008), de modo que es en el espacio de los medios que se crean los acontecimientos (Abélès, 2007) y los vínculos representativos (Manin, 2008). Pero la “mediatización de lo político” favorece de manera creciente el predominio de las personalidades y sus imágenes, y las investigaciones sobre comunicación y discurso político concuerdan en destacar cómo los medios inducen a la puesta en escena de la intimidad de los dirigentes, presentando figuras “humanizadas” (Thompson, Pasquier y Relieu, 2000; Mercier, 2008) y apelando al contacto, por medio del registro indicial de la mirada y los usos del cuerpo (Verón, 2001). Este fenómeno se intensifica enormemente con el discurso político en internet, el empleo de las redes sociales y particularmente del Twitter, que tienden a una espectacularización de la intimidad (Sibila, 2008). En el caso de Twitter es sobre todo la función del contacto la que sobresale, favoreciendo una identificación entre enunciador y destinatario, mediante indicios de cercanía hipertrofiados (Qués, 2012).

Uno de los signos centrales de la tendencia a la representación de proximidad en las tres dimensiones que hemos distinguido, es la importancia creciente de la presencia de los dirigentes políticos o líderes en el territorio. Los ciudadanos esperan que los repre-

sentantes “estén ahí”, particularmente cuando se producen tragedias o catástrofes, y los representantes se apuran a “estar presentes” en el lugar dando muestras de su empatía y compasión. Este elemento es especialmente significativo en las campañas electorales, que cada vez más se organizan en función de recorridas por los distintos barrios, en las que los candidatos entran en contacto con la gente del lugar y se camuflan entre ellos; las recorridas reemplazan cada vez más a los actos partidarios en los que son los ciudadanos los que se desplazan, convocados por los candidatos, para escuchar un discurso dado por ellos desde un escenario (Rosanvallon, 2008; Annunziata, 2012b). En la dimensión cognitiva la presencia en el territorio es cada vez más el medio para “conocer la realidad”; no se puede conocer desde el escritorio sino que es preciso ver, tocar, experimentar, la realidad de los vecinos de los distintos barrios de manera directa. En la dimensión volitiva, las recorridas por el territorio también aparecen cada vez más como la fuente de la voluntad; para formar la voluntad es preciso preguntarles a los ciudadanos comunes cuáles son sus problemas, sin mediaciones, sin siquiera la mediación de las encuestas y sondeos, que desde el punto de vista de la representación de proximidad pueden llegar a aparecer como artificiales. En la dimensión figurativa, la presencia en el territorio produce la imagen de un contacto directo y personal, que es retrasmítida y amplificada por los medios de comunicación y por las redes sociales. El cuadro siguiente sintetiza el marco conceptual.

Cuadro 1  
Dimensiones y tipos de representación política

<b>Tipos de representación</b>	<b>Representación</b>	<b>Representación de proximidad</b>
<b>Dimensiones</b>	<b>Elitista</b>	
Dirección Cognitiva	Tecnocrática	Orientada al saber de la experiencia
Dirección volitiva	Delegativa	Orientada al saber de la gente
Dirección figurativa	Protocolar	Intimista

Fuente: elaboración propia.

En lo que sigue, a partir de la recopilación y análisis del material de campaña, intentaremos mostrar que los casos de S. Massa y M. Insaurralde pueden entenderse como liderazgos de proximidad, en lo que hace a las dimensiones cognitiva, volitiva y figurativa de la representación. La disputa electoral ocurrió, efectivamente, entre dos candidatos que se apoyaron en su experiencia de gestión local y que buscaron exponer una vocación de “escucha” de la ciudadanía y de resolución de los problemas concretos y cotidianos. En el caso de M. Insaurralde, sobresalió el recurso a la presentación de su historia de vida y a la narración intimista propia de la dimensión figurativa de la representación de proximidad, que pone en escena un relato de sufrimiento y superación. Mientras que el Frente para la Victoria (en adelante, FPV) propone en general un tipo de representación instituyente, en el que tanto la voluntad como el conocimiento son creados por los representantes, la selección de M. Insaurralde como cabeza de lista y la construcción de su perfil apareció como un viraje significativo en un contexto de pér-

didada de apoyo ciudadano hacia el oficialismo. En el caso de S. Massa, podría tratarse de un proceso inverso: desde un discurso centrado en la gestión y en la resolución de problemas, se movió hacia la instalación de los clavajes de la política nacional, pero sin dejar de presentarse, como rezaba el video transmitido en la apertura de su campaña, como “un tipo común”.

## El escenario de las elecciones 2013 en Argentina

En el año 2013 se elegían en Argentina 127 diputados nacionales (en los 24 distritos del país) y 24 senadores nacionales (en 8 distritos). La provincia de Buenos Aires, el distrito más importante por su peso electoral, elegía 35 diputados nacionales.

El ciclo electoral<sup>3</sup> se iniciaba en un contexto de pérdida de apoyo ciudadano al oficialismo y caída de la imagen positiva de sus dirigentes<sup>4</sup>. En efecto, las elecciones internas vendrían a confirmar esta tendencia y producirían un viraje en la estrategia de campaña del partido de gobierno (FPV). El 11 de agosto de ese año, en las elecciones internas abiertas y obligatorias (PASO) el FPV perdería en los principales distritos (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza) e incluso en algunos en los que había sabido tener mucha fuerza (Santa Cruz, La Rioja y Chubut). Estas elecciones internas desactivarían la posibilidad de la reforma de la constitución para habilitar la re-re-elección de la presidenta, uno de los principales temas en juego en el proceso electoral para la opinión pública. Los resultados adversos para el gobierno y el propio desarrollo de la campaña, propiciaron la realización de cambios significativos: la suba del mínimo no imponible a 15 mil pesos para el impuesto a las ganancias y la designación de Alejandro Granados como Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, con un discurso más duro frente a la inseguridad que el que tenía hasta entonces el oficialismo.

En las legislativas, el kirchnerismo ganaría en 11 sobre 24 distritos para diputados nacionales y obtendría un 33,27% de los votos en el total país. En cuanto a los senadores, ganaría en 6 de los 8 distritos que elegían representantes. Continuaba siendo la fuerza más votada del país, y conservaba la mayoría en ambas cámaras, con un ajustado quórum propio.<sup>5</sup>

3 Según el calendario electoral, el 22/06/2013 debían presentarse las listas para las elecciones internas, simultáneas y obligatorias (en adelante, PASO), que se oficializarían el 24/06/2013. La campaña para las PASO se extendería desde el 12/07/2013 hasta el 09/08/2013. Las elecciones internas tendrían lugar el domingo 11/08/2013. Luego se iniciaría la campaña para las elecciones legislativas, extendida entre el 22/09/2013 y el 25/10/2013; con las elecciones, el domingo 27/10/2013 terminaría el ciclo electoral.

4 Según los datos de Poliarquía Consultores publicados en La Nación el 24/05/2013, la imagen positiva de Néstor y Cristina Kirchner había evolucionado del siguiente modo: 2003: 76%; 2004: 66%; 2005: 61%; 2006: 64%; 2007: 55%; 2008: 34%; 2009: 25%; 2010: 35%; 2011: 59%; 2012: 47%; 2013 (hasta marzo): 42%.

5 En efecto, antes de las elecciones las bancas en diputados, sobre un total de 257 (quórum 129) se repartían del siguiente modo: FPV: 127; UNEN-FAP-UCR: 65; peronismo no kirchnerista: 39; PRO y aliados: 14; izquierda: 5; otros: 7. Luego de las elecciones el FPV ganaría 3 bancas, pasando a tener 130; UNEN-FAP-UCR perderían 4 bancas, pasando a tener 61; el peronismo no kirchnerista perdería

Antes de las elecciones legislativas la presidenta había debido retirarse de sus funciones por un problema de salud, lo cual implicó que no estuviera presente en el momento de la derrota. Luego de las legislativas se realizarían también cambios en el gabinete, particularmente se nombraría a Jorge Capitanich como nuevo Jefe de Gabinete de Ministros, en reemplazo de Juan Manuel Abal Medina, y a Axel Kiciloff al frente del Ministerio de Economía, en reemplazo de Hernán Lorenzino. El nuevo ministro de economía reemplazaría inmediatamente a una de las figuras más cuestionadas del gobierno durante la campaña, el Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, por Augusto Costa.

En este contexto, la disputa electoral de la provincia de Buenos Aires concentró lo esencial de la elección. S. Massa, intendente de Tigre con una popularidad en ascenso, pareció desde el momento de la constitución de la oferta electoral una pieza clave que definiría el mapa del resto de las fuerzas políticas. Hasta último momento, existía la posibilidad de que S. Massa fuera candidato del oficialismo, al que pertenecía<sup>6</sup>. Pero su opción fue la de lanzarse con su fuerza propia, el Frente Renovador<sup>7</sup>, con el apoyo de otros intendentes de la provincia, transformándose en la figura principal de la oposición. También hasta último momento parecía factible una alianza con el gobernador de la provincia, Daniel Scioli, quien se sentía desplazado por el gobierno. Pero D. Scioli terminaría conduciendo la campaña del FPV, especialmente después de las PASO, durante la ausencia de la presidenta. El FPV también seleccionó a su principal candidato, cabeza de la lista de candidatos a diputados nacionales, M. Insaurralde, el día que cerraban las listas<sup>8</sup>. La definición de S. Massa de lanzarse como oposición y el contexto de

---

2 bancas, pasando a tener 37; el PRO y aliados ganarían 3 bancas, pasando a 17; la izquierda perdería 1, pasando a 4 y quedando 6 bancas en la categoría otros. En la cámara de senadores, sobre un total de 72 (quórum 37), el FPV tenía 43 bancas antes de las elecciones y perdería 3, pasando a 40 en el senado renovado; UNEN-FAP-UCR tenían 21 y perderían 2, pasando a 19 bancas; el peronismo no kirchnerista tenía 7 y conservaría el mismo número; el PRO no tenía bancas y pasaría a tener 3; y la categoría otros pasaría de 1 a 3 bancas. Sobre la significación de los resultados electorales a nivel nacional ver el capítulo de Bárbara Zeifer, Wendy Chernick y Kevin Grunbaum en el presente volumen.

6 Massa inscribió el Frente Renovador para las PASO el 13/06/2013, pero aún no se decidía si iba a competir con el kirchnerismo en las legislativas.

7 La lista de candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires del Frente Renovador quedó constituida luego de las PASO del siguiente modo: 1. Sergio Massa; 2. Darío Guistozi; 3. Mirta Tundis; 4. Felipe Solá; 5. José Ignacio de Mendiguren; 6. Soledad Martínez; 7. Adrián Pérez; 8. Sandro Guzmán; 9. María Azucena Ehcossor; 10. Gilberto Alegre; 11. Héctor Daer; 12. Gladys González; 13. Christian Gribaudo; 14. Marcelo D'Alessandro; 15. María Liliana Schwindt; 16. Eduardo Fabiani; 17. Horacio Alonso; 18. Mónica Litza; 19. Franco Caviglia; 20. Verónica Couly; 21. Jorge Solmi; 22. Sergio Errecalde; 23. Sofía Vannelli; 24. Roberto Saredi; 25. Fabián Gianola; 26. Ana Grandi; 27. Fabián Alessandrini; 28. Carlos Alende; 29. Elisa Schuster; 30. Miguel Ángel Di Salvo; 31. Horacio Alberto Errazu; 32. María José Tedeschi; 33. Daniel Félix Ibarra; 34. Damaso Larraburu; 35. Javier Faroni. En este armado sobresale la imagen de una convivencia armoniosa entre distintos grupos o funciones sociales: intendentes, representantes de los empresarios, de los sindicatos, de los jubilados, del mundo del espectáculo, dirigentes provenientes del peronismo, del macrismo y de la Coalición Cívica.

8 La lista de candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires del Frente para la Victoria quedó conformada de la siguiente manera: 1. M. Insaurralde, 2. Juliana Di Tullio; 3. Verónica María Magario; 4. Héctor Pedro Recalde; 5. Remo Gerardo Carlotto, 6. María Teresa García; 7. Carlos Miguel Kunkel; 8. Carlos Julio Moreno "Cuto"; 9. Diana Beatriz Conti; 10. Edgardo Fernando Depetri; 11. Oscar Alberto Romero; 12. Granados Dulce; 13. Luis Francisco Jorge Cigogna; 14. María Fernanda Raverta; 15. Gustavo Héctor Arrieta; 16. Adrián Eduardo Grana; 17. Mónica Susana Arnaldi; 18. Gildo Ezequiel

caída de la popularidad de los gobernantes, presionó en el sentido de la elección de un candidato cuyos parecidos con S. Massa fueron ampliamente señalados. M. Insaurralde era también intendente, del municipio de Lomas de Zamora, y era reconocido por el éxito de su gestión<sup>9</sup>. Dos intendentes en función se convertirían entonces en los principales líderes que disputaban las elecciones, y la significación de sus figuras dejaría el plano local para ubicarse en el centro de la escena nacional<sup>10</sup>.

Ambos se presentaban también como símbolos de la renovación asociada a su juventud<sup>11</sup>. Pero compartían el rasgo de haber tenido una importante experiencia política pese a su juventud. Es decir, ninguno de ellos aparecía como viniendo de “afuera de la política”. Sin embargo, hay que destacar que en ambos casos no aparecían como figuras provenientes de “la política” en el sentido tradicional, sino que venían de un tipo particular de política que es la gestión, en particular la gestión en el ámbito local; y que se mostraban, sobre todo, como dirigentes que no habían sido “cambiados” por la política<sup>12</sup>.

---

Onorato; 19. Lucía Florentina Rojas; 20. Daniel Néstor Bolinaga; 21. Marcelo Vespertino Koenig; 22. Ana Luz Balor; 23. Guillermo Francisco Torremare; 24. Luis María Martinelli; 25. Silvia Cristina Solís; 26. Rodrigo María Ruete; 27. Santiago Eduardo Revora; 28. Alicia Mónica Alonso; 29. Miguel Ángel Martínez; 30. Diego Leandro Roberto Volman; 31. Pablo Javier Pereyra; 32. María Elena Algarañaz; 33. Enrique García; 34. Omar David Gutiérrez; 35. Francisco José Echarren. El armado del FPV estuvo más signado por la presencia de dirigentes territoriales.

9 M. Insaurralde había asumido la intendencia de Lomas de Zamora en 2009, luego de la renuncia de su predecesor, Jorge Rossi, pero había sido ratificado en 2011 con un alto porcentaje de votos, el 67%. S. Massa, por su parte, había llegado al municipio de Tigre en 2007 con el 47% de los votos, pero había tomado licencia de su cargo en 2008 para asumir como Jefe de Gabinete de Ministros de Cristina Fernández de Kirchner, hasta volver a la intendencia luego de las elecciones de 2009; en 2011 había conseguido la reelección con el 73% de los votos. Ambos habían obtenido en las últimas elecciones un porcentaje de votos superior al 54% de C. Fernández de Kirchner para la presidencia.

10 Sobre la presencia de intendentes en función en la oferta electoral reciente ver el capítulo de Leandro Eryszewicz en el presente volumen. La “localización de la política” a la que hace referencia este capítulo o el “localismo” al que nos hemos referido en otro lado (Annunziata, 2012 a y c) no es un fenómeno que pueda ser comprendido sólo como un movimiento de la política hacia “lo local”, sino, sobre todo, como un movimiento de “lo local” hacia el centro de la escena política.

11 Ver Lenarduzzi (2012).

12 No obstante, la tendencia a recurrir a los outsiders en la oferta electoral (Annunziata, 2012 a y c) siguió vigente en estas elecciones. En las listas de las diferentes fuerzas políticas se incluyeron famosos, provenientes del mundo del espectáculo o del deporte, como Cristian Aldana (cantante y guitarrista de la banca El Otro Yo) que participó de la lista del FPV en Ciudad de Buenos Aires; Julio César Catalán Magni (ex piloto de turismo carretera) que se incluyó en la lista del FPV en Tierra del Fuego; Fabián Gianola (actor y humorista) que fue en la lista del Frente Renovador en la provincia de Buenos Aires; Walter Queijeiro (periodista deportivo) que fue candidato a concejal en Quilmes por el Frente Renovador; Silvio Klein (mediático) que fue en la lista de Francisco De Narváez en la Provincia de Buenos Aires; Miguel del Sel (actor y humorista), candidato de Propuesta Republicana (en adelante, PRO) en la provincia de Santa Fe, Carlos Javier Mac Allister (ex futbolista), como cabeza de lista del PRO en La Pampa, Héctor Baldassi (ex árbitro de fútbol en Córdoba), también como cabeza de lista del PRO en la Provincia de Córdoba; Agustín Calleri (ex tenista) en la lista de Unión por Córdoba. En este sentido, el PRO desplegó una estrategia que se llamó “plan de implantación de candidatos” y que recurrió a un tipo particular de outsiders, que pueden concebirse como “notables locales”: el médico cirujano Gustavo Morán en Zárate, el juez Oscar Zabalza en Benito Juárez, la abogada Laura Aprile en Tres Arroyos, el productor rural David Seguismondí en 25 de Mayo y la arquitecta Marcela Fernández Palma en Necochea son algunos ejemplos en la provincia de Buenos Aires. Sobre la incorporación de outsiders en las listas ver también el capítulo de Bárbara Zeifer, Wendy Chernicky y Kevin Grunbaum en el presente volumen.

S. Massa instaló con su discurso de campaña ciertos problemas en la agenda gubernamental, en particular el de las políticas de seguridad e impositiva, lo que explica en alguna medida los cambios que se sucedieron entre las PASO y las legislativas de octubre. Su posicionamiento fue el de reconocer ciertos avances del oficialismo y criticar los aspectos en los que veía problemas. Desde el comienzo, las encuestas lo daban por encima del candidato del FPV, pero los resultados superarían incluso esos números. En las PASO estuvo algo más de cinco puntos por encima de M. Insaurralde. Se creería más tarde que sería posible achicar la diferencia entre ambos candidatos, pero ésta terminó aumentando en las legislativas de octubre a más de 11 puntos porcentuales.

**Cuadro 2**  
Evolución de la intención de voto y resultados electorales de los principales candidatos

	Encuestas de intención de voto-Poliarquía		Elecciones	Encuestas de intención de voto-Poliarquía		Elecciones
	Principios de Julio de 2013	Fines de Julio de 2013	PASO	Fines de Septiembre de 2013	Mediados de Octubre de 2013	Legislativas
			11/08/2013			27/10/2013
Sergio Massa	33,70%	32,50%	35,05%	41,10%	41,20%	43,92%
Martín Insaurralde	22,80%	27,40%	29,65%	30,10%	33,20%	32,28%

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Poliarquía publicados en La Nación (05/08/2013 y 19/10/2013)

**Cuadro 3**  
**Resultados electorales de la provincia de Buenos Aires, PASO y legislativas**  
**2013**

		Diputados Nacionales	Diputados Nacionales	Estimación de Bancas
		PASO (11/08/2013)	Legislativas (27/10/2013)	
Buenos Aires (35 Diputados)	Frente Renovador	35,05%	43,92%	16
	Frente Para la Victoria	29,65%	32,18%	12
	FPCyS	11,13%	11,80%	4
	Unidos por la Libertad y el Trabajo	10,54%	5,46%	2
	FIT	3,95%	5,04%	1
	Unión con Fe	1,56%	1,60%	
	Frente Popular democrático y social	1,17%	Sin acceso	
	Compromiso federal	1,15%		
	MAS	0,78%		
	Gente en Acción	0,43%		

Fuente: elaboración del equipo “Las nuevas formas políticas” en base a los datos proporcionados por la Cámara Nacional Electoral.

El triunfo de S. Massa fue contundente y quedó posicionado como un posible candidato presidencial para 2015<sup>13</sup>. Por su parte, el FPV se encontró en una posición más bien reactiva y defensiva durante el proceso electoral; respondió a temas instalados

13 A pocos días de las elecciones el triunfo de S. Massa generaba ya un reordenamiento en el Congreso, sumando nuevos aliados para su bancada aún antes de asumir su cargo. Además de los 13 diputados elegidos con él por la provincia de Buenos Aires, se sumarían al bloque del Frente Renovador el ex gobernador de Chubut Mario Das Neves y Nelly Lagoria por la misma provincia; Cristina Cremer Gustavo por Entre Ríos, esposa del ex gobernador; Laura Espert, cercana al intendente de San Isidro Laura Espert, cercana al intendente de San Isidro Gustavo Posse, y probablemente Carlos Brown por la Provincia de Buenos Aires; Rubén Sciutto por Tierra del Fuego. Facundo Moyano, el hijo del dirigente de la Confederación General del Trabajo (en adelante, CGT) opositora y Alberto Asseff, cercano a los hermanos Rodríguez Saa de San Luis, serían otros aliados posibles (La Nación, 03/11/2013). Esta migración de dirigentes políticos a lo que comenzó a llamarse el “massismo” continuó, así como continuó crecimiento su imagen en el electorado, transformándolo en la figura “presidenciable” con más chances para 2015 en los primeros meses de 2014. Según los datos de intención de voto a presidente publicados por la Consultora Poliarquía (La Nación, 13/04/2014) S. Massa estaría encabezando las preferencias con el 25%, seguido del gobernador de la provincia de Buenos Aires con el 21% y de Mauricio Macri con el 16%. Por el lado del oficialismo, la figura mejor posicionada como candidato a presidente a principios de 2014 es D. Scioli; M. Insaurralde no salió fortalecido de la contienda pero su cercanía con D. Scioli, reforzada durante los primeros meses de 2014, permitiría incluso especulaciones sobre su posible candidatura a gobernador de la provincia de Buenos Aires en 2015 (Revista La Tecla, 20/04/2014; La Nación, 20/04/2014). A mediados de 2014 ya se especulaba, sin embargo, con su posible pase al “massismo” en vistas al proceso electoral de 2015.



por la oposición y se apoyó sobre la apelación a conservar los logros obtenidos y seguir en la misma dirección. En la provincia de Buenos Aires, pasó del 56,97% de votos que había obtenido su lista de candidatos a diputados nacionales y 56,64% que había obtenido su lista de candidatos a senadores nacionales en 2011, a un 32,18 % en las legislativas de 2013.

S. Massa y M. Insaurrealde fueron de este modo los competidores protagónicos en las elecciones legislativas de 2013. Candidatos de dos principales fuerzas políticas en el distrito con mayor peso electoral, pasaron a encarnar la disputa entre el gobierno y la oposición. Pero lo hicieron de un modo diferente al de otros procesos electorales recientes en Argentina, mediante una creciente mimetización. Esta mimetización fue de la mano con otro elemento significativo que se observaría en la campaña: la ausencia de adversariedad entre ambos líderes; uno y otro interpelaron directamente al ciudadano común<sup>14</sup>.

En lo que sigue nos concentraremos en las campañas electorales de ambos candidatos, lo que revelará esta mimetización, pero también algunos matices, y que nos proporcionará elementos para pensar en la representación política a partir de las dimensiones cognitiva, volitiva y figurativa que hemos distinguido más arriba.

## +A y MI en campaña

### De las recorridas a las propuestas

S. Massa realizó su acto de lanzamiento de campaña en Tigre el 08 de julio de 2013, frente a alrededor de 15 mil personas<sup>15</sup>. Vale la pena mencionar este acto porque definió verdaderamente el perfil de la campaña. Antes de que el candidato apareciera en el escenario, el acto se abrió con la proyección de un video que iba más allá de lo que hemos denominado “historia de vida” como recurso de campaña (Annunziata, 2012c) y mostraba un formato más extremo de narración y figuración intimista. Podemos asimilar este tipo de videos a los videos tradicionales que se proyectan en las fiestas de quince años. En efecto, el video estaba constituido por una serie de fotografías de la vida personal del candidato, comenzando por fotos de su infancia, su escuela primaria y su viaje de egresado a Bariloche, que se intercalaba con leyendas y fragmentos de video de momentos de su carrera con estilo documental. La primera leyenda marcaba el sentido global del video:

---

14 Aunque sí tuvo lugar una adversariedad cristalizada en la campaña entre las fuerzas políticas -como lo muestra, por ejemplo, el spot de “respuesta” de S. Massa que citamos en último lugar sobre su “cambio de opinión”-, los candidatos se mostraron como pares. Poco después de las elecciones se cruzaron en un desfile de modas en Tigre (16/11/2013) con sus parejas y posaron para una fotografía amistosa que provocaría comentarios. S. Massa diría con respecto a la difusión de esta fotografía: “Hay que terminar con la Argentina dividida”.

15 Entre ellos, los candidatos de su lista y los intendentes que se sumaron a su armado.

“Esta es la historia, una historia clara, de un tipo común que soñó algo grande. Que llenó la política con un aire nuevo. Un aire renovador”.

Sin transición se pasaba de las imágenes familiares, la infancia, la intimidad, a la política, como si la actividad política o la profesión política fuera algo perteneciente a la historia de una vida personal, privada, un camino de vida como el de cualquier individuo que tiene a su trabajo, a su familia, a sus amistades y recuerdos, entre las dimensiones de su propia vida. Un momento del video era particularmente llamativo. Reproducía un fragmento de un programa de televisión en vivo al que había sido invitado S. Massa, y en el que el periodista habilitaba una llamada de una ciudadana que le planteaba un problema o un reclamo; intentaba así mostrar la reacción inmediata del representante ante el problema. El diálogo sucedía así:

“Periodista: ¿Cómo le va?

Vecina: Habla Sara, de Ituzaingó

Periodista: Bueno, la escucha el señor Massa

Vecina: Muchísimas gracias

S. Massa: Hola, cómo le va...

Vecina: Hola, buen día, mire, mi marido es discapacitado [...]

S. Massa: ¿Cómo es el nombre del beneficiario, Sara?

Vecina: Doufour, Hector Alfredo

S. Massa: Más o menos en una hora y media se van a estar comunicando desde mi oficina con usted...”

De esta manera, el candidato se presentaba sobre todo como un vecino más, que resultaba accesible para los simples ciudadanos, porque no era radicalmente diferente a ellos y por lo tanto, estaba cerca de la ciudadanía. En este sentido, como apareció en el lanzamiento de campaña a través de un fragmento de video pero también a lo largo de la misma, S. Massa encaraba el problema de la inseguridad desde el ángulo de la cercanía entre representantes y representados:

“Cada intendente tiene que asumir el problema de seguridad como un problema propio, porque es un problema de su vecino. Yo quiero ser, además de intendente, jefe de la policía de Tigre. Quiero que el vecino, cuando tenga un problema de seguridad tenga a quien reclamarle, y no le digamos ‘no, mirá, el jefe departamental..., el ministro..., el gobernador...’, porque son cosas muy lejanas para el vecino”.

Cuando finalmente apareció en el escenario, el candidato le agradeció en primer lugar a sus “amigos de la vida”, del colegio, de la primaria, de la secundaria, de la universidad que, como dijo, “se juntaron y vinieron”, así como a su familia. Toda la escena estaba teñida desde el comienzo por la exposición del candidato en su dimensión íntima y personal. En su discurso se posicionó como una oposición que reconocía

algunos aciertos del gobierno kirchnerista, que pensaba defender, y que proponía cambios de dirección en otros temas sustantivos, como luego durante la campaña haría hincapié en la idea de “construir sin destruir”. Así, defendió la Asignación Universal por Hijo, la inclusión jubilatoria, la política de Derechos Humanos. Pero también se distanció del gobierno defendiendo una Corte de Justicia Independiente, y declarándose contra cualquier intento de Reforma de la Constitución Nacional y de reelección indefinida. Con respecto a este tema, se comprometió a firmar ante escribano público y con organizaciones de la sociedad civil como veedoras, que renunciaría en el caso de apoyar la reforma de la Constitución<sup>16</sup>. También subrayó la necesidad de combatir la inflación y de realizar una reforma tributaria, así como un acuerdo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado y una concordia entre la industria y el campo. Se posicionó también como un líder consensualista<sup>17</sup>, que prefería las propuestas a las confrontaciones. Afirmó, como lo haría más tarde también durante la campaña, que por cada agravio respondería con una propuesta. Pero sobre todo, en los temas de la seguridad y la justicia, su apelación fue a la descentralización y a generar una mayor cercanía entre el vecino y el Estado, proponiendo la creación de policías municipales y la designación de jueces de garantía en cada municipio de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, afirmaba:

“Creemos sí que es importante que la justicia esté al alcance de la mano. Es importante que en nuestra provincia tengamos, de carne y hueso, con nombre y apellido, un juez de garantías en cada una de nuestras ciudades. Por si no nos pasa que el vecino siente que cuando es víctima de un delito, el que condena o libera es un desconocido, y peor aún, que él deja de ser una víctima de delito para transformarse en un número de expediente”.

Se trataba, en estos distintos temas, de la “agenda invisible” que no se veía reflejada en esa “gran agenda política”, es decir, la agenda de “los problemas de la gente”. A lo largo de toda la campaña, la apelación a “resolver los problemas de la gente” fue insistente y estructurante<sup>18</sup>. La formulación más clara de esta construcción de la

---

16 En el contexto de una tendencia general a la ausencia de “promesas electorales” en el sentido tradicional (Annunziata, en prensa), es interesante destacar dos observaciones. Por un lado, la sobreactuación de la promesa realizada por S. Massa con la firma del compromiso, que transforma la promesa electoral y política en una promesa legal y que muestra que aquello en lo que los candidatos hoy en día pueden hacer verdaderas promesas es en el rechazo o en la negatividad. Por otro lado, la promesa electoral es reemplazada por la idea de “propuesta”. A diferencia de la promesa, la noción de propuesta remite a proyectos concretos que no están necesariamente inscriptos en un horizonte de construcción articulada de la comunidad política, cada propuesta es la solución a un problema específico; podríamos decir que, a diferencia de la promesa, la propuesta liga objetos (problemas y soluciones) más que personas, no crea lazos sociales.

17 La tesis de Pantano (2013) subraya también este aspecto de la imagen proyectada por S. Massa y el Frente Renovador.

18 Así también fue percibido por analistas como Eduardo Fidanza: “La gente es la destinataria de todos los esfuerzos, debemos detectar lo que quiere y responderle, la gente está preocupada por esto y aquello y no por otra cosa; la gente dice, hace, piensa. Un machacar abrumador. En rigor, se trata de un nuevo

voluntad a partir de las voliciones de los ciudadanos comunes apareció en la entrevista que le realizó la conductora Mariana Fabiani, en su programa “El Diario de Mariana” en el mes de julio de 2013:

“Yo sé que la política se nutre de dos cosas: de la opinión de los dirigentes y de la opinión de la gente. La opinión de los dirigentes es una opinión vinculada a la discusión de la política, pero a mí me importa más la opinión de la señora que nos está mirando y está preocupada porque no puede llevar al nieto a la plaza porque venden droga”.

Allí hacía también una apelación a la “escucha”, afirmando:

“... tenemos la obligación de escuchar el doble de lo que hablamos”.

De este modo, se conjugaron en su discurso una figuración intimista con una apelación a la constitución de la voluntad a partir de los problemas de la gente. Pero primero era crucial en esta construcción el conocer esos problemas a través de la experiencia directa. En este sentido, las caminatas y recorridas por el territorio tuvieron un lugar central en la campaña. Incluso podemos afirmar que fueron el eje de la campaña, dado que la estrategia fue mostrar que a partir de las primeras caminatas y contactos con ciudadanos comunes, sus problemas y sus historias de vida, se generaban las “propuestas” concretas para la segunda etapa. Hay que señalar que la importancia de estas caminatas y recorridas, no sólo en el caso del Frente Renovador sino también cuando son realizadas por los diversos candidatos, no es tanto territorial como pública: los candidatos hacen públicos los videos de sus contactos con el territorio o relatan anécdotas de sus caminatas cuando están en público, generándose así una circulación en los medios de comunicación y en las redes sociales.

El primero de los spots para las elecciones internas de agosto tuvo la forma de un video clip, en el que S. Massa aparecía abrazando y besando gente, con una canción alegre como cortina musical. Sobre fondo negro, iba viéndose la leyenda:

“En un momento donde todos restan, viene a proponer una locura. Sumar”

---

diccionario. Donde antes se decía pueblo, ahora se dice gente; la historia se reemplazó por la agenda; el líder se convirtió en un gestor y la liberación de la opresión en la solución de los problemas. En tiempos del *microtargeting*, S. Massa alivianó la apuesta: no cree en salvadores de la patria, cree en ‘albañiles de la casa de todos, que es la Argentina’ (*La Nación*, 13/07/2013). La apelación a la gente y sus problemas nos indica que en su dimensión volitiva, el lazo representativo tiende a construirse aquí en el polo de la proximidad. Esto va de la mano con una presentación del líder como un “hombre común”, tal como también señalaba E. Fidanza en la misma nota: “Con Massa, los políticos, como los poetas en el ‘Manifiesto’ de Nicanor Parra, ‘bajaron del Olimpo’. Aunque poderosos, prefieren ser minúsculos, centrados en los dictámenes de un conglomerado impreciso denominado ‘gente’. Son sus gestores y como tales recorren el territorio con una máquina de detectar y resolver problemas” (*La Nación*, 13/07/2013). Lo que el autor entiende como la proyección de una imagen de político “minúsculo” es para nosotros un elemento de proximidad en lo que hace a la dimensión figurativa de la representación.

Apelaba a la no conflictividad. Igual que el segundo spot, que no resultó en el sentido deseado:

“Hace un tiempo ya que lo que me elogiaban, me quieren subir a la pelea, me pegan de un lado y del otro. Si quieren pelear, vamos a pelear [mientras se saca el saco]. Vamos a pelear contra la inseguridad, porque vos tenés miedo. Vamos a pelear contra la inflación, para que te alcance la plata. Vamos a pelear contra los impuestos al trabajo. Vamos a pelear por una Corte Independiente y contra la reelección indefinida. Vamos a pelear por más asignación universal, por más inclusión jubilatoria, y por más empleo. Vamos a pelear por los problemas que tiene nuestra gente. Porque sumar, es abandonar las divisiones del pasado, y empezar a pensar en el futuro”.

Este perfil general inicial, basado en la imagen de la ausencia de conflictividad, se fue complejizando con otros spots. Uno de los *spots* televisivos particularmente significativo aludía de un modo bastante directo, podemos sugerir, a la tensión entre “política del territorio” y “política de escritorio” que se inscribe en la representación de proximidad.

“En las campañas, te muestran a los candidatos detrás de grandes escritorios, sillones importantes, con fotos con personajes, te cuentan historias, fotógrafos, vestuaristas, asesores...pero lo que no te cuentan es lo que verdaderamente te importa a vos: las propuestas”.

Mientras decía esto, el candidato se encontraba detrás de un escritorio, rodeado de asistentes, pero cuando terminaba de decirlo, se retiraba el escritorio, y las paredes blancas que estaban detrás suyo se abrían hacia los lados y desaparecían, revelándose como una escenografía. Quedaba solamente S. Massa mirando a cámara sobre fondo negro:

“Vamos al Congreso con las ideas muy claras. Para que la economía te haga más fácil la vida. Vamos contra el impuesto a las ganancias, porque no puede ser que trabajadores y jubilados paguen el impuesto, mientras la renta financiera y especulativa no está pagando. Vamos al congreso por un Plan de Empleo Joven, para incluir a esos miles de pibes que no estudian ni trabajan. Vamos al congreso contra el INDEC mentiroso, porque queremos que te digan la verdadera inflación, y no que te digan que podés comer con 6 pesos por día”.

Otro spot formaba parte de la misma serie, luego de verse la misma escena en la que el candidato quedaba “sin escritorio” ni “artificio”, el mensaje era el siguiente:

“Por tu seguridad, por tu tranquilidad. Vamos por la reclusión perpetua para los narcotraficantes. Vamos por cámaras de seguridad en todos los

municipios y por policías municipales. Vamos por un juez y un fiscal en cada distrito de la provincia. Y sobre todo vamos por el final de la puerta giratoria. Para que los delincuentes no entren y salgan como panchos por su casa”.

Estos dos spots mostraban al candidato despojándose de los atributos artificiales de los políticos, la escena lo dejaba sin escenografía y sin recursos extraordinarios, como un “hombre común”. Desde el comienzo del proceso electoral, podemos decir, en la dimensión figurativa de la representación se observó en S. Massa una tendencia intimista.

Los principales spots para las elecciones legislativas de octubre, se estructuraron como una serie que respondía a una serie mayor, a una “historia de la campaña”. En cada uno, se recuperaba una “historia de vida” (Annunziata, 2012c) de un vecino, que se presentaba como uno de aquellos vecinos con los que se había tomado contacto durante las recorridas de la primera etapa del proceso electoral. Por ejemplo:

“Algunos por un voto dicen lo que gente quiere escuchar, yo prefiero escuchar lo que gente quiere decir. Así conocí a Laura, una vecina como vos, que me contó que le habían robado tantas veces, que ya no se animaba a caminar sola por la calle. Por eso proponemos más cámaras de seguridad y botones antipánico para prevenir. Policía municipal para controlar y fiscales y jueces en cada barrio. Así como un cambio en la ley, para que los delincuentes no entren por una puerta y salgan por otra. Nunca es tarde para construir un gran futuro. El 27 de octubre, empecemos a hacerlo juntos”.

Las imágenes que acompañaban este mensaje, mostraban al enunciador, S. Massa, en una caminata, rodeado de vecinos, en contacto con la persona a la que se aludía, escuchando el relato de su experiencia singular. El spot terminaba con una voz en off que afirmaba: “+ahora que nunca. Sergio Massa. Frente Renovador. Lista 504.”

En la misma serie, había otros *spots* que comenzaban del mismo modo, pero que narraban la historia del contacto con otro vecino:

“Así conocí a Ramiro, un pibe recién salido del secundario, que ya lleva más de un año buscando su primer laburo. Escuchándolo entendí que él, como tu hijo, lo único que quiere, es un futuro con más oportunidades. Por eso propusimos el Plan Nacional de Primer Empleo, que incluye incentivos fiscales, y una red de tutores, para capacitarlos, y acompañarlos en esa difícil etapa”.

“Así conocí a Alberto, un maestro de escuela, que me siguió una cuadra, repitiéndome ‘la inflación, Sergio, la inflación es nuestro peor enemigo’. Por eso vamos al congreso a transparentar el INDEC. Vamos al congreso

a plantear un plan que permita desarrollar la economía, y generar empleo genuino. Con reglas claras que incentiven la inversión y una administración responsable de los recursos del estado”.

Las recorridas se mostraban incluso como los momentos en los que el candidato había conocido a la persona cuya historia de vida lo motivaba a pensar en propuestas concretas. De este modo, la historia de vida, la experiencia singular transmitida y el contacto directo aparecían como fuente de voluntad y de conocimiento. Era a partir del “estar ahí”, de la “escucha” que S. Massa conocía los problemas de los ciudadanos y definía una orientación. Pero no se detendría allí, porque de la absorción de experiencias singulares surgirían luego una serie de propuestas que irían resultando cada vez más específicas y técnicas hacia el final de la campaña<sup>19</sup>.

---

19 En el tramo final del proceso electoral, se difundieron dos spots que estaban protagonizados por un niño con su padre, y por una abuela, y representaban ficciones del día de la votación. La abuela, por ejemplo, se preparaba en su casa para ir a votar, se ponía el reloj, elegía su ropa, se peinaba, tomaba sus documentos, llegaba a la escuela, consultaba cuál era su mesa y se la veía luego saliendo del cuarto oscuro y depositando el sobre en la urna. Su propia voz en off, como si fuera un pensamiento iba acompañando la imagen:

“Me pasé los últimos 93 años escuchando que este país no tiene arreglo. Que no tiene futuro. Que si querés vivir bien te tenés que ir. ¿Adónde quieren que me vaya? Y ahora la nueva: ¿para qué vas a votar, abuela? si a tu edad nadie te obliga’. Y, claro, no pasaron media vida sin ver una urna. La mayoría cree que ya pasó el tren. Es que no saben, como sé yo, que los mejores años, están por venir”.

El spot se cerraba con la aparición de S. Massa, que afirmaba mirando a cámara como en los spots anteriores, seguido por la voz en *off*:

“Nunca es tarde para construir un gran futuro. El 27 de octubre, empecemos a hacerlo juntos. +ahora que nunca. Sergio Massa. Frente Renovador. Lista 504. Provincia de Buenos Aires”.

El spot que mostraba al niño con su padre era similar, pero aquí se reproducía el diálogo entre ellos. Iban viajando en el auto, el padre conducía, el niño le hablaba desde el asiento trasero, luego sabemos que se dirigían al lugar de votación. El diálogo era el siguiente:

“Niño: Pa, ¿ya sabés a quién gotar?

Padre: Got... (risas), sí, pero no te lo puedo decir porque es secreto eso.

Niño: Pero, pa, ¿cómo elegís a quién gotar?

Padre: Me pongo a pensar en vos, en tu hermana, en qué van a hacer cuando sean grandes...

Niño: Yo voy a ser piloto...

Padre: ¿Vos querés ser piloto? Bueno...Para que puedas ser piloto, para que puedan estudiar lo que quieran, para que vivan en un país que esté bueno, que sea seguro, para que sean felices”.

En ese momento del diálogo, la imagen mostraba que el niño estaba mirando un gran cartel de S. Massa en la autopista. Luego llegaban a la escuela, el padre saludaba. Y el niño lo interrumpía antes de que entrara al cuarto oscuro, ofreciéndole una linterna:

“Niño: Pa, ¿te acompaño al cuarto oscuro para que veas bien a quien gotar?”.

En efecto, probablemente los que resulten más significativos para comprender el tipo de liderazgo y de vínculo representativo propuestos por S. Massa sean dos de los últimos spots en los que desaparece la persona, desaparecen las historias de vida y se pasa a un estilo tecnocrático con diagnósticos que se presentan como precisos y propuestas que se presentan como concretas y verosímiles. Estos dos spots recurrían a una sucesión de imágenes dibujadas y texto escrito y parecían incluso presentaciones de powerpoint. En el primero, la voz en *off* de un locutor afirmaba lo siguiente, mientras es acompañada por las imágenes y el texto:

“Leyes de tolerancia cero contra al delito y la droga. Porque para luchar contra la inseguridad, no hay soluciones mágicas, pero hay soluciones. A base de prevención, tecnología y descentralización. 1. Crear la agencia federal de investigación criminal para delitos de alta complejidad. Narcotráfico. Lavado de dinero. Tráfico de armas. Trata de personas. Redes de pornografía infantil. Terrorismo y corrupción. 2. Defender el espacio aéreo en la lucha contra el narcotráfico. En el marco de la declaración de emergencia en la Provincia de Buenos Aires, proponemos: incorporar tecnología para sumar seguridad. I911. 911 Inteligente, que permite la localización precisa de la ubicación de la víctima que llama desde un celular al sistema de emergencias. Además de convertir a todos los celulares en botones de pánico. Sistema DETEN.I.D.O., para detectar delinquentes a través de sus teléfonos celulares. Sistema BUSCADOR, cámaras con lectura automática de patentes para localizar vehículos robados. Mejorando la justicia también mejoramos la seguridad. 1. ADN Criminal. Creación de un banco de datos genético con muestras de ADN de imputados por delitos criminales. 2. Accesibilidad fiscal. Brindando a fiscales rápido acceso a la información que consideren vital para sus investigaciones. 3. Creación de fiscalías especializadas en delitos rurales. Las zonas rurales también sufren el aumento de la inseguridad. Por eso, elaboramos un plan de lucha contra el delito en el campo. Y la creación de un grupo especial de prevención y apoyo rural. La lucha contra la inseguridad exige un urgente reordenamiento del servicio penitenciario de la Provincia. Y la acción inmediata sobre un tema del que se habla mucho y se hace poco. La lucha contra la venta de droga en la Provincia de Buenos Aires. Leyes de tolerancia cero al delito y la droga. + leyes. + propuestas. + justicia. + seguridad. No dejemos que la inseguridad también nos robe el futuro. +a. Massa”.

En el otro spot al que hacemos referencia, algunos dibujos, e incluso cuadros con

---

Estos spots pueden ser leídos en conjunto como un mensaje de unión de los extremos generacionales, y ángulos para concebir la novedad o la renovación. El de la abuela apunta particularmente a un sector de la población al que S. Massa se dirigía particularmente en la campaña y al que remitía si figura por su conocido pasa por la ANSES: los jubilados.



datos, se alternaban con imágenes del candidato conversando con grupos de jubilados; no había voz en off, sólo un fondo musical y la siguiente leyenda que iba apareciendo a medida que se sucedían dibujos, cuadros e imágenes:

“Los jubilados no tienen una situación justa. La ANSES tiene superávit. Y no les dan nada. Hay recursos sobrantes.” [Tabla: Composición y variación de la cartera del FGS]. La ANSES le transferirá al tesoro \$ 15.000 millones en 2013. [Tabla: Superávit Anses 2009-2012]. Todo el sistema jubilatorio tiene excedente. [Tabla: Variación de activos en cartera]. El destino de los fondos no es para los jubilados. Propuesta para que la plata de la ANSES sea de los jubilados. Los jubilados tienen que participar de los excedentes del sistema. La ANSES es de los jubilados. Vamos a beneficiar 5.900.000 jubilados y pensionados de todo el país. En diciembre de cada año recibirán el HABER 14, una jubilación mínima. Los fondos de la ANSES para los jubilados. +a. Massa”.

El cambio que se produjo entre la serie de las recorridas y las historias de vida y esta serie del tramo final, despersonalizada y con un lenguaje técnico y especializado, cifras, cuadros, imágenes, buscando dar verosimilitud a las “propuestas”, tiene una gran relevancia. Es el candidato el que finalmente establece las medidas específicas que deberán tomarse luego de haber oído y compartido las experiencias singulares de los ciudadanos comunes. Pero, sobre todo, es el candidato el que conoce los problemas de manera abstracta, y experta, y conoce las distintas vías para darle solución. La ausencia de la figuración del candidato en contacto directo con los ciudadanos o despojándose de los “artificios” del político, podrían hacer pensar que en las tres dimensiones de la representación que distinguimos, cognitiva, volitiva y figurativa se produce un importante giro hacia el final de la campaña.

No obstante, en la dimensión figurativa, nunca deja de presentarse la imagen del ciudadano común. Uno de los últimos spots apareció como respuesta a las contradicciones que le adjudicaban sus adversarios en la campaña. Mostraba a S. Massa haciendo una caminata, rodeado de vecinos, mientras la voz de un locutor afirmaba:

“Hace algunos días está circulando un video con algunas supuestas contradicciones de Sergio Massa. Queremos decirte que lo que se ve en los videos no son contradicciones, es un cambio de opinión. Un cambio de opinión, como el de más de 5 millones de personas que, como vos, ya no acompaña al gobierno y sus modos, como lo había hecho en elecciones pasadas. Un cambio de opinión para que las ideas y el dinero no se usen para desprestigiar a la oposición o al que piensa distinto, sino para garantizar más seguridad, más educación y más empleo. Un cambio de opinión para proponer que la inseguridad deje de ser una sensación, la inflación una mentira, y la educación y el transporte una deuda pendiente. Un cambio de opinión para que, en definitiva, haya un cambio en el país. Todos podemos

cambiar de opinión en algún momento, y está bien que así sea. Este domingo te proponemos que vayas a votar y cuando estés en el cuarto oscuro votes con convicción, que hagas valer TU opinión. Aprovechá ese momento que te da la democracia para poder ser vos y únicamente vos quien determine qué es lo mejor para tu futuro. +ahora que nunca. Sergio Massa, diputado nacional, Frente Renovador, lista 504, Provincia de Buenos Aires”.

Con este *spot*, el candidato se asimilaba al ciudadano común, podía “cambiar de opinión” como todos los hacemos, como, de hecho, habían cambiado de opinión muchos ciudadanos argentinos. Buscaba despegarse así del “archivo” con el que los políticos disputan entre sí, salirse del tipo de visibilidad a la que está expuesta la trayectoria de “los políticos” y reenviar su posición presente de lo público a lo íntimo: la opinión.

Retomando entonces la diferenciación propuesta más arriba podemos ver que en la dimensión cognitiva de la representación resulta fundamental la estructuración que dan las caminatas a la campaña. Es el contacto con las realidades cotidianas de los vecinos en el territorio lo que proporciona al candidato el conocimiento sobre la realidad. En lo que respecta a la dimensión volitiva, el candidato insiste durante la campaña en la idea de “resolver los problemas de la gente”, y establece una diferencia significativa entre “la opinión de los dirigentes” y “la opinión de la gente”<sup>20</sup>. La misma idea, es decir, que la voluntad se construye a partir de los problemas de la gente, aparece en la distinción que abre un *spot* recurrente entre “decir lo que la gente quiere escuchar” y “escuchar lo que la gente quiere decir”. Con respecto a la dimensión figurativa, su presentación como un “hombre común”, su mostración de la intimidad es quizá más fuerte en algunas apariciones públicas, en programas televisivos o en el lanzamiento de campaña que en los *spots* de campaña. Sin embargo hay que señalar el efecto en este sentido del *spot* en el que se muestra al candidato detrás de un escritorio que luego desaparece, para dejarlo ver como distinto a “los políticos”, oponiendo el escritorio al territorio. Sin embargo, puede notarse también que en la campaña se produce un giro, particularmente en lo que denominamos la dimensión cognitiva de la representación. Desde la orientación al saber de la experiencia se pasa a la elaboración de diagnósticos precisos y de propuestas, cuya mejor materialización aparece en los *spots* del tramo final del proceso electoral. En estos desaparece la persona, el líder, y se presentan en cambio datos, tablas y propuestas muy técnicas para problemas “concretos”, como el de la inseguridad o la situación de los jubilados.

De esta manera, es posible pensar que en el caso de S. Massa se opera un movimiento de salida del polo de la proximidad, es decir, un movimiento de institución en el plano cognitivo. Cuando se trata de elaborar finalmente las “propuestas” ya no es el vecino el que más sabe, sino que los representes pueden ofrecer una *expertise*.

Una palabra sobre el significante con el que se identificó el candidato en la campaña: “+a”. El mismo apeló desde el principio a la “positividad”, y a la acción de “sumar”, como parte de su discurso y posicionamiento consensualista. La consigna de “construir sin

20 Como afirmaba el día siguiente de las elecciones de octubre: “Hay que entender que el sujeto de la política no es el candidato, es el ciudadano” (La Nación, 28/10/2013).

destruir” y la idea que aparecía en el primer spot para las elecciones internas, “sumar”, en lugar de “dividir” iban en esta dirección. No obstante, el significante adquiere un sentido más preciso hacia el final de la campaña, cuando el signo + queda asociado a sumar soluciones, propuestas y termina quedando ligado también así a esta expertise sobre diagnósticos y soluciones que se revela más bien a último momento, luego de haber “recuperado” la voluntad y el conocimiento del “ciudadano común” en la primera etapa.

## Del proyecto nacional a la figuración intimista

Veamos ahora cómo se desarrolló la campaña de M. Insaurralde. Su candidatura se decidió, como mencionamos, a último momento. El candidato contaba en un programa televisivo que la presidenta lo había llamado por teléfono el sábado en que debían cerrar las listas, a las 17 hs. Y que le había dicho:

“Te elegimos por tu gestión en Lomas (...) porque sos en la vida auténtico, fuiste un peleador, un luchador”

Antes de las elecciones internas de agosto, el candidato ya aparecía con una posición heterodoxa para el oficialismo: había dado a entender que la inseguridad era un problema pendiente, y más tarde, antes de las legislativas, insinuaría que la inflación podía ser superior a la indicada por el INDEC. Pero además, a lo largo de la campaña se des-inscribió crecientemente del tipo de discurso del FPV.

Para las elecciones internas (PASO), los spots que se difundieron en la provincia de Buenos Aires eran idénticos a los concebidos para otros distritos, porque el candidato no tenía ningún protagonismo en ellos. Se trataba de una serie con el slogan “En la vida hay que elegir”, que también apareció en los afiches, y en la que la presidenta estaba en centro de la escena. El primero de la serie era un spot general, en el que se oía la voz de la presidenta, a medida que se sucedían distintas imágenes, en la mayoría de las cuales estaba ella visible:

“En la vida hay que elegir. Este gobierno eligió. Eligió igualar las posibilidades. Eligió a los que más necesitan. Eligió la memoria al olvido. Eligió el trabajo y la producción. Eligió que nos respeten. Eligió desendeudarnos. Eligió no someterse. Eligió cuidar lo nuestro. Eligió la unión. Eligió recuperar. Eligió que puedas elegir. Eligió no mirar para otro lado. Eligió la libertad de expresión. Eligió la vida. Eligió escuchar a los jóvenes. Eligió el porvenir. Eligió la Patria. En la vida hay que elegir. 11 de agosto de 2013. Frente para la Victoria.”

Las imágenes y las “elecciones” hacían referencia a momentos de la gestión de gobierno o a políticas que aparecían reivindicadas como símbolos de un “modelo” o “proyecto” que tenía que ser preservado. Recién cuando terminaba el spot se mencionaba al candidato cabeza de lista para diputados nacionales y se hacía visible una foto de su rostro, con la voz en off: “Martín Insaurralde diputado nacional. ....”. La serie continuaba

desagregando y precisando en distintos spots cada una de las “elecciones” a las que se hacía referencia en el spot general anterior. En uno de ellos, por ejemplo, nuevamente la voz de C. Fernández de Kirchner acompañaba las imágenes, diciendo:

“Una de las mayores expresiones de la libertad es la libertad de expresión. Que todos y todas puedan decir lo que piensan y mirar lo que quieran. Ahí están la Televisión Digital Abierta (TDA) y gratuita, y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ahí está la publicidad gratuita e igualitaria para todos los partidos políticos argentinos. Ahí está el Fútbol para Todos. Ahí está una sociedad más plural y más democrática. Y ¿viste? Nadie dejó de hablar ni de estar”.

El *spot* cerraba con la leyenda:

“Elegir la libertad de expresión. En la vida hay que elegir. 11 de agosto de 2013. Frente para la Victoria. Martín Insaurralde. Precandidato a Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires”.

Dentro de esta serie también estaba, por ejemplo, un spot basado en la idea de “Elegir la Patria”; allí se mostraba la escena de un acto en el que un niño colla recitaba una poesía y la presidenta estaba a su lado, mirándolo emocionada, hasta darle un caluroso abrazo cuando terminaba el recitado. La única leyenda al margen de esta escena artística era entonces “Elegir la Patria”, seguida por el mismo cierre que los otros spots de la serie:

“En la vida hay que elegir. 11 de agosto de 2013. Frente para la Victoria. Martín Insaurralde. Precandidato a Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires”.

“Elegir la alegría” estructuraba otro de los spots de la serie, en el que también lo que se oía era la voz de la presidenta, y en el que se hacía referencia a su relación con la juventud. “Elegir recuperar lo nuestro” tenía un formato similar y en este caso la presidenta hablaba de la estatización de la empresa YPF y de Aerolíneas Argentinas. “Elegir seguir adelante” se refería del mismo modo a la política de Derechos Humanos de los gobiernos kirchneristas.

Otra serie de spots se inscribía también en la idea de las “elecciones” del gobierno, pero la consigna cambiaba a “Elegir sentirte elegido”. La locución era también de C. Fernández de Kirchner, aunque en las imágenes se mostraban ahora ciudadanos comunes siendo beneficiados por alguna de las políticas del gobierno. En uno de los spots se hacía referencia al empleo y a la inclusión jubilatoria, en otro a la Asignación Universal por Hijo, a la Asignación por Embarazo, y a la política científica y creación de universidades nacionales. En esta serie se daba un giro significativo: era el ciudadano común el que estaba siendo elegido y no “los políticos”. Sin embargo, del mismo modo que el recurso a las “historias de vida” en la campaña presidencial de 2011, cada caso

particular estaba aludiendo a una política de Estado (Annunziata, 2012c).

Es interesante ver en estas dos series cómo la promesa electoral, que podríamos decir que S. Massa sustituye por las “propuestas”, es aquí reemplazada por la exposición de lo ya realizado. Esto resulta coherente con el funcionamiento del modo de gobernar y de representar que se instaló en los mandatos de Néstor y C. Kirchner, es decir: en las campañas no se hacen promesas, en la gestión se actúa de manera instituyente y el sentido del “proyecto nacional” se va construyendo retrospectivamente (Annunziata, en prensa)<sup>21</sup>.

En el principio de la campaña, entonces, M. Insaurralde no tuvo un rol muy relevante. Sin embargo, pronto empezaría a producirse el giro más profundo, que se consolidaría en la campaña para las legislativas de octubre. El spot más significativo en este sentido fue aquel en el que se hacía referencia a la historia de la enfermedad y superación de adversidad del candidato. En él se recurría a la puesta en escena de la intimidad en el sentido más extremo, el de la narración del dolor<sup>22</sup>. Las imágenes que se sucedían mostraban a M. Insaurralde en momentos difíciles, incluso en algunas de ellas se lo veía luego de haber perdido el cabello por la quimioterapia. La voz de locutor afirmaba:

“Justo cuando pensabas que tenías todo, viene la vida y te pone a prueba. Y por qué no? Quién nos dijo que iba a ser fácil? No podemos elegir los obstáculos que nos pone la vida, pero sí podemos elegir qué hacer con ellos. Y después de pelar, después de no renunciar nunca a tus sueños, ¿sabés que bien que se siente? ¿Quién te puede decir después de eso que la realidad no se puede transformar? La vida nos pone a prueba justamente para que valoremos más la vida. Hoy podés elegir a alguien que transformó la adversidad en lección. Y que entendió que al final del día lo único que queda es lo que hiciste por el otro. Martín Insaurralde, precandidato a diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires, Frente para la Victoria. Lista 503. A lista 2 celeste y blanca K”.

A este *spot* se sumó una serie en la que los videos tenían formato de entrevista<sup>23</sup>. M. Insaurralde era quien hablaba en todo ellos, sin mirar directamente a cámara; se lo veía en tres cuartos perfil, con la mirada dirigida a un entrevistador anónimo que no

---

21 Riorda y Aruguete (2013) han mostrado en su análisis de la campaña presidencial de 2011 en Argentina (que incluye una comparación con campañas de México y Venezuela) en qué medida el presente y el pasado reemplazan a las consignas futuras en lo que hace a la orientación temporal de los discursos. Pantano (2013) muestra por su parte cómo en las distintas fuerzas políticas en competencia en las legislativas de 2013 en la Provincia de Buenos Aires, el discurso expresivo prevaleció sobre el programático.

22 Como afirman Ortiz y Rotelli, el *storytelling* es una estrategia de comunicación política. En el caso de Insaurralde, este relato sobre la enfermedad y la adversidad ya había aparecido en las elecciones de 2011. “Un hombre, ‘un simple mortal’ como nosotros, ya no un político sino simplemente un hombre luchando por su vida para darle lo mejor a su comunidad. Un hombre que en definitiva podría ser nuestro hermano, un amigo, etc. Así, en cada aparición se activan simultáneamente emociones y sentimientos de empatía por la situación de ese hombre que aún sigue luchando por recuperarse” (Ortiz y Rotelli, 2013: 5).

23 Tal como lo señalaría el propio M. Insaurralde, esta serie de spots surgió efectivamente de una larga entrevista que le fue realizada un mes antes de las elecciones internas.

aparecía en la imagen. En estos spots el candidato contaba una historia personal, se daba a conocer como personalidad. Por ejemplo:

“Yo vengo de una familia donde los valores, el respeto...Mis viejos son docentes, dos laburantes, que siempre me decían que meterme en política...que tenía más para perder que para ganar...Y fue esa gran pelea mía de decirles que..., de clase media, nunca me había faltado nada..., y yo les decía: yo quiero hacer política, porque quiero, la verdad, quiero que las cosas cambien. Pero...como se lo dije a mis hijos el día que asumí... Quería, quiero vivir en el mismo lugar, ir al mismo lugar a comer, ir al mismo restaurant, vivir en la misma manzana e ir al mismo club. El día que no pueda hacer eso, no hago más política. Quiere decir que algo hice mal”.

En la última imagen aparecía el candidato con la presidenta saludando y una voz en off anunciaba:

“Martín Insaurralde Diputado Nacional, Juliana Di Tullio Diputada Nacional, Frente para la Victoria, lista 503...”.

En este *spot* se ponía en evidencia una de las formas de la identificación anti-carismática con el “hombre común”, que consiste en tomar distancia de la “clase política” presentándose como aquel que no es “cambiado”, que no es “transformado”, finalmente, que no es “corrompido” en su autenticidad, por formar parte de la política como actividad o profesión. Otro de los spots de la serie de la entrevista apuntaba a su posición con respecto al problema de la inseguridad, que se transformaba así en uno de los principales temas en disputa en la campaña electoral, particularmente en la provincia. Pero en lugar de diferenciarse de su competidor S. Massa, M. Insaurralde aparecía con un discurso muy similar, basado en la proximidad, la gestión local y la descentralización:

“Yo soy promotor de una policía preventiva local. Y lo estamos haciendo en Lomas de Zamora. Y hemos hecho un presupuesto del 10% del presupuesto municipal, casi 80 millones de pesos abocados a un sistema de seguridad integral. Donde tenemos 100 patrullas todo el tiempo patrullando Lomas de Zamora. Con todas las cámaras, centros de monitoreo. Vamos formando un equipo de laburo, que tiene que ver con una planificación de políticas de Estado. Un Sistema de Seguridad Integral.”

En la misma serie de spots-entrevista, dos videos buscaban relacionar al candidato con la presidenta, por un lado, y con el gobernador de la provincia, por el otro. Pero en ambos este lazo estaba tejido a partir de la experiencia personal, de los vínculos íntimos y afectivos, y era transmitido a través del testimonio y la anécdota:

“Siempre fue ella muy afectiva, siempre fue muy afectiva, lo sigue siendo... Fue muy afectiva cada vez que yo la cruzaba en un acto. Siempre. Siempre me preguntaba cómo estaba. Lo hace siempre; pero más allá de la enfermedad por la que yo pasé. Siempre ella, desde el querer preguntar: ‘¿Y resolviste tal problema?, ¿tal inconveniente?’ Por supuesto que en el período de mi enfermedad: ‘Cuidate’ Yo no me olvido más, en Varela fue así. Vio que estaba y se acercó ella y me dijo: ‘Vos te tenés que cuidar, para todo lo que se viene, la Argentina necesita dirigentes como vos, pero que..., pero te tenés que curar, si no te curás...’ Me voy a curar. Y me curé”. “A ver, la política me relaciona en muchos afectos. Más allá de que en política a veces dicen que los afectos hay que dejarlos de lado. Y yo no puedo, sin amor, sin cariño, no puedo. No puedo crear ni grupos de trabajo. Y Daniel es muy afectivo, me ayudó desde el primer día. Hablamos de las dificultades, de las cuestiones que pasan en cada uno de los distritos donde voy. ‘Contame qué es lo que pasa’ Hablamos todo el día. Formamos parte de un gran proyecto de ideas, de debates, donde pensamos en cómo incluir a la enorme mayoría de los argentinos”.

Finalmente, antes de las PASO, se difundieron otros spots surgidos también de la entrevista, pero con un formato levemente distinto, porque con el relato o testimonio del candidato se intercalaban fragmentos de “historias de vida” de ciudadanos comunes, quienes narraban también su experiencia singular, con respecto a los problemas que padecían cotidianamente en sus barrios y que habían dejado de padecer desde que M. Insaurralde asumiera la intendencia de Lomas de Zamora. En estos spots se conjugaba la valoración del “saber de la experiencia” de los vecinos, con la reivindicación de la gestión municipal exitosa, que se ligaba a la idea de “resolver los problemas de la gente”<sup>24</sup>, algo que el candidato, al igual que su principal oponente, repitió una y otra vez en sus alocuciones públicas a lo largo de la campaña. Los spots intercalaban entonces dos videos, uno que transcurría en la sala de entrevista y en el que hablaba el candidato, y otro que transcurría en el territorio y en el que hablaban los vecinos:

“M. Insaurralde: Teníamos muchos problemas de inundaciones...

Vecina: Y a Martín lo conocí en el 2009, después de una tremenda inundación que tuvimos...

M. Insaurralde: Convoco a una reunión, yo cito a los vecinos, les dije que el Estado tenía que estar presente, que les venía a pedir perdón, pero que yo iba a trabajar todos los días...

Vecina: Se comprometió, empezó a hacer las cosas...

M. Insaurralde: Les dije que yo iba a poner todo. Esa es la relación que hicimos del Estado municipal con el vecino. Demostrarle a Martín que yo

---

24 Como señalaba la ensayista Beatriz Sarlo en su nota publicada en La Nación (06/08/2013), M. Insaurralde tampoco se cansaba de sostener que “(...) la política debe dedicarse a resolver sólo problemas que tiene la gente (...)”.

era un vecino, que quería resolver las cosas. Que había que trabajar todos juntos...

Vecina: Cuando llueve, yo ahora duermo tranquila, ¿entendés? Porque ya no me inundo más.”

“M. Insaurralde: Quienes tuvimos la posibilidad de tener un servicio esencial, como el agua potable, la cloaca o haber nacido en una calle de asfalto, a veces creemos que eso es muy simple...”

Vecino: Vivo en este barrio hace 35 años. Acá yo ni salía a la puerta. Cuando salía a la puerta era una mugre esto...

M. Insaurralde: ...de esta revolución de obras que trabajamos con el gobierno nacional...

Vecino: Cómo trabajaron estos hombres, no hay ningún municipio que esté como éste...

M. Insaurralde: Les dije que yo iba a trabajar todos los días, para devolverles la dignidad, para reconquistar los sueños, para ver esto, que el intendente era un vecino, que era Martín, el que quería estar al lado de ellos...

Vecino: No es porque haya asfaltado mi cuadra, es porque ha asfaltado todo en Lomas de Zamora...”

Además de presentar al candidato sobre todo como un gestor eficiente, el énfasis en estos spots estaba puesto en la construcción de una imagen del mismo como un “hombre común”; por eso se ponía en escena el contacto personal con los vecinos y afirma ser él mismo un vecino como los demás. Esta figuración intimista del poder se potenciaría en el segundo tramo de la campaña electoral, en vistas a las elecciones legislativas.

En esta segunda etapa se difundió el spot quizá más significativo de la campaña. El mismo retomaba el formato “fiesta que quince” que había presentado el video transmitido en el lanzamiento de campaña de su principal oponente, S. Massa. En efecto, consistía en una sucesión de fotos sobre fondo musical, que iban siendo acompañadas por su epígrafe, enunciado en primera persona:

“Mi papá... MI mamá... MI hermana... MI otra hermana... MI gran amor...  
MI infancia... MI escuela... MI familia... MI vocación... MI barrio... MI  
compromiso... MI sueño... MI desafío... MI gente... Martín Insaurralde,  
Diputado”.

Cuando terminaba el spot se producía el deslizamiento de sentido que fomentaba la identificación con el ciudadano común. El nombre del candidato se transformaba en sus iniciales, quedando formado el significante “MI”, y la leyenda que resultaba por lo tanto era “MI diputado”. De esta manera, esa historia de vida, la de una infancia, una familia, una pasión, un sueño, un desafío, se convertía en la historia de la vida de todos o de cualquiera, en la historia de la vida del ciudadano común. Es con este spot que se encarnaba la figuración del candidato como hombre común, y aquel en el que se puede



observar quizá más claramente el mimetismo con S. Massa. Esta “imitación” del estilo terminó por volverse una controversia pública, porque llegó a saberse que el publicista encargado de diseñar la campaña de M. Insaurralde era el mismo que había trabajado anteriormente con S. Massa<sup>25</sup>.

Otro de los *spots* difundidos mostraba al candidato mirando a cámara y afirmando:

“Les quiero agradecer, porque me eligieron y tanto no me conocen. A los que no me votaron, quiero pedirles disculpas por no haberme dado a conocer un poco más. Si conocen a alguien de Lomas, no duden en preguntarle. Ellos están decididos. Ellos no dudan. Y, si no, les pido su voto de confianza. Yo voy a tratar de abrirme todo lo que pueda, para que vos, puedas elegir mejor. El 27 de octubre volvemos a votar en Argentina. Para mí eso solo ya es para agradecer. MI diputado”.

Este spot revelaba que el fracaso en las PASO era interpretado como un problema de falta del conocimiento del candidato, pero esto estaba revelando al mismo tiempo la debilidad del principio al que había apelado tradicionalmente el FPV en sus campañas: la identidad colectiva referenciada en la figura personal de N. Kirchner primero y de C. Fernández de Kirchner después, cuya fuerza podía siempre eclipsar las personalidades de otros candidatos del proyecto político. Diferenciándose, M. Insaurralde daba a entender que a él todos los vecinos de Lomas de Zamora sí lo conocían, pero no lo conocían como a un funcionario, lo conocían personalmente, como persona, como vecino, y era porque conocían sus cualidades personales que “no dudaban”.

La identificación con el “hombre común” que se construía con la puesta en visibilidad de lo íntimo, fue reforzada con los mensajes transmitidos también en otros spots. En uno de ellos, se iban mostrando distintas imágenes de sillas de diverso tipo, en las que se sientan cotidianamente los ciudadanos comunes: un silla de cocina, el asiento de un colectivo, el de una bicicleta, un carrito de bebé, las butacas de un teatro, dos reposeras en la playa, un banco de escuela, las sillas del aeropuerto, el banco de una plaza... hasta que aparecía la imagen de una banca de legislador y en ese momento el candidato afirmaba:

“Un diputado es una persona que tiene que ser vos en el Congreso”.

Esta estrategia de identificación se coronó con una serie de spots en la que aparecían distintos ciudadanos comunes sosteniendo:

“Yo voto por mi trabajo’.  
Yo voto por MI  
Voto por MI’  
Voto mi MI’  
Yo voto por mi’

---

25 Se trata del publicista Ernesto Savaglio.

VOTÁ POR VOS.  
MI Diputado”.

“Yo voto por mi familia.  
Yo voto por MI  
Voto por MI  
Voto mi MI  
Yo voto por mi  
VOTÁ POR VOS  
MI Diputado”.

“Yo voto por mi barrio.  
Yo voto por MI  
Voto por MI  
Voto mi MI  
Yo voto por mi  
VOTÁ POR VOS  
MI Diputado”.

Además de difundir estos diversos spots, M. Insaurralde fue a varios programas televisivos en los que fue entrevistado<sup>26</sup>, en los que también puso mucho énfasis en presentarse con los rasgos del “hombre común”: una persona auténtica y no transformada por la actividad política. En la entrevista que le hizo el conductor Alejandro Fantino para su programa “Animales Suelos” (16/07/2013), afirmaba precisamente:

“Yo soy este, no voy a cambiar por ser dirigente político”

Incluso atribuía a su “autenticidad” el hecho de haber sido elegido como candidato:

“Es una de las cosas por la cual la presidenta dijo que me habían elegido: porque era yo, porque era auténtico, porque no veía falsedad en mis palabras, porque veía que era el mismo tipo que fui siempre”<sup>27</sup>.

En este mismo sentido, en el programa de Gustavo Silvestre, “Con voz propia”, 13 días antes de las elecciones de agosto, el candidato sostenía:

“(…) hace tres años y medio que soy intendente y sigo hablando de las mismas cosas, de los problemas de los vecinos”.

---

26 También fue a “Código Político”, en el canal de televisión TN, el 29/08/2013, demostrando un cambio de posición en lo que era hasta el momento la práctica del oficialismo, que no aceptaba participar en emisiones de medios de comunicación adversos.

27 Cuando el conductor le preguntó si tuteaba a la presidenta, M. Insaurralde le respondió que muchas veces sí, que ella también “es una persona”, “madre de familia”, “abuela” y que la gente estuvo durante años alejada de la política, que es bueno que ahora pueda haber una comunión y que políticos y ciudadanos puedan “hablar de igual a igual”.

En distintas oportunidades se refirió al problema de la inseguridad desde su experiencia singular, diciendo, por ejemplo, que tenía miedo cuando sus hijos salían a la noche, que por ser padre de familia era un tema que no podía eludir<sup>28</sup>. De este modo, a medida que el proceso electoral fue avanzando, pudo observarse la intensificación de lo que hemos llamado “identificación anti-carismática” y su contracara: la denuncia de los políticos por su diferencia con respecto al “hombre común” (Annunziata, 2012c), en particular a los políticos que son “cambiados” por la actividad política. Para esto se recurrió a la inclusión de narraciones de simples ciudadanos, pero sobre todo a la exposición de la propia historia singular e intimidad, y al mensaje característico de la identificación anti-carismática: “votá por vos”.

Recapitulando entonces y considerando nuestra diferenciación entre dimensiones de la representación, y en cuanto a la dimensión cognitiva, vemos que en el comienzo de la campaña se mantiene un estilo de spot característico del FPV en el que se hace referencia al “modelo” o al “proyecto” como un rumbo por el que se elige, siempre construido retrospectivamente a partir de lo ya hecho<sup>29</sup>. En este tipo de discurso la acción de los representantes aparece como instituyente, son ellos los que diagnostican y definen una orientación política mejor que el ciudadano común. Por eso sucede lo mismo con la dimensión volitiva al principio de la campaña. Sin embargo, algunos spots antes de las PASO intercalan “historias de vida” de ciudadanos comunes con fragmentos del formato de entrevista al candidato. Es en lo que concierne a la gestión en Lomas de Zamora donde el candidato parece darle lugar a un “saber de la experiencia” y a “resolver los problemas de la gente”. Pero es sobre todo en la dimensión figurativa que el liderazgo de M. Insaurralde tiende al polo de la proximidad, y esto, aunque se refuerza muchísimo en el segundo tramo del proceso electoral, ya aparece antes de las PASO, particularmente a través de la apelación a la narración de su historia de vida, de su enfermedad y superación. Efectivamente, la puesta en escena del dolor y el sufrimiento es el caso extremo de la visibilización de lo íntimo, como el saber de víctima es el caso extremo del saber de la experiencia. En este primer momento de la campaña también hay otros spots significativos con formato de entrevista en los que habla el candidato, planteando sus vínculos con la presidenta y con el gobernador principalmente como lazos afectivos. En spots y en entrevistas televisivas sobresale también la idea de la “autenticidad” y de “no ser cambiado por la política”, que es otra forma de mostrarse como un “hombre común” como acabamos de mencionar.

Pero es fundamentalmente en la segunda parte del proceso electoral, después de las primarias, que se consolida el pasaje a la proximidad y el reemplazo de la apelación al “proyecto” por la figura personal del candidato. El más llamativo de los spots es aquel que recurre a lo que hemos llamado formato “fiesta de quince”. Es el punto álgido de la figuración intimista puesto que se suceden fotos de la familia, de la escuela, de la infancia, y no parece haber transición entre lo íntimo y la actividad política, porque ésta aparece reapropiada en la historia de una vida. Este spot inaugura

---

28 Ver su entrevista con Jorge Rial, en “Intrusos de la política” o su entrevista en “Código Político”.

29 Ver Annunziata (2014).

también, recordemos, la serie que cierra con el significante MI, formado a partir de las iniciales del candidato y que configura la identificación cuando aparece la leyenda “MI diputado”. La identificación anti-carismática está también en el centro de otros spots que mencionamos con slogans como “Voto por MI. Votá por vos”.

El paralelo del significante “+a” fue, en el caso de M. Insaurralde, el significante “MI”. Y así como el primero termina de adquirir sentido con la idea de “sumar propuestas” de alto contenido técnico, el segundo termina de adquirir sentido cuando se comprende el predominio de la figuración intimista de la representación.<sup>30</sup>

## Algunas conclusiones

Cuando miramos de manera general el tono de la campaña electoral de 2013 en la provincia de Buenos Aires sobresalen algunos elementos que parecieran confirmar una tendencia a lo que hemos denominado “representación de proximidad”. Entre estos elementos, ha sido muy notable el recurso a las recorridas por el territorio y el contacto con los vecinos desplegado por ambos líderes. Según la tipología de las formas de la presencia de los líderes en el territorio que hemos desarrollado en otro lado (Annunziata, 2012b), observamos la práctica creciente de la “presencia de escucha” (en base al anti-carisma de la función) y de la “presencia de empatía” (en base al anti-carisma de la persona). Ambas formas aparecen mostradas como gestos de la humildad del poder, y sobre todo la primera es característica de los procesos electorales: los candidatos recorren el territorio para “escuchar” los problemas de los vecinos, creando la imagen de que es a partir de esta escucha que se construirá la agenda de gobierno. Pero si podemos hablar de una “política de la presencia”, de la que el proceso electoral reciente daría nuevas pruebas, no es sólo porque el predominio contemporáneo esté en estas formas anti-carismáticas de la presencia en el territorio, sino también porque cambia la significación de la presencia con respecto a la representación. Pareciera que la presencia cumple los roles cognitivo y volitivo tradicionalmente asociados al mandato representativo, es decir, que para conocer profundamente una situación y para interesarse sinceramente, es imperativo “estar ahí”. Como contrapartida, la crítica de la “política de escritorio”, es otra forma de la crítica a una “clase política” encerrada sobre sí misma. Se presenta con un doble defecto: desconocimiento de la realidad cotidiana de los ciudadanos y falta de reconocimiento respecto a sus problemas y sufrimientos. Al mismo tiempo, los elementos de la representación de proximidad se observan en la

30 ¿Cuál es el límite entre el político que expone su intimidad y el político que se ha convertido en una celebrity? La pregunta es válida en general para los líderes contemporáneos, y particularmente en el caso de M. Insaurralde. Su pareja con el modelo, bailarina y vedette Jéssica Cirio pasó a estar en el centro de su figuración pública de manera creciente luego de la campaña y volvió a inspirar las discusiones sobre la “farandulización” de la política que eran características de los años noventa. Su reciente y lujosa boda con Jéssica Cirio (08/11/2014) fue tratada en este sentido. ¿Puesta en visibilidad de lo íntimo para identificarse con el ciudadano común o político-celebrity que se mueve en un mundo de ricos y famosos totalmente ajeno al ciudadano común? El límite es borroso. Lo que es claro es que desde el momento en que la intimidad mostrada revela un estilo de vida que corresponde a determinados círculos sociales, a ciertas actividades inaccesibles para todos los ciudadanos, la figuración intimista del poder se ve invertida y se produce el efecto contrario al buscado: la imagen de la distancia del poder.

imagen de sí que los candidatos buscan transmitir, en tanto que “hombres comunes”, para lo cual recurren a las historias de vida de simples ciudadanos y fundamentalmente a las propias, potenciándolas con la puesta en visibilidad de lo íntimo.

La observación de la campaña electoral de 2013 nos ofrece también elementos para afirmar que S. Massa y M. Insaurralde construyen ambos liderazgos de proximidad. El mimetismo en la proximidad tiene una doble significación. Por un lado, política: S. Massa generó una escena en la que el FPV respondió de manera defensiva y reactiva, en un contexto de pérdida de apoyo, ya desde la selección de principal candidato. Por otro lado, teórico-conceptual: muestra que la transformación de los lazos representativos trasciende las identidades partidarias o los colores políticos, e incluso una fuerza política instituyente en su modo de gobernar y representar opta por ir en esa dirección.

Sin embargo, también podemos ver que los caminos de los candidatos a lo largo del proceso electoral fueron inversos: en el caso de S. Massa, la tendencia fue a salir del polo de la proximidad, y en el de M. Insaurralde, a acercarse cada vez más a él. Parecen constituir distintos tipos de liderazgos de proximidad. La diferenciación entre las dimensiones cognitiva, volitiva y figurativa de la representación nos resulta útil para precisar estas diferencias. Así, el caso de S. Massa podría ser conceptualizado como el de un “liderazgo de proximidad tecnocrático”, mientras que el de M. Insaurralde se presentaría como un “liderazgo de proximidad intimista”.

Cuadro 4  
Tipos de liderazgo de proximidad

	<b>Dimensión figurativa</b>	<b>Dimensión volitiva</b>	<b>Dimensión cognitiva</b>	<b>Movimiento</b>	<b>Tipo de Liderazgo</b>
+a	Intimista	Resolver los problemas de la gente	Del saber de la experiencia a la expertise en las propuestas	Institución	De proximidad tecnocrático
MI	Intimista	Del proyecto nacional a los problemas de la gente	Del proyecto nacional al saber de la experiencia	Singularización	De proximidad intimista

Fuente: elaboración propia

El análisis de procesos electorales por venir o de campañas que hayan tenido lugar en otros contextos, contribuirá en futuras investigaciones a completar la diferenciación entre liderazgos de proximidad contemporáneos y así profundizar su conceptualización.

## Bibliografía

Abélès, Marc 1989 « Rituels et communication politique moderne » en *Hermès* N° 4 *Le nouvel espace public* (Paris: CNRS).

----- 2007 *Le spectacle du pouvoir* (Paris: Editions de l'Herne).

Annunziata, Rocío 2012a La legitimidad de proximidad y sus instituciones. *Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires*, Tesis doctoral, París.

----- 2012b « La politique de la présence et les transformations de la représentation en Argentine », Ponencia presentada en el XXII Congreso Mundial de Ciencia Política de la International Political Science Association, 08 al 12 de julio.

----- 2012c “¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

----- 2013 “La figura del ‘hombre común’ en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político?” en *Astrolabio. Nueva Época* (Córdoba) N° 10, mayo.

----- en prensa “Más allá de la promesa electoral. Repensar la representación en Argentina” en *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales* (Mar del Plata) N° 3.

Balandier, G. 1980 *Le pouvoir sur scènes* (Paris: Balland).

Cheresky, I. 2008 *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO-Manantial).

----- 2011 “Ciudadanía y democracia continua” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (Buenos Aires: Clacso-Prometeo).

Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío 2012 “Los desafíos de la democracia argentina. La primera presidencia Cristina Kirchner” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Eryszewicz, Leandro y Krause, Paula 2012 “En el nombre del líder: liderazgos de popularidad y nuevos vínculos representativos en la provincia de Buenos Aires” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Fleurdirge, Denis 2005 *Les rituels et les représentations du Pouvoir* (Paris: éditions Zagros).

Lenarduzzi, Julieta 2012 “La revelación del poder como lugar vacío. Apelaciones a la ‘renovación’ y la ‘nueva política’ en la Argentina reciente” en Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Manin, Bernard 2008 [1996] *Principes du gouvernement représentatif* (Paris: Flammarion).

Mansbridge, Jane 2003 “Rethinking representation” en *The American Political*

*Science Review* (Washington) Vol. 97, N° 4, noviembre.

----- 2009 “A ‘Selection Model’ of Political Representation” en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 17, n° 4.

Mariot, Nicolas 2005 “Réciter des visites pour agréger des soutiens” en Lefebvre, Rémi y Le Bart, Christian (dir.) *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes).

Mercier, Arnaud 2008 “Repérage de la communication politique” en *La communication politique* (Paris: CNRS, Les Essentiels d’Hermès).

Ortiz, Karina y Rotelli, Nicolás 2013 “El storytelling como herramienta de comunicación política: posibilidades y desafíos”, Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 17-20 de julio de 2013.

Pantano, G. 2013 “Anuncios políticos televisivos: un estudio comparado entre las campañas para las elecciones primarias y generales de 2013 en la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, Tesis de Maestría, Santiago de Compostela.

Peruzzotti, Enrique 2008 “Populismo y representación democrática” en De la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique (comps) *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (Quito: Flacso).

Qués, María Elena 2012 “Retóricas de la proximidad: los tweets presidenciales en Argentina” en *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* (Buenos Aires), N° 2.

Revault D’Allones, Myriam 2009 *El hombre compasional* (Buenos Aires: Amorrortu editores).

Riorda, Mario y Aruguete, Natalia 2013 “Cuestionando el ‘se vota hacia adelante’. ¿En qué basaron sus campañas los candidatos ganadores de Argentina, Venezuela y México?”, Ponencia presentada en el II Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña, 3-5 de octubre.

Rosanvallon, Pierre 2008 *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité* (Paris: Seuil).

Schumpeter, Joseph 1983 [1942] *Capitalismo, socialismo y democracia* (Buenos Aires: Orbis/Hyspamerica).

Sennett, Richard 1995 [1976] *Les tyrannies de l’intimité* (Paris: Seuil).

Sibila, Paula 2008 *La intimidad como espectáculo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Thompson, John B., Pasquier, Dominique y Relieu, Marc 2000 “Transformation de la visibilité” en *Réseaux* (Paris) vol. 18, N°100.

Urbinati, Nadia 2000 “Representation as Advocacy: a Study of Democratic Deliberation” en *Political Theory* (Baltimore) vol. 28, N° 6.

----- 2006 *Representative Democracy. Principles and Genealogy* (Chicago: The University of Chicago Press).

Urbinati, Nadia y Warren, Mark 2008 “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory” en *Annual Review of Political Science* (Vancouver), n° 11.

Verón, Eliseo 1995 “Médiatisation du politique: stratégies, acteurs et construction

des collectifs” en *Communication et politique* (París), N° 17-18.

----- 2001 *El cuerpo de las imágenes* (Buenos Aires: Editorial Norma).

Weber, Max 2008 [1922] *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica).

Wolton, Dominique 2008 “Les contradictions de l’espace public médiatisé” en *L’Espace Public* (París: CNRS Éditions).

## Sitios web

Videos de campañas electorales en <<http://videoselectorales.tumblr.com/>>

Canal de Youtube “SergioMassaTV” <<https://www.youtube.com/channel/UC3augik1fjt2xbUAFXPsjJQ>> acceso 27 de noviembre de 2014.

Canal de Youtube “ElegirSeguirHaciendo” (Canal oficial de la campaña del FPV elecciones 2013): <[https://www.youtube.com/watch?v=MnrEIQ\\_IyJ0&list=PLZp6Ik\\_2DuZam9R1VD\\_H\\_9u7rydILlmd7](https://www.youtube.com/watch?v=MnrEIQ_IyJ0&list=PLZp6Ik_2DuZam9R1VD_H_9u7rydILlmd7)>

## Diarios, periódicos y revistas

La Nación 2013 (Buenos Aires) 13 de julio.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 05 de agosto.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 06 de agosto.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 19 de octubre.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 28 de octubre.

La Nación 2013 (Buenos Aires) 03 de noviembre.

La Nación 2014 (Buenos Aires) 13 de abril.

La Nación 2014 (Buenos Aires) 20 de abril.

Revista La Tecla 2014 (Buenos Aires) 20 de abril.



# EFECTO OCLUSIVO ANTE LA SUCESIÓN. JUDICIALIZACIÓN ELECTORAL EN 2013 EN SANTIAGO DEL ESTERO

Marisa Silveti\*

## Introducción

En los comicios de 2013 en Santiago del Estero se elegían candidatos a legisladores nacionales -senadores y diputados nacionales- en sus dos momentos, las PASO del 11 de agosto y las generales del 27 de octubre. Además, se elegían candidatos provinciales como gobernador y vice gobernador, diputados provinciales así como también comisionados municipales. En este estudio presentamos algunas de las peculiaridades del proceso electoral de 2013 en el que se muestran ciertas maniobras típicas de los partidos políticos santiagueños. En ellas se producen dos decisiones del oficialismo: a) en el ámbito de las elecciones nacionales, “desdoblar el partido de gobierno” para retener para sí el tercer senador o sea el senador por la minoría; y b) en las elecciones provinciales recurrir a la justicia para lograr que el gobernador Zamora pueda presentarse a un tercer mandato. En el marco de esos y otros ardides a los que históricamente se ha recurrido en el espacio sub-nacional marginal santiagueño, he denominado “efecto oclusivo” a las acciones que, amparándose en el federalismo, impiden en lo posible la alternancia partidaria sin violar la letra legal. Para ello, las máximas autoridades provinciales -los miembros de los poderes republicanos- y los sectores dominantes impiden la intervención externa y dirimen sus diferendos al interior provincial, convirtiendo la delimitación geográfica y jurisdiccional de la provincia en simples contornos de cristal. De ese modo el oficialismo evita responder a través de los órganos competentes a las impugnaciones o judicialización del nivel nacional y busca que se zanjen en el provincial todo lo que sea atinente a sus manejos de la normativa electoral, tanto sea el calendario electoral, la periodicidad de los mandatos, la definición de las fuerzas políticas, la selección de candidatos, etcétera. Todo lo que permite explicar cómo los oficialismos han triunfado siempre desde la vuelta a la democracia, salvo luego de las primeras elecciones

\* Docente-investigadora de la Carrera de sociológica de la UNSE. Directora del Proyecto Política y ciudadanía en Santiago del Estero (CICYT-UNSE).

nes después de sendas intervenciones federales; sin violentar el esquema republicano. En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la relación entre las elecciones y la justicia y en menor medida -o, en todo caso como una derivación de la estrategia política judicial- la vinculación entre las elecciones y el secreto.

Es cierto que el enunciado “judicialización de la política” tiene una polisemia que en general es negativa; ya que, sobre todo en nuestro continente, los integrantes del Poder Judicial, durante los gobiernos neoliberales eran simples apéndices del Ejecutivo en turno (Farrera Bravo, 2012). Sin embargo, el término también se asocia a la independencia judicial, dando un nuevo rol a los tribunales en su intervención en los diferendos de la vida político electoral y en los controles de constitucionalidad (Luhmann, 1975). Es así que, en los últimos años se han incrementado las controversias políticas que se someten a instancia judicial de modo que las implicaciones de la judicialización de la política ha dado a los estados, por una parte, y a los partidos políticos, sindicatos, etcétera, por la otra, nuevas formas de solucionar sus conflictos. A su vez, la judicialización de la política también se vincula a las polémicas y controversias políticas que pasan al ámbito jurídico, esperando que la razón de los jueces resuelva tanto sobre los procesos electorales como sobre el control de constitucionalidad: lo que en la teoría de la Constitución se conoce como “las decisiones políticas fundamentales” y en el que uno de los dilemas de esta judicialización de la política es la relación entre los diversos poderes de un Estado. Por otra parte, y no alejado de lo anteriormente expuesto aunque parezca poco relacionado, nos surge el concepto de “secreto”, práctica necesaria en relaciones dependientes entre poderes del estado y actores relevantes a la política. Porque al hablar del secreto se muestra cómo y qué es silenciado y escondido y cómo ello proviene de los lazos transaccionales. También el secreto pone en evidencia ese objeto a propósito del cual se construyen relaciones con los valores, las prohibiciones, los conflictos, etcétera. Decimos que es una práctica necesaria en el sentido de que los “procesos anómalos” (Silveti, 2014b) requieren no solo del secreto, como opacidad, sino de aquellas prácticas que le son cercanas, como la solidaridad y la distinción entre quienes lo comparten; la vergüenza a la que se puede exponer a alguien por compartir o develar; el silencio, como zumbido de signos, la sospecha que surge de indicios; la mentira en tanto solución para quien sostiene un secreto; el rumor, como estallido y descarga y a la vez como temor y amenaza, son prácticas complejas y problemáticas cuando son llevadas a cabo desde quienes ejercen el poder provocando – en muchos casos- intimidación, advertencia, etcétera.

“(…) En el caso de que el secreto mantenida por las instancias institucionales y/u organizacionales, la experiencia de la oscuridad, de la mentira y del silencio que siente el que se enfrenta al secreto se desarrolla en un fondo de amenaza (...) si se develan (...) La denegación, la mentira, las trampas, las pistas falsas, agregan a la experiencia de la oscuridad, la de la resistencia a toda voluntad de investigación (...)” (Claude Giraud, 2006: 138).

En síntesis, desde el ángulo explicado, buscamos detallar algunas de las peculiaridades de aquello que hemos caracterizado en otros trabajos y a los que CIPPEC (2012) denominó “cancha inclinada”, que se produce “cuando un partido tiene una posición hegemónica en el mercado electoral, la concentración de poder que esto implica desdibuja la división de poderes, desvirtúa el sistema de pesos y contrapesos e impide que las elecciones funcionen como un mecanismo de rendición de cuentas”. Pero que no es suficientemente bien caracterizado con la mera alusión a una “una posición hegemónica en el mercado electoral” sino que, como hemos mostrado en otros trabajos y en éste, implica a toda la estructura estatal sub-nacional (Saltalamacchia & Silveti, 2014; Saltalamacchia & Silveti, 2009; Silveti, 2014; Silveti, 2013). Respecto a las prácticas que hacen posible la concentración del poder y las maniobras antes reseñadas, un importante dirigente radical confirmaba lo que venimos diciendo al expresar en relación al gobierno de Zamora:

“(…) Entre los factores (…) está también el poder judicial, está el monopolio de la prensa, y está la cámara de diputados de la provincia, de ahí una pésima distribución, entonces hay una concentración total y absoluta del poder, ni en la época de Carlos Juárez existió esta concentración (…), si tal vez Juárez hubiera tenido el dinero que tenía Gerardo Zamora tal vez hubiera tenido esa concentración del poder, pero en la época de Juárez, vos podías aparecer en la televisión, a pesar de no tener una buena relación política, mis constantes peleas, por ejemplo, aparecían”.

(Entrevista a Julio Paz, 08/05/2013)

Es de aclarar que para llevar adelante el estudio utilizaremos datos electorales oficiales, de periódicos locales y nacionales; aplicamos entrevistas en profundidad a dirigentes políticos y sindicales, realizamos observación participante en actos políticos, como caravanas, actos de cierre de campaña y actos comiciales.

## Escenarios

En Santiago del Estero al iniciarse los procesos electorales, tanto para elegir autoridades nacionales como provinciales, es habitual que se produzcan dos escenarios.

El primero, y más frecuente, es que el proceso electoral sea apacible, sin conflictos ni disonancias, y con un elemento particular: se conoce, sin temor al desacierto, quien resultará triunfante. Tanto es así que desde 1983 al 2002 en todas las elecciones para gobernador triunfó el oficialismo justicialista, en cuatro ocasiones Carlos Juárez y en las otras quien fuera nombrado como sucesor, algunas veces como aliados de Juárez y otras desde la vereda del frente. Y luego, el actual oficialismo denominado Frente Cívico (en adelante, FC) y conducido por Gerardo Zamora se ha impuesto en todas las elecciones -desde el 2005 hasta la fecha- por importantes diferencias, dejando muy atrás a sus adversarios: ha triunfado en las ocasiones que compitió para gobernador, en 2005,

2009 y 2013 respectivamente; en la constituyente de 2006; en las elecciones legislativas nacionales y provinciales, ganando todas las bancas en juego para la Cámara de Diputados de la Nación (tres en 2005, cuatro en 2007, otra vez tres en 2009, nuevamente las cuatro de 2011, mientras que en 2013 ganó las cuatro bancas de diputados nacionales y las tres de senadores).

El segundo escenario, mucho menos frecuente, sucede cuando el sistema normativo/electoral establece restricciones para la reelección del gobernador y pone en jaque a la sucesión provincial, o sea a la posibilidad de que el elenco gobernante pueda conservar el poder. En ese caso, el oficialismo suele alterar las condiciones del juego electoral introduciendo modificaciones que producen, por una parte -la más frecuente- la alianza de la mayor parte de los sectores dominantes. En estos casos, esos sectores intervienen por acción, como el caso de la intervención de alguno de los poderes republicanos, o por omisión, mediante el silencio cómplice de los medios de comunicación -propiedad de miembros de la elite y de toda otra forma de expresión potencial de las élites económica y política (Picco, 2014)- e incluso de aquellas facciones partidarias con opciones de triunfo.

En ambos escenarios (el apacible y con conocimiento de los resultados o el que pone en jaque a la sucesión) casi siempre se conocen con cierto grado de certeza los posibles resultados, y luego, la construcción mediática, silenciando aspectos menos convenientes del tema, traslada a la ciudadanía una versión hegemónica de los hechos (que es la de la elite, en cuestión) y lo que emerge es un discurso mayormente uniforme que no tiene las fisuras que producen las opiniones disidentes, que son minoritarias y carecen de espacio; control que se ha incrementado desde el 2005.

## La periodicidad del problema sucesorio

Los problemas sucesorios reaparecen con periodicidad bastante regular en la provincia. Es posible arribar a esa conclusión luego de haber transitado treinta años ininterrumpidos de democracia y de contar con una minuciosa y detallada base de estudios desde la cual documentar ciertas reiteraciones. Desde esos estudios conocemos (Silveti, 2014) que la periodicidad y alternancia de mandatos plantea cada ocho y/o diez años una dificultad con la sucesión gubernamental que es de difícil solución al menos en el marco de las normas constitucionales vigentes. En dicha dificultad se divisa el límite constitucional a la reelección y, expresado a trazo grueso, podemos datar en los años 1991, 2002 y 2013. En cada una de esas oportunidades se recurrió a diferentes decisiones.

En 1991 se implementó la ley de lemas a través de la cámara de diputados, lo que fue posible porque el partido de gobierno mantenía mayoría suficiente en la cámara provincial de diputados, se rechazaron algunas apelaciones judiciales (lo que fue posible por la anuencia de los miembros del Poder Judicial) y otras apelaciones de la UCR -por aquel entonces oposición al oficialismo- hechas ante el Superior Tribunal de Justicia se dejaron sin respuesta lo que, luego de asumido el gobernador, constituyó al caso

judicial en abstracto. En 2002, se adelantaron los comicios de gobernador, vice gobernador y diputados provinciales, se declararon caducos los mandatos de los diputados provinciales -vía la legislatura provincial- y se convocó a asamblea constituyente. Por último, en 2013, como ya se dijese, el ejecutivo recurrió a la justicia para solicitar que examinase la constitucionalidad de una cláusula transitoria que le impedía al gobernador Zamora postularse para gobernador, interpretando que esa cláusula no aludía al primer mandato del gobernador actual, por lo que era posible su reelección para lo que se entendía sería su segundo mandato posterior a la reforma constitucional de 2006. En cada caso, el partido gobernante recurrió a su hegemonía sobre los tres poderes para lograr la continuidad<sup>1</sup>.

Es de aclarar que, cuando decimos cada ocho o diez años no queremos de ningún modo decir que en el medio de esos períodos no hubiera importantes tensiones y pujas, como también acuerdos, reposicionamientos, en algunos casos en el marco estricto de la normativa democrática y en otros en sus márgenes o forzándola claramente. A lo que nos referimos es a las anomalías practicadas a fin de conservar el poder gubernamental.

## Elecciones 2013

En el caso de las elecciones del año 2013, en Santiago del Estero el oficialismo desplegó los dos escenarios. El estudio de los mismos constituye una caracterización importante si se pretende analizar los procesos electorales en ámbitos provinciales -y de ellos la periodicidad y la representación- y al mismo tiempo, nos marca un contexto de interpretación. El primer escenario se dio en las elecciones tanto en las PASO<sup>2</sup> como en las generales en las que se conocía que el oficialismo se alzaría con el triunfo. Mientras que el segundo escenario es el que ha sucedido con las elecciones para elegir al senador nacional - en las PASO y las generales-: como también en las elecciones a gobernador y lo que entró en controversia es el cumplimiento de la norma tal como está escrita, dando lugar a maniobras de diversa índole por acción de ciertos funcionarios -que pone en debate el principio republicano de la independencia- de todos o alguno de los poderes de la república. Dado lo comentado, es atinente subrayar que, en general, las maniobras cuyo objetivo se centra en vulnerar el dispositivo de la periodicidad no alcanzan a las elecciones que se rigen por el calendario nacional -diputados y senadores nacionales-; sobre las que nunca se planteó alteración alguna al cronograma establecido. De modo que mientras la normativa sobre el cronograma electoral provincial suele manejarse con una lógica díscola, la de la Nación es respetada, al menos en las cuestiones formales como, los calendarios. Pese a que en las elecciones que estudiamos hubo una polémica

---

1 Aun cuando, en el primer caso, el de la implementación de la Ley de Lemas, el gobernador electo rompió su pacto con Carlos Juárez y creó una línea no juarista en el partido de gobierno. Pero este es otro tema.

2 Elecciones legislativas primarias abiertas simultáneas y obligatorias que se aplicaban por segunda vez, dando cumplimiento a la nueva normativa sobre elecciones y partidos políticos ya que la primera fue en las elecciones de 2011 luego de la sanción de la ley 26.517 de 2009. En la provincia se aplicó a las legislativas.

por la decisión del oficialismo de armar un partido del que fue elegido el tercer senador, comúnmente denominado senador por la minoría.

Sintetizando, el proceso electoral del año 2013 en la provincia tuvo las siguientes particularidades: 1) los tres senadores electos pertenecían fácticamente al mismo espacio político, 2) el Partido Justicialista, el Frente para la Victoria y el Frente Cívico y Social impugnaron la boleta presentada por el Frente Popular, solo con la categoría de senadores nacionales, en la que iba Montenegro, por estar adherida<sup>3</sup> a la del FC, en la categoría de diputados nacionales; 3) se retrasó el anuncio oficial del calendario electoral provincial con el fin de viabilizar una gestión judicial que habilitara un tercer mandato para el gobernador Gerardo Zamora; 4) la jueza civil de primera instancia, abogada Andrea Suárez, con la ratificación unánime del Superior Tribunal de Justicia de la provincia, habilitó al gobernador en funciones, abogado Gerardo Zamora, a postularse como candidato a un tercer mandato; 5) ese fallo judicial fue impugnado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como respuesta a una presentación de la Unión Cívica Radical; 6) se suspendió la elección provincial que fue reprogramada para el 30 de noviembre; 7) la alianza gobernante eligió como reemplazo a la fórmula integrada por la abogada Claudia Ledesma de Zamora y al señor José Neder, que triunfó en las elecciones.

En relación al punto dos, muchos alzaron la voz, en la medida de lo que es posible, un dirigente de la mesa chica del PJ decía en una entrevista:

“(…) La presentación que se ha hecho a nivel de la suprema corte de justicia es que, Montenegro concurre en una boleta como candidato a senador nacional acompañando a los candidato del frente cívico para diputado nacional y a esa misma boleta le adosan la de gobernador y diputado provincial. El tema concreto es que la constitución nacional reformada en el año 94 sostiene que tiene que haber solo 2 senadores por la mayoría y 1 por la minoría, que la minoría pertenece a uno de los partidos políticos, entonces el error que comete Montenegro es no haber renunciado a bases peronista que es la organización que adhiere al frente cívico (…)”.

(Entrevista a Germán Pereyra, 03/06/2013)

Al tiempo que en algunos periódicos se escribía lo siguiente:

“(…) El Partido Justicialista realizó impugnaciones al Frente Popular, que lleva como candidato a senador nacional en primer término a Gerardo Montenegro. Se impugnó el modelo de boleta presentado por el Frente Popular, en la categoría de senadores nacionales, adherida al modelo de boleta del Frente Cívico, en la categoría de diputados nacionales. En ese sentido se expuso que la situación “se encuentra reñido en contrario al espíritu de la Ley de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obli-

gatorias, particularmente con los artículos 38 y 44 y concordantes, planteando como argumento la posibilidad de una confusión respecto de la oferta electoral, generando el denominado “efecto arrastre”, dado que el sistema de una sola boleta dividida en secciones induce al elector a introducir la totalidad de la boleta en el sobre”, en detrimento de una actitud más selectiva (...)” (Diario de Santiago, 31/10/2013).

Un candidato de la oposición justicialista en una entrevista agregaba otro matiz – relacionado con que tiene que haber solo 2 senadores por la mayoría y 1 por la minoría– respecto a la dificultad de la candidatura de Montenegro:

“(...) La presentación que se ha hecho a nivel de la suprema corte de justicia es que, Montenegro concurre en una boleta como candidato a senador nacional acompañando a los candidato del frente cívico para diputado nacional y a esa misma boleta le adosan la de gobernador y diputado provincial. El tema concreto es que la constitución nacional reformada en el año 94 sostiene que tiene que haber solo 2 senadores por la mayoría y 1 por la minoría, que la minoría pertenece a uno de los partidos políticos, entonces el error que comete Montenegro es no haber renunciado a bases peronista que es la organización que adhiere al frente cívico (...)”.

(Entrevista a Luis Saavedra, 20/06/2013)

## Proceso electoral disonante con clima social apacible, tensión con estrategia en el frente oficial y oposición invertebrada y sin estrategia.

Cuando la mayoría también es minoría. El caso del Frente Popular

El clima que se vivía era de tonos desiguales: uno de ellos, el oficial, lo transmitía el gobierno en conjunto con los medios de comunicación que mostraba hacia la sociedad un clima tranquilo, apacible y, el otro, el de la oposición, aunque convulsionado, estaba casi ausente en la percepción pública por la dificultad de acceder a los medios de comunicación, salvo a emisoras de radio de escaso alcance. Dificultad que denunciara un candidato de la UCR en el Observatorio electoral de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) en mayo de 2013:

“(...) la democracia no es solo votar, la democracia es libertad, igualdad, justicia, el respeto al pensamiento distinto, el derecho a la libertad de expresión” y me voy a detener en esto, derecho a la libertad de expresión, en Santiago del estero, los que pensamos distinto al oficialismo gobernante [...] no tenemos las mismas oportunidades ante los medios de comunicación de expresar nuestra realidad, los medios de comunicación

trasmiten una realidad que no es la realidad que ve el vecino[...]esto es un desafío ¿y esto es democracia? no hay democracia si no hay la posibilidad de expresar un pensamiento diferente (...).”

(Entrevista a Marcelo Lugones, 05/2013)

De todos modos, pese a los enunciados públicos, incluso en la alianza gobernante se vivía un clima complicado con tensiones al interior de la FC. Según testimonios de entrevistados, Zamora con su círculo íntimo, constituido por representantes de la Unión Cívica Radical -auto-denominados “los puros” por su prolongada trayectoria y cercanía a Zamora en el centenario partido-, cavilaban la estrategia política para los comicios 2013 que, como ya dijéramos, incluía las candidaturas legislativas nacionales, de senadores y diputados; así como las candidaturas a diputados provinciales y las de gobernador y vice gobernador. Calendario que además, como ya dijéramos, para las nacionales, comprendía sus dos momentos, las PASO del 11 de agosto y las generales del 27 de octubre.

Como adelantáramos en referencia a las candidaturas nacionales, el FC, afianzado en su potencia de partido gobernante con apoyo electoral masivo, optó por crear una diferenciación política dentro del mismo frente con el propósito de obtener tanto la representación de la mayoría como de la minoría<sup>4</sup>. De ese modo, se constituyó como fuerza independiente, para las elecciones nacionales al Frente Popular, cuyo candidato a senador, Gerardo Montenegro, de tradicional adhesión peronista, participaba, en la actualidad, de las propias entrañas del FC. En relación con Montenegro, su trayectoria y candidatura, un entrevistado que es histórico dirigente del Partido Justicialista (que en su momento adhirió a Carlos Juárez y más tarde a César Iturre) expresaba lo siguiente:

“(...) él no viene del gremialismo, él era un dirigente barrial, pícaro, entraador, que tenía ciertas condiciones que lo hacían sobresalir. El gran triunfo de él fue el tomar un gremio que estaba muerto como UPCN<sup>5</sup>; ha creado la mutual y desde ahí empezó crecer. También lo ayudó el padrinazgo del Chueco Corbalán que lo empieza a acercar al sindicalismo desde su trabajo de empleado de la administración pública... El gran crecimiento de Montenegro ha sido desde Zamora para acá... Él es peronista, y participa en el FC, aunque con independencia de Bases Peronistas (...) es una cosa de picardía, de saber estar en el momento oportuno, de hacer lo que tenía que hacer ¿me entiendes? Digamos una dosis de (...) tuvo problemas con la justicia en la época de Juárez cuando se desempeñaba en Desarrollo comunitario (...) más tarde, durante Zamora, se diversificó al orientarse al deporte, es dirigente de Quimsa y otros muchos clubes deportivos, ha

4 Tengamos en cuenta que el artículo 54 de la Constitución Nacional expresa que “El senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto”.

5 Unión del personal civil de la Nación.



fundado un colegio, (...) en fin a potenciado sus redes en la política, el deporte, el sindicalismo, la educación (...) ¿qué te parece? (...)."

(Entrevista a Ernesto Paz, 22/07/2013)

En ese entorno, una de sus picardías políticas, acordada con el FC, fue presentarse como candidato de una fuerza independiente del mismo. De este modo, los tres senadores que se elegían por Santiago pertenecerían –como efectivamente ha sucedido- a la alianza gobernante, de la que Montenegro nunca se alejó realmente, aunque entró como senador por la minoría. De esta manera, se coronaba una situación de control político que nunca había existido previamente. Incluso porque, según se decía, en esa aspiración totalizante también había influido la voluntad de destruir políticamente al intendente de La Banda Héctor “Chabay” Ruiz y al senador Emilio Rached. Movimiento estratégico de control que merece un pequeño comentario específico ya que contribuye a completar el panorama.

Por la época que estamos narrando, comenzaron a circular varios rumores que intentaban desentrañar los motivos de la decisión gubernamental que buscaba dejar fuera de juego al intendente en ejercicio de La Banda, Héctor “Chabay” Ruiz, del Movimiento Viable, desprendimiento del Partido Radical, como lo había sido Gerardo Zamora, y al senador en ejercicio Emilio Rached, opositor al FC desde el radicalismo, pero que fuera compañero de fórmula de Zamora en 2005 (o sea, vicedgobernador hasta 2007, en que asumió como senador por el FC, del cual se separó luego de su sorpresivo voto negativo a la sanción de la ley sobre retenciones al agro en 2008, conocida como “la 125”), y que con anterioridad había sido intendente de la ciudad santiagueña de Pinto por su partido.

Los rumores que explicaban la decisión de excluir a esa oposición giraron en torno de, en el caso de Ruiz y Rached, comportamientos reñidos con la moral<sup>6</sup> -pasibles de condena judicial-.

Los rumores se sostenían en las sospechas que circularon intensamente respecto del intendente Ruiz, sobre las que carecemos de referencias que se hubieran comunicado en periódicos. Sí, en cambio, circulaban reiteradamente y una entrevistada oriunda de la ciudad de La Banda, que además trabajó en la intendencia y que es militante en el justicialismo, lo expuso del siguiente modo:

“(...) A mí me contaron hace bastante tiempo, hace tiempo que se sabe que se abrieron causas judiciales, aunque no se decía nada, pero ahora circula reiteradamente entre los empleados de la municipalidad de La Banda que el Chabay tiene más de dos causas por violación a empleadas de la municipalidad (...) y dicen que la que pidió la cabeza de Chabay fue la Cristina, porque la última vez que vino se enteró de las causas”. (Entrevista a Patricia Ruival, 30/07/2013).

---

6 Como frecuentemente ha sucedido.

En relación a lo que se decía de Rached, además de los dichos a través del rumor, el periódico *Página/12* lo consignaba del modo siguiente:

“(…) como (intendente de Pinto) tal firmó un acuerdo de hermandad con la localidad homónima de España, cuyo alcalde, Antonio Fernández González, debía entregarle más de un millón y medio de euros como ayuda humanitaria. Pero con esos fondos la firma agropecuaria AFAGRO S.A., de la cual el ex alcalde de la Pinto española es el principal accionista, compró una vasta extensión de tierras en la Pinto argentina, ocupadas desde tiempo inmemorial por campesinos cuyo desalojo violento fue ordenado por Rached, con la finalidad de trasladarlos a tierras fiscales, según denunció el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, MOCASE. Por otra parte, en la semana posterior a su voto en el Senado en 2008 se difundió la versión de que Rached había sido procesado por violar a una adolescente. En publicaciones santiagueñas se afirma que la víctima fue una niña de 16 años y que Rached consiguió la exención de pena a cambio de una promesa de matrimonio, como permite el artículo 132 del Código Penal. Añaden que el enlace nunca se celebró porque la muchacha murió en un misterioso accidente de tránsito. El senador lo negó y dijo que fue un intento de persecución por parte del juarismo. Pero en un parte policial del 29 de febrero de 1988 el principal Jiménez solicita antecedentes de Rached, detenido e incomunicado por la violación de la menor Eliana Elizabeth Cárdenas (...)” (*Página/12*, 17/08/2008).

Pero más allá de dichas razones, otros rumores tendieron a explicar el éxito de la estrategia de la Alianza gobernante debido a la compra directa de voluntades personales a representantes del espacio de Rached que, o migraron al zamorismo -los menos- o, -lo que está más comprobado- por la compra indirecta a integrantes del espacio de Rached mediante la entrega de dinero para utilizarlo para gastos de campaña con el objetivo de que la intensificaran de modo de obtener el tercer lugar en las PASO sobrepasando a Ruiz.

### Resultados electorales para senadores y diputados nacionales: de las PASO a las generales.

En las siguientes tablas mostramos los resultados electorales, solo para la lista de senadores y diputados nacionales, tanto de las PASO como de las del 27 de octubre, a modo de centrarnos en un caso para facilitar el análisis y, a la vez, mostrar las peculiaridades que mencionamos al principio.

En relación a la elección de candidatos por parte del espacio político del Frente Cívico -que es el que interesa en el trabajo y en este apartado sobre todo- propuso la renovación de sus diputados: Cristian Oliva, Norma Abdala de Matarazzo y Manuel H. Juárez como también de los senadores Daniel A. Brue y Ada Iturrez de Capellini y como suplente Gerardo Zamora. A estos últimos se agrega Gerardo Montenegro que,

como candidato del recién conformado Frente Popular, se sumaría como representante de la primera minoría una vez ocurrida la elección. En relación a los procesos electorales los datos de la tabla revelan que, como dijéramos más arriba, uno de los elementos típicos es que conocemos, sin temor a equivocarnos, quien resultará triunfante.

Desde la noción de campaña electoral constante (Saltalamacchia & Silveti, 2014) podemos decir que en la mayoría de las elecciones el rumbo electoral se construye en el día a día y, el día del acto electoral culmina un proceso que se va gestando durante todo el período que va entre dos elecciones. El día a día constituye una puesta en escena tal como la describe Balandier (1994) en el que la relación entre gobernantes y la mayoría de los gobernados es un permanente intercambio de favores que construye un tipo particular de reciprocidad en el que -como sostuve en otros trabajos- intervienen todas los sectores sociales tanto sean actores como instituciones. El antropólogo, en su célebre estudio sobre la escenificación del poder, explica que para entender el entretijido de las relaciones de poder hay que poner de manifiesto tanto sus expresiones como sus puestas en escena, encontrando la estrecha relación entre poder, ritual y símbolos en los espacios que se consagran como sagrados y los actos políticos -entre ellos los electorales- son uno de esos sitios.

Sin embargo, como en todo proceso -deslizándonos ya al proceso electoral en sí mismo-, existe una dosis disruptiva. En el caso que comentamos hace a la relación de fuerzas internas al FC, debido al inesperado número de votos logrados por Montenegro, que de ese modo pasó de ser un aliado de ocho años y un candidato alternativo “funcional” para la coyuntura, a constituirse en un rival en las propias filas. Este acontecimiento ocurrió en las PASO y ocasionó un operativo de coacción hacia dirigentes, punteros, empleados públicos, etcétera, y el alistamiento de un “aparato electoral” de proporciones, para trabajar para la lista de Zamora de modo de acortar la diferencia que era la orden emanada del gobernador según nuestros informantes.

Tanto es así que durante una observación participante en la ciudad de La Banda en uno de los centros operativos más importantes, tanto candidatos a diputados nacionales como referentes de la ciudad instaban con energía, a los punteros allí reunidos, a trabajar con mayor eficacia para superar los votos de los candidatos de Zamora en las PASO en las elecciones generales.

De ese modo, el día de ambos comicios las calles estaban dominadas por los vehículos de los candidatos de Zamora y de Montenegro<sup>7</sup>. Así lo refleja una observadora de los dos actos comiciales:

“(…) yo he hecho observación en centros de operación, escuelas incluyendo universidades, iba registrando los recursos que iban manejando, ya sea los recursos humanos, económicos, en cuanto a la movilización, entre tanto el frente popular y el frente cívico han contratado a las empresas más reconocidas de remises para la movilización como: Madre de ciudades, Norte, Santa Rita, y muchos autos particulares, en los vehículos estaban

---

7 Además, en el interior provincial la disputa fue aún mayor según los estudios realizados.

los afiches y se dirigían a los centros barriales. Eran ellos los encargados de pagar los \$ 400 que tenían que pagar los del frente cívico y los del frente popular a cada chofer. También se encargaban de la logística para buscar a los electores y llevarlos a votar para nuevamente trasladarlos a los centros operativos”.

(Entrevista a Teresita Carabajal, 20/10/2013)

El examen de las entrevistas indica que, “sin sacar los pies del plato”, muchos de los encolumnados en el FC vieron en Montenegro (Frente Popular) al candidato peronista que buscaban, como también que peronistas juaristas decidieron apoyar a Montenegro, un dirigente de las bases expresaba lo siguiente:

“(…) Yo creo que va paso a paso eso, yo creo que la gente de bases peronistas o de la CGT que vaya a normalizar el PJ no puede ser que una lista se halla armado en base al interventor de partido y el frente popular compuesto en base peronista, partido de la victorias, el movimiento de acción vecinal, y de las organización kirchneristas hasta el jueves se han empezado a sumar Kolina según lo que tengo entendido han formado una reunión en un plenario en lo que han decidido apoyar a la lista del Frente Popular ¿Por qué han decidido apoyar al frente popular? Con tal de no apoyar al Frente Cívico y han estado en la caravana del frente cívico pero no le ha movido, todo los elemento que han tenido lo han puesto a disposición del frente popular”.

(Entrevista a Fabián Terrera, 10/12/2013)

Tal como indica la Tabla N° 1 algo más del 70% votó por el oficialismo que quedó posicionado a una distancia imponente de la lista de Rached que solo alcanzó un 11.21% y la de Chabay Ruiz con un 8.37%.

**Cuadro N°1**  
**Resultados electorales a Senadores y Diputados Nacionales de la Paso 2013**

Electores hábiles	649.456			Mesas		1.948
	Senadores Nacionales			Diputados nacionales		
Agrupaciones políticas	Votos	%	Cargos	Votos	%	Cargos
Alianza Frente Cívico por Santiago	248.176	51,39%	2	340.469	70,44%	3
Alianza Frente Popular	97.989	20,29%	1	*	*	*
Alianza Frente Progresista Cívico y Social	54.120	11,21%		52.133	10,79%	
Alianza Frente para la Victoria	40.434	8,37%		37.999	7,86%	
Izquierda por una Opción Socialista	17.805	3,69%		18.368	3,80%	
Partido Fe	7.776	1,61%		8.054	1,67%	
Alianza Frente por la Libertad	4.819	1,00%		4.896	1,01%	
Votos afirmativos	471.113	97,56%		461.919	95,56%	
Votos en blanco	11.780	2,44%		21.457	4,44%	
Votos nulos	5.416	1,11%		4.933	1,01%	
Ausentes	161.147	24,81%		161.147	24,81%	
Total Votantes	488.309	75,18%		488.309	75,18%	

Nota: integración de los frentes.

Frente Cívico por Santiago: Partidos Federal, Movimiento Justicia y Libertad, Mov. De Acción Vecinal, Compromiso Social, Movimiento Para La Acción Solidaria, Movimiento Cívico Progresista, Solidaria, Movimiento Cívico Progresista, Bases Populares y Una Nueva Alternativa.

Frente Popular: Partido de la Victoria, Partido Social del Centro, y El Movimiento de la Acción Vecinal. Frente Progresista Cívico y Social: Unión Cívica Radical, Movimiento Libres Del Sur, Reformador Esperanza Para Todos y PRO Propuesta Republicana.

Frente para la Victoria: Partidos Justicialista y Movimiento Viable.

Izquierda por una Opción Socialista: Izquierda Socialista y la adhesión del Partido Obrero.

Alianza Frente por la Libertad: Encuentro de la Victoria y Partido Popular.

\*La Alianza Frente Popular no presentó candidatos a Diputados Nacionales.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior de la Nación. Dirección Nacional Electoral (escrutinio definitivo).

Cuadro N° 2  
Resultados electorales a Senadores y Diputados Nacionales del 27 de octubre de 2013

Electores hábiles	652.329			Mesas		1.985
	Senadores Nacionales			Diputados nacionales		
Agrupaciones políticas	Votos	%	Cargos	Votos	%	Cargos
Alianza Frente Cívico por Santiago	225.828	48,00%	2	357.792	77,00%	3
Alianza Frente Popular	136.481	29,01%	1	*	*	*
Alianza Frente Progresista Cívico y Social	66.031	14,04%		65.209	14,03%	
Alianza Frente para la Victoria	21.576	4,59%		20.823	4,48%	
Izquierda por una Opción Socialista	12.485	2,65%		12.614	2,71%	
Partido Fe	8.049	1,71%		8.198	1,76%	
Votos afirmativos	470.450	92,23%		464.636	91,09%	
Votos en blanco	35.482	6,96%		41.673	8,17%	
Votos nulos	4.134	0,81%		3.757	0,74%	
Ausentes	142.263	21,80%		142.263	21,80%	
Total Votantes	510.066	78,19%		510.066	78,19%	

Nota:

Frente Cívico por Santiago: Partidos Federal, Movimiento Justicia Y Libertad, Mov. De Acción Vecinal, Compromiso Social, Movimiento Para La Acción Solidaria, Movimiento Cívico Progresista, Solidaria, Movimiento Cívico Progresista, Bases Populares y Una Nueva Alternativa.

Frente Popular: El Partido de la Victoria, Partido Social del Centro, y El Movimiento de la Acción Vecinal.

Frente Progresista Cívico y Social: Unión Cívica Radical, Movimiento Libres Del Sur, Reformador Esperanza Para Todos y PRO Propuesta Republicana.

Frente para la Victoria: Partidos Justicialista y Movimiento Viable. Izquierda por una Opción Socialista, integrada por la Izquierda Socialista y la adhesión del Partido Obrero.

\*La Alianza Frente Popular no presentó candidatos a Diputados Nacionales.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior de la Nación. Dirección Nacional Electoral (escrutinio definitivo).

## Las elecciones a gobernador

Como decíamos, el clima electoral transcurría con tonos desiguales: uno de ellos, el oficial, lo daba el gobierno conjuntamente con los medios de comunicación y, el otro, el

opacado de la oposición. Es así que, por un lado, el discurso de integrantes del gobierno y de los medios de comunicación mostraba un clima tranquilo, apacible, en el que no se hablaba de las elecciones provinciales ni parecía entrar en la agenda pública, que junto al cambio de legisladores nacionales, se debían renovar las autoridades provinciales. Aunque, sin embargo, se sabía -por lo menos quienes más cerca están de la política- que Zamora se encontraba impedido para presentarse nuevamente dada la cláusula constitucional transitoria que consideraba al mandato que transcurrió mientras se reformó la constitución en 2006 como el primer mandato.

Se sabía. Pero de ese escollo para Zamora tampoco se hablaba en los medios, ni en la cotidianidad; y mucho menos se hablaba, entonces, sobre quién sería el sucesor. En consecuencia, no se oficializaba el calendario electoral provincial. Una dirigente del Partido Justicialista y diputada provincial en ejercicio, Gabriela Ortiz, expresaba en el primer Observatorio electoral de mayo de 2013 en la UNSE, respecto de la ausencia de calendario electoral provincial lo siguiente:

“(…) ¿Cuándo se vota el gobernador de Santiago? Nos crea incertidumbre ¿Quiénes serán los candidatos? Bueno eso se disputa hasta el final, nosotros los partidos políticos que tenemos una expectativa de poner candidatos propios sino de formar frente con otros partidos, siempre es una discusión posterior al vencimiento del plazo electoral previsto para los frentes y las alianzas y con un poco de decencia si se me permite, porque quizás el ciudadano sabe el día que le toca votar, (...) antes en ese día había algunos plazos electorales que cumplir, (...) en Santiago del Estero todos sabemos que se le vence el mandato al gobernador y a todos los diputados provinciales el 10 de diciembre pero no sabemos si votamos el 11 de agosto en las primarias o el 27 de octubre en las generales o quizás en una fecha distinta, lo cual para el ánimo de la economía, no hablemos de los partidos no oficialistas (...) es decir es una odisea total para aquellos que no contamos con el aparato estatal del gobierno (...)”

Respecto de la dificultad de efectuar impugnaciones, tanto contra candidatos como con normativas, con algún éxito ante la justicia, como se ha sostenido a lo largo del artículo, un candidato del PJ expresaba:

“(…) en primer lugar es difícil hacer cualquier tipo de presentación en Santiago, porque hay distintas chicanas jurídicas que no permiten avanzar, y los representantes legales de los partidos están cansados de hacer las presentaciones, a pesar de eso ya se va sabiendo que, aun teniendo razón, les van a contestar de forma desfavorable (...)”.

(Entrevista a Luis Saavedra, 05/07/2013)

Sin embargo, algo rompía ese silencio: los rumores que preveían el eventual uso de la vía judicial para permitir la presentación a un nuevo mandato por parte del gobernador

en funciones; esto es, que se buscaría un fallo que diera respuesta positiva a una presentación realizada por el FC para declarar inconstitucional la cláusula transitoria. Al mismo tiempo, otros comentaristas de la vida cotidiana se preguntaban por qué el Frente Cívico no se había propuesto una reforma de la constitución -dada la altísima adhesión de los electores- para allanar el camino de la reelección -que, por experiencia, sabían todos que Zamora aspiraría. En relación a las causas de la decisión por el camino judicial, es posible hipotetizar en la combinación de dos posibles causas concurrentes: a) el clima nacional, impuesto por la oposición al gobierno nacional (de partidos opositores y medios de comunicación) era desfavorable a las modificaciones constitucionales con propósitos reeleccionistas; b) además, dada la puja sorda con sus aliados radicales, en el ámbito provincial, es posible que a esa solución no colaboraran los aliados en el FC de “bases peronistas”, de cuyas ambiciones políticas hablaremos luego.

En efecto, dada su composición política y la coyuntura nacional, al Frente Cívico se le presentaba una situación compleja. El liderazgo de Zamora era indiscutido -como fue siempre el liderazgo de quien fuera gobernador en Santiago del Estero-, dada su posición en el espacio político como “dueño y distribuidor” de los recursos económicos coparticipables; lo que no quiere decir que los recursos coparticipables construyen un líder de la nada, pero sí, en cambio, que en Santiago del Estero esa es una condición necesaria para erigir y robustecer el liderazgo (Allub, 2008; Saltalamacchia & Silveti, 2009). Pero en el interior de esa fuerza, ya desde antes de las elecciones, las disputas por las posiciones relativas dentro del Frente se agudizaban. Hasta podemos decir más ya que desde el inicio de la alianza en 2005, referentes de Bases Peronistas me manifestaban, en entrevistas realizadas para otros estudios, “que se trataba solo de una alianza electoral y que ellos iban por la gobernación”. Sin embargo, desde aquellos dichos pasaron ocho años y la alianza sigue vigente. De ese modo, sin discutir -al menos explícitamente- el reconocimiento del liderazgo de Zamora, se ahondaban las disputas por los puestos de mayor relevancia en cargos electivos; lo que era principalmente llevado adelante por los dirigentes de la fracción del PJ denominada “Bases Peronistas”, que integraron al Frente Cívico desde el inicio de su gestión en 2005. Disputas que no estuvieron exentas de un propósito: aprovechar cualquier debilidad institucional y/o electoral de Zamora para ganar posiciones.

Sin embargo, a pesar de la debilidad institucional/electoral de Zamora y la inconstitucionalidad de la medida, luego que el gobierno hubiese intentado con otros magistrados que se negaron asumiendo las represalias previstas, la jueza del fuero civil Andrea Suárez, dio respuesta positiva a varias presentaciones judiciales que el oficialismo había realizado, solicitando que se revisara la cláusula transitoria séptima que impedía el tercer mandato de Zamora. Ante dicha solicitud, la citada jueza había fallado a favor del gobernador provincial, para habilitarlo a postularse como candidato nuevamente, tal como se reitera más abajo con mayor detalle.

Pero así como varias fueron las presentaciones del oficialismo también la oposición hizo lo suyo. Un candidato a diputado provincial del Partido Justicialista expresaba en relación al tema:



“Chabay Ruiz, cuando sale la candidatura de Zamora, directamente hizo lo que se llama per saltum, pasa las distintas instancias provinciales y va a la suprema corte y José Zavalía, hizo una reserva de derecho ante la suprema corte de justicia, sin éxito en ambos casos. Lo que prosperó fue la presentación realizada por el interventor de la UCR que es la máxima autoridad. Lo que pasa es que como no se conoce quien es el interventor en el común denominador de la gente indudablemente todo el mundo habla de Emilio Rached porque, Rached es la figura predominante dentro de ese sector dentro de ese frente que está integrado entre otros por libres del sur”.

(Entrevista a Francisco Basualdo, 01/11/2013).

Imprevistamente, cuando menos se esperaba, se fisuró el efecto oclusivo; justamente fue el fallo de Suárez y su ratificación unánime por parte del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia los que fueron puestos en cuestión por la medida cautelar de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante la presentación del interventor de la Unión Cívica Radical.

Es así que cuando pocos días faltaban para los comicios generales, en una tarde calurosa, se anunció la noticia menos pensada. El 22 de octubre, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una medida cautelar por la que suspendió los comicios a gobernador del 27 de octubre. Al respecto, la edición de Clarín de pocos días después, expresaba:

“(...) El 22 de octubre, la Corte frenó el intento de Zamora de ir por un tercer mandato a pesar de que la Constitución no lo contempla. La medida cautelar fue solicitada por la UCR a nivel nacional y las elecciones debían realizarse el domingo pasado. A partir de ahí, se tejieron numerosas especulaciones en cuanto al futuro de Zamora. Uno de ellos era que, ante la negativa de la Corte, la fórmula sería encabezada por el actual vicegobernador Angel Hugo Niccolai, un radical de muy buena imagen en el electorado santiagueño (...)” (Clarín, 25/11/2013).

Ciertamente, la corte suprema daba respuesta a los abundantes planteos judiciales realizados contra la forzada interpretación de la Constitución del 2006, en la que, para evitar la perpetuación en el poder, se instituyó que: “El gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedidos recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período”; al mismo tiempo que los constituyentes, para impedir equívocos sumaron una cláusula adicional, la cláusula transitoria séptima, que decía: “El mandato del gobernador de la provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período.”

Ante este impedimento -y como consecuencia de un clima enrarecido con largas negociaciones, pujas, tensiones, lucha de sectores en las que intervinieron intendentes, diputados y sindicalistas peronistas, etcétera- en el Frente Cívico llegaron al acuerdo -que conmocionó a los santiagueños- de que Claudia Ledesma<sup>8</sup>, esposa de Zamora, integrara la nueva fórmula del FC en reemplazo de la fórmula impugnada. El periódico local informaba que la alianza del Frente Cívico estaba integrada por 15 partidos: Partido Federal, Bases Populares, Movimiento Justicia y Libertad, Compromiso Social, Partido de la Victoria, Acción Vecinal, Encuentro por el Progreso, Mopaso, Integración 2 de Abril, Social del Centro, Movimiento de las Provincias Unidas, Modejuso, Memoria y Participación, Principios de Acción Republicana, y Mocipro. También se anotaron como adherentes Nueva Alternativa y Kolina. Como mencionaba el periódico Clarín:

“(...) con un vice peronista podían “garantizar la gobernabilidad (...) el compañero de fórmula de Claudia será José Neder, actual ministro de Gobierno, de extracción peronista y que acompañó al radical K en sus dos gestiones como gobernador. Entre el martes y el miércoles, intendentes, diputados y dirigentes sindicales mantuvieron intensas reuniones en las que pidieron una fórmula consensuada. Y allí surgió el nombre de la esposa del gobernador Zamora. “Así se garantizaría el acuerdo radical peronista a través del cual Zamora llegó al gobierno”, señalaron los intendentes peronistas consultados por Clarín y ratificado por algunos diputados provinciales y dirigentes sindicales (...) “Conservaríamos los espacios que hemos conquistado los peronistas”, señalaron. En rigor, los peronistas no querían perder poder a manos de una fórmula que ellos calificaban como “de radicales” (Clarín, 25/11/2013).

“(...) Ayer, pasadas las 19, Zamora organizó un acto en el convocó a la UCR, el PJ y demás partidos que componen el Frente Cívico por Santiago. Criticó a la Corte Suprema de Justicia, que frenó su candidatura y las elecciones, por “tirar por la borda 150 años de jurisprudencia” y a los dirigentes opositores del radicalismo por propiciar “hasta la intervención” de la provincia. “No me importa la candidatura, sino la institucionalidad de Santiago del Estero”, dijo el gobernador y anunció su decisión de declinar su candidatura y dijo que convocó a elecciones para el 1 de diciembre porque la Corte “va a demorar” su decisión (...)” (Clarín, 25/11/2013).

En ese escenario, la oposición, muy reducida -porque mayoritariamente los partidos, sindicatos y movimientos sociales habían adherido al FC-, con escasas posibilidades de contar con espacios mediáticos y muy desbaratada internamente por las escasas posi-

8 Claudia Ledesma tiene 40 años, es abogada y escribana; de extracción y militancia radical durante su juventud en La Banda, su ciudad natal; fue electa en el 2003 como Defensora del Pueblo; en el 2005 terminó su mandato y se casó con Zamora, con quien tiene 3 hijos de 5, 3 y 2 años. Actualmente ejerce su actividad profesional al frente de un registro del automotor.

lidades de lograr un cargo, poco pudo hacer. Pese a que hubo voluntad e incluso, entusiasmo, según relataba un entrevistado, de conformar un frente electoral a fin de hacer frente a una maquinaria electoral como la del FC, que contaba con todos los recursos, dinero, prensa, poder simbólico, el poder del gobierno, etcétera. Con tal objetivo se reunieron varias veces para conformar una alternativa al FC en ocasión de las PASO y, como veremos, lo intentaron nuevamente más tarde.

Respecto de las dificultades de la oposición un alto referente de la misma, con mucha frustración, decía:

“no es solo culpa de ellos, es también de nosotros, no podemos organizarnos solo por egoísmos, por diferencias que podríamos zanjar y desde julio que no podemos (...) nos reunimos muchas veces...avanzamos en algunos aspectos, pero cuando llega la hora de los acuerdos en serio se quiebran las posibilidades por puro egoísmo (...)”.

(Entrevista a Mariano Campos, 01/09/2013)

Cuadro N° 3  
Resultados electorales a Gobernador y Vice Gobernador del 30 de noviembre de 2013

Electores hábiles		652.329	Mesas: 1.985
N° de lista	Agrupaciones políticas	Votos	%
15	Partido Autonomista	1684	0,36%
38	Partido Movimiento Socialista de los Trabajadores	6387	1,38%
61	Frente de Izquierda y de los Trabajadores	7649	1,65%
99	Partido Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados	1943	0,42%
205	Partido FE	7291	1,57%
501	Frente Progresista Cívico y Social	66777	14,38%
503	Frete Cívico por Santiago	300196	64,67%
504	Partido Movimiento Viable	51564	11,11%
505	Frente para la Victoria	20726	4,46%
	Votos afirmativos (en relación a los votos a alianzas)	464217	100,00%
	Votos afirmativos (en relación al ausentismo)		77,00
	Votos recurridos		0,2
	Votos en blanco	1.824	1,19
	Votos nulos		0,88

	Votantes Ausentes		23.00
<p>Nota:</p> <p>1. Partido Autonomista. Candidatos: Edda Tarchini y Miguel Torres Costilla                      Frente Cívico por Santiago: Partidos Federal, Movimiento Justicia Y Libertad, Mov. De Acción Vecinal, Compromiso Social, Movimiento Para La Acción Solidaria, Movimiento Cívico Progresista, Solidaria, Movimiento Cívico Progresista, Bases Populares y Una Nueva Alternativa. Candidatos: Claudia Ledesma de Zamora y José Neder</p> <p>2. Partido Movimiento Socialista de los Trabajadores. Candidatos: Roxana Trejo y Nicalás Diambra.</p> <p>3. Frente de Izquierda y de los Trabajadores. Candidatos: María Cristina Lobo y Franco A. Guidet.</p> <p>4. Movimiento Santiago Viable. Candidatos: Eduardo “Chabay ” Ruiz y José Farez Ruiz</p> <p>5. Partido Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados. Candidatos: Younes Ibrahim Bshier y Oscar Alberto Salvatierra</p> <p>6. Frente para la Victoria: Partidos Justicialista y Movimiento Viable. Izquierda por una Opción Socialista, integrada por la Izquierda Socialista y la adhesión del Partido Obrero. Condidados: Cesar Eusebio Iturre y Ana María Corradi.</p> <p>7. Partido Fe. Candidatos: René Eduardo Mustafá y Daniel Fernando Navarro</p> <p>8. Frente Progresista Cívico y Social: Unión Cívica Radical, Movimiento Libres Del Sur, Reformador Esperanza Para Todos y PRO y Fuerza Acción por la República. Candidatos: Emilio Rached y Teresita Pereyra</p>			

Fuente: elaboración propia sobre datos del Tribunal Electoral de Santiago del Estero. Dirección Nacional Electoral (escrutinio definitivo).

## A modo de conclusión

En el caso de las elecciones del año 2013, en Santiago del Estero se analiza la relación entre las elecciones y la justicia y en menor medida -o, en todo caso como una derivación de la estrategia política judicial- la vinculación entre las elecciones y el secreto.

Por otra parte visualizamos los escenarios que despliega el oficialismo. En este caso identificamos dos y su estudio constituye una caracterización interesante para analizar los procesos electorales en ámbitos provinciales -y de ellos la periodicidad y la representación-. En el primer escenario, marcamos que conocemos de antemano que el oficialismo se alzara con el triunfo, dicho escenario se dio en las elecciones PASO, como en las generales. Mientras que el segundo escenario ha sucedido tanto en las elecciones para elegir al senador nacional -en las PASO y las generales-: como también en las elec-

ciones a gobernador y lo que allí entró en controversia es el cumplimiento de la norma tal como está escrita, dando lugar desde el oficialismo a maniobras de diversa índole por acción de ciertos funcionarios -lo que pone en debate el principio republicano de la independencia- de todos o alguno de los poderes de la república.

Por otra parte, en orden a lo que venimos diciendo, presentamos algunas de las peculiaridades del proceso electoral de 2013 en el que se muestran ciertas maniobras típicas de los partidos políticos santiagueños. En el marco de esos y otros ardides a los que históricamente se ha recurrido en el espacio sub-nacional marginal santiagueño, lo que denominamos “efecto oclusivo” en relación a las acciones según las que, amparándose en el federalismo, impiden en lo posible la alternancia partidaria, sin violar la letra legal y poner límites a la “intromisión” desde fuera de la provincia. Para ello, las máximas autoridades provinciales, el gobierno, los miembros de los poderes republicanos y los sectores dominantes impiden la intervención externa y dirimen sus diferendos al interior provincial, convirtiendo la delimitación geográfica y jurisdiccional de la provincia en simples contornos de cristal. De ese modo el oficialismo evita responder a través de los órganos competentes a las impugnaciones o judicialización del nivel nacional y busca que se zañen en el provincial todo lo que sea atinente a sus manejos de la normativa electoral, tanto sea el calendario electoral, la periodicidad de los mandatos, la definición de las fuerzas políticas, la selección de candidatos, etcétera. Todo lo que permite explicar cómo los oficialismos han triunfado siempre desde la vuelta a la democracia, salvo luego de las primeras elecciones después de sendas intervenciones federales, sin violentar el esquema republicano. Sin embargo, en las elecciones de 2013 en la categoría a gobernador la Suprema Corte de Justicia de la Nación produjo fisuras -muy poco frecuentes- en lo que he denominado el efecto oclusivo.

Finalmente, los liderazgos en Santiago se construyen en base a puro poder político-gubernamental y político-territorial. Razón por la cual en el espacio político santiagueño parecía no haber lugar para políticos que tomen vuelo propio, ni en épocas de Juárez ni de Zamora.

Sin embargo, es por ahora notable que, a pesar de ello, Gerardo Montenegro parece demostrar que no hay continuos inmutables sino, también, períodos de crisis, de fin de ciclo, de alianzas que anulan identidades partidarias, etcétera y que, de ellas, pueden surgir diversas alternativas, como ya sucedió en Santiago en 1991, 2002 y 2013, tal como se relató en el trabajo. Así como también resaltar, que las crisis son frecuentes, aunque muchas veces sofocadas, mayoritariamente, en base a la coacción, puesto que hubo crisis de dimensiones similares en otras esferas de la gestión como también de magnitud más reducida que la que aquí exponemos en el plano electoral.

No pretendo aquí evaluar las crisis y mucho menos clasificarlas, en todo caso lo que pretendo es mostrar que en una provincia que tiende a mantener su esquema piramidal de funcionamiento con una cúpula gubernamental fuerte, tiene períodos en que el quiebre institucional desgasta el poder de quien lo ostenta y es posible -aunque infrecuente- la porosidad para el surgimiento de otros líderes. Tampoco es cuestión de hacer futurología ya que desconocemos a) el devenir del gobierno de Claudia Ledesma y José “Pichón” Neder, b) cómo continuará la carrera de Montenegro y, en definitiva,

cuáles son sus aspiraciones. Sin embargo, en el caso de Montenegro, es posible hablar de “carrera” porque combinó sectores diversos bajo su órbita. Montenegro, organizó una profusa y heterogénea red de asociaciones sindicales como Secretario Adjunto de la Confederación General de Trabajadores (CGT) y del gremio Unión del Personal Civil de la Nación (UCPN); desde su rol gremial incursionó en el ámbito de las actividades recreativas creando la sede social del gremio y en el campo de la salud la creación de la mutual AMA-UCPN. En el ámbito político había tenido experiencias menores en el gobierno de Juárez y con el FC ha sido concejal capitalino, en 2009 dejó su banca para asumir como diputado provincial y un año más tarde en 2010 fue precandidato a intendente por el FC, intendencia que quedó en manos de “Lito” Infante. En el espacio deportivo, es presidente de la Asociación Atlética Quimsa y dirigente del club de fútbol Unión Santiago.

## Anexo I: Fotografías



Figura 1: la boleta electoral del Frente Cívico para la elección a senadores muestra dos cuestiones: (a) el tema del color que distinguía a los candidatos del oficialismo del Frente Cívico y el Frente Popular en campaña. El color colorado del FC llevó como candidatos a quienes ya se despeñaban en dichos cargos y a Gerardo Zamora como candidato suplente (claro recurso por las dudas fracasara su candidatura a gobernador como de hecho sucedió y asumió como senador) y en verde la del Frente Popular que llevó como primer candidato a senador a Gerardo Montenegro, dicho frente solo tuvo candidato a senador.



Figuras 2 y 3: muestran un ejemplo del poderío de recursos económicos y simbólicos puesto que en la observación realizada en el domingo electoral se muestra la fotografía de Gerardo Montenegro en un cartel pegado en el vidrio de un vehículo de transporte de electores. En la otra fotografía pegada a la luneta trasera de un vehículo de transporte de electores, también se observa las fotografías de Gerardo Montenegro, con la dirigente Yuli Paladea que era candidata a diputada provincial.



Figura 4: imagen de los panelistas del Observatorio electoral organizado por el equipo Política y ciudadanía realizada en la Facultad de Humanidades de la UNSE en mayo del 2013



Figura 5: se observa en la gigantografía la imagen de los cuatro candidatas a senador con la fotografía de Zamora en el centro



## Bibliografía

Allub Lian 2008 “Coparticipación en Santiago del Estero: Un análisis a nivel provincial y municipal”, Publicación del Centro de Estudios e Investigación de Santiago del Estero (CEISE).

Balandier, Georges 1994 *El Poder en escenas* (España: Paidós)

Farrera Bravo, Gonzalo 2012 “La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada” en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Año 30, pp. 172 -203, julio- diciembre.

Giraud, Claude 2006 *Acerca del Secreto. Contribución a una sociología de la autoridad y del compromiso* (Buenos Aires: Biblos)

Luhmann, Niklas 1995 *Die Politik der Gesellschaft* (München: Suhrkamp)

Luhmann Niklas 2003 *El Derecho de la Sociedad* (México D.F.: Universidad Iberoamericana)

Picco, Ernesto 2013 “Los santiagueños y el Congreso de la Nación: Quiénes son y cómo piensan los que están, los que intentan quedarse, y los que quieren llegar” en *Revista Trazos*, agosto.

Saltalamacchia Homero y Silveti María Isabel 2009 “Movilización popular y régimen político en Santiago del Estero” en: Silveti, María Isabel (comp.) *El Protector Ilustre Y Su Régimen: Redes Políticas Y Protesta En El Ocaso Del Juarismo* (Santiago del Estero: CICYT/UNSE).

----- 2014 “Triunfo oficialista en patrimonialismos electivos: prácticas electorales y ciudadanas en estados subnacionales: el caso de Santiago del Estero, Argentina”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Sociología, Universidad Autónoma de Ensenada, México.

Silveti María Isabel. 2013 “Una fiesta de la democracia: estrategias partidarias y naturalización de las prácticas. Elecciones legislativas 2001” en Saltalamacchia H (ed.) *Cuadernos de Investigación/3. Política y Ciudadanía en Santiago del Estero* (Santiago del Estero: INDES/FHCSyS/UNSE)

----- 2014 “Entre artilugios y anomalías. Quebranto de los procesos electorales en Santiago del Estero- Argentina entre 1991 y 2013”, Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de La Asociación Mexicana de La Ciencia Política (AME-CIP), 11 de Septiembre, Toluca, México.

## Diarios, periódicos y revistas

Clarín 2013 (Buenos Aires) 25 de noviembre

Diario de Santiago 2013 (Santiago del Estero) 31 de octubre

Página/12 2008 (Buenos Aires) 17 de agosto

## Otras fuentes

Observatorio electoral (mayo 2013) organizado por el equipo “Política y ciudadanía” dirigido por Marisa Silveti y realizado en la Facultad de Humanidades de la UNSE.

Entrevistas en profundidad a dirigentes políticos y sindicales.

Observación participante en actos políticos, caravanas, actos de cierre de campaña y acto comicial.

# LA CUESTIÓN SOCIOAMBIENTAL EN ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON LA REPRESENTACIÓN ELECTORAL: EL CASO DE LA RIOJA EN LAS ELECCIONES 2013

Andrea Pereyra Barreyro\*

## Introducción

A lo largo de las siguientes páginas procuraremos desarrollar dos ideas centrales. La primera de ellas parte de una breve reconstrucción de la cuestión socioambiental en la Argentina a nivel de las instituciones estatales, asociaciones de la sociedad civil y fenómenos de protestas sociales, con el objetivo de dar cuenta de su aparición como cuestión público-política. En este punto, apuntaremos dos observaciones. Por un lado, que la cuestión socioambiental ha cobrado progresivamente mayor relevancia en la escena social y política de nuestro país. Si bien a primera vista puede parecer excesivo hablar de un proceso de “ambientalización” (Leite Lopes, 2006), es claro que cierto lenguaje de valoración y protección del medio ambiente ha logrado consolidar tal legitimidad que se ha convertido en un eje articulador en la discursividad de diversos actores (tanto económicos, como sociales y políticos). Por otro lado, que en la instalación de la temática como cuestión pública tienen un gran peso los fenómenos de conflictos socioambientales, es decir, el surgimiento de fenómenos de protestas de colectivos ciudadanos que se despliegan con el objetivo central de rechazar la ejecución de proyectos económico-productivos de diversa índole<sup>1</sup> acordados y aprobados por gobiernos nacionales, provinciales y/o municipales. Ese rechazo, que en la gran mayoría de los casos es radical y absoluto, se deriva de la denuncia hacia los supuestos impactos ambientales que dicha actividad causaría en sus localidades y forma de vida.

---

\* Doctoranda en Ciencias Sociales y docente de Teoría Política Contemporánea (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). Miembro del equipo de investigación “Las nuevas formas políticas”, Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires).

1 Podemos mencionar actividades extractivas, explotaciones petroleras y gasíferas, afectación de biodiversidad y paisaje natural, deforestación y destrucción de bosques nativos, expansión de la frontera agropecuaria, uso de pesticidas y sustancias tóxicas en la agricultura, entre otras.

A partir de la segunda línea de análisis observaremos la presencia de la cuestión socioambiental en el escenario de las elecciones legislativas de 2013 en Argentina, utilizando como caso a la provincia de La Rioja. Al respecto, la hipótesis que esgrimiremos se relaciona directamente con la primera y apunta a que su instalación en el escenario electoral traduce la forma de conflicto en formato de eje de diferenciación oficialismo-oposición en aquellos distritos en los que existen conflictos socioambientales de significativa visibilidad.

En tercer lugar, situaremos el eje de nuestra mirada sobre las asambleas ciudadanas que protagonizan los conflictos socioambientales para caracterizarlas brevemente y analizar el impacto de la lógica electoral. De esta manera, a partir de los ejes mencionados, nos preguntaremos qué nos dice la emergencia de conflictos socioambientales acerca de la transformación de la representación política en las democracias contemporáneas. Adelantándonos sobre nuestros pasos, podemos señalar que la multiplicación de movimientos y protestas de colectivos de “autoconvocados” con demandas de autonomía y de autorepresentación no implica la disputa del monopolio de la representación de principio electoral. La legitimidad de la faceta representativa-electoral en las democracias contemporáneas no es puesta en cuestión, aunque sí resulta insuficiente. Y esto se cristaliza en el surgimiento de otros tipos de representación política que coexiste con la de origen institucional-electoral.

Para desplegar este planteo, estructuraremos el artículo en tres secciones abocando cada una al tratamiento de uno de los tres ejes e hipótesis propuestos. En la primera, presentaremos la cuestión de la aparición y desarrollo de la cuestión socioambiental en Argentina, rastreando su despliegue en términos de instituciones estatales y normativa jurídica, de las organizaciones no gubernamentales y finalmente, de los conflictos que resultaron clave para la instalación de la temática a nivel nacional. En la segunda analizaremos cómo se presenta la temática socioambiental en el escenario electoral del caso seleccionado, centrándonos en la oferta electoral (la conformación de alianzas, frentes, los criterios con que se confeccionan las listas, la relación entre la oferta en el nivel nacional y local); las campañas electorales (las estrategias de diferenciación, la apelación o posicionamientos respecto de los conflictos socioambientales, los actores políticos y sociales que las llevan adelante y su relación con los líderes y candidatos); los resultados y una propuesta de interpretación. Finalmente, en la última sección y a modo de cierre, buscaremos plantear interrogantes acerca de la vinculación de los fenómenos desarrollados en los dos primeros apartados y la transformación de la representación política en las democracias contemporáneas. En cierta forma, toda forma de protesta social en tanto expresión de la ciudadanía en forma no institucionalizada, expresa el carácter incompleto de la representación electoral porque manifiesta lo excluido por ella, lo que excede al voto. Los conflictos socioambientales constituyen un caso específico de experiencias de nuevas formas no electorales de expresión/participación/aparición ciudadana (aunque no por ello no vinculadas al ámbito de la representación electoral) en espacios y momentos no institucionalizados.

## La cuestión socioambiental en Argentina: instituciones, leyes y conflictos

En el ámbito institucional estatal, la cuestión socioambiental en Argentina ha recorrido un sinuoso camino desde su tímida aparición a comienzos de la década de los setenta, simultánea a su emergencia en el escenario internacional. Ya desde su exilio, en 1972 Juan Domingo Perón había emitido un mensaje titulado “Mensaje a los pueblos y los gobiernos del mundo” en el que alertaba acerca de la contaminación del ambiente y la necesidad de emprender acciones a nivel global<sup>2</sup>. Al ganar las elecciones crea la primera secretaría ambiental, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH)<sup>3</sup>. A partir de este momento y atravesando tanto gobiernos democráticos como dictatoriales, las agencias ambientales nacionales pasaron a un plano de relevancia mínima o nula. Aunque no podemos desarrollar aquí un análisis pormenorizado del derrotero de las instituciones estatales que a nivel nacional se ocuparon de la temática, es posible señalar dos momentos de inflexión en un escenario que se caracteriza por la dispersión de sus funciones y la escasez de recursos.

El primero de ellos transcurre en la década de los noventa, a partir de la tristemente célebre gestión de María Julia Alsogaray<sup>4</sup>, cuando la SRNAH (órgano directamente dependiente de presidencia) obtuvo cierto peso tanto a nivel de la visibilización ante la opinión pública como a nivel de recursos disponibles y estructura organizacional<sup>5</sup>. Ciertamente no puede decirse que la temática ambiental estuviera instalada en la escena pública, sino que su incorporación en el organigrama estatal obedecía más probablemente a esfuerzos de adecuación a requisitos de organismos internacionales durante la antesala de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro organizada por la ONU a mediados de 1992. A partir de ese momento, la significación del cuidado del medioambiente pasó a articularse directamente con la idea de “desarrollo sustentable”, definido como aquel “que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Declaración Río, 1992). El segundo

---

2 “Creemos que ha llegado la hora en que todos los pueblos y gobiernos del mundo cobren conciencia de la marcha suicida que la humanidad ha emprendido a través de la contaminación del medio ambiente y la biosfera, la dilapidación de los recursos naturales, el crecimiento sin freno de la población y la sobrestimación de la tecnología, y la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha, a través de una acción mancomunada internacional”. Texto completo disponible en: <http://miradaverde.files.wordpress.com/2012/10/doc-juan-domingo-peron-mensaje-ambiental-a-los-pueblos-y-gobe280a6.pdf>

3 Esto sucedió a la par de la creación de las primeras agencias ambientales de las potencias occidentales: Secretary of State for the Environment (Gran Bretaña, 1970); Environmental Protection Agency (Estados Unidos, 1970); Protection de la nature et de l'Environnement (Francia, 1971), etc.

4 Aunque la visibilización de la política ambiental estuvo más vinculada a escándalos y denuncias de malversación de fondos y corrupción (La Nación, 31/08/199, 20/11/199, 07/03/2000); (Página/12, 19/02/2000, 08/08/2000).

5 No mencionamos la política ambiental durante la presidencia de Raúl Alfonsín porque en ese período las competencias de la SRNAH fueron distribuidas y dispersadas en diversos ministerios, lo que da cuenta de la inestabilidad de los órganos ambientales y de sus competencias. Recién en 1987 se crea la Subsecretaría de Política Ambiental, aunque a nivel nacional nunca existió un marco legal (Gutiérrez e Isuani, 2013).

punto de inflexión fue la incorporación del artículo 41 en la Constitución Nacional, que instituyó el derecho a “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas que satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”<sup>6</sup>. Como puede observarse, dicho artículo también se corresponde con el paradigma de la sustentabilidad, aunque -a pesar de esta legislación novedosa- entre 1994 y 2001 no se sancionaron leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Desde el 2002 hasta la actualidad fueron aprobadas nueve de ellas<sup>7</sup>, siendo sancionadas las dos últimas (relativas a la preservación de bosques nativos y glaciares) en el marco de un intenso debate público (Gutiérrez e Isuani, 2013).

Por otro lado, a partir de la reapertura democrática se multiplicaron los organismos y asociaciones de la sociedad civil vinculadas a temas de protección ambiental. Esto es lo que suele llamarse “ambientalismo civil” o “ambientalismo no estatal” (Reboratti, 2007) e incluye a organizaciones no gubernamentales profesionales, tanto nacionales como internacionales. En nuestro país, los dos organismos locales de mayor peso son la Fundación Vida Silvestre (FVS) y la Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), aunque se caracterizan por tener objetivos estrechos: la primera se centra en la protección de especies en peligro de extinción y la segunda se dedica a la legislación ambiental. Sumado a estas, el organismo que quizás tenga mayor peso y lugar en el escenario público es la oficina local de Greenpeace, reconocida mundialmente por realizar actividades de gran repercusión público-mediática. Resulta muy complejo analizar el peso real de las acciones de este organismo en el desarrollo de problemáticas ambientales; sin embargo, podemos observar que padece serias dificultades a la hora de relacionarse con grupos sociales, asambleas y protestas socioambientales locales, así como con comunidades indígenas. Sus campañas buscan llamar la atención de los medios masivos de comunicación sobre problemáticas de índole general y no suelen vincularse a la solución de conflictos concretos<sup>8</sup>.

En base a lo dicho hasta el momento, es factible aventurar que “no han sido las reformas propias del campo institucional de la política pública las que han desencadenado este proceso progresivo de protagonismo político de las demandas ambientales”

6 De esta manera, corresponde a la Nación dictar normas que actúen como presupuestos mínimos y a las provincias su ejecución y el dictado de normas complementarias. A este artículo se suma una serie de derechos derivados tales como el derecho a la educación y a la información ambiental, derecho a la reparación, al amparo, etc.

7 Ley 25675/02, Ley General del Ambiente; Ley 25612/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales; Ley 25670/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB; Ley 25688/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas; Ley 25831/03, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental; Ley 25916/04, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios; Ley 26331/08, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26562/09, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las actividades de Quema; Ley 26639/10, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial. Durante la presidencia de Duhalde se convirtieron en ley varios proyectos que ya contaban con media sanción.

8 Sus actividades varían entre la realización de campañas protagonizadas por personas públicamente conocidas (como provenientes de la industria del entretenimiento o de los deportes) y la organización de acciones con contenido sorpresivo y performativo, como un desfile de sus miembros disfrazados de osos, o la teatralización de la escena de un crimen (de bosques), entre otras.

(Merlinsky, 2013:22). En este sentido, consideramos que para comprender cabalmente la instalación de la temática ambiental como cuestión pública debemos remontarnos a dos experiencias de formas de expresión social con formatos y herramientas distintas y que en los últimos quince años comenzaron a multiplicarse en todo el país. Esas experiencias que algunos denominan “ambientalismo social” suponen la conformación de “asambleas de vecinos, asambleas ciudadanas o figuras similares para posicionarse contra la minería a cielo abierto, el uso de glifosato u otros problemas” (Gutiérrez e Isuani, 2013: 324): por un lado, el caso del proyecto de minería en la modalidad denominada a cielo abierto en la localidad de Esquel (Chubut) y por otro lado, la instalación de las plantas de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos (vecina de la localidad argentina de Gualeguaychú).

La primera de estas dos experiencias constituyó el primer caso visible a nivel nacional de movilizaciones sociales en rechazo a la minería a cielo abierto y enfrentó a gran parte de la población local con la empresa minera canadiense Meridian Gold, siendo este “el primer conflicto que lleva a la agenda política nacional la discusión en torno de la minería” (Walter, 2008). Estas movilizaciones fueron influenciadas en gran medida por una experiencia similar en Tambogrande (Perú), en donde se había logrado frenar la ejecución de un proyecto minero ese mismo año. La Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel logró que en marzo del 2003 se llamara a un plebiscito para decidir acerca de la explotación de parte del Cordón Esquel por parte de la empresa Minera El Desquite (asociada a Meridian Gold Corp.). Dicho plebiscito arrojó resultados casi tan contundentes como en el caso peruano: casi el 81% de la población rechazó la instalación de la empresa minera y a pesar del carácter no vinculante del mecanismo institucional, posibilitó la sanción de una ordenanza que declaró a Esquel “Municipio no tóxico y ambientalmente sustentable” (Ordenanza 33/03) e influyó en la ley que prohibió la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro para la actividad minera en todo el territorio provincial (Ley Provincial 5001). Si bien existieron otros casos de visibilización de la potencialidad del impacto ambiental de la megaminería -como en el caso de Minera Alumbra-, Esquel fue el primer caso en el que una asamblea ciudadana local había logrado acceder a la herramienta de la consulta y con ello la obstrucción de un proyecto económico impulsado por autoridades provinciales. “Desde esa fecha hasta el presente, el movimiento de Esquel ha sido un antecedente de otras movilizaciones en contra de la minería a cielo abierto, jugando un rol clave en la formación de redes nacionales y como antecedente de la constitución de la Unión de Asambleas Ciudadanas en Argentina” (Merlinsky, 2013).

La segunda experiencia, probablemente más conocida por el lector, tuvo lugar en la ciudad de Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos), donde desde 2003 se gestó una lucha social en rechazo a la instalación de fábricas de pasta de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos sobre las aguas del Río Uruguay (que comunicaba a ambas ciudades entre sí). En 2005, los vecinos de Gualeguaychú crearon la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (en adelante, ACAG) y a fines de ese año comenzaron a realizar cortes (en un principio temporarios, luego de mayor duración) en la ruta de acceso al puente General San Martín. Si bien resulta imposible aquí desarrollar un

análisis acabado de este fenómeno tan complejo y que ha suscitado interesantes reflexiones en los últimos años<sup>9</sup>, diremos brevemente que alcanzó grados de mediatización y de centralidad en la agenda política (nacional e internacional) nunca antes vistos para problemáticas socioambientales. Al punto tal que funcionarios de alto rango definían el conflicto como una “cuestión nacional”<sup>10</sup>. Sin embargo, la relación entre representantes o funcionarios y la ACAG estuvo constantemente signada por la desconfianza, la exigencia de autonomía y las demandas no negociables<sup>11</sup> de la asamblea local. A nivel institucional y en el marco de este conflicto, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) pasó a la órbita de Jefatura de Ministros (a mediados de 2003 había sido incorporada al Ministerio de Salud), se ampliaron sus recursos e instalaciones (junto con una nueva estructura organizativa).

Entonces, a la hora de abordar la instalación de la cuestión socioambiental en Argentina es preciso desdoblarse nuestro argumento. Por un lado, en tanto cuestión pública, si bien no constituye un clivaje central en la configuración de identificaciones políticas en la actualidad argentina, ha progresivamente adquirido un nivel relevante de conocimiento público y de legitimidad en la opinión pública. En este sentido, podemos decir que la instalación de la temática ambiental como una nueva cuestión pública se entiende como la entrada del ambientalismo en la esfera pública y la politización de un nuevo valor (Palermo y Reboratti, 2007). Sumado a esto, como señalamos en páginas anteriores, si bien existe un problema en torno a la aplicación y control de la legislación ambiental, desde el Estado la temática está presente en programas educativos, en el ámbito jurídico-legal nacional y subnacional, y en términos de políticas de gestión ambiental, de manera tal que “si bien no puede decirse que la cuestión ambiental sea hoy día una prioridad de primer orden, es innegable que tiene una fuerte presencia en el debate público (tal como se expresa, por ejemplo, en los medios de comunicación) y que constituye una preocupación generalizada entre actores estatales y sociales” (Gutiérrez e Isuani, 2013: 325).

Por otro lado, en torno a su instalación como cuestión privada dentro del ámbito económico-comercial podemos remitirnos a su presencia en el campo de la Responsabilidad Social Empresaria, ya sea en la fabricación misma de los diferentes productos como en el tratamiento de las externalidades negativas (procesos de producción, materiales, reciclaje por parte de las propias empresas, tratamiento de residuos industriales, entre otros). Esto no alude a una concientización ambiental en el sector empresario (ni a nivel social, como desarrollaremos en breve), sino que más allá de la intencionalidad

9 Véase Delamata, (2007, 2009); Merlinsky, (2013); Palermo y Reboratti, (2007); Giarracca y Petz, (2007); entre otros.

10 En palabras del entonces presidente Néstor Kirchner: “A pesar de los intereses que se mueven cuando dije que las papeleras eran causa nacional, sé que estaba cumpliendo con la Patria y con el pueblo”. Versión completa en: [http://www.casarsosada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18642&catid=28:discursos-ant](http://www.casarsosada.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=18642&catid=28:discursos-ant)

11 Como señalan Carlos Reboratti y Vicente Palermo (2007), la posición de la asamblea se mantuvo ineludible: la gestión y control conjunto de ambos países (propuesta por el gobierno uruguayo) nunca fue una opción para la ACAG. La consigna esgrimida era “No a las papeleras”, es decir, su inmediata relocalización.



(ya sea eficiencia, reducción de costos, marketing, imagen positiva, etcétera), la omnipresencia de la cuestión ambiental refleja, en términos generales, la legitimidad de la temática. Podemos mencionar diversos ejemplos que varían desde el nivel micro de las prácticas cotidianas<sup>12</sup> hasta un nivel más general como la organización de talleres de educación ambiental en empresas, ámbitos educativos públicos y organismos de la sociedad civil.

De esta manera, a partir de lo desarrollado hasta el momento podemos señalar que cierto lenguaje de valoración del medio ambiente ha logrado tal legitimidad -aunque significado y resignificado de diversos modos por parte de diferentes actores-, que resulta lícito hablar de la expansión de una retórica ambiental en diversos ámbitos de la vida contemporánea. José Sergio Leite Lopes (2006) se refiere a esta situación como un “proceso de ambientalización” buscando dar cuenta de la internalización de las diferentes facetas de la “cuestión del medio ambiente”, que implicaría cinco factores: crecimiento de la importancia de la esfera institucional dedicada al medioambiente entre la década de 1970 y el final del siglo XX; los conflictos sociales a nivel local y sus efectos en la interiorización de nuevas prácticas; la educación ambiental como nuevo código de conducta individual y colectiva; la cuestión de la participación; y finalmente, la cuestión ambiental como nueva fuente de legitimidad y de argumentación en los conflictos.

En definitiva, la idea de cuidado del medioambiente se impone como un elemento de argumentación, de disputa y de negociación entre grupos sociales, sectores del Estado y empresas. Sin embargo, es pertinente aclarar, siguiendo a Angela Alonso y Valeriano Costa (2002), que no pretendemos reducir la cuestión ambiental a una progresiva adhesión de los actores a “valores ambientalistas”. No aludimos a una supuesta conciencia ambiental que se esparciría continua y homogéneamente en el espacio público, ni pretendemos afirmar que de ciertos valores comunes compartidos emergería el consenso en torno a los ideales de desarrollo sustentable. Este es el alegato de las perspectivas que los autores mencionados denominan “enfoques valorativos”, que establecen una relación lineal entre democracia y la expansión de valores ambientales que se irían extendiendo. Dichas visiones reducen el conflicto hasta hacerlo casi inexistente, en función de un supuesto consenso espontáneamente generado. Sólo existirían como conflictos de valores que, por definición, son transitorios: los actores tenderían a adherirse a prácticas sustentables consensuadas

Lejos de estas visiones, desde la perspectiva adoptada en este artículo, la progresiva expansión de un lenguaje valorativo del medioambiente y la multiplicación de fenómenos de conflictos socioambientales da cuenta de la disputa que se establece entre los diferentes actores por la significación de lo que es ambientalmente aceptable o legítimo y de su vinculación con las transformaciones contemporáneas de la representación política. En palabras de Gabriela Merlinsky, “la cuestión ambiental había dejado de ser un tema intrascendente en el espacio público. En estrecha relación con la valorización

---

12 Para mencionar algunos: la producción con plástico más adecuado para el reciclaje, la utilización de botellas de vidrio, las famosas “ecobolsas”, los productos “eco” orgánicos e inorgánicos, entre otras prácticas.

creciente de los espacios territoriales, la defensa de los recursos naturales, y expresada en términos del derecho de las comunidades a defender sus modos de vida, la cuestión se había incorporado progresivamente” (2013: 24-25).

Pero esto nos lleva a una segunda observación, que surge de la pregunta acerca de cómo se presenta o se instala la temática. Tal como mencionamos, la mayor visibilización de las temáticas socioambientales se vincula directamente con la publicidad y mediatización de conflictos en los que los pobladores de distintas localidades se movilizan en colectivos autoconvocados autónomos con el objetivo de bloquear proyectos institucionales que consideran ambientalmente destructivos para sus regiones<sup>13</sup>. Por esta razón, diremos que la cuestión ambiental se instala en Argentina principalmente bajo un formato contencioso: son los conflictos socioambientales sus principales vectores, y las protestas y movilizaciones ciudadanas sus expresiones cardinales. Esto es lo que se denomina “ambientalismo social”, “ambientalismo espontáneo”<sup>14</sup> o movimientos de base (Reboratti, 2007). Así, uniendo estas dos ideas, diremos que el lugar de la cuestión socioambiental en la agenda nacional ha crecido de manera progresiva en los últimos quince años principalmente a partir de la multiplicación de conflictos socioambientales.

A continuación, analizaremos el caso de las elecciones legislativas llevadas a cabo en agosto (primarias) y octubre de 2013 enfocándonos en el escenario que se configuró en la provincia de La Rioja para observar la vinculación del proceso electoral con la cuestión socioambiental.

## La cuestión socioambiental en el escenario riojano en las elecciones 2013

Preguntarse por la articulación de la temática socioambiental en un escenario electoral provincial no implica afirmar que este sea un clivaje central. Como ya mencionamos, tal cuestión no constituye uno de los ejes principales alrededor de los cuales se construyen identificaciones políticas en nuestro país. Sin embargo, la observación de su instalación a partir del surgimiento y multiplicación de conflictos socioambientales nos permite preguntarnos cómo aparece la cuestión en un escenario electoral de una provincia que ha experimentado conflictos de este tipo que adquirieron gran repercusión no sólo a nivel provincial sino también nacional. En otras palabras, “(...) la cuestión ambiental ha pasado a formar parte de la construcción de las percepciones, pensamientos y acciones de diferentes actores sociales, organizaciones, colectivos, y redes ciudadanas

13 En líneas generales, hay tres momentos en los que los rechazos suelen gestarse: antes de la puesta en marcha del emprendimiento; cuando los emprendimientos están en funcionamiento (como el caso de Minera La Alumbrera en Catamarca); tras el cierre del emprendimiento en función de los pasivos ambientales generados o por el impacto de su suspensión tiene a nivel socioeconómico (Delamata, 2009b). En este trabajo nos referimos al primer caso ya que a ese formato responden mayormente los conflictos en Argentina.

14 Diferenciado del ambientalismo estatal y del no estatal pero institucionalizado, “la característica de espontaneidad y autogeneración fue muy importante para crear una imagen de honestidad y legitimidad hacia un público generalmente descreído de las organizaciones políticas” (Reboratti, 2007: 143-144).

en la Argentina” (Merlinsky, 2013: 54) y resulta relevante pensar qué lugar ocupa en un escenario electoral porque las elecciones constituyen períodos de gran intensidad política: en ellas se configuran escenarios de carácter deliberativo<sup>15</sup> a partir de ciertos principios de diferenciación, por lo que constituye un acontecimiento político central para comprender la configuración del lazo representativo entre los candidatos y los ciudadanos.

Pero, ¿por qué La Rioja? En principio la selección de un caso en todo el país era necesaria, en términos estratégicos, en función de poder tratar la problemática de forma sintética, pero también se sustenta sobre el hecho de que la temática ambiental se presenta en diversos grados de intensidad. Si bien hay conflictos socioambientales a lo largo de todo el país, sólo algunos de ellos lograron su instalación en el espacio público como un tema de relevancia. Precisamente, La Rioja es una de las provincias en donde ciertos conflictos ambientales han logrado una visibilidad pública a nivel provincial e incluso nacional.

Dentro de la conflictividad socioambiental provincial destaca la extensión de uno de los tipos de conflicto socioambiental más expandido en todo el país: las protestas contra la megaminería o minería a cielo abierto. A su vez, dentro de este tipo de conflictividad se observa la centralidad de un caso en particular: las protestas generadas en torno a la explotación del cerro de Famatina (en las localidades de Famatina y Chilcito), que se mantienen activas desde 2007 y si bien no lograron la realización de la convocatoria popular sí consiguieron la retirada de tres empresas mineras por falta de “licencia social” (en el último caso, la disolución del contrato de exploración y futura explotación en julio de 2013). La dinámica y modalidad de estas asambleas tuvieron un gran impacto en las asambleas de todo el país, al punto de que suelen referirse al “modelo Famatina” para describir la dinámica de presencia en el espacio público y las diferentes acciones de protesta. En segundo lugar, a partir de nuestro análisis observamos que éste es el conflicto que más presencia ha tenido en las campañas, discursos y proclamaciones intra y extra partidarias de la provincia en torno a las mencionadas elecciones legislativas<sup>16</sup>.

---

15 Sin poder desarrollar demasiado este punto diremos, en palabras de Martín Plot (1998), que un escenario deliberativo es un tipo de espacio y tiempo públicos al que nos podemos referir cuando un evento interpela a un sujeto o comunidad política a generar un debate acerca de sí mismo.

16 El conflicto puede resumirse de la siguiente forma. Las explotaciones de oro y plata del cordón montañoso de Famatina datan de épocas precolombinas, en tiempos coloniales por los españoles y hacia fines del siglo XIX y principios del XX por capital inglés hasta 1926, cuando fueron cerradas. El conflicto afecta a dos localidades que comparten la base del Famatina así como su valle, por lo que en ambas regiones comenzaron a gestarse desde 2006 asambleas ciudadanas ante los acuerdos de realización de cateos y exploraciones entre el gobierno provincial y la empresa Barrick Gold. Desde su gestación las asambleas han rechazado en forma absoluta la instalación de la actividad minera. De esta manera, desde el 2007 las asambleas organizaron sucesivos cortes de ruta y cruces de rutas hasta que finalmente establecieron un corte permanente de acceso en Peñas Negras, bloqueando el camino hacia el campamento que había instalado la empresa. En abril de 2007 se realizó juicio político al gobernador Angel Maza y poco después de asumir el vicegobernador Luis Beder Herrera, con un discurso extremadamente afín a las primeras protestas ambientales, sancionó una ley que prohibía la minería a cielo abierto con utilización de cianuro en todo el territorio provincial (Ley Provincial 8.137), junto con una ley que dictaminaba el llamado a consulta popular en las dos localidades afectadas (Ley Provincial 8.138) y una tercera

En términos generales, las protestas socioambientales relacionadas a la megaminería o minería a cielo abierto se despliegan con el objetivo central de no permitir la ejecución de dichos proyectos, acordados por gobiernos provinciales o municipales, que son concebidos como “cómplices” de las empresas mineras. Pero la desconfianza y las exigencias de autonomía de estos movimientos se extienden no sólo hacia los gobiernos y las empresas (en ambos casos, denunciando constantemente los intentos de cooptación) sino también hacia organizaciones políticas, partidarias (e incluso judiciales) de diversa índole, apelando discursivamente a la condición de “ciudadanos con derechos” tanto en defensa de sus localidades y de los recursos naturales que hacen a sus hábitats (en especial el agua), como en el derecho de autodeterminación de un modelo económico<sup>17</sup>.

A continuación describiremos el escenario electoral local desde tres dimensiones o niveles: en primer lugar, la oferta electoral; en segundo lugar, la campaña; y finalmente, los resultados. En función de lo señalado hasta el momento, buscaremos dar cuenta de la forma como aparece y se configura la cuestión socioambiental y especialmente los conflictos de índole ambiental previamente mencionados. En cuarto lugar, apuntaremos algunos argumentos en sentido inverso: si resulta relevante analizar la incidencia de la cuestión socioambiental en el escenario electoral, también lo es el abordar el impacto de las elecciones al interior de los propios conflictos.

## Conformación de frentes y listas

En primer lugar es necesario mencionar que si bien existen otras fuerzas políticas compitiendo en estas elecciones, las dos alianzas principales suman más del 81% de los votos de las primarias (más del 93% en las generales realizadas en octubre), por eso el análisis se concentrará principalmente en estas dos fuerzas. En término de los cargos que se ponen en juego en estas elecciones a nivel provincial, se renuevan dos bancas para diputados nacionales<sup>18</sup> y dieciocho bancas de diputados provinciales que corresponden a siete distritos, siendo el más importante (por su densidad poblacional, su peso electoral ya que renueva ocho bancas) el de Capital.

Por un lado, el Frente para la Victoria (en adelante, FPV); una alianza heterogénea que aparece en 2003<sup>19</sup> y que a nivel local nuclea al Partido Justicialista (en adelante,

---

que preveía una investigación. Un año después (julio de 2008), el gobernador derogó las dos primeras leyes y firmó un convenio con la minera canadiense Osisko Mining Corporation.

17 Dicha modalidad de actividad extractiva resulta a corto plazo incompatible con el desarrollo de actividades locales que en general se vinculan al turismo, la agricultura y la ganadería a pequeña escala.

18 Los diputados salientes son el propio J.C. Martínez, elegido en 2009 por la UCR, y Jorge Yoma, electo en 2009 por el Frente Justicialista del Pueblo (justicialismo kirchnerista) aunque posteriormente se alejó de dicha fuerza hasta posicionarse como acérrimo opositor. Ambos buscan la reelección: Martínez, como ya mencionamos, dentro de FCR y Yoma bajo el Frente Nuevo Pacto Federal.

19 Si bien en 2003 cosechó magros resultados, desde entonces ha logrado nuclear el apoyo del peronismo riojano. Esto puede observarse en términos de caudal electoral: en 2003 obtiene 6,25% para su fórmula presidencial y para cargos legislativos nacionales y provinciales no presenta lista propia; en 2005 se presenta con el Partido de la Victoria obteniendo el 51,52% para senadores nacionales y 55,35% para diputados nacionales (aunque todavía el PJ presentaba una lista propia); en 2007 obtuvo el 45,67% en su

PJ), Partido de la Victoria, Kolina, Frente del Pueblo y Partido Lealtad y Dignidad). Su cabeza de la lista fue la actual Ministra de Desarrollo Social de la provincia, Teresa Madera; y en segundo lugar, Felipe Álvarez (Ministro Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos).

Por otro lado, un frente relativamente nuevo<sup>20</sup> (conformado en estas elecciones) en el que participan la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR), la Coalición Cívica-ARI (en adelante, CC-ARI), residuos del peronismo no bederista (es decir, no pertenecientes a las filas del actual gobernador y presidente del PJ riojano) y sectores del socialismo, bajo el nombre de “Fuerza Cívica Riojana” (en adelante, FCR). Esta fuerza llevó como primer candidato al diputado nacional radical Julio César Martínez, que buscaba renovar su banca. La segunda figura de la lista era el actual intendente de Famatina, Ismael Bordagaray, quien a pesar de no ser un candidato titular sino primer suplente ocupó el segundo lugar en términos de presencia en actos de campaña, afiches y propagandas electorales, etcétera. La popularidad que el intendente ha ganado en los últimos años por su apoyo a las protestas contra la megaminería en su localidad y su postura de abierta confrontación<sup>21</sup> con el gobernador L. Beder Herrera (de cuyo frente político formaba parte antes del conflicto y bajo el cual fue electo intendente), se reflejó en el protagonismo que ha tenido en la campaña electoral, figurando su foto incluso en la boleta electoral a la par de la de J. C. Martínez (como puede observarse en la imagen 1) y participando como segunda voz en cada acto de campaña<sup>22</sup>.

Meses antes de las primarias realizadas en agosto se conocían encuestas que dictaminaban la primera derrota del justicialismo en la provincia desde el retorno de la democracia. Probablemente como respuesta a un escenario que se preveía desfavorable, por el lado del FPV se observó una proliferación de colectoras de diputados provinciales (que irían anexadas a la boleta de cargos nacionales)<sup>23</sup>, presuntamente con el objetivo

---

fórmula presidencial y el 72,88% para diputados nacionales, bajo alianza con el justicialismo riojano (se presentaron como Frente del Pueblo Riojano); en 2009 se presenta como Frente Justicialista del Pueblo y cosecha el 53,57% para diputados nacionales; y finalmente, en 2011 para cargo presidencial obtiene el 51,28%, el 38,33% y el 33,82% para diputados y senadores nacionales respectivamente (el peronismo menemista fue su más cercano competidor, aunque luego aliado, y obtuvo el segundo lugar en las categorías legislativas).

20 Digo “relativamente” porque sus principales líderes políticos eran protagonistas de la escena política local a pesar de presentarse como miembros de fuerzas político-partidarias distintas. El caso más significativo es de la cabeza de lista J. C. Martínez, que si bien pertenece orgánicamente a la UCR se presentó a varias elecciones en alianzas, bajo el Frente Cívico y Social. En términos del lugar del radicalismo en la provincia, desde el retorno de la democracia en el país observamos que se ubica en un segundo puesto histórico (ya sea por sí solo o en alianzas) hasta las elecciones de 2003. Sin embargo, la distancia que lo separa del PJ ha ido acrecentándose desde 1983; situación que comenzó a cambiar en las elecciones legislativas, para las que comenzó a presentarse bajo alianzas desde 1997. Asimismo, la CC-ARI también presentó candidatas en elecciones anteriores bajo su propio rótulo o con el nombre de Frente Cívico Riojano, obteniendo en general resultados poco relevantes.

21 El alejamiento y posterior enfrentamiento entre ambas figuras en torno a la problemática ambiental local también ha derivado en constantes denuncias de desfinanciamiento por parte de la provincia.

22 El intendente de Famatina ha adoptado el discurso de las asambleas y se presenta en todas las actividades que éstas organicen. Esto no significa que su presencia no genere tensiones al interior de estos colectivos. Desarrollaremos más profundamente este punto más adelante.

23 Sólo en el departamento Capital había veinte colectoras, mientras que en cada uno los departamen-

de arrastrar votos hacia los candidatos nacionales. También resulta interesante que el primer suplente de la lista sea el intendente del departamento Chilcecito Lázaro Fonzalida, quien ha mantenido una postura alineada con el gobernador en torno al conflicto socioambiental relativo al Famatina, es decir, apoyando la ejecución del proyecto minero.

Dentro de la alianza FCR se presenta varias listas de candidatos para diputados provinciales en cada distrito, de forma tal que en general cada partido u organización política que lo integra presenta una lista propia. Un claro ejemplo de esto podemos observarlo en el distrito Capital (que, recordemos, es el de mayor peso electoral). Las listas que se presentaron son: Agrupación Política Municipal Compromiso Ciudadano; Unión Cívica Radical (encabezada por Inés Brizuela y Doria, actual diputada nacional); Fuerza Cívica Riojana; y Frente Amplio de Renovación Popular. La tercera de estas listas, que se presenta con el sello prestado de CC-ARI, está conformada enteramente por personas reconocidas del asambleísmo socioambiental, vinculadas a la Asambleas Ciudadanas Riojanas (que nuclea las asambleas socioambientales de toda la provincia, aunque con mayor presencia en Capital). Encabezan esta lista Lucía Ávila y Víctor Hugo Nievas, ambos de Capital y participantes de las asambleas riojanas que rechazaron la ejecución del proyecto minero en el cerro Famatina. Si bien su perfil público era bajo (ambos profesionales sin militancia reconocida), a lo largo de la campaña lograron elevar su nivel de conocimiento público con eje en su condición de ambientalistas y con ello, L. Ávila fue electa diputada provincial junto con la cabeza de lista de la UCR, I. Brizuela y Doria.

Imágenes 1, 2 y 3

Boletas electorales (PASO, 2013): FCR (diputados nacionales), FPV (diputados nacionales), FCR-CC ARI (diputados provinciales)



tos de Coronel Felipe Varela y Rosario Vera Peñaloza tenía siete. Por su parte, la oposición presentó cuatro listas en la capital y una en el resto de las secciones.

## Campaña electoral

En el análisis de la campaña observamos la presencia de consignas ambientales que se despliegan de diferentes formas de acuerdo a la fuerza política. En este sentido, podemos señalar tres elementos centrales:

### Eje de diferenciación oficialismo-oposición

De la misma forma que las temáticas socioambientales se instalan en la escena pública así también se emplazan en el escenario electoral, es decir, como conflicto pero con la diferencia de que en el ámbito partidario se expresa como competencia de fuerzas políticas, como eje de diferenciación oficialismo-oposición. Como mencionaba antes, el hecho de que el ambientalismo se instale en nuestro país con un formato contencioso implica que se configura como asunto público a partir de experiencias de conflicto y protesta social, pero esto no significa que su instalación siga una estricta dinámica *bottom-up*, que parte de la idea de la existencia de necesidades, demandas o representaciones ya dadas a nivel de lo social que luego son tomadas y simplemente elevadas, expresadas o reflejadas por los representantes o funcionarios. Si bien la problemática se instala en el espacio público a partir de los fenómenos de movilización y protesta ciudadana, al ser “(re)introducida” por los candidatos en un escenario electoral es transformada y resignificada. Entonces, al ser instalada en el ámbito de las elecciones continúa presentándose como conflicto pero cambiando su formato: el marco contencioso permanece pero su forma pasa a ser la de “oposición anti-proyecto X” vs. “oficialismo pro-proyecto X”. En este caso, el principal conflicto socioambiental alrededor del cual los candidatos y actores se posicionan es precisamente el relacionado con la explotación minera del Famatina. En este sentido es que los actores del escenario electoral van a buscar significar conceptos tales como minería, protección ambiental, economía y producción local, entre otros, aunque de formas distintas. Abordaremos este punto en las próximas páginas.

En este sentido, aunque no sin excepciones, podemos señalar que siendo los funcionarios de los oficialismos locales los impulsores o decisores de los proyectos que son señalados como dañinos o ambientalmente perjudiciales para la región en la que se pretende instalar, son ellos ante quienes se dirige en mayor medida el rechazo, la desconfianza y el veto por parte del asambleísmo ambiental. En el marco de las elecciones riojanas, el oficialismo provincial continúa asociado a la defensa de tales proyectos pero -como veremos- desde una significación particular. Esto no significa que los alineamientos oposición-ambientalismo sean mecánicos o lineales, pero en el escenario riojano es posible observar la articulación de diversas fuerzas político-partidarias en torno a consignas ambientalistas, configurándose como uno de los ejes de su discurso en campañas electorales y hasta incorporando participantes de las asambleas socioambientales en las listas. Ahora bien, es preciso aclarar que estas observaciones no pretenden señalar ni la existencia de una actitud demagógica o manipulativa por parte de las oposiciones locales ni una valoración a priori positiva que los conciba como “paladines de la pro-

tección ambiental”, sino que simplemente buscamos dar cuenta de la configuración de la temática ambiental como eje diferenciador o clivaje en momentos electorales: éstos deben posicionarse respecto de dicha temática debido no sólo al impacto que su posicionamiento le signifique en términos electorales, sino principalmente por la relevancia pública que alcanzan en cada caso (Manin, 1998). De esta manera, se produce un efecto de polarización del escenario electoral: el posicionamiento pro-contra el proyecto Famatina se convierte en un eje de campaña en estas localidades donde los conflictos socio-ambientales han alcanzado cierto grado de intensidad y relevancia pública.

### Las significaciones acerca de “lo ambiental”

La segunda observación, mencionada brevemente en líneas anteriores, es que además de la instalación de las temáticas socioambientales en el escenario electoral a partir de un formato contencioso (configurándose como eje de diferenciación oficialismo-oposición), al mismo tiempo su significación es disputada por los diferentes actores, a partir de su asociación con otras ideas o conceptos. Esto se debe a que, como señalábamos en los primeros apartados, cierto lenguaje de valoración y conservación del medio ambiente ha logrado tal legitimidad que su significación y resignificación se convierte en objeto de disputa por parte de diferentes actores.

Por un lado, el oficialismo provincial (aliado del oficialismo nacional) inscribe a la minería como expresión del desarrollo productivo y la industrialización regional y como generadora de puestos de trabajo. Esto no significa que las cuestiones asociadas con los impactos ambientales de tales actividades económicas sean presentadas como de importancia reducida<sup>24</sup>, sino que lo que en general se busca es significarlas desde el paradigma de la sustentabilidad bajo la idea de “minería sustentable” o “minería responsable” o apuntan a una mejor distribución de las regalías. O simplemente se hace hincapié en los efectos económicos positivos que supondría. En este sentido, el Ministro de Gobierno de La Rioja (y segundo candidato del FPV), Felipe Álvarez, afirmaba a principios de 2012 que la provincia “seguirá adelante con su política minera porque La Rioja necesita crecer y para ello, una herramienta importante es la minería” (Tribuna, 11/01/2011). A mediados del 2011, el gobernador L. Beder Herrera afirmaba ante periodistas de Buenos Aires “Tienen que dejarse de joder con la minería. Es el único recurso que tenemos. Es como si a ustedes les quitáramos las vacas, la soja” (Los Andes, 31/05/2011). En todos estos casos, ya sea remitiéndolo a un problema de regulación de la actividad o de distribución de las ganancias, se presenta a los conflictos socioambientales como problemas objetivos, solucionables, en muchas ocasiones remitiéndolo a cuestiones técnicas: reducir una conflictividad a un problema técnico-científico supone un intento de extraerlo o alejarlo de su raíz conflictiva ya que un problema meramente técnico se resuelve encontrando los mejores medios (dispositivos técnicos) para su solución. Siguiendo esta línea, en la campaña electoral del 2013 no

24 En más de una oportunidad el gobernador L. Beder Herrera se proclamó “un defensor del medio ambiente” y enumeró acciones de su gobierno para evitar la contaminación que generan el Parque Industrial de la capital y la curtiembre de Nonogasta, que pertenecieron a la familia Yoma (La Voz, 31/05/2011).



se observó una apelación directa a la cuestión socioambiental por parte del oficialismo sino que sólo mencionó el tema en los términos planteados como respuestas a interpelaciones en conferencias de prensa o entrevistas. En los spots se observa la centralidad de la creación de empleo y de la producción provincial.

Por otro lado, en el caso del frente opositor FCR, las experiencias de conflictos socioambientales se asociaron al ejercicio de la “dignidad ciudadana” frente a decisiones tomadas por “gobiernos corruptos”. El caso de las movilizaciones en torno al cerro Famatina fue expuesto como ejemplo del triunfo de la ciudadanía ante gobiernos “cómplices” de las empresas mineras. Como puede suponerse, siguiendo la misma línea, la victoria de la fuerza opositora también se significó como un triunfo ciudadano (frente a la dominancia histórica del justicialismo). En su campaña, el FCR propuso directamente la sanción de leyes que prohibieran la minería a cielo abierto y el uso de químicos como el cianuro (ley que fue sancionada por el gobernador y luego derogada), así como la interrupción de los proyectos ya en marcha y la realización de consultas populares. En su discurso, megaminería era equivalente a la corrupción y la contaminación, es decir, hacen suyo el discurso asambleario. Como ejemplo de esto, podemos observar que en cada entrevista televisiva aparece en primer plano, junto al candidato -en un escenario o entorno cotidiano, presentándolo como un “hombre común”, un término con una calcomanía que reza “El Famatina no se toca” (frase insignia del asambleísmo ambiental riojano), o se menciona con halagos la “dignidad del pueblo famatinense” que supo hacer frente al gobierno provincial. Otro ejemplo digno de mención se situó en la jura de los diputados nacionales: el 04 de diciembre del 2013, en el momento de asumir el cargo, la candidata electa T. Madera jura por “La Rioja y el federalismo”, a lo que el candidato J. C. Martínez (FCR) responde jurando “por el Famatina, la Laguna Brava que no se toque y la verdadera democracia en La Rioja sin colectoras, sin clientelismo y sin fraude”. En este contexto, el triunfo del oficialismo es presentado como la victoria de la minería contaminante y, como mencionaremos en breve, de la continuidad de la corrupción provincial y nacional.

## Vinculación con el escenario nacional

No sólo la significación de conceptos tales como “minería” y “ambientalismo/protección ambiental” son disputados en el escenario electoral riojano, sino que asimismo el triunfo propio o ajeno es presentado de diversas formas. El suelo común de estas significaciones es la estrecha vinculación que se plantea entre el escenario electoral provincial y el escenario nacional. En síntesis, lo que observamos es la construcción de significaciones-espejo, aunque en sentido inverso.

Por parte de la alianza opositora, se acusó al oficialismo de tener intenciones de realizar una reforma constitucional que habilite la re-reelección tanto en el nivel provincial como en el nacional. En este punto es que se observa una duplicación de los escenarios: se afirmaba que una victoria electoral de las listas oficialistas (para diputados nacionales y provinciales) tendrían como resultado la sanción de una reforma política tanto en la Legislatura Provincial como en el Congreso Nacional. En ambos casos,

aunque con mayor énfasis en el caso provincial, la re-reelección se presenta como “cuatro años más de corrupción y megaminería”, posicionando a ambos temas como los de mayor relevancia local. Con respecto a su vinculación orgánica a proyectos o líderes a nivel nacional, la fuerza opositora exhibe una escasa relación con proyectos o alianzas nacionales. Las fuerzas políticas que la integran varían desde la UCR, la CC-ARI, el socialismo e incluso sectores del justicialismo, por lo que hacen un mayor hincapié en las temáticas ligadas con el ámbito provincial y no tanto a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de que el frente no está vinculado orgánicamente, como unidad, a un proyecto federal, sus principales líderes sí se han mostrado como apoyo de fuerzas partidarias nacionales. Por su lado, J. C. Martínez pertenece a la UCR, que en líneas generales se reconoce parte de una alianza opositora de centro-izquierda cuyo núcleo central ha sido la experiencia de UNEN en Capital Federal (presentado recientemente como Frente Amplio Unen). Por otro lado, luego de las elecciones de octubre, I. Bordagaray se acercó progresivamente a la fuerza política liderada por Sergio Massa. De concretarse esta alianza quizás derive en la inclusión de I. Bordagaray en el armado del Frente Renovador para disputar la gobernación de la provincia en 2015. En este sentido, el intendente de Famatina afirmaba que FCR podría llegar a construir “un movimiento provincial con la presencia de dirigentes de varios departamentos de la provincia para la construcción de un espacio político que genere un proyecto de gobernabilidad para el 2015”; “nuestro principal objetivo es seguir fortaleciendo el espacio para ser gobierno en el 2015” (Rioja Libre, 21/02/2014). Esto marcaría una ruptura no sólo con el gobierno provincial sino con el kirchnerismo in toto.

Por su parte, el oficialismo provincial vincula su eventual victoria con la continuidad de un modelo, proyecto y políticas en todo el país, señalando el apoyo del gobierno nacional y apelando a la figura de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, mientras que un eventual triunfo de la oposición estaría signado como lo incierto y el retroceso de políticas de protección y desarrollo social. La clave de su campaña fue la continuidad y la centralidad de la política provincial. Podemos rastrear algunos ejemplos en los spots de campaña: “La Rioja mejora y progresa de la mano de un gobierno que incluye”; “Queremos fortalecer las políticas que día a día le están transformando la vida a nuestra gente. Conscientes de que todavía falta mucho por hacer”; “El General Perón decía: mejor que prometer es realizar. Yo no voy a prometer nada, voy a seguir haciendo lo que siempre hice: trabajar por La Rioja”. En la campaña audiovisual no se observa el clásico video del FPV con la voz en off de la presidenta, sino que los spots más bien tienen un contenido más provincial (se habla siempre de llevar los problemas de La Rioja al Congreso) y están protagonizados por los candidatos, especialmente por la cabeza de la lista, T. Madera. Sin embargo, sí se observó en especial en la campaña para las PASO, la presencia de consignas y slogans utilizados a nivel nacional (como por ejemplo “en la vida hay que elegir”; o “elegí seguir haciendo”). En este caso, no hubo una diferencia sustancial entre la línea central de la campaña de las PASO y la de octubre: la evolución de la política provincial continuó presentándose en estrecha vinculación con el escenario nacional, a partir de la idea de continuidad respecto del modelo nacional y del provincial. Los cambios que se observaron entre una campaña y la otra

fueron: el reforzamiento de la centralidad de la candidata (en su vida personal y sus “logros” como ministra de desarrollo social), la utilización de algunos símbolos y frases históricas del peronismo, y instalación de la idea de “reclamar” en el Congreso por los intereses de la provincia (en general siempre presente en elecciones legislativas).

La derrota del oficialismo se presenta entonces como la derrota del modelo de inclusión social nacional. En el acto de presentación de los precandidatos, L. Beder Herrera afirmaba: “Esta es una lista equilibrada con gente nueva, muy comprometida con La Rioja y con el proyecto del gobierno nacional (...) gracias a este paraguas que tenemos con la Nación, es que hemos logrado muchísimas transformaciones y mucho progreso. En los próximos dos años por supuesto queremos tener esa ayuda que venimos teniendo y también nosotros ayudarla a la presidenta desde el Congreso de la Nación” (Rioja Virtual, 23/06/2013). En la misma sintonía, en sus declaraciones públicas posteriores a la derrota en las primarias, afirmaba: “Este es un proyecto que le hace bien a La Rioja (...) imagínese gobernando la oposición, ¿qué ganamos los riojanos? ¿Qué ganamos los riojanos si gana la oposición en octubre? Yo quisiera saber quién nos va a dar la plata para hacer las obras, para pagar los sueldos”. Un último ejemplo de este tercer punto lo cristaliza el segundo candidato de la lista del FPV para diputados nacionales, al llamar la atención acerca de “los cambios profundos que se hicieron en los últimos años, producto de una gestión nacional que marcó el camino de la inclusión social y fue correspondida por una administración provincial que apuntó al crecimiento y desarrollo de una mejor provincia” (Rioja Libre, 30/11/2013).

Los resultados de las primarias y las de las elecciones de octubre difirieron significativamente a pesar de no haber una gran variación en términos porcentuales. En primer lugar, vale aclarar que al presentar los resultados no se infiere la existencia de un nexo causal entre la oposición a las actividades extractivas y los votos; tampoco se supone que aquellos candidatos que ganan son los que presentan de forma más acabada y profunda la temática ambiental en sus campañas.

En las elecciones primarias, se produjo el triunfo del opositor FCR con el 42,36%, mientras que el FPV quedó en segundo lugar con el 38,69%. En los distritos de Famatina y Chilecito ese triunfo se obtuvo con un mayor margen de diferencia entre la primera y la segunda fuerza: en Famatina el FCR llegó al 54,26% y el FPV el 42,47%; en Chilecito obtuvieron el 52,44% y el 38,22% respectivamente. También fue altamente significativo su triunfo en Capital y Chamental, con el 43,23% y el 53,8% respectivamente. A pesar de esta victoria, es pertinente mencionar que de los dieciocho distritos en toda la provincia el FPV ganó en trece y FCR ganó sólo en cinco, por lo que lo decisivo para su victoria fue claramente la amplia diferencia que obtuvo en tres de los cinco distritos más poblados (en especial en Capital y Chilecito). Como resultado global, una fuerza integrada por el radicalismo derrotó al peronismo provincial por primera vez desde el retorno de la democracia. Por su parte, el escenario en las elecciones definitivas de octubre presentó una mayor complejidad tanto por la escasísima distancia entre ambos (medio punto porcentual) como por las denuncias de fraude y de telegramas faltantes<sup>25</sup>.

25 Las denuncias en torno a los resultados fueron encabezadas por la oposición, que esgrimía el extravío de telegramas de mesas y otras irregularidades en el proceso electoral. Situación que se revistió

Según los resultados ratificados por la Cámara Nacional Electoral, el ganador fue el FpV con el 47,05% mientras que FCR resultó segunda con el 46,5% (una diferencia del 0,55%)<sup>26</sup>.

A nivel de las elecciones nacionales, resultaron electos los cabeza de lista de cada fuerza política: J. C. Martínez (FCR, que renueva su mandato) y T. Madera (FPV). A nivel de las elecciones provinciales, de los 18 diputados resultaron electos 14 del PJ o aliados del PJ o el FPV (principalmente colectoras), 3 de la UCR y 1 de la lista de asambleístas de la capital. En términos de distribución de cargos, el cambio en los resultados no implica una diferencia porque cada fuerza se llevaría una banca de cualquier forma, sin embargo, la derrota del peronismo riojano rompería su racha ganadora de 30 años, es decir que tendría un gran peso simbólico.

## El reverso de la página: impactos de las elecciones en los conflictos socioambientales

En términos generales, podemos decir que los conflictos socioambientales son motorizados por asambleas ciudadanas que rechazan la ejecución de un proyecto económico-productivo en su localidad. Esto no significa que no sean reclamos de larga data y con cierta densidad histórica, sino que lo central es que adquieren visibilidad en determinados momentos y emergen en la esfera pública en torno al rechazo de una decisión política que altera las formas específicas o tradicionales de organización local.

El esquema de organización asambleario supone, aunque con diferencias menores según cada caso, el funcionamiento de una lógica de deliberación y decisión horizontal, rechazando la elección de líderes o voceros entre los propios asambleístas. Normalmente, en cada reunión se abre un espacio no jerárquico y en el que puede hacerse oír quien lo desee. Esto no significa que todos los participantes efectivamente hablen en cada encuentro de la asamblea, así como tampoco implica que no haya “miembros destacados” cuya opinión se conciba como “más autorizada” que la de otros. Con ello queremos señalar que la dinámica de deliberación asamblearia no se enviste de cualidades virtuosas inherentes sino que conlleva todos los riesgos y limitaciones de otras situaciones de deliberación. Por otro lado, las decisiones que se toman al interior de los

---

de mayor importancia teniendo en cuenta la escasa diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar: menos de 800 votos. En torno a estas irregularidades, se presentaron apelaciones ante la Justicia Electoral Nacional y ante la falta de resolución de dichas apelaciones incluso se atrasó la asunción de los cargos provinciales (dejando momentáneamente a la Cámara de Diputados sin quórum para sesionar). Finalmente, se avalaron los resultados anunciados.

26 En primer, lo que se observó es un aumento de la polarización respecto de las primarias: mientras que en agosto las dos fuerzas principales sumaban el 81%, en octubre suman el 93% de los votos emitidos. El principal perjudicado por esa polarización fue la lista presentada por J. Yoma, cuyo mandato finalizó en diciembre de 2013, elegido dentro de las filas del kirchnerismo aunque actualmente se presenta como opositor. Su lista para la legislatura nacional resultó en un decepcionante tercer lugar: en las primarias con el 10,23% y en las definitivas con 2,92%. Es posible esgrimir que ante el magro porcentaje cosechado en las primarias, parte de sus votantes hayan cambiado su voto en favor del FPV (que representaba la voz oficial del justicialismo riojano).

colectivos asamblearios suele alejarse del mecanismo del voto y del principio mayoritario, concebidos por ellos como las herramientas clásicas de la democracia representativa.

Este “ambientalismo social” o “ambientalismo espontáneo” (Reboratti, 2007) suele diferenciarse del ambientalismo estatal y del no estatal pero institucionalizado (organizaciones no gubernamentales) porque exhiben diversos grados de espontaneidad y autogeneración que resulta central para construir la legitimidad hacia un público descreído de las organizaciones políticas. Esquemáticamente podemos decir que las demandas y reclamos que despliegan combinan elementos de reivindicación de cierta forma de auto-representación, exigencias de autonomía en la elección de modelos económicos locales (de “formas de vida” en un sentido general), la denuncia de la depredación de bienes comunes, cierto discurso de protección de la vida, del paisaje, del patrimonio cultural y de ciertos recursos (como el agua) para la supervivencia del lugar y sus habitantes, entre otros enunciados y consignas. Estas demandas también se articulan con la generación de lenguajes y saberes, que se construyen a partir de la desconfianza hacia el saber especializado así como hacia los partidos políticos y los representantes y funcionarios. En este sentido, las formas de aparición de los fenómenos de protesta y movilización socioambiental en el espacio público suelen combinar: la acción directa (como bloqueos de rutas o caminos, escraches, movilizaciones, caravanas, entre otros); acciones de corte pedagógico-informativo (como talleres y charlas en escuelas, representaciones teatralizadas, campañas informativas, radios abiertas, actividades en plazas y otros lugares públicos, entre otras); y acciones que hacen uso de canales formales o institucionales (como el impulso de proyectos de ley a nivel municipal o provincial, la demanda y en algunos casos la realización de consultas populares o plebiscitos, el inicio de revocatorias populares, entre otras).

A partir de ciertas ideas presentadas en las líneas anteriores en forma de esbozo de las asambleas socioambientales, buscaremos brevemente dar cuenta de las tensiones que aparecen al interior de los conflictos socioambientales en La Rioja en relación al escenario electoral descrito y más allá de él, es decir, entre la lógica representativo-electoral y la dinámica declaradamente apartidaria que sostienen los colectivos ciudadanos socioambientales. Esto nos habla de un doble proceso: en escenarios con conflictos socioambientales de gran visibilidad, como el riojano, no sólo éstos tienen efectos en las elecciones sino que también éstas generan diversos impactos en los propios conflictos.

Estos efectos pueden reflejarse desde dos aristas. Por un lado, a partir de los impactos que suscita la incorporación de la temática socioambiental en la campaña electoral y la presencia de asambleístas en listas partidarias. Por otro lado, aunque en estrecha vinculación, el lugar que tanto L. Ávila (asambleísta recientemente electa como diputada provincial) y I. Bordagaray (el intendente de Famatina) tienen en el conflicto.

En el primer caso, la existencia de una lista de asambleístas que se presentó para cargos de diputados provinciales en el distrito de capital, impactó directamente en los propios colectivos de autoconvocados, generando tensiones en las propias asambleas. De esta manera, pueden distinguirse divisiones al interior de los colectivos asamblearios en cuestión. Por una parte, una línea más pertinaz en sus exigencias de autonomía y distan-

cia respecto de los partidos políticos y sindicatos ya que, en general, la participación de miembros que provienen de este tipo de asociaciones es siempre fuente de resistencias y en general se les permite plegarse siempre que sea respetando la lógica asamblearia y no partidaria: “Algunos compañeros creen que puede haber alguna opción dentro de una estructura partidista; pero, en general, el trabajo se discute, se debate y se hace desde las asambleas” (Libro Verde del OCRN, 2013: 11)<sup>27</sup>. Por otra parte, una línea que considera que llegado a un punto del conflicto, es ventajoso participar en la contienda electoral aunque desde listas autónomas: “(...) un cambio de gobierno terminaría de materializar el cambio social. En esto tenemos gran parte de responsabilidad, porque ellos no vienen solos, los elegimos nosotros. Entonces, ese es el otro gran desafío: poder tomar conciencia de que con el voto uno puede cambiar este tipo de cosas” (Libro Verde del OCRN, 2013: 46)<sup>28</sup>.

Estas diferentes posturas acerca de la autonomía del asambleísmo respecto de los partidos políticos y funcionarios o representantes puede observarse claramente en el comunicado emitido por las Asambleas Ciudadanas Riojanas el 23 de octubre de 2013 titulado “Asambleas, otra construcción” como posicionamiento ante el escenario electoral: “el espacio histórico ‘Asambleas Ciudadanas Riojanas’ mantiene su autonomía y se diferencia desde 2012 de un sector asambleario escindido e integrado a partidos políticos (...) Nos diferenciamos de los ex compañeros y compañeras que han decidido tomar el camino electoral ofreciéndose como candidat@s en estas elecciones, (sin cuestionar sus derechos individuales), como del resto de las estructuras tradicionales, aclarando que las Asambleas Ciudadanas Riojanas trabajamos en” otra construcción”, horizontal y diversa (...)”<sup>29</sup>. La sola necesidad de emitir un comunicado emitiendo una “posición oficial” distanciándose de las posturas que algunos miembros adoptaron -en su condición de individuos- respecto de su participación electoral da cuenta de las dificultades que presenta analizar su accionar como el de un sujeto homogéneo. Lo que otorga cierta unidad de sentido al accionar de las asambleas es su rechazo absoluto a los proyectos que consideran dañinos ambientalmente y en el consecuente objetivo de lograr vetarlo u obstruirlo definitivamente. “Es difícil converger porque esto es cada vez más grande (...) Cada movimiento tiene autonomía de decisión y de acción. No nos manejamos como políticos, sino en un movimiento horizontal donde todo el mundo tiene voz y voto. Diferimos en las acciones, pero el quid de la cuestión es el mismo” (Libro Verde del OCRN, 2013: 33)<sup>30</sup>.

Por otro lado, la campaña electoral de la lista compuesta por asambleístas ligados al rechazo al proyecto minero en el cordón del Famatina se centró en la cabeza de lista

27 Palabras de Marisa Romero, miembro de la Asamblea Riojana Capital, relevadas en el Anuario del Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (Libro Verde del OCRN, 2013).

28 Palabras de Marcela Crabbe, miembro de la Asamblea de Autoconvocados de Famatina y Chilecito, relevadas en el Anuario del Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (Libro Verde del OCRN, 2013).

29 Versión completa disponible online en: <http://comunicadosasambleariojanacapital.blogspot.com.ar/>

30 Palabras de Carolina Suffich, miembro de la Asamblea de Autoconvocados de Famatina y Chilecito, relevadas en el Anuario del Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (Libro Verde del OCRN, 2013).

-actualmente electa- L. Ávila. Dicha lista se presentó con el nombre “Fuerza Cívica Riojana” con el sello “prestado” de la CC-ARI<sup>31</sup>. La campaña consistió básicamente en caminatas por diferentes regiones de la Capital, con una importante difusión a través de redes sociales y escasa propaganda multimedia tradicional (es decir, spots oficiales transmitidos por radio o televisión). Los afiches la muestran con un megáfono acompañado de la frase “La vida de los riojanos no se negocia” (frase incluida también en la boleta electoral, como se puede observar en la Imagen 3), o “Entremos a la legislatura”, o “Ahora nos van a escuchar en la legislatura”. Siguiendo esta línea, en el acto de asunción de su banca al momento de asumir desplegó una bandera que rezaba “El Famatina no se toca. El Cantadero tampoco” mientras juraba: “Por el Famatina, por el Cantadero, por las Madres del Dolor”. Poco tiempo después se inscribió en un monobloque denominado “La vida no se negocia”, en lo que puede leerse como una forma dar cuenta tanto de su autonomía en la legislatura<sup>32</sup> como de la centralidad de la temática socio-ambiental en su desempeño legislativo: aunque desde que asumió no sólo se mostró vinculada a temas estrictamente ambientales, éstos han sido los de mayor repercusión.

De la misma manera, las tensiones entre la representación electoral y la representatividad que se teje alrededor del asambleísta ambiental (así como la legitimidad de su protesta) pueden observarse también en el lugar que el propio intendente I. Bordagaray ha ocupado en el conflicto. Nuevamente, las asambleas no manifiestan al respecto una posición unificada: mientras algunos sectores están convencidos del apoyo “genuino” del intendente, otros consideran que su postura ha sido oportunista (voces que se reavivaron luego de su acercamiento a S. Massa): “(...) no creo mucho en esta postura de los políticos que hoy abrazan la lucha: el intendente de Famatina se puso de nuestro lado recién el 16 de enero, cuando las asambleas se habían puesto en alerta en diciembre. A mi parecer, su presencia a lo largo del año en todas las marchas ha empañado la lucha. No creo que su postura sea genuina, y no creo que se haya puesto de nuestro lado por creer realmente, como lo hace uno (...)” (Libro Verde del OCRN, 2013: 4)<sup>33</sup>. “Desde

---

31 Los porcentajes de votos obtenidos por la CC-ARI históricamente fueron bastante escasos en la provincia. Por ejemplo, para legisladores provinciales obtuvieron el 0,6% en 2009 y el 1,27% en 2011. La lista encabezada por L. Ávila no consiguió un porcentaje demasiado alto tampoco, aunque sí sustancialmente mayor a los mencionados, con el 5,6%. Con respecto a su pertenencia a dicho partido, afirmaba en una entrevista: “No formo parte del partido, estamos con ellos porque se nos respeta nuestra identidad como asamblea, la gente del ARI fueron los primeros en escuchar nuestra lucha, es la misma fuerza partidaria que se pone a disposición de las asambleas en armar la lista que hoy nos lleva a diputados. Siempre respetando nuestra forma de trabajar, diferente a los partidos políticos vigentes, los cuales pensamos que en vista de las últimas elecciones deben volver a recrear sus modos y estrategias de trabajar. Nosotros seguimos siendo Asamblea, seguiremos trabajando del mismo modo (...) Eso queremos cambiar, hacer una legislatura de puertas abiertas a la ciudadanía” (El Joaquín, 29/01/2014).

32 El día anterior a las elecciones publicaba en su cuenta de facebook: “El 27 elija el voto de la dignidad. Siempre los que están en el poder quieren convencernos a nosotros los ciudadanos comunes que en caso de acceder a los cargos electivos nos espera una carrea de corrupción. El poder no sabe, que nosotros sabemos que eso es una mentira, que ellos eligieron ese camino indigno. Nosotros nacemos diferentes y seremos diferentes. Por la sencilla razón, que no practicamos la obsecuencia y enfrentamos al bederismo desde el llano, y lo haremos con más fuerza desde la legislatura, sin abandonar el reclamo en la calle tantas veces como sea necesario. Por más democracia en La Rioja. La vida de los riojanos no se negocia”.

33 Palabras de Silvina Carrizo, miembro de la Resistencia Juvenil de Famatina, relevadas en el Anuario

el primer día, la lucha siempre ha mantenido una independencia total de la política partidaria. En la asamblea también confluye la Iglesia y el Municipio, y esto es lo que ha hecho fuerte a Famatina (...) Esto no quiere decir que nosotros vayamos a apoyar políticamente al intendente. El intendente hace política para su partido” (Libro Verde del OCRN, 2013: 34)<sup>34</sup>.

## A modo de cierre: entre la representación electoral y las demandas de autorrepresentación

A lo largo de las páginas precedentes hemos perseguido dos objetivos centrales: dar cuenta de la instalación de la temática ambiental como cuestión pública así como examinar el rol de los conflictos socioambientales en ella; y analizar su presencia en el escenario electoral del 2013 en una provincia en la que existen conflictos socioambientales de una visibilidad relevante como es el caso de La Rioja.

En este último apartado, y a modo de cierre, esbozaremos un tercer argumento, tangencialmente presente en el último apartado de la sección anterior, que plantearemos más a modo de preguntas y líneas de trabajo para elaboraciones posteriores. Esta cuestión puede resumirse como las tensiones que observamos entre la representación electoral y la emergencia de formas de representación que no son estrictamente electoral-institucionales.

En cierto modo, toda forma no institucionalizada de expresión ciudadana expresa el carácter incompleto de la representación electoral porque manifiesta lo excluido por ella, lo que excede al voto. Y en este sentido, aunque no podemos desarrollar nuestros argumentos en toda su extensión, sostenemos que la expansión de la conflictividad socioambiental es un ejemplo o cristalización puntual del fenómeno contemporáneo que constituye la multiplicación de diversas formas de aparición de la ciudadanía en espacios y momentos no institucionalizados<sup>35</sup>. Dichas expresiones se caracterizan por instalarse en el espacio público interpelando al poder institucional -combinando diversas modalidades de aparición con la presencia o acción directa-, y varían “desde la opinión pública medida por las encuestas y la expresión efectiva generalizada a través del voto hasta la presencia, en el ámbito público, de segmentos ciudadanos o de grupos activos de fuerte representación virtual, o que gozan de un predicamento o de una capacidad de reclamo ante los poderes públicos por el consentimiento ciudadano del que disfrutan” (Cheresky, 2006).

Este escenario puede pensarse asimismo como la profunda transformación de los mecanismos clásicos de representación política, es decir, “los partidos pierden el control

---

del Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (Libro Verde del OCRN, 2013).

34 Palabras de Carolina Suffich, miembro de la Asamblea de Autoconvocados de Famatina y Chilecito, relevadas en el Anuario del Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (Libro Verde del OCRN, 2013).

35 También en formatos novedosos institucionalizados, como los presupuestos participativos, las conferencias de ciudadanos, los jurys ciudadanos, foros de vecinos (remitimos al lector al artículo de Emilia Arpini contenido en este libro), etcétera.



de los recursos simbólicos y materiales que aseguran la integración al sistema política y la formación de identidades colectivas”, que supone la “desarticulación de los lazos sociales vinculados a la representación política y la representación funcional” (GEPSAC, 2006: 9). Sin embargo, esto no supone la obsolescencia o el fin de la representación político-partidaria, ya que la existencia de formas nuevas de representación conviven con el principio electoral (en general sin cuestionar su legitimidad) sin pretender monopolizar el vínculo representativo. Puede incluso afirmarse que precisamente “porque la representación establece un vínculo que se pretende duradero y estructural entre representado y representante, la relación entre los muchos y el uno no se agota en el momento de la elección del representante por parte de los representados” (Costa, 2004: 17)

En este sentido, los conflictos socioambientales incluyen diversas formas de aparición de la ciudadanía, que ponen en escena demandas de autorrepresentación motivadas por la desconfianza hacia ciertas decisiones tomadas por los representantes y que pueden desencadenar diferentes efectos en el escenario público-político a pesar de su carácter inorgánico y no institucional. Así, los asambleístas pueden considerarse incluso una forma particular de grupo de representación virtual<sup>36</sup>, cuya legitimidad no proviene del sufragio sino de su rol en el planteamiento de demandas que son aceptadas por la opinión pública, por lo que “inciden fuertemente en la formación de la opinión ciudadana en el espacio público y, en consecuencia, que deben ser tomados en cuenta por quienes deciden, porque aun siendo damnificados, invocan también un principio de justicia que tiene respaldo ciudadano, y por ello son representativos” (Cheresky, 2011).

De esta manera, la apelación a la generalidad puede observarse en la evocación de la figura del ciudadano: aunque los reclamos tengan un contenido particularista (ligado a una problemática localizable territorialmente incluso), lo central es que dichas demandas sean simbolizadas como comunes, sean presentadas al público. Esto nos lleva a pensar en la dinámica entre particularidad y generalidad que presentan: si bien parten de reclamos muy localizados su instalación exitosa en el espacio público está ligada a una apelación a lo común. Así, los reclamos se vinculan a defensa de bienes comunes, que no son susceptibles de apropiación particular sino que se caracterizan por una pertenencia comunal. Al respecto pero en un sentido más general, aplicable a los diversos fenómenos de protestas y movilizaciones que emergen vinculados con cuestiones territoriales o locales, Dennis Merklen y Geoffrey Pleyers (2011) señalan que emergen y apelan a un espacio público en el cual denuncian el no respeto de derechos. Ese espacio público al que apelan incluso puede concebirse como multidimensional en tanto se despliega a nivel local, nacional, transnacional o global. Así, la acción se construye a partir de la reivindicación de una pertenencia a un espacio público: no en nombre de una singularidad local, sino que se afirma su espacio local en el espacio público (2011).

De lo dicho hasta aquí no se pretende la exaltación de una ciudadanía presuntamente depositaria de una especie de virtud redentora; por el contrario, no puede darse por

---

36 Este concepto es utilizado por primera vez por Edmund Burke para dar cuenta de una representación política no formalmente reconocida o aceptada, pero con un sentido bastante distinto al aquí aplicado: el objetivo central de E. Burke era el de defender el carácter legítimamente representativo de las monarquías sin la necesidad de elecciones (“Discurso a los electores de Bristol”, de 1774).

sentada la idea de que estas experiencias significan una suerte de “democratización de la democracia” y por eso resulta necesario pensar sus ambivalencias con respecto a la democracia misma<sup>37</sup>. Sin embargo, a pesar de no postular su virtuosidad constitutiva, sí consideramos que estos fenómenos constituyen un signo de la inerradicable diversidad y pluralidad constitutivas de la democracia. Esto implica que si bien la vida política no puede transcurrir al margen de los dispositivos institucionales, no puede tampoco acontecer exclusivamente al interior de ellos, y esto se debe precisamente a que la ciudadanía tiene una existencia política que desborda la representación formal. Porque aunque el electorado y los partidos políticos pueden considerarse como la arena ciudadana institucionalizada por excelencia, la ciudadanía no agota su expresión en la elección de los representantes sino que tiene una existencia política cotidiana y paralela (Cheresky, 2006), que a pesar de no inscribirse en espacios y tiempos formales e institucionalizados, ejerce influencia sobre la representación formal.

---

37 Pueden resultar ilustrativos en este punto los aportes de Pierre Rosanvallon (2007) en torno a los riesgos de posibles derivaciones impolíticas de la presencia ciudadana que identifica con el nombre de “contrademocracia”. Para el autor, las expresiones contrademocráticas no son incompatibles con la democracia en su dimensión formal sino más bien su complemento. Sin embargo, la multiplicación de expresiones cuyo único contenido es la negatividad y la fragmentación conlleva siempre el riesgo de que constituyan particularismos que no puedan inscribirse en un relato común.

## Bibliografía

Alonso, Angela y Costa, Valeriano 2002 “Por una Sociología dos conflitos ambientais no Brasil” en Alimonda, Hector (comp.) *Ecología Política, Naturaleza, sociedad y utopía* (Buenos Aires: CLACSO-ASDIFAPERJ).

Cheresky, Isidoro 2006 *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (Buenos Aires: Miño y Dávila).

----- 2011 “Ciudadanía y democracia continua” en Isidoro Cheresky (comp.): *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-Prometeo).

Costa, Pietro 2004 “El problema de la representación: una perspectiva histórica” en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (Madrid) N° 8, marzo.

Delamata, Gabriela 2007 “El movimiento asambleario de Gualeguaychú: construcción y reclamo (internacional, nacional y transnacional) de un derecho colectivo”, Documento de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

----- 2009a *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil* (Buenos Aires: Editorial Biblios).

----- 2009b “Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas”, Ponencia presentada en XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, 12 al 16 julio.

Erbiti, Cecilia 2011 “Trayectoria de las instituciones nacionales con competencias ambientales en el período 1970-2010. Estudio retrospectivo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable”, Ponencia presentada en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, 6 al 8 de julio.

Giarraca, Norma y Petz, Inés 2007 “La asamblea de Gualeguaychú: su lógica de nuevo movimiento social y el sentido binacional ‘artiguista’ de sus acciones” *Realidad Económica* (Buenos Aires) N°226 febrero-marzo.

Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando 2013 “Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983-2013” en SAAP (Buenos Aires) Vol. 7, N°2, noviembre.

Lefort, Claude 1990 *La invención democrática* (Buenos Aires: Nueva Visión).

----- 2011 *Democracia y Representación* (Buenos Aires: Prometeo).

Leite Lopes, J. 2006 “Sobre processos de ‘ambientalização’ dos conflitos e sobre dilemas da Participação” en *Horizontes Antropológicos* (Porto Alegre) Vol. 12, N° 25, enero-junio.

Manin, Bernard 1998 *Principios del Gobierno Representativo* (Madrid: Alianza).

Martínez Alier, Joan 2004 “Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración” en Martínez Alier, Joan *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, (Barcelona: Icaria-FLACSO).

Merlinsky, Gabriela 2007 “Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Area Metropolitana de Buenos Aires” en Solari Vicente, Andrés y Cruz Santacroce, Anabel (comps.) *Sociedad Civil y Desarrollo Local* (México DF: Editorial Porrúa-

México- International Society for Third-Sector Research- Instituto de Comunicación y Desarrollo- Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo).

----- 2008 “La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental en Gualaguaychú y su inscripción en el espacio público” en *Temas y Debates* (Rosario), N°15, agosto.

----- 2013 *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (Buenos Aires: CLACSO-Ediciones Ciccus).

Merklen, Denis y Geoffrey, Pleyers 2011 “La localisation des mouvements sociaux” en *Cahiers des Amériques Latines*, N°6.

Plot, Martín 1998 “On Political Kitsch, Events and Public Time in Contemporary Argentina”, Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), 24 al 26 de septiembre.

Palermo, Vicente y Reboratti Carlos 2007 *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos* (Buenos Aires: Edhasa).

Reboratti, Carlos 2000 *Ambiente y sociedad. Conceptos y relaciones* (Buenos Aires: Ariel).

Rosanvallon, Pierre 2007 *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, (Buenos Aires: Manantial).

----- 2009 *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, (Buenos Aires: Manantial).

Schuster, Federico, Naishtat, Francisco, Nardacchione Gabriel, Pereyra, Sebastián (comps.) 2005 *Tomar la palabra* (Buenos Aires: Prometeo).

Svampa, Maristella y Antonelli Mirta (comps.) 2009 *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Buenos Aires: Editorial Biblos).

Urbinati, Nadia 2008 *Representative democracy: principles and genealogy* (Chicago: The University of Chicago Press).

## Diarios, periódicos y revistas

El Joaquín 2014 (La Rioja) 29 de enero.

Los Andes 2011 (Mendoza) 31 de mayo.

La Voz 2011 (Córdoba) 31 de mayo.

La Nación 1999 (Buenos Aires), 31 de agosto.

La Nación 1999 (Buenos Aires), 20 de noviembre.

La Nación 2000 (Buenos Aires), 07 de marzo.

Página/12 2000 (Buenos Aires), 19 de febrero

Página/12 2000 (Buenos Aires), 08 de agosto.

Rioja Virtual 2013 (La Rioja) 23 de junio.

Rioja Libre 2013 (La Rioja) 30 de noviembre.

Rioja Libre 2014 (La Rioja) 21 de febrero.

Tribuna 2011 (La Rioja) 11 de enero.

## Documentos electrónicos

Kirchner, Néstor 2007 “Palabras del presidente de La Nación, Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del día de la Independencia, en la Provincia de Tucumán” en <[http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18642&catid=%2028:discursos-ant](http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=18642&catid=%2028:discursos-ant)>

Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (OCRN) 2013 “Libro Verde” en <[http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/libro\\_verde.2013-e.pdf](http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/libro_verde.2013-e.pdf)>

Perón, Juan Domingo 1972 “Mensaje a los pueblos y los gobiernos del mundo” en <<http://miradaverde.files.wordpress.com/2012/10/doc-juan-domingo-peron-mensaje-ambiental-a-los-pueblos-y-gobe280a6.pdf>>

Comunicados de Asamblea Riojana Capital en <<http://comunicadosasambleariojanacapital.blogspot.com.ar/>>

## Leyes

Ley General del Ambiente (Ley 25675/02); Ley 25612/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales; Ley 25670/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB; Ley 25688/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas; Ley 25831/03, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental; Ley 25916/04, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios; Ley 26331/08, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26562/09, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las actividades de Quema; Ley 26639/10, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial.

# CACEROLAZOS Y LEGITIMIDAD POLÍTICA EN LA ARGENTINA RECIENTE. DEL “13-S” AL “8-A”

Tomás Gold\*

## Introducción

Las ciencias sociales han prestado gran atención a las diversas formas de protesta y de acción colectiva surgidas en nuestro país desde la década de los noventa, y han mantenido una constante actualización en cuanto a las numerosas innovaciones en materia de expresión ciudadana. En este sentido, es llamativa la poca cantidad de estudios académicos abocados a estudiar las protestas urbanas identificadas comúnmente como “cacerolazos”. Si bien puede encontrarse cierta literatura atenta a las coyunturas particulares en las cuales se gestaron, como por ejemplo el “estallido” del 2001 o el conflicto agrario de 2008, esto no sucede con las particulares características de este tipo de protesta; en este sentido, los cacerolazos constituyen un acontecimiento político que creemos merece atención por su recurrencia y su importancia en la política argentina de los últimos años.

De esta manera, el presente artículo se articula en base a tres objetivos. Por un lado, propondremos la construcción de un marco teórico que nos permita abordar esta novedosa forma de protesta, así como el papel que desempeña dentro de las mutaciones que han sufrido tanto las movilizaciones colectivas como la democracia argentina en la última década. Por otro lado, en la segunda parte del texto, realizaremos una breve reseña de los cacerolazos acontecidos durante las últimas décadas en nuestro país, y recorreremos algunos trabajos que intentaron abordar estos acontecimientos. Por último, nos abocaremos a analizar los cacerolazos acontecidos en la Ciudad de Buenos Aires durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, y más específicamente aquellos pertenecientes a lo que consideramos el último ciclo de protestas; es decir, aquel período que se abrió con el cacerolazo del 13 de Septiembre de 2012 (conocido como “13-S”) y que consideramos concluido con el del 8 de Agosto de 2013 (conocido como “8-A”).

---

\* Licenciado en Ciencia Política (UBA) y becario UBACyT. Miembro del equipo de investigación Las Nuevas Formas Políticas (IIGG-UBA). Docente de Teoría Política Contemporánea (FSOC-UBA).

## Ciudadanía y protesta en Argentina: ¿qué cambió (y qué no) en los últimos años?

Como han señalado distintos investigadores que realizan un seguimiento cuantitativo de la protesta social en Argentina, existe actualmente una marcada fragmentación y diversificación respecto de los actores y las modalidades “tradicionales” de protesta del siglo pasado (Pérez y Pereyra, 2013). Si hasta 1989 los “viejos” formatos ligados al accionar sindical durante el siglo XX (concentraciones, marchas, paros generales, tomas de fábrica, etc.) representaban un 97% del total anual de protestas, en 1997 dicho número descendió a 73% y en 2003 fue de 58% (Schuster et al., 2006).

Algunos autores han argumentado que la descolectivización laboral y las reformas neoliberales fueron el factor explicativo fundamental a la hora de explicar estas cifras, surgiendo a lo largo del período 1989-2001 una serie de nuevas formas de movilización y protesta, caracterizadas por la bibliografía especializada como “nuevos repertorios” no tradicionales de acción colectiva (Auyero, 2002; Delamata, 2002; Farinetti, 2002; Svampa y Pereyra, 2003; Schuster et al, 2005; Merklen, 2010). La erosión material y simbólica de la figura del “trabajador” en Argentina produjo una mutación en el sentido y el lugar del actor considerado como fundamental en cuanto a las demandas colectivas y las identidades políticas tradicionales (Cheresky, 2008; Garretón, 2002; Farinetti, 2002), lo cual generó que las formas de movilización -dentro de lo que suele caracterizarse como “sociedad salarial”- se descompusieran. Para muchos de estos autores, entonces, la protesta se constituyó al calor de la lucha contra los procesos de reforma estructural y ajuste fiscal provincial por parte del gobierno del entonces presidente Carlos Menem, lo que generó una proliferación de ocupaciones ilegales, saqueos, “estallidos”, tomas de espacios públicos, marchas, puebladas y piquetes; es decir, todo un nuevo abanico de formas de protesta y acción colectiva que captaron rápidamente la mirada de los investigadores sociales.

Sin embargo, los acontecimientos de fines de 2001 y principios de 2002 y la posterior recomposición de la escena política nacional en torno a la figura de Néstor Kirchner complicaron los diagnósticos. En primer lugar, porque aunque existió una tendencia al crecimiento de la participación ciudadana en organizaciones sindicales ligadas a demandas laborales, las organizaciones y movilizaciones civiles mantuvieron a lo largo de la última década un nivel de participación notoriamente alto. Pero además, porque el tipo de demandas también mutó en los últimos veinte años: aumentaron notablemente aquellas relacionadas con la seguridad social (educación, previsión y salud), política asistencial, derechos humanos y justicia, así como también las referidas al modelo económico y al funcionamiento de las instituciones representativas (Pérez y Pereyra, 2013: 468, Schuster et al, 2006). La inesperada aparición de un gobierno que combinó estratégicamente la no-represión física de manifestantes, la cooptación o incorporación de algunas organizaciones, y la judicialización de la actividad de muchas otras (Mauro y Rossi, 2012), no afectó el fenómeno de multiplicación y fragmentación de formas de actividad ciudadana desde fines de los '80. Este proceso no solo no se frenó con el cam-

bio de signo gubernamental sino que se aceleró, mostrando una relativa independencia respecto de las élites gobernantes.

Dicho diagnóstico es consecuente con el proceso que Isidoro Cheresky (2010) ha denominado de “mutación” de la democracia en nuestro país. Como ha sostenido este autor, la democracia argentina parece estar signada por cierta estabilidad respecto de la legitimidad de autorización, pero no sucede lo mismo con la legitimidad de las decisiones y acciones de los mismos gobernantes electos. Es decir, por un lado existe cierto consenso extendido en América Latina sobre el necesario sostenimiento del pilar electoral de la democracia representativa, y las dudas de décadas pasadas sobre su continuidad no están a la orden del día. Sin embargo, y paradójicamente, desde la década de los '90 y sobre todo desde el rechazo generalizado a la “clase política” durante la crisis de 2001, en nuestro país pareciera que la legitimidad de las acciones y decisiones gubernamentales son puestas a prueba -e incluso vetadas- por la movilización y la protesta, por denuncias mediáticas, o por acciones y bloqueos judiciales, excediendo los ámbitos considerados por la ciencia política tradicional como “resolutivos” de los conflictos sociales (las cámaras legislativas, el Poder Ejecutivo, los partidos, etc.).

Este carácter inestable y constantemente actualizador es atribuido por I. Cheresky a mutaciones políticas recientes en Argentina; estamos en tiempos de “democracia continua”, tiempos en los cuales “los gobernantes legales están sometidos a la revalidación de la legitimidad en cada una de sus decisiones significativas” (2011: 22). Efectivamente, si bien en nuestro país no se pone en duda la legitimidad electoral y por ende la legitimidad de autorización mayoritaria se mantiene estable, las decisiones gubernamentales sí son puestas a prueba por fuera de los períodos electivos, generándose lapsos de alta conflictividad política incluso a pocos meses de haberse ratificado la continuidad de los políticos en el poder. En este sentido, la democracia adquiere una dinámica mucho más fluida y menos atada a tiempos institucionales, y por ende la movilización ciudadana adquiere un rol novedoso y activo, sin poder prescindir de dispositivos institucionales pero trascendiéndolos de diversas maneras.

De esta manera, y contextualizando los cambios generados a nivel de la protesta en Argentina, podríamos afirmar que su multiplicación no responde únicamente a las variables macroeconómicas inmediatamente anteriores a 2001 -aunque gran parte de las nuevas modalidades se hayan forjado en aquellas décadas-, sino que las formas mismas de protesta parecieran estar mutando de manera global y en estrecha relación con las transformaciones en el campo de la representación política. Sin duda, los contextos regionales -y especialmente el latinoamericano- hacen que dichos cambios adquieran distinta relevancia según cada país<sup>1</sup>, aunque esto no necesariamente impide buscar patrones y tendencias globales. Buscando dar un marco teórico a las mutaciones actuales en el campo de la ciudadanía, algunos autores señalan que existe un aspecto de la rep-

---

<sup>1</sup> Este punto adquiere aún más relevancia en Argentina dado el alto nivel de protestas y movilizaciones que presenta a nivel comparativo en un continente “agitado” como lo es Sudamérica. Dentro del Cono Sur, Argentina es el país con mayor cantidad de conflictos promedio por mes, casi un 25% por encima de Brasil. A nivel regional, únicamente es superado por Bolivia y Perú, incluso tomando en consideración América Central. Cfr. PNUD-PAPEP (2012: 123).



representación que aparece actualmente privilegiado por los electores: el mandato imperativo. Como afirma Dominique Schnapper, existe una tendencia creciente al debilitamiento del complejo lazo de la representación política, y al ciudadano contemporáneo “la distinción entre el representante y el representado instituida por la elección se le aparece como contradictoria con la igualdad” (2004: 170). En este sentido, podemos afirmar que existe un hastío general en el electorado frente a la distinción que establece la democracia representativa entre las élites gobernantes y la ciudadanía (Manin, 2008), tensión que al ser negada produce consecuencias políticas significativas<sup>2</sup>. Pero además, a este fenómeno propio del lazo representativo se le suma un contexto de gran volatilidad y fragmentación identitaria, lo cual lleva, como sostiene Pierre Rosanvallon (2007), a que la construcción de identificaciones políticas alrededor de rechazos o vetos hacia políticas gubernamentales sea más frecuente, rápida y fácil de organizar que cualquier consenso extendido. Como afirma este autor, en nuestro tiempo el mayor papel en los campos político y social no lo ocupan las propuestas ciudadanas, sino la capacidad de resistencia y obstrucción a las propuestas y políticas gubernamentales.

En principio, entonces, estos diagnósticos podrían llevarnos a pensar que el apoyo ciudadano a la democracia está debilitándose. Sin embargo, como sostiene Pippa Norris (2002), la ciudadanía contemporánea se caracteriza por su carácter “crítico” y/o “desencantado”: expresa altos grados de apoyo a principios comunitarios y a la democracia como régimen, al mismo tiempo que es sumamente crítica de la performance tanto de las instituciones como de los actores políticos. Esta característica dual ha llevado a muchos analistas a indagar en las nuevas formas de expresión ciudadana que coexisten con las “tradicionales”, y que presentan características específicas que están relacionadas con los cambios recién descritos<sup>3</sup>. Como resume Bernard Manin (2007), no existe aún un consenso académico sobre cómo llamar a este nuevo tipo de movilizaciones y protestas, aunque sí pueden reseñarse sus características más salientes. En primer lugar, suelen ser episódicas y se desenvuelven a partir de un evento o episodio puntual; en segundo lugar, involucran o se orientan hacia un tema específico; y en tercer lugar, presionan directamente sobre los políticos encargados de tomar las decisiones pertinentes sobre dicho tema. Es decir, son protestas o movilizaciones que ponen el foco en temas puntuales de interés de la ciudadanía, y parten de la denuncia o presión a los políticos y representantes encargados de tomar las decisiones sobre las temáticas en cuestión.

Para el caso argentino, propondremos denominar “estallido” a este nuevo tipo de formato de actividad ciudadana no institucionalizado y puntual, cuya característica central es la “negatividad”, es decir, la construcción de identidades políticas a partir del rechazo (Cheresky, 2008; Falletti, 2012). Esta característica ocasiona la carencia de una identificación fácilmente detectable entre los manifestantes, ya que no existen en general interacciones sociales previas entre ellos. Como ha expresado Marina Farinetti (2002) respecto al caso del “Santiagoñazo”, es difícil suponer una “unidad intencio-

2 En este mismo libro, Leandro Eryszewicz explora la revalorización del ámbito local en Argentina como una de las maneras de hacer frente a dicha mutación representativa.

3 Para datos cuantitativos a nivel regional y supranacional, cfr. Manin (2007); Power y Jamison (2005). Desde otros paradigmas teóricos, cfr. Norris (2002), Klingeman y Fuchs (1998), Warren (1999).

nal” en la protesta, y la identidad se forja al fuego del acontecimiento mismo, por lo que en general son formas de manifestación heterogéneas y poco previsibles.

En los estallidos, la ciudadanía reacciona frente a la percepción de lejanía respecto de las decisiones gubernamentales, generándose procesos de gran impacto y puntos de inflexión en la política nacional y provincial, a pesar -muchas veces- de su cercanía respecto a “tiempos electorales”. Tal fue el caso de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001, pero también de las movilizaciones de padres de víctimas de la inseguridad o directamente de aquellas protestas que tuvieron como fundamento el veto o el rechazo a políticas gubernamentales puntuales: manifestaciones ambientalistas, movimientos contra la minería a cielo abierto, piquetes y cortes en reclamo por fallas en la gestión estatal de servicios públicos (transporte, luz, etc.), entre otras. Con el tiempo, algunos de estos acontecimientos pasaron a conformar identidades e incluso organizaciones estables; en otros casos, se desvanecieron con el correr de los días. Nuestra propuesta de trabajo parte de considerar a los cacerolazos como un ejemplo importante de este nuevo tipo de protesta que denominamos “estallido”, cada vez más frecuente en nuestro país.

### Breve genealogía de los cacerolazos: de los '80 hasta hoy

Al afirmar previamente que los cacerolazos tuvieron un rol importante en la vida política nacional, puede resultar llamativa la ausencia de bibliografía específica que indague sobre este tipo de manifestaciones en los últimos años. A pesar de tener características similares a otras formas de “estallido”, y de haber tenido un peso relevante en el curso de los acontecimientos políticos luego de 2001, han sido escasos los intentos de teorizar y relevar empíricamente los cacerolazos per se, separándolos analíticamente de sus contextos de surgimiento. Sin embargo, existen algunos estudios que merece la pena reseñar aquí brevemente, ya que aunque en la memoria colectiva de nuestro país pareciera que este tipo de protesta tuvo su origen en las protestas autoconvocadas y espontáneas de fines del 2001, esto no fue exactamente así.

Como señala el trabajo de revisión periodística realizado por Roxana Telechea (2006), desde el año 1982 pueden registrarse apariciones fugaces de este tipo de protestas, tanto en Capital Federal como en diversos distritos del Gran Buenos Aires y provincias tales como Mendoza, Neuquén y Córdoba. Los primeros cacerolazos estuvieron encabezados por amas de casa y mujeres nucleadas en la UMA (Unión de Mujeres Argentinas) durante el año 1982, habiéndose forjado en esas manifestaciones el símbolo de la cacerola vacía como demostración de la carencia de cumplimiento de derechos básicos<sup>4</sup>, símbolo que no tardaría en reaparecer en 2001. Sin embargo, durante las décadas siguientes es imposible encontrar un “núcleo de sentido” único que dé cuenta de todos los cacerolazos acontecidos. En 1986, fue utilizado como forma de expresión por

4 Son llamativos los paralelismos y diferencias con el “primer cacerolazo”, organizado por las mujeres chilenas contra Salvador Allende en 1972 (Power, 2008). Se utilizaron casi las mismas consignas pero bajo un gobierno de signo contrario, lo cual en este punto sirve como adelanto sobre la ductilidad y adaptación de esta forma de protesta a contextos sumamente distintos.

parte de amas de casa en apoyo a una de las huelgas generales de la C.G.T. contra el gobierno de Raúl Alfonsín; en 1987, fue convocado bajo el argumento de la defensa de la democracia, en repudio a las “actitudes golpistas” de los levantamientos carapintadas; en 1988 se generó a partir de los reclamos del Consejo Vecinal Asesor de Neuquén, en una de las variadas manifestaciones contra los aumentos de tarifas de servicios básicos y transporte de aquel período.

Sin embargo, si durante la década del '80 los cacerolazos eran organizados y generados tanto por sectores alineados con el peronismo como por amas de casa y vecinos auto convocados, bajo el cambio de signo gubernamental de los '90 pasarían a jugar un rol central en la consolidación de la Alianza y en el ascenso político de Carlos “Chacho” Álvarez. En el marco de una jornada de protesta a nivel nacional (el 12 de septiembre de 1996), encabezada por el Frepaso y la Unión Cívica Radical, hubo numerosos cacerolazos acompañados de “apagones”, bocinazos y cortes de calle (Telechea, 2006: 162; Andrada, 2012). Y no fueron los únicos: en febrero del '97 y en febrero del '99 se repetiría la combinación de dichas modalidades de protesta, frente a recortes por parte de las empresas encargadas de brindar servicios públicos y contra las políticas llevadas a cabo por parte del gobierno del entonces presidente Carlos Menem. Este último cacerolazo de alcance nacional paradójicamente no quedaría en la memoria colectiva, aunque se haría presente como forma de protesta durante los acontecimientos de finales de 2001 y principios de 2002.

A partir de este breve recorrido, es posible decir que los cacerolazos que aparecieron como “novedosos” en dicho ciclo de protesta tenían antecedentes en cuanto a su forma. Sin embargo, es difícil establecer un hilo común que unifique las distintas protestas bajo un conjunto de categorías que refieran a su contenido, ya que nos encontramos con una fragmentación absoluta: desde vecinas hasta frepasistas, y desde reclamos por cortes de luz hasta falta de alimento en los hogares, los cacerolazos se caracterizaron justamente por no respetar fronteras temáticas. Como veremos, este punto seguirá vigente luego de 2001, siendo una característica intrínseca de este tipo de protesta en nuestro país.

Ahora bien, aunque no es posible desconocer dicha heterogeneidad de contenidos y demandas, existen algunos puntos que merecen ser resaltados como tendencias. Si consideramos la distribución geográfica de los cacerolazos entre 1982 y 2001, la Capital Federal se ubica primera con más del 50%. Esto no debería llamarnos la atención si se tiene en cuenta la centralidad de la Ciudad de Buenos Aires para la política argentina. En efecto, la Ciudad tiene una importancia institucional, política y económica que hace que se constituya como el territorio de la disputa política nacional, concentrando además la mayor cantidad de medios masivos de comunicación y un alto consumo tanto de periódicos como de televisión e internet entre sus habitantes, características que se suman a una larga tradición de movilizaciones (Mauro, 2011: 30-39). Pero además, si consideramos el porcentaje de cacerolazos que se generaron en ámbitos urbanos (capitales provinciales o grandes ciudades) dicho número asciende significativamente. Los cacerolazos parecieran haber nacido como una forma de protesta estrechamente unida a demandas relacionadas con la representación política, y tanto las gobernaciones (a nivel local o provincial) como la sede del gobierno nacional parecen ser los lugares

privilegiados frente a los cuales manifestarse.

En relación a la identidad de los manifestantes, es notorio que los cacerolazos hayan nacido como una forma de protesta femenina y sobre todo de amas de casa, pero que durante las décadas del '80 y del '90 los actores involucrados comenzaran a ser plurales y de identidad difusa. De allí en más, y sobre todo a partir del ciclo crítico de 2001, tomará fuerza la idea de la manifestación cacerolera como un “repertorio” de protesta de la clase media, cuestión que prosigue incluso hasta nuestros días tanto en la opinión pública y los editoriales periodísticos como en la literatura especializada. Por lo general, los análisis del ciclo 2001-2002 y también los trabajos que tienen como eje principal el análisis de los mismos cacerolazos, se valen de la categoría de “clase media” para hacer de ella el factor explicativo fundamental<sup>5</sup>. Sin embargo, esto puede constituir un problema analítico, ya que como señala Ezequiel Adamovsky (2013), el concepto de “clase media” es vago y generalmente utilizado como una “categoría residual”, lo que se suma al hecho de que los estudios empíricos existentes sobre dicho estrato social son relativamente escasos. Como afirma este autor, la clase media no siempre existe, y allí donde existe es “un conglomerado de grupos diversos que han adoptado una identidad subjetiva de clase media”, es decir, constituye más que nada una identidad asumida por los propios actores (2012: 13). En el caso de los cacerolazos, que es lo que aquí nos interesa, esta cuestión se hace problemática. En cada ciclo de protesta el vocablo “clase media” aparece de forma polémica, siendo utilizado para apoyar o criticar la protesta, aunque el escenario en general sea siempre considerablemente más complejo<sup>6</sup>.

Por último, merece la pena destacar que, desde la protesta de 1996, el efecto que tienen es generalmente inmediato y de alto impacto. Como veremos a continuación, tanto los cacerolazos de 1996 como los de 2001, 2008 y 2012-13, tuvieron un efecto inmediato en la legitimidad gubernamental o en las políticas gubernamentales que pretendían rechazar. De esta manera, los cacerolazos se posicionan como un tipo de estallido asociado a procesos de deslegitimación gubernamental importantes y a momentos decisivos de la coyuntura política nacional, lo cual los transforma en una forma de protesta verdaderamente singular y que merece cierta atención.

## 2001 y después. Retorno de los cacerolazos durante el kirchnerismo

Es posible decir que en los años comprendidos entre 2001 y 2013 hubo tres ciclos de protesta<sup>7</sup> en la Ciudad de Buenos Aires íntimamente ligados a los cacerolazos, y cuyo

5 Este punto se hace presente en la mayoría de los trabajos sobre el 2001. Sin embargo, para el caso puntual de los cacerolazos, cfr. Telechea (2006), Andrada (2012), Faletti (2012).

6 Cabe aclarar que no nos oponemos aquí a la utilización de la categoría de “clase media” per se, sino que ponemos en suspenso su utilidad como categoría explicativa fundamental de una movilización colectiva (y sobre todo de un “estallido”). Su utilización implicaría la fijación del fenómeno a cierta determinación estructural de clase, lo cual genera un marco normativo excesivamente rígido y poco explicativo a la hora de abordar este tipo de fenómenos. Remitimos aquí a Schuster (2005).

7 Utilizamos aquí el concepto de “ciclo de protesta” en un sentido similar al que ha dado Sidney Tar-

resultado fue significativo en cuanto a las decisiones gubernamentales llevadas a cabo. A pesar de que los actores y los contextos hayan sido distintos, la misma forma de protesta se hizo presente en todos ellos, lo cual indica que existen algunos puntos en común que a primera vista pueden ser pasados por alto pero que merecen ser resaltados.

Durante el primer caso, comprendido por los años 2001 y 2002, hubo numerosos factores que llevaron a una protesta realmente masiva en el contexto del derrumbe de la convertibilidad. Sin embargo, no es en vano recordar que el verdadero “estallido” ciudadano ocurrió cuando el entonces presidente De la Rúa declaró el Estado de Sitio y suspendió garantías constitucionales (Peruzzotti, 2002), medida acompañada por numerosas represiones y muertes de manifestantes en las calles. Aunque el escenario haya sido sumamente complejo, y distintas formas de protesta hayan confluído a lo largo del transcurso de aquellos días, la espontaneidad y fuerza adquirida por los cacerolazos extendidos de los días 19 y 20 de diciembre fueron cruciales en cuanto al desarrollo de los hechos posteriores. Una protesta inesperada y que parecía extenderse por toda la ciudad provocó la culminación del largo proceso de erosión de la legitimidad presidencial, llevando a De la Rúa a una prematura renuncia.

El segundo escenario tuvo lugar durante el año 2008 debido al impulso dado por parte del gobierno nacional a la resolución ministerial n° 125/08 de retenciones a las exportaciones agrícolas, resolución que generó una ola imprevista de marchas, cortes de ruta y “tractorazos” en todo el país a pocos meses de la asunción presidencial de Cristina Fernández. En este caso, los cacerolazos surgieron nuevamente de manera espontánea y autoconvocada en Capital Federal y en numerosas ciudades del interior del país como una forma de rechazo ciudadano a la llamada “Resolución 125”, a la cual acusaban de “arbitraria”, “autoritaria” y producto de cierta “voracidad fiscal” del oficialismo. El discurso de la presidente del 25 de marzo, donde caracterizó a las manifestaciones como “piquetes de la abundancia”, simbolizó para la ciudadanía movilizada “un modo intolerante de administrar el conflicto que se sumaría a muchos otros (...) en el mismo registro” (Giarraca, 2010). La movilización de un actor tan improvisado como heterogéneo y poderoso (“el campo”) conjuntamente con los cacerolazos en la Ciudad de Buenos Aires y en las principales capitales provinciales del interior del país, provocaron la desviación de la resolución en forma de proyecto de ley al Congreso Nacional, donde su tratamiento produjo rupturas en el seno del oficialismo. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados -con algunas reformas importantes-, pero en Senadores la votación terminó en un empate, luego de que el Frente para la Victoria (en adelante, FPV) perdiera 13 bancas que pasaron a las filas opositoras. Dicha situación debía ser resuelta por el voto del presidente de la Cámara (según el Art. 57 de la Constitución Nacional), es decir, del vicepresidente de la Nación: Julio Cobos; luego de una ardua discusión y acusaciones cruzadas, el vicepresidente votó de manera negativa,

---

row al término. Es decir, una “fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizadas a los menos movilizadas; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución (Tarrow, 1997: 263-4).

pronunciando las -luego devenidas famosas- palabras: “mi voto es no positivo”.

Los conflictos de 2001 y 2008 mostraron de manera clara como ciertos factores extra-institucionales pueden alterar la legitimidad de gobiernos recientemente electos. Incluso, hicieron evidente el poder que tienen los “estallidos” para desestabilizar y delegitimar a figuras presidenciales fuertes, lo cual los transforma en variables fundamentales a la hora de revisar la historia reciente de un país fuertemente movilizado como Argentina<sup>8</sup>. Ahora bien, el tercer ciclo de cacerolazos que mencionaremos aquí, y al que dedicaremos el resto del capítulo, es el que podemos considerar abierto a partir de la protesta del 13 de septiembre de 2012 (conocida como “13-S”), y que consideraremos finalizado el 8 de agosto de 2013 (“8-A”). Este tercer conjunto de protestas se generó a partir de una multiplicidad de demandas que respondían a cuestionamientos recurrentes durante los últimos años de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, así como también se articulaban a partir del rechazo de proyectos de políticas públicas puntuales. En este sentido pueden mencionarse resumidamente: el problema de la creciente inflación y la falta de reforma del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el proyecto de reforma del Consejo de la Magistratura llevado adelante por el oficialismo (conocido bajo el nombre de “Reforma judicial”), las demandas por inseguridad, la suma de acusaciones contra figuras gubernamentales por casos de corrupción (especialmente las denuncias al vicepresidente por la ex imprenta Ciccone), las restricciones a la compra de divisas por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entre otros.

Como es visible, los contextos de generación de la protesta en los tres casos fueron sumamente distintos; y, sin embargo, nuevamente, es posible extraer elementos comunes a todos ellos. La explosiva articulación de la protesta se desarrolló desde el rechazo a una medida o un conjunto de medidas, es decir, desde la “negatividad”; la identidad de los manifestantes -más o menos homogénea según el caso en cuestión se construyó rápidamente contra el Gobierno de turno. Por esta razón, las consignas fueron también heterogéneas en todos los casos, variando su abstracción según el contexto de gestación. Por otro lado, es notorio que en los tres casos -e inclusive en las movilizaciones encabezadas por Juan Carlos Blumberg en 2004<sup>9</sup>- los cacerolazos se hayan generado poco tiempo después de haberse celebrado elecciones nacionales (presidenciales o legislativas) con gran concurrencia a las urnas. En este sentido, no pareciera existir una “apatía ciudadana” o una “ciudadanía pasiva”, sino una multiplicación de actividades ciudadanas que se desarrolla tanto desde las instituciones como por fuera de ellas<sup>10</sup>.

8 Algunos estudios comparados muestran que las protestas sociales que logran generar coaliciones multisectoriales o multclasistas en América Latina tuvieron -y tienen- gran influencia en la desestabilización e incluso caída de presidentes electos (sea por juicio político, por renuncia anticipada u otros factores). Cfr. Hochstetler (2008), Pérez Liñán (2008), entre otros.

9 Cfr. Annunziata, Mauro y Slipak (2006).

10 En algunos estudios, I. Cheresky (2001, 2008) ha hecho hincapié en la relación problemática de este nuevo tipo de ciudadanía con la política. Como afirma este autor, si bien las formas de protesta y de movilización se han multiplicado y complejizado, generando una ciudadanía polimorfa, ésta no siempre es activa y muchas veces se manifiesta como una simple “audiencia” respecto de las cuestiones políticas.

Al sopesar sus consecuencias, también pueden encontrarse similitudes. Si bien el “estallido” de 2001 en muchos aspectos no es comparable con los cacerolazos suscitados durante los gobiernos kirchneristas (debido a la legitimidad del gobierno en ejercicio), los tres procesos fueron seguidos por ciclos significativos de deslegitimación gubernamental, tanto en términos de proyectos políticos como en términos de imagen positiva e intención de voto<sup>11</sup>. Sin alterar los principales mecanismos democráticos, las protestas de 2001-2002, 2008 y 2012-2013 sacudieron a la opinión pública y fijaron la agenda tanto gubernamental como mediática. Además, suscitaron procesos al interior de los gobiernos en cuestión, tales como renuncias de presidentes (De la Rúa en 2001), reestructuraciones significativas de los gabinetes en ejercicio (durante 2008 y 2013) y recomposición de futuros proyectos y aspiraciones (proyecto de reforma del consejo de la magistratura, proyecto de retenciones a las exportaciones agropecuarias, etc.).

En este sentido, si el cacerolazo del 2008 fue caracterizado como “la primera gran protesta contra los Kirchner” (Andrada, 2012), es significativo que las masivas movilizaciones de los últimos dos años hayan recurrido también al mismo tipo de estallido. Los cacerolazos contienen desde 2001 un significado latente de necesidad de “escucha” de la ciudadanía, “escucha” que no se vio contemplada por la acentuación de un estilo de gobierno más bien verticalista durante los últimos años -más allá de logros y/o fracasos evidentes- (Aboy Carlés, 2014; Cheresky y Annunziata, 2012).

## El ciclo 2012 - 2013: del “13-S” al “8-A”

Nos enfocaremos aquí, entonces, en dar cuenta del último ciclo de cacerolazos acontecido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2012 y 2013<sup>12</sup>. Como hemos mencionado previamente, no es de extrañar que hayan surgido especialmente en este distrito; si bien hubo cacerolazos en otras ciudades del país –y la extensión territorial de

---

Sin embargo, creemos que el concepto de “audiencia” -ligado a argumentos sobre la “mediatización” de la política- enfatiza una idea de ciudadanía pasiva que no refleja la complejidad del panorama actual. Volveremos sobre este punto en el último apartado.

11 Según datos de consultoras, la imagen de C. Fernández durante el conflicto agrario de 2008 descendió de 54% a 30% en el período febrero-octubre, llegando a su pico más bajo en junio (del 20%). En el caso del ciclo 2012-2013 la caída de imagen no fue tan abrupta y más bien generó una polarización, aunque en los meses posteriores a los cacerolazos se pudieron registrar descensos de hasta 6%, y ascensos de imagen negativa de hasta 9%. Datos de Poliarquía (*La Nación*, 24/05/2013); de Management & Fit e Ipsos-Mora y Araujo (*Clarín*, 23/05/2013).

Estas variables se reflejan claramente en el “Índice de Confianza en el Gobierno” elaborado por la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella, el cual reúne cinco índices de evaluación sobre el gobierno (consultar bibliografía). Probablemente la diferencia fundamental entre el ciclo 2008 y el ciclo 2012-2013 haya sido la falta de una coalición callejera más extendida que las grandes ciudades del país (ver nota al pie 7).

12 Los próximos apartados están basados en un trabajo de campo etnográfico realizado en la Ciudad de Buenos Aires -particularmente en el área céntrica (Obelisco, Plaza de Mayo y alrededores)- durante las protestas mencionadas. Además, se conformó un dossier de prensa a partir de la revisión de los principales periódicos de la Ciudad (*La Nación*, *Clarín*, *Página/12*, *Perfil*) durante las tres semanas previas y las tres posteriores a cada acontecimiento. Por último, forma parte también de este trabajo la realización de una serie de entrevistas semi-estructuradas que no pudieron ser agregadas aquí por cuestiones de espacio, pero que forman parte del proyecto general.

la protesta fue importante-, las características propias de la Ciudad la transforman en un caso único. El fuerte debilitamiento partidario, la personalización y transversalidad de la oferta política, la fragmentación identitaria, los altos grados de educación y consumo, y el acceso ampliamente mayoritario a los medios de comunicación y a Internet (Mauro y Natanson, 2006; Mauro, 2011), son algunas de las características que construyen un contexto propicio para la emergencia de los “estallidos”, tal como los definimos al principio del texto. Además, Buenos Aires presenta una centenaria tradición de movilización (Ippolito-O’Donnell, 2012) y se constituyó bajo un carácter dual: es al mismo tiempo sede del gobierno de la ciudad misma y sede del gobierno nacional, problemática que marcó su singular existencia desde el siglo XIX (Landau, 2014).

Al tener en cuenta este conjunto de características, no es de extrañar que la Ciudad se constituya como epicentro de muchos de los grandes “estallidos” de la historia argentina reciente. Como veremos, en el caso particular del ciclo 2012-2013, las configuraciones de la protesta se presentaron en estrecha relación con el distrito en cuestión.

### El “13-S”. Sorpresa y desconcierto

Al revisar los principales periódicos nacionales, es sorprendente el impacto y la sorpresa que suscitó la primera movilización del 13 de Septiembre de 2012, rápidamente denominada “13-S”. Dicha sigla, surgida de la convocatoria realizada a partir de las redes sociales -específicamente Facebook y Twitter-, se extendió rápidamente en el espacio público nacional. Al igual que los cacerolazos que lo sucederían, el “13-S” fue convocado por grupos y usuarios individuales en Internet, algunos más y otros menos partidarios y organizados, que variaron también según la protesta en cuestión. Algunos de ellos fueron: “Argentina sin korrupción”, “El cipayo”, “No más”, “Unamos nuestros votos”, “Legión anti k”, “Indignados argentinos”, “Somos el 46%”, “La Solano Lima”, “El Anti-K”, “Yo no voté a la Kretina y Ud?”, “ONG salvemos a la Argentina”, entre otros. Muchos de ellos eran independientes, y otros estaban directa o tangencialmente asociados al partido PRO (Propuesta Republicana) -cuestión sobre la que volveremos más adelante-. Sin embargo, a pesar de algunas posibles asociaciones con partidos políticos, es posible afirmar que una característica de este ciclo de movilizaciones fue sin duda la convocatoria subterránea y difusa, la cual había sido ya característica de cacerolazos previos, y que no respondía a un patrón de organización “orgánico” ni vertical, y tampoco “partidario” en el sentido tradicional de término. En este sentido, si bien aquél día algunos periódicos dedicaron pequeños artículos a la convocatoria (La Nación, 13/09/2012), la movilización constituyó un verdadero shock inesperado, sobre todo por su magnitud. Lentamente, las cacerolas comenzaron a escucharse en distintos puntos de la Ciudad, al compás de la mezcla de cánticos, insultos y estrofas del himno nacional. La variedad de elementos utilizados hacía difusa una comparación con aquellos agitados días de 2001: si bien hubo cacerolas, el tradicional utensilio también fue reemplazado por cacharros de cualquier tipo, latas o incluso sartenes, perdiendo la centralidad simbólica que había tenido en el pasado. El punto de encuentro en la Ciudad fue el Obelisco, al igual que en las protestas subsiguientes, extendiéndose la manifestación



por Avenida 9 de Julio y también por Avenida Diagonal Norte, cubriendo parcialmente Plaza de Mayo. Si bien esta zona céntrica concentró al grueso de los manifestantes, también en otros barrios fueron cortados cruces de avenidas y esquinas importantes, fenómeno que sería recurrente<sup>13</sup>. Por otro lado, la protesta no se caracterizaría por su duración, sino por su intensidad: estando pautada para las 20 horas., ya hacia las 22 hs. la mayoría de las calles se irían vaciando progresivamente.

Estas singulares características tendieron a repetirse en las manifestaciones siguientes: el reemplazo de las cacerolas por otros elementos, la gran extensión territorial, la escasa duración de la protesta y la gran cantidad de manifestantes. Este último punto generó dilemas en cuanto al cálculo de los asistentes: si bien la Policía Metropolitana (dependiente del Gobierno de la Ciudad) estimó la asistencia en 200 mil personas, los periódicos manejaban cifras inferiores, que oscilaban entre 60 mil y 100 mil. Como señalaron algunos expertos en mediciones de opinión pública, el masivo reflujó de gente hacía que la protesta fuera dinámica y complicara cualquier medición exacta. Las consignas fueron diversas y heterogéneas, y cada manifestante o grupo portaba carteles y pancartas realizados de manera casera, generando un contraste marcado con otros tipos de protesta por la ausencia de expresiones y símbolos políticos tradicionales de cualquier tipo. No hubo sellos ni logos partidarios, así como tampoco militantes que intentaran identificarse públicamente como tales. Las consignas hacían alusión a diversas temáticas y problemas que la ciudadanía movilizaba encontraba como críticos, y que serían recurrentes también en las protestas del “8-N” y del “18-A”.

En primer lugar, se hacía evidente que muchos se expresaban en rechazo al proyecto de reforma constitucional mencionado por algunos referentes políticos del oficialismo durante los meses previos, reforma que incluiría una supuesta cláusula que habilitaría una segunda reelección presidencial. Por otro lado, fueron numerosas las críticas hacia la falta de medidas antiinflacionarias y a la falta de reforma del Índice de Precios al Consumidor del INDEC; máxime cuando, a principio de año, dicho organismo había afirmado que la dieta básica saludable podía lograrse diariamente por la suma de \$6,25, anuncio al que aludían irónicamente algunos carteles. En tercer lugar, pueden mencionarse los reclamos por un mayor control sobre el estado de las redes ferroviarias, así como críticas por la falta de inversión en infraestructura y la ausencia de resolución judicial del caso conocido como “tragedia de Once”, acontecido algunos meses atrás<sup>14</sup>. Tanto este caso como otros, eran articulados como parte de acusaciones y denuncias contra la corrupción gubernamental, a la cual se hacía alusión también con consignas contra el Vicepresidente Amado Boudou, acusado en la llamada “causa Ciccone” por enriquecimiento ilícito<sup>15</sup>. También hubo numerosas alusiones al crecimiento de la in-

13 Entre otros, pueden mencionarse Avenida Acoyte y Avenida Rivadavia, Avenida Corrientes y Avenida Pueyrredón, Avenida San Juan y Avenida Boedo, Avenida Cabildo y Juramento.

14 La llamada “tragedia de Once” fue un incidente producido por la colisión de una formación de tren en la Estación Once, la cual dejó un saldo de 51 muertos y cientos de heridos. Las acusaciones se generaron sobre todo por la falta de control de la C.N.R.T. (Central Nacional de Regulación de Transporte) sobre la concesionaria, T.B.A. (Trenes de Buenos Aires).

15 El “caso Ciccone” es una causa judicial -todavía abierta- que investiga si A. Boudou utilizó influencias como Ministro de Economía para salvar a la imprenta de Papel Moneda “Ciccone Cartográfica” de

seguridad y a los recurrentes casos de “gatillo fácil” -incluyendo casos de familiares que portaban cárteles de reclamo por “justicia” y “castigo a los culpables”-. Por último, numerosos manifestantes exhibían carteles en alusión a las restricciones en la compra de dólares, haciendo hincapié en la “falta de libertad” y el “autoritarismo” de la medida caracterizada como “cepo al dólar”.

Sin embargo, hubo otros carteles, pancartas y cánticos que no aludían a ninguna medida gubernamental o proceso judicial en particular. Tal es el caso de aquellos que rezaban: “Somos el 46%”, “54%+46%=Argentina”, o que introducían alguna variación similar. Como se hacía evidente, la crítica en este caso apuntaba a aquellos discursos tanto de la Presidente como de su gabinete donde la defensa de las acciones gubernamentales se basaba en el sustento electoral, y más específicamente en el 54% logrado en las elecciones presidenciales de 2011. En este sentido, los manifestantes expresaban su desacuerdo frente a la interpretación de las elecciones como un “cheque en blanco” por cuatro años, y muchos de ellos pedían por la recomposición de “la República”, que consideraban perdida.

Esta protesta también quedó marcada por incidentes que no ocurrieron en las siguientes, los cuales mostraban la diversidad de reclamos e ideologías que coexistían bajo la negatividad en un mismo cacerolazo contra el gobierno. Por ejemplo, la proliferación de cánticos sumamente discriminatorios (Página/12, 14/09/2012), así como también carteles que relacionaban al kirchnerismo con el nazismo, o que lo asociaban a una “diKtadura”. Por si fuera poco, se sumó a estos incidentes la aparición en la protesta de la ex ministra menemista Cecilia Pando, que luego fue procesada por alterar el símbolo de las Abuelas de Plaza de Mayo que decora el suelo de la plaza, pintando símbolos de dinero dentro de los famosos pañuelos<sup>16</sup>. El descontento se aglutinaba en una misma protesta, la cual abarcaba una multiplicidad y heterogeneidad importante de reclamos, demandas y denuncias. Todos los manifestantes se encontraban allí a partir del rechazo, aunque la dinámica no permitiera articulación alguna ni tampoco un consenso claro sobre los aspectos a denunciar. Incluso, no existía un apoyo claro a un líder o político en particular, sino que la protesta se desenvolvía a partir de un rechazo sin mediaciones a la “clase gubernamental” como tal<sup>17</sup>.

De todas maneras, la complejidad de esta protesta novedosa se vio matizada en las distintas lecturas que aparecieron en las semanas posteriores. Desde el arco oficialista, hubo algunos discursos “duros” y otros menos conclusivos. Uno de los primeros políticos que se refirió a la manifestación fue el entonces jefe de gabinete Juan Manuel Abal Medina, quien no dudó en afirmar que había sido “una marcha de sectores minoritarios”, sectores cuya verdadera intención era “quejarse” porque no podían gastar más

---

la quiebra, a través de la compra de dicha empresa por parte de una sociedad relacionada con el actual vicepresidente, y a la cual se le otorgaron moratorias y contratos extraordinarios en los meses posteriores a dicha transacción.

16 Las pintadas se realizaban desde 2009 y la agrupación de DD.HH. “H.I.J.O.S.” ya había denunciado su accionar. La causa siguió abierta hasta el 7 de marzo de 2013, cuando C. Pando fue condenada a prisión y trabajo comunitario (Página/12, 8/03/2013).

17 Utilizamos aquí el concepto de “clase gubernamental” para distinguirla de “clase política”, lo cual permite diferenciar cacerolazos como el de 2001 respecto de otros más focalizados.

dinero de sus cuentas bancarias en el exterior<sup>18</sup>. Sin embargo, otros políticos oficialistas no fueron tan concluyentes, señalando que “a la gente hay que escucharla siempre” (Daniel Scioli) o que efectivamente se había generado “una manifestación importante” que merecía ser tenida en cuenta (Aníbal Fernández). Incluso, el gobernador oficialista de Mendoza -Francisco Pérez- comprendió al cacerolazo como “un llamado de atención”, no solo al gobierno sino a la dirigencia política en su totalidad (Página/12, 15/09/2012).

En cuanto a los principales dirigentes de la oposición, la actitud general fue de desconcierto y titubeos frente a una protesta que no los convocaba como referentes privilegiados. Muchos de ellos optaron por interpretarla como un mensaje de “la gente” a la presidente C. Fernández de Kirchner. Por ejemplo, Mauricio Macri lo calificó como “el movimiento pacífico y espontáneo más grande” de los últimos treinta años, producto de la necesidad de “la gente” de “ser escuchada”, así como también Julio Cobos afirmó que la Presidente “puede ignorar y decir acá no pasó nada, o puede tomar nota”. Sin embargo, otros advirtieron sobre la necesidad de replantear una estrategia a largo plazo para lograr traducir en votos la indignación colectiva expresada en la protesta. Desde el radicalismo, tanto Ricardo Alfonsín como Oscar Aguad hicieron hincapié en la necesidad de conformar una “unión nacional”, ya que el mensaje no era “solo para el oficialismo”. Desde la misma óptica, el ex gobernador Hermes Binner afirmó que había que “escuchar a la gente” para que no se generara una espiral de protesta similar a la de fines de 2001 (Página/12, 15/09/2012).

Las interpretaciones recién expuestas se extendieron rápidamente en la esfera pública. La comprensión del cacerolazo como una protesta “de sectores minoritarios” movidos por el afán de lucro se contrapuso a una visión simplificada de los acontecimientos, donde “la gente” había emitido un mensaje claro y conciso a la Presidente: “¡escúchenos!”<sup>19</sup>. Sin embargo, estas dos interpretaciones pasarían a complejizarse luego del “8-N”, ya que se haría presente una multiplicidad de voces que intentaría dar forma a un acontecimiento claramente multitudinario.

## El “8-N”: conflictos por la interpretación de una movilización masiva<sup>20</sup>

Así como el primer cacerolazo estuvo caracterizado por el desconcierto general y la perplejidad frente a una manifestación novedosa, el “8-N” se constituyó desde el principio como una manifestación más organizada y masiva. Cualquiera que caminase cerca del Obelisco podía notar desde lejos la proyección de frases emitidas en colores vivaces sobre el blanco del monumento y los gigantescos globos de helio que surcaban el cielo. Alrededor de este epicentro, proliferaban las remeras estampadas específicamente para la protesta (“Yo fui al 8-N”, “No somos militantes ni soldados de nadie”,

18 Esta interpretación se tornará particularmente fuerte dentro de los sectores de apoyo al oficialismo, como veremos en el próximo cacerolazo.

19 La apelación a “la gente” y no al “pueblo” es propia del electorado de los grandes centros urbanos, y hace alusión a una ciudadanía independiente e indecisa a la vez (Vommaro, 2008: 60-62); sin embargo, en los últimos años parece haberse extendido a nivel nacional. Volveremos al final sobre este punto.

20 Este apartado es una versión reformada de un trabajo enfocado únicamente en el cacerolazo del “8-N”. Cfr. Gold (2013).

etc.), las banderas argentinas, y carteles caseros con consignas de todo tipo. Además, estacionado sobre Carlos Pellegrini, un camión-cine proyectaba constantemente un video que ridiculizaba a las principales figuras del oficialismo, y cerca de Plaza de Mayo un micro escolar transportaba manifestantes disfrazados de A. Boudou o de la presidente, entre otras peculiaridades. Sin embargo, a pesar de estas características, quedaba claro que era difícil calificar a la protesta como “organizada” en el sentido tradicional del término; si bien se había convocado a través de las redes sociales, la mayoría de las páginas y usuarios no respondían a partidos políticos específicos, aunque algunos tenían contacto con líderes de la oposición, como habían admitido “blogueros” en una nota exclusiva con el diario La Nación días atrás (La Nación, 14/10/2012). Era evidente que la protesta se había extendido mayormente boca-a-boca, lo cual era un factor de orgullo para muchos manifestantes, quienes expresaban que “no habían sido llevados” sino que se hacían presentes en una manifestación auto-convocada.

El “8-N” superó con creces la magnitud del cacerolazo previo, extendiéndose también a varias capitales provinciales del interior del país<sup>21</sup> e incluso a otros países, constituyéndose en una de las pocas manifestaciones “internacionales”<sup>22</sup>. Además, en la Ciudad de Buenos Aires la participación fue ampliamente masiva; si el cacerolazo previo se estimaba en un rango de 60 a 200 mil personas, el “8-N” llegó al nivel de 100 a 700 mil participantes. Nuevamente, la dificultad en el cálculo de asistentes fue una característica distintiva, y el reflujo de gente era notorio; de hecho, este punto fue un eje de politización durante los días posteriores: ¿era una protesta de “minorías de clase media” como había expresado J.M. Abal Medina, o era la mayor protesta opositora desde 2003?

Por otro lado, al igual que en el “13-S”, la protesta no tenía un “punto de llegada”, por lo que la afluencia de gente era constante pero sin una dirección clara: adquiría una configuración “rizomática”<sup>23</sup>, en vez de orgánica o verticalista. En este punto, tuvo más afinidades con los “cacerolazos” del 2001 que con otro tipo de manifestaciones y protestas posteriores, ya que, como señala I. Cheresky respecto de aquellos años, las protestas no podían ser estimadas “en los términos en que lo era la movilización tradicional llevada a cabo en lugares consagrados y que se inscribía en una lógica de relaciones de fuerza según el número de sus concurrentes” (2008: 133). En relación con este cambio, el “8-N” tuvo como lugar privilegiado de congregación al Obelisco, lo que lo distingue de otras manifestaciones que tienen a la Casa Rosada (núcleo simbólico del poder presidencial) como destinatario directo.

21 Se pueden mencionar aquí: Córdoba, Comodoro Rivadavia, Mendoza, San Miguel de Tucumán, Viedma, Rosario, San Luis, Salta, Catamarca, Mar del Plata, entre otras. En algunos casos (Córdoba, Rosario, Mar del Plata) llegaron a miles de personas; en otros, fueron decenas o centenas que se hicieron presentes en las gobernaciones y plazas de sus respectivos lugares de origen. Mención aparte merece la manifestación frente a la “Quinta de Olivos” (provincia de Buenos Aires), donde se encontraba la presidente durante la protesta. Sobre la “Avenida Maipú” se manifestaron entre 60 mil y 90 mil personas.

22 Hubo manifestaciones en ciudades como Río de Janeiro, Sidney, Londres, Miami, Nueva York, Roma, Madrid, Tokyo, Viena, Frankfurt, entre otras. En estos casos, hubo una asistencia en general menor al centenar de personas.

23 Nos parece adecuado adaptar el concepto de “rizoma” por su carácter gráfico, ya que en la manifestación no existía un “centro” desde el cual se irradiaban consignas, órdenes o directivas. Cfr. Deleuze, Guattari (2010).

En relación con lo anterior, también la protesta se caracterizó por una gran heterogeneidad en cuanto a las consignas y demandas, siendo las temáticas similares a las del “13-S”. Sin embargo, el término “demanda” no es exacto, debido a que muchas veces no se trataba de “pedir algo” (el retiro de una política pública, un cambio de rumbo en la política económica, etc.) sino simplemente de mostrar el rechazo en el ámbito público. Tal es el caso de las frecuentes consignas al estilo de “Yo no la voté”, “Hoy decimos BASTA, queremos vivir en paz”, “Yo no te tengo miedo”, entre otras. La figuración de la manifestación -en este sentido- expresaba una negatividad casi plena, donde de lo que se trataba era de salir a la calle para demostrar indignación contra la Presidente, pero no para contraponer y/o demandar políticas concretas. La fragmentación y heterogeneidad de la protesta era evidente, y resaltaban las consignas contra un supuesto proyecto de reforma constitucional y de reelección presidencial, y las demandas por más seguridad, menos corrupción y menos inflación. Además, muchos manifestantes hacían alusión a la necesidad de “un poder judicial independiente” y a la necesidad de “respeto a la Constitución”.

Como ya había sucedido en el cacerolazo pasado, las tradicionales cacerolas escasearon, cediendo su lugar a una sucesión de banderas, cacharros, sartenes o latas. También había participantes que se identificaban con algún grupo de Facebook o un Twitter en particular, sin mayor alusión a ideología o partido político alguno. Fueron pocos los políticos profesionales que se hicieron presentes en el “8-N”, por más que en los días previos la mayoría hubiera dado cuenta de su conocimiento sobre la organización de un nuevo cacerolazo. En sus respectivas cuentas de Twitter o directamente en discursos públicos, la mayoría de los políticos opositores al gobierno había hecho alusión a la característica “ciudadana” del cacerolazo, resaltando la idea de que una intervención partidaria sería contraproducente para su éxito. En efecto, como expresó la diputada nacional Victoria Donda, ir era “colgarse de una convocatoria” que era “de la ciudadanía”. Tanto el diputado Francisco de Narváez como el senador Ernesto Sanz y el entonces candidato a diputado H. Binner se mantuvieron en la misma línea, resaltando la división que existía entre la “clase política” y “la gente” en las calles (Clarín, 08/11/2012). Por otro lado, y en contraposición con esta interpretación, el PRO participó activamente tanto en la organización como en la difusión de la manifestación<sup>24</sup>. Su líder, el jefe del gobierno porteño M. Macri, se mostró activo en su cuenta de Twitter y fue criticado por “fogonear” una protesta ciudadana, tanto por miembros del gobierno nacional como por otros políticos opositores. Otros referentes del PRO (como Sergio Bergman y el diputado Federico Pinedo) y líderes de otros partidos menores (la diputada Patricia Bullrich, del GAPU) salieron a la calle, aunque no hablaron con los medios ni se presentaron con colores partidarios. Al igual que en el “13-S”, su discurso se planteaba como propio de “un ciudadano más”, intentando identificarse con la “gente común” y presentándose con

24 La agrupación “La Solano Lima”, encabezada por Cristian Ritondo (legislador por el PRO en la Ciudad), fue una de las principales organizadoras del “8-N” y preparó el video que se proyectaba a metros del obelisco, ridiculizando a las principales figuras del gobierno nacional; además, el oficialismo acusó repetidamente a esta organización de manejar varias cuentas de *Facebook* y *Twitter*.

remeras blancas o vestimenta de uso diario, símbolo de su mise-en-scène apartidaria<sup>25</sup>.

Ahora bien, el cacerolazo del “8-N” fue el más discutido y problemático del ciclo 2012-2013, constituyendo el centro de la escena pública argentina durante un lapso de tiempo relativamente extenso. A lo largo de varias semanas, tanto figuras públicas del gobierno nacional como políticos opositores se refirieron al mismo en distintas ocasiones, generándose en la sociedad cierta agitación al respecto: la disputa por “lo que significaba” el cacerolazo inundó la escena pública, y numerosos personajes mediáticos pero también científicos sociales reaccionaron frente al acontecimiento, dando su propia mirada y opinión en programas televisivos y en notas periodísticas. Intentaremos reseñar a continuación las interpretaciones más significativas, para así reflejar la pluralidad de sentidos que el acontecimiento tuvo para la mirada de sus espectadores pero también –quizás- de sus participantes.

Una primera mirada identificó al cacerolazo como “anti-político” a partir de la identificación de “la política” con los ciclos electorales. Reciclando los argumentos sobre la existencia de “huérfanos de la política de partidos” (Torre, 2003), el cacerolazo reflejaría una incipiente crisis de representación debido a que las demandas de los ciudadanos no se canalizarían electoralmente, es decir, no se corresponderían con la “oferta electoral”. Según esta visión, el cacerolazo sería el síntoma agravado de un problema político abierto desde el 2001: la incapacidad de los partidos políticos para captar las demandas de “la gente”<sup>26</sup>.

Una segunda perspectiva adoptada por numerosos analistas y políticos se sostuvo en la idea de que el cacerolazo fue “abstracto” y por ende poco representativo. La gran multiplicidad de demandas y su alta abstracción habrían generado un efecto poco virtuoso ya que sólo expresarían el descontento de la gente, sin poder inscribirse en los mecanismos identificados como políticos por excelencia: los partidos, los liderazgos, las elecciones<sup>27</sup>.

Una tercera visión sobre los hechos estuvo impregnada de un análisis claramente económico. Los caceroleros representaban la clase media y media-alta y ésta solo defendía sus intereses, reaccionando contra un gobierno que los restringía progresivamente. De alguna manera, la protesta habría sido una respuesta “superestructural” a un problema “estructural”, y la economía dirigiría los tiempos de la política argentina (Página/12, 05/11/2012)<sup>28</sup>.

Otra interpretación corriente fue aquella que criticó la puesta en escena supuestamente “espontánea” y “ciudadana” del cacerolazo, cuando sería evidente que fue organizado. Las redes sociales y la utilización de Facebook y Twitter no generarían “apoliticismo” sino lo contrario: manejados por organizaciones opositores, los caceroleros

25 La generación de legitimidad a partir de aparecer en el espacio público como “un hombre común” tiene estrecha relación con lo que algunos autores han denominado “representación de proximidad”. Ver el capítulo de Rocío Annunziata en este libro.

26 Se puede rastrear este argumento en las opiniones de Manuel Mora y Araujo y otros comentaristas, como en *Perfil* (22/09/2012). Desde otro punto de vista, pueden mencionarse las declaraciones del ex jefe de gabinete J.M. Abal Medina en el cacerolazo anterior: “armen un partido y ganen las elecciones” (*Perfil*, 14/09/2012).

27 Especialmente, las opiniones de Horacio González, como en *Página/12* (09/11/2012).

28 Si bien con matices, también puede rastrearse en Norma Giarraca (*Página/12*, 05/11/2012).

habrían sido “dirigidos” y “arengados” sobre todo por el PRO. Lo interesante de esta interpretación es que al perder espontaneidad, la protesta perdería valor: ya no sería “ciudadana” sino “política”, confundiendo con una manifestación partidaria común y corriente<sup>29</sup>.

Una quinta y última perspectiva se contraponen claramente a la anterior: el cacerolazo sí habría sido espontáneo y ciudadano, sí habría sido auto-convocado, y las denuncias de organización solo intentarían “tapar el sol con las manos” al tachar de partidaria a una protesta imprevista, multitudinaria y absolutamente horizontal<sup>30</sup>.

Es evidente a partir de este breve repaso que los cacerolazos no solo suscitaron controversias entre los políticos (como sucede inevitablemente con los acontecimientos públicos de gran magnitud) sino también entre académicos y periodistas, los cuales esbozaron interpretaciones muy diversas sobre su naturaleza, sus causas y sus consecuencias. La heterogeneidad de las demandas y consignas, así como también la abstracción expresiva de muchas de ellas, también contribuyeron a generar esta dinámica. Sin embargo, como se deriva de algunos estudios de opinión pública, existió cierta tendencia a la dicotomización en la opinión pública que merece ser resaltada.

Según datos de encuestas realizadas con posterioridad al “8-N”<sup>31</sup>, existió una división interpretativa muy clara del mismo según se estuviera “de acuerdo” con el cacerolazo o “en contra” del mismo.

Cuadro 1  
Encuesta sobre los temas principales del cacerolazo “8-N”

<b>“¿Cuál fue en su opinión el reclamo principal de los cacerolazos y manifestaciones?”</b>	<b>Participó/está a favor</b>	<b>No participó/está en contra</b>
Para ponerle un límite al gobierno nacional	32,74%	14%
Contra la inseguridad	22,92%	18%
Contra la corrupción	18,96%	7%
Contra la reelección	13,23%	12%
Contra los controles cambiarios	0,68%	21%
Contra la inflación	6,14%	4%
Por otro motivo	5,05%	17%
Ns/nc	0,27%	8%
Total	100,00%	100%

Fuente: elaboración propia, en base a datos de Poliarquía Consultores.

29 Esta interpretación fue muy recurrente dentro de la militancia kirchnerista en las redes sociales.

30 Además de reflejarse en la militancia de los partidos opositores en las redes sociales, algunos intelectuales o personajes mediáticos opositores se hicieron eco de este tipo de argumentos (La Nación, 09/11/2012).

31 La pregunta a los encuestados era: “¿Cuál fue en su opinión el reclamo principal de los cacerolazos y manifestaciones?”. Agradezco a Poliarquía Consultores por los datos facilitados.

Como se evidencia en el cuadro 1, para los que no participaron y estuvieron en contra, la principal causa de la protesta fueron los controles cambiarios; es decir, interpretaron el cacerolazo como una manifestación contra una medida económica. Por otro lado, la corrupción, el rechazo a la reelección y la idea de un “límite” al gobierno nacional completan más del 50% de las afirmaciones. En cuanto a los encuestados que participaron o que estuvieron a favor de la protesta, casi un 33% estuvo de acuerdo con la idea de que la manifestación había surgido “para ponerle un límite” al gobierno, mientras que más del 50% restante se repartió entre las demandas por la inseguridad, por la corrupción o por la supuesta reelección.

Lo más llamativo del caso, sin embargo, resulta la diferencia en cuanto a las causas “económicas”: los que estuvieron “de acuerdo” solo le atribuyeron a los controles cambiarios y a la inflación un 7%, mientras que un 25% de los que se manifestaron “en contra” expresaron que esas habían sido las principales causas de la manifestación. Este cuadro reafirma una tendencia que mencionamos previamente: la alta relación que existe entre la protesta (y particularmente los “estallidos”) y la representación política. Entre los que participaron o estuvieron de acuerdo, estaba claro que las razones no eran económicas; o, en todo caso, las medidas económicas se enmarcaban en un “estilo de gobierno” que era rechazado por los caceroleros. Esta polarización interpretativa tendería a reafirmarse aún más en los cacerolazos siguientes, como veremos a continuación.

### “18-A”, entre la reforma judicial y la falta de espontaneidad

Hubo que esperar varios meses para que otro cacerolazo irrumpiera en la escena política nacional, y cuando sucedió ya no se constituyó como una novedad. Si el “8-N” ya había dejado vislumbrar cierta organización y carencia de espontaneidad, el cacerolazo del 18 de abril de 2013 marcaría un antes y un después al respecto. A través de grupos de Facebook pero también de cadenas de e-mail, las agrupaciones opositoras ya mencionadas comenzaron a circular una lista de “puntos de encuentro” que articularían la protesta a escala municipal, provincial y nacional<sup>32</sup>. Además, una larga lista de políticos opositores anunció con anticipación su participación, y comenzó a difundir la convocatoria a través de las redes sociales y de entrevistas concedidas a periódicos y radios. Entre estos, se encontraban los diputados nacionales Elisa Carrió (CC), P. Bullrich (UPT), Fernando “Pino” Solanas (PSur), Gabriela Michetti y F. Pinedo (PRO), así como también Ricardo Alfonsín (UCR) y líderes sindicales importantes como Hugo Moyano y Gerónimo “Momo” Venegas. Otros -como el jefe de gobierno porteño M. Macri- decidieron expresarse contundentemente a través de las redes sociales pero sin dejar en claro su participación en la protesta, llamando a “que nadie se quede callado” y arengando en pos de una participación masiva.

Con las elecciones legislativas de medio término cerca, los principales referentes de los partidos opositores ya se habían expresado a favor de un acuerdo electoral que pudiera “sumar en vez de confrontar”, expresión que encerraba la necesidad de obtener

<sup>32</sup> La lista de puntos de encuentro puede consultarse en La Nación (18/04/2013), el mismo día de la protesta.



el apoyo de una fracción de la ciudadanía que parecía más crítica e indecisa que algunos meses antes respecto de su apoyo al oficialismo. Si previamente al “8-N” la postura que articulaba a la mayoría de los políticos era el respeto hacia la expresión de “la gente auto-convocada”, durante el “18-A” la urgencia de los tiempos electorales se hacía notoria y generaba ciertas contradicciones en el discurso de algunas de las principales figuras de la oposición. De esta manera, varios espacios políticos viraron hacia un discurso que hacía hincapié en la necesidad de “canalizar el descontento de la gente”, contribuyendo a generar algunos cambios importantes respecto a los cacerolazos previos. Sobre todo, la cuestión de la organización no fue demasiado debatida en el espacio público; si luego del “8-N” todavía había podido ser cuestionada, el “18-A” no generaba dudas: parecía ser una protesta eminentemente opositora. En efecto, es interesante constatar que si los medios masivos habían utilizado el vocablo “cacerolazo”, ahora pasarían a usar mayoritariamente el término “protesta” o “movilización”, término que contiene una idea de organización interna mucho más fuerte. Este proceso no se debió a la manifestación per se -que veremos que tuvo características similares a las previas-, sino a la relación que se fue aceitando durante este ciclo de protestas entre los medios masivos de comunicación, los grupos convocantes y los políticos opositores. Si el primer cacerolazo había aparecido en el espacio público como inédito y auto-convocado, el “18-A” era percibido como organizado y partidario. Ya se habían establecido de antemano los puntos de encuentro, y los políticos habían anunciado su participación, aclarando “lo que significaba” el cacerolazo incluso antes de que éste hubiera tenido lugar en el espacio público.

Este punto no es menor, ya que constituyó una de las razones de la decadencia del ciclo de protestas que intentamos comprender en este trabajo. Desde los cacerolazos de 2001-2002, la legitimidad de los “estallidos” estuvo estrechamente unida a dos características centrales: la espontaneidad, y el carácter “anti-políticos” propio de la figura de los auto-convocados. Es decir, si los cacerolazos eran vistos como legítimos (por los propios participantes y por la opinión pública en general) era porque no estaban “organizados” en el sentido tradicional del término, y porque se desenvolvían a través de “la gente auto-convocada” y no de organizaciones jerárquicas y/o partidarias. Son estos dos pilares, entonces, los que comenzaron a resquebrajarse en el caso del “18-A”. Pero si estas fueron características distintivas de esta protesta puntual, el desarrollo de la misma tendió a coincidir con la del “8-N”. Los lugares privilegiados de concentración fueron mayormente los mismos, siendo el Obelisco nuevamente su punto nodal. Allí resaltaba la pantalla gigante de “La Solano Lima” reproduciendo videos caricaturescos, acompañada por vendedores ambulantes de banderines, remeras e incluso “choripanes”, quienes se veían favorecidos por la posibilidad de previsión (a diferencia de las protestas anteriores). Nuevamente la falta de cacerolas se hizo evidente y las banderas o pancartas fueron mucho más frecuentes, acompañadas por globos de helio que rezaban “Justicia independiente” y “Unidos en libertad”. Además, el problema del cálculo del número de manifestantes también reapareció en este caso, ya que si bien algunos periódicos afirmaban que había sido el cacerolazo más masivo de los tres (Clarín, 18/04/2013; La Nación, 19/04/2013), especialistas en opinión pública afirmaron en otros medios que la realización de una estimación confiable era imposible (Página/12, 21/04/2013), repitiéndose el patrón del “13-

S” y del “8-N”.

Respecto a las consignas, se hizo evidente el aglutinamiento en base al rechazo al proyecto impulsado por el oficialismo comúnmente conocido como “reforma judicial”<sup>33</sup>, tanto por parte de la ciudadanía movilizada como por parte de los políticos que participaron de la protesta. En efecto, la mayoría de las consignas y numerosas pancartas hacían alusión a un intento gubernamental por controlar y pervertir “la justicia” y “la república”, intento que estaría cristalizado en el proyecto de reforma que se votaría en el Congreso poco tiempo después, y que era necesario frenar. “Por una justicia independiente”, “En defensa de la República”, “Con la justicia NO”, “NO a la reforma judicial”, “Los vamos a juzgar”, “Sin justicia no hay futuro”, entre otras, eran las expresiones más utilizadas por los manifestantes. Sin embargo, también resurgieron otras voces similares a los cacerolazos previos, rechazando la corrupción, la inseguridad, y el “autoritarismo” del gobierno.

A partir de este punto, es interesante revisar el único estudio de opinión pública realizado durante el transcurso mismo de un cacerolazo (CEIS, 2013), ya que reafirma cuantitativamente algunas de las características y tendencias mencionadas previamente.

Cuadro 2  
Encuesta sobre motivos de la participación del “18-A”

Motivos de la participación en el "18-A"	%
Contra la reforma judicial	23,40%
Por la corrupción	22,90%
Por la inseguridad	18,70%
Por el descontento con el gobierno	5,60%
Por la situación económica	4,20%
Por el autoritarismo del gobierno	2,90%
Por la falta de libertad	2,90%
Otros	19,40%

Fuente: elaboración propia en base a CEIS (2013).

En primer lugar, como es notorio en el cuadro 2, el rechazo a la “reforma judicial” aparece como la causa principal de la movilización, mientras que rechazos más tradicionales como la corrupción y la inseguridad terminan delineando un 65% de las respu-

33 La “reforma judicial” impulsada por el oficialismo consistía en un proyecto de ley basado en seis puntos clave de reforma del sistema judicial. De esos seis puntos, hubo dos que generaron rechazos y polémica, ya que se suponía que atentaban contra la independencia judicial. El primero consistía en una reforma del Consejo de la Magistratura, mediante la cual sus miembros pasarían a ser elegidos por voto popular y no deberían ser necesariamente abogados para acceder a su postulación, respetando la pluralidad establecida por la Constitución de 1994. El segundo punto implicaba la regulación de las medidas cautelares contra el Estado Nacional, implicando un límite temporal de seis meses para su caducación, y un límite casuístico a aquellos casos en que estuviera en riesgo la vida o la libertad de las personas. Estas dos medidas eran vistas por los opositores al gobierno como una tentativa oficial por controlar la independencia judicial.

estas. Luego de estas tres motivaciones, las respuestas se fragmentan notablemente, no llegando ninguna a superar el 5% y mostrando la carencia de una serie de proclamas y motivos claros y compartidos entre los participantes. Muchos de estos motivos porcentualmente minoritarios no se refieren a una política o un tema puntual, sino a un “estilo autoritario” de manejo del poder. Algunos de ellos son: “por el autoritarismo del gobierno”, “por la falta de libertad”, “por la república”, “para que se respete la Constitución”, “para que se vayan”, “en defensa de las instituciones”, etcétera<sup>34</sup>. Por otro lado, las motivaciones económicas fueron comparativamente bajas (4,2%) y estuvieron asociadas a la inflación, a diferencia de las protestas previas donde el “cepo al dólar” era el elemento central de rechazo.

Además de las motivaciones que llevaron a participar a los ciudadanos en el “18-A”, otro aspecto interesante del sondeo es que muestra que, a pesar de que casi un 70% de los entrevistados reconocieron tener “mucho” o “bastante” interés en la política, cerca de un 80% afirmó que no se ve identificado con ningún partido político. Incluso, frente a la pregunta “¿Qué político prefiere para el país?”, cerca de un 45% respondió “Ninguno”, fragmentándose luego las respuestas entre siete candidatos que variaron entre el 14% y el 2,1%.

A pesar de que no parece recomendable sacar conclusiones apresuradas de este estudio -ya que, como veremos, no hubo grandes porcentajes de abstención electoral en las elecciones subsiguientes-, es interesante contrastar estas respuestas con el fenómeno que describimos previamente, es decir, con el intento de los políticos profesionales de “encauzar” el ciclo de cacerolazos hacia las PASO (Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias) de agosto. Como reconocieron algunos blogueros y difusores de la protesta en las redes sociales (La Nación, 14/04/2013 y 19/04/2013), el cacerolazo -para ellos- debía tener como objetivo la formación de frentes electorales para las legislativas de octubre, lo cual coincidía con las declaraciones de los principales políticos opositores. Sin embargo, como acabamos de ver, este objetivo no se condecía con las preferencias políticas de los movilizados. Los caceroleros no protestaban para que se organizara la oposición; es más, aproximadamente el 80% aseguraba que no se veía identificado con ningún partido político. La fisura interna entre los principios de legitimidad de un tipo de protesta específica (el cacerolazo) y el intento de encauzamiento electoral de esa protesta por parte de liderazgos partidarios, contribuyó a que el ciclo iniciado hacía casi un año se desgastara notablemente. Como veremos a continuación, el cacerolazo del 8 de agosto será el caso final que ilustre esta tendencia.

### ¿Por qué se terminó un ciclo? El “8-A” y el dilema de la representación

Las elecciones primarias del domingo 11 de agosto clausuraron una semana trágica. Pocos días antes, la explosión de un edificio en Rosario causó la muerte de decenas de personas, monopolizando la atención pública y provocando el cierre de campaña de las diversas fuerzas políticas en solidaridad con los familiares y víctimas del hecho (*Pági-*

34 Aunque no figuren en el gráfico, pueden consultarse en CEIS (2013).

na/12, 08/08/2013). El Poder Ejecutivo nacional decretó dos días de duelo y algunos políticos viajaron a dicha ciudad para apoyar a los damnificados, mientras que otros expresaron su apoyo a través de las redes sociales.

La tragedia, que sumió la última semana de campaña en aires de extrañeza, opacó además el cacerolazo que estaba planeado para el jueves 8 de agosto. A pesar del duelo nacional decretado, los principales difusores de la protesta decidieron mantener la convocatoria, aduciendo que la tragedia de Rosario también era consecuencia de la “gestión K”. Sin embargo, los políticos opositores que habían participado de la movilización del “18-A” declararon con cierta celeridad que en este caso no se harían presentes. Algunos referentes del flamante Frente Amplio UNEN -como Rodolfo Terragno o Ricardo Gil Lavedra- manifestaron que aunque la protesta no violaba el duelo y era válida debido a que partía de la ciudadanía, ellos no asistirían (La Nación, 08/08/13). Otras figuras que siempre habían participado activamente a favor de los caceroleros, como E. Carrió y P. Bullrich, se manifestaron de manera equivalente (La Nación, 08/08/2013). Además, en los principales medios de comunicación casi no se mencionó la convocatoria, a diferencia de los cacerolazos anteriores. Solamente dos notas publicadas en La Nación y en Clarín hacían alusión a la protesta el día previo, dejando en claro que los políticos no asistirían pero que la movilización se realizaría igual, fundamentalmente contra la “corrupción” que permitía –según sus convocantes– que ocurrieran tragedias como la de Rosario.

Todos estos factores son fundamentales a la hora de explicar la escasa repercusión y la pobre convocatoria de la protesta del “8-A”, que marcaría el fin del ciclo 2012-2013 de cacerolazos. Sin embargo, la cercanía de la protesta a una fecha electoral tampoco debería considerarse un dato menor: ¿acaso no entraba en contradicción la legitimidad de la protesta con la legitimidad de las urnas? El título de una pequeña nota escrita por un corresponsal cordobés del periódico Clarín el día siguiente a la movilización ilustra perfectamente esta tensión: “Prometen que el gran cacerolazo nacional será el domingo en las urnas” (Clarín, 09/08/2013). Si en el caso del “13-S” la legitimidad de la protesta se había visto mermada por una gran presencia partidaria y altos niveles de organización previos, el “8-A” perdió toda legitimidad al sumarle a estos factores uno adicional: fue convocado tres días antes de celebrarse elecciones nacionales, mostrando la relación problemática de los cacerolazos con la representación electoral.

En efecto, el cacerolazo del “8-A” consistió básicamente de una columna de manifestantes que marcharon desde Callao y Santa Fe hasta el Obelisco, extendiendo una amplia bandera argentina con la consigna “Basta de muertes” impresa en color negro. Las consignas de protestas previas se repitieron, resaltando carteles con inscripciones tales como “STOP corrupción”, y “BASTA”, con caligrafías mucho más cuidadas e incluso con una producción menos improvisada que en las protestas previas. Impresiones pegadas en cartón con imágenes copiadas de Facebook se mezclaban con reclamos inorgánicos y puntuales: un grupo de jubilados reclamaba el “82% móvil”<sup>35</sup>, mientras que esposas de gendarmes pedían aumentos de sueldo y un autobús de “La Solano Lima” recorría las inmediaciones con una bandera que rezaba “Hay que ganarle al go-

35 Se denomina “82% móvil” a la demanda ciudadana por un aumento de la jubilación equivalente al 82% del salario mínimo, pasible de ser ajustada dependiendo de la movilidad de éste.

bierno”, sostenida por manifestantes vestidos con trajes de recluso carcelario y caretas de pingüino. A diferencia de las protestas anteriores, que habían comenzado alrededor de las 20 hs., el “8-A” no alcanzó el centenar de personas hasta que llegó la “columna” desde la intersección de Avenida Callao y Avenida Santa Fe, y aún así no llegó a contar ni siquiera remotamente con la afluencia del “8-N” o del “13-S”; ya hacia las 22 hs. casi no quedaban manifestantes, así como tampoco hubo una presencia significativa de políticos opositores.

Como aclaramos al principio del texto, este tipo de “estallido” se caracteriza por la negatividad, por el rechazo inmanente y por su puesta en escena de des-identificación con políticos y sellos partidarios. En las cuatro protestas los ciudadanos no parecían reclamarle algo al poder, sino más bien manifestarse y mostrarse frente a él, deslegitimando su figura y expresando su descontento con el rumbo asumido. Ahora bien, podríamos preguntarnos: ¿es compatible la lógica de la negatividad con la lógica aritmética del voto? A fin de cuentas, ¿es posible compatibilizar -a pocos días de elecciones nacionales- el rechazo con la representación electoral?

## Reflexiones finales

Los ciclos de protesta provinciales de los años noventa dejaron una enseñanza para los analistas de la movilización colectiva en nuestro país: la lógica de las manifestaciones y la lógica electoral no transitan por el mismo carril. En efecto, son dos expresiones ciudadanas que ponen en juego dinámicas, vocabularios de motivos y principios de legitimidad sumamente distintos. En este sentido, los cacerolazos (y los estallidos en general) no quedan exentos de la dificultad teórica que implica analizar las diversas facetas de la ciudadanía actual, la cual presenta un carácter polimorfo y heterogéneo, sin reducirse al voto pero tampoco a la expresión directa en las calles. Querer extraer una sola imagen de “los ciudadanos” en general es tan difícil como arriesgado y simplificador: más que una expresión acabada -e imposible-, debemos contar siempre con “puestas en acto” que guíen el análisis.

Partiendo de esta base, entonces, podemos decir que el ciclo de cacerolazos de 2012 y 2013 presenta algunas características que contribuyen a pensar en que la relación con la representación partidaria es difícil y compleja. La forma misma de los estallidos dificulta su comprensión política si esta se basa en la necesidad teórica (y práctica) de “institucionalizar” o “canalizar” el descontento de la sociedad civil, ya que ni siquiera podríamos afirmar que existan demandas claras y homogéneas, o incluso actores unificados con representantes designados. Más bien, los estallidos se enmarcan en una dinámica general de crítica moral hacia la política partidaria y representativa, que se expresa en un vocabulario de motivos amplio y heterogéneo, aglutinado en base al rechazo. Desde la crisis de 2001 e incluso desde la década de los noventa, la protesta en Argentina incorporó el “castigo moral in situ” hacia quienes detentaban cargos administrativos y representativos (Avritzer, 2009), lo cual generó que se desarrollaran modos de movilización sin preocupación por los tiempos y las dinámicas institucionales.

En efecto, como señalan algunos estudios, durante dichas protestas los políticos eran sospechados “de intentar politizar los conflictos en un sentido ampliamente peyorativo del término” y los intereses públicos aparecían del lado de la ciudadanía, mientras que los intereses privados eran vistos dentro de la lógica político-partidaria (Pereyra, 2014: 97).

El carácter de “castigo moral” expresado en la protesta se hace claro a través de los estallidos de auto-convocados, e indudablemente de los mismos cacerolazos. La representación partidaria es percibida por los manifestantes como un peligro a evadir y no como un mecanismo de canalización de intereses comunes<sup>36</sup>, como sugerirían los paradigmas clásicos sobre la sociedad civil<sup>37</sup>. Es justamente este punto el que tensiona la relación entre los estallidos y la representación electoral, en el cual es interesante hacer hincapié. Este tipo de protestas tiende a poner al “campo político” en posición de exterioridad respecto de la sociedad, lo cual genera un proceso que, siguiendo a Pierre Rosanvallon (2007), podríamos denominar de “impolítica”. En vez de que la movilización social actúe de contrapeso y/o de control respecto de las decisiones gubernamentales, ésta se manifiesta directamente contra la política como ámbito de resolución de conflictos comunitarios. Es así que la ciudadanía se pone en escena a partir de la indignación y la desconfianza, pero aglutinando el descontento popular de manera que sea puesto al servicio de la negatividad y el rechazo. No desaparece el compromiso -y por ende no podemos hablar de una “ciudadanía pasiva”- pero éste pasa a estar a favor del rechazo y no del proyecto, dando forma a un “ciudadano negativo” que se expresa en contra de las mediaciones políticas en su totalidad (ibid, 2007: 183).

El carácter moral de la protesta en Argentina acentúa este rasgo general de las movilizaciones políticas no institucionales, dando lugar a una combinación que hace de los “estallidos” un retrato complejo de la ciudadanía actual. En efecto, los participantes de los cacerolazos no dejaron de asistir a las urnas en 2013<sup>38</sup>, y sin embargo se expresaron en el espacio público de manera impolítica, a través de un tipo de protesta que manifiesta rechazo, fragmentación y volatilidad más que canalización partidaria y control gubernamental. Todo induce a pensar que la complejidad del panorama actual no tenderá a la simplificación, sino que cada vez más se hará imperioso observar y evaluar las diferentes caras de la ciudadanía contemporánea sin aplicar esquemas normativos, en pos de descubrir las dinámicas propias de la movilización política en nuestro país.

36 El ejemplo más claro de esta dinámica en los cacerolazos sea quizás el hecho de que los políticos debían exhibirse “como si fuesen ciudadanos” para que su participación en la manifestación fuese legítima y aceptada.

37 Como definen A. Arato y J.L. Cohen en una obra ya clásica sobre la sociedad civil: “(...) la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (2000: 10). Los “estallidos” no parecen formar parte de esta categoría: no son institucionales ni forman parte de una tendencia favorable a una dinámica institucional.

38 Para consultar los datos electorales pertenecientes a la Ciudad de Buenos Aires, ver el artículo de Bárbara Zeifer, Wendy Chernicky y Kevin Grunbaum en este mismo volumen.

## Bibliografía

Aboy Carlés, Gerardo 2014 “El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 249.

Adamovsky, Ezequiel 2012 “Introducción” en Adamovsky, Ezequiel *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003* (Buenos Aires: Planeta).

----- 2013 “Clase media: reflexiones sobre los (malos) usos académicos de una categoría” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 247.

Andrada, Damián 2012 *Cacerolas y plumas. La primera protesta contra los Kirchner y el posicionamiento político de los medios* (Córdoba: Editorial Académica Española).

Annunziata, Rocío, Mauro, Sebastián y Slipak, Daniela 2006 “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, Sociedad civil y participación política* (Buenos Aires: Miño y Dávila).

Arato, Andrew y Cohen, Jean 2000 *Sociedad civil y teoría política* (Buenos Aires: FCE).

Auyero, Javier 2002 *La protesta. Retratos de la beligerancia popular* (Buenos Aires: UBA-Ediciones del Rojas).

Avritzer, Leonardo 2009 “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina” en Cynthia Arnson; Ariel Armony; Catalina Smulovitz; Gastón Chillier; Enrique Peruzzotti y Giselle Cohen (comps.) *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center-CELS-UTDT).

Cheresky, Isidoro 2001 “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea”, en Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés (comps.) *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Paidós).

----- 2008 *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO-Manantial).

----- 2010 “Representación institucional y autorrepresentación ciudadana en la Argentina democrática” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanos y política en los albores del Siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO-Manantial).

----- 2011 “Ciudadanía y democracia continua”, en *Temas y debates* (Rosario) N° 22.

Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío 2012 “Introducción: los desafíos de la democracia argentina. La primera presidencia de Cristina Kirchner”, en Cheresky, Isidoro; Annunziata, Rocío (comps.) 2012 *Sin programa, sin promesa: liderazgos y procesos electorales en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo).

Delamata, Gabriela 2002 “De los *estallidos* provinciales a la generalización de las protestas en Argentina” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 182.

Deleuze, Gilles y Guattari, Félix 2010 *Rizoma. Introducción* (Valencia: Pre-textos).

Faletti, V. 2012 *Movilización y protesta de las clases medias argentinas. Cacerolazo y asambleas barriales* (México: UAM-CLACSO).

Farinetti, Marina 2002 “La conflictividad social después del movimiento obrero” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 182.

Garretón, Manuel Antonio 2002 “La transformación de la acción colectiva en América Latina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 76.

Giarraca, Norma 2010 “El conflicto agrario 2008-2009: los debates necesarios” en Giarraca, Norma; Teubal, Miguel (coords.): *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Temas, reflexiones y debates* (Buenos Aires: Antropofagia).

Gold, Tomás 2013 “54%+46%=Argentina. Tensiones en la representación política y límites de la protesta en el Cacerolazo del 8-N”, Ponencia presentada en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto Gino Germani, 6, 7 y 8 de noviembre de 2013.

Hochstetler, Kathryn 2008 “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur” en *América Latina Hoy* (Salamanca) N° 49.

Ippolito-O'Donnell, Gabriela 2012 *The Right to the City. Popular contention in contemporary Buenos Aires* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).

Klingeman, Hans-Dieter y Fuchs, Dieter (eds.) 1998 *Citizens and the State* (Oxford: Oxford University Press).

Landau, Matías 2014 “Del gobierno doméstico a la comunidad política: el debate sobre la autonomía en la historia de Buenos Aires” en *POSTdata* (Buenos Aires) N° 19.

Manin, Bernard 2007 “Publikumsdemokratie revisited. Nachwort zur deutschen ausgabe”, en Manin, B. *Kritik der repräsentativen Demokratie* (Berlin: Matthes & Seitz).

----- 2008 *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza Editorial).

Mauro, Sebastián 2011 “Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007)”, Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires.

Mauro, Sebastián y Natanson, José 2006 “Ciudadanía y sociedad civil en la Ciudad de Buenos Aires. El espacio público, entre la audiencia y el estallido”, en Cheresky, Isidoro (comp.), op.cit.

Mauro, Sebastián y Rossi, Federico 2012 “Entre la Plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional”, en Malamud, Andrés; De Luca, Miguel (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner* (Buenos Aires: Eudeba).

Merklen, Denis 2010 *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina 1983-2003]* (Buenos Aires: Editorial Gorla).

Norris, Pippa 1999 “Introduction: The Growth of Critical Citizens?” en Norris, Pippa (ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (New York: Oxford University Press).

----- 2002 *Democratic Phoenix. Reinventing political activism* (New York: Cambridge University Press).

Pereyra, Sebastián 2014 “La corrupción como crítica moral de la política” en *Pape-*



*les de Trabajo* (Buenos Aires) N°8 (13).

Pérez, Germán y Pereyra, Sebastián 2013 “La protesta social entre las crisis de la democracia argentina” en *Revista SAAP*, Vol. 7, n° 2.

Perez-Liñán, Aníbal 2008 “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales” en *América Latina Hoy* (Santiago de Chile) N° 49.

Peruzzotti, Enrique 2002 “Civic engagement in Argentina. From the Human Rights movement to the cacerolazos”, *Working paper for the Woodrow Wilson International Center for Scholars*. [mimeo]

PNUD-PAPEP 2012 *La protesta social en América Latina*. Cuadernos de Prospectiva Política [Tomo 1] (Buenos Aires: Siglo XXI).

Power, Margaret 2008 *La mujer de derecha: el poder femenino y la lucha contra Salvador Allende, 1964-1973* (Chile: Centro de investigaciones Diego Barros Arana).

Power, Timothy y Jamison, Giselle 2005 “Political mistrust in Latin America”, en Dogan, Mattei (ed): *Political Mistrust and the Discrediting of Politicians*. Boston: Brill.

Schnapper, Dominique 2004 *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea* (Rosario: Homo Sapiens).

Schuster, Federico et al 2005 (comp.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Prometeo).

Schuster, Federico 2005 “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster, Federico et al, *ibidem*.

Schuster, Federico. et al 2006 “Transformaciones de la protesta social en Argentina. 1989-2003”, Documento de trabajo n° 48, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián 2003 *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras* (Buenos Aires: Biblos).

Tarrow, Sidney 1997 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (Madrid: Alianza Editorial).

Telechea, Roxana 2006 “Historia de los cacerolazos: 1982-2001” en *Razón y Revolución* (Buenos Aires) N° 16.

Torre, Juan Carlos 2003 “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 42, N° 168.

Vommaro, Gabriel 2008 “*Lo que quiere la gente*”. *Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)* (Buenos Aires: Prometeo-UNGS).

Warren, Mark (ed.) 1999 *Democracy and Trust* (Cambridge: Cambridge University Press).

## Diarios, periódicos y revistas

Clarín 2012 (Buenos Aires) 08 de noviembre.  
Clarín 2013 (Buenos Aires) 18 de abril.  
Clarín 2013 (Buenos Aires) 23 de mayo.  
Clarín 2013 (Buenos Aires) 09 de agosto.  
La Nación 2012 (Buenos Aires) 13 de septiembre.  
La Nación 2012 (Buenos Aires) 14 de septiembre.  
La Nación 2012 (Buenos Aires) 09 de noviembre.  
La Nación 2012 (Buenos Aires) 14 de octubre.  
La Nación 2013 (Buenos Aires) 14 de abril.  
La Nación 2013 (Buenos Aires) 18 de abril.  
La Nación 2013 (Buenos Aires) 19 de abril.  
La Nación 2013 (Buenos Aires) 24 de mayo.  
La Nación 2013 (Buenos Aires) 08 de agosto.  
Perfil 2012 (Buenos Aires) 14 de septiembre.  
Perfil 2012 (Buenos Aires) 22 de septiembre.  
Página/12 2012 (Buenos Aires) 14 de septiembre.  
Página/12 2012 (Buenos Aires) 15 de septiembre.  
Página/12 2012 (Buenos Aires) 05 de noviembre.  
Página/12 2012 (Buenos Aires) 09 de noviembre.  
Página/12 2013 (Buenos Aires) 08 de marzo.  
Página/12 2013 (Buenos Aires) 21 de abril.  
Página/12 2013 (Buenos Aires) 08 de agosto.

## Sitios web

CEIS Consultora 2013 “La voz de las cacerolas: encuesta de opinión pública entre los participantes del 18-A”. Disponible en <[www.ceisconsultora.com.ar/blog](http://www.ceisconsultora.com.ar/blog)>

Índice de confianza en el gobierno (ICG). Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en <[http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=1351&id\\_item\\_menu=2970](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1351&id_item_menu=2970)>

# EXPERIENCIAS SINGULARES: LAS DEMANDAS Y PROYECTOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Emilia Arpini\*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad asistimos a un fenómeno de creciente multiplicación de experiencias de participación ciudadana, no solamente en nuestro país sino que en otras democracias latinoamericanas y del mundo occidental. Estas experiencias de democracia participativa pueden definirse, a grandes rasgos, como procedimientos en los cuales la ciudadanía se involucra de diversas maneras en la elaboración de las decisiones públicas que afectan a la sociedad, reformulando el tradicional vínculo representativo, asociado a la asignación de una participación de la ciudadanía solamente en el momento de las elecciones. Un sinfín de actividades muy variadas suelen englobarse bajo esta idea. Una de estas nuevas formas de participación es el presupuesto participativo, nacido en Brasil hace ya veinticinco años. Este dispositivo participativo ha tenido un gran crecimiento en nuestro país desde su primera experiencia llevada a cabo en 2002 en la ciudad de Rosario. En este capítulo nos proponemos dar cuenta de este fenómeno a través del análisis una experiencia concreta, la que se lleva a cabo en la localidad de Vicente López, en la provincia de Buenos Aires.

En la localidad de Vicente López, este dispositivo se implementa desde el año 2012, y actualmente se lleva a cabo una cuarta edición. El comienzo de su aplicación coincide con la asunción del intendente Jorge Macri y un nuevo signo político a cargo del poder ejecutivo municipal, luego del desplazamiento de Enrique García, quien gobernaba el municipio desde 1987. El caso de Vicente López posee particularidades que hacen interesante su estudio. Se trata de la primera municipalidad gobernada por la fuerza política Propuesta Republicana (en adelante, PRO) más allá de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y también, es la única localidad gobernada por el PRO que en la actualidad aplica

---

\* Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y becaria UBACyT. Maestranda en el Instituto de Altos Estudios Sociales (Universidad Nacional de General San Martín).

un programa de Presupuesto Participativo, luego de su discontinuación en la Ciudad de Buenos Aires. Podemos caracterizarlo como un caso que muestra la innovación de la gestión pública local que reformula el vínculo tradicional entre ciudadanos y gobernantes, proponiendo una elaboración conjunta de las políticas públicas, y que a su vez, muestra la creciente voluntad de los gobiernos locales de hacerse cargo de funciones tradicionalmente asociadas a los niveles nacional o provincial de gobierno. Asimismo, se trata de una localidad en la que se han manifestado episodios importantes de movilización de grupos de vecinos debido a conflictos locales, lo que nos puede servir para la conceptualización del rol de las agrupaciones vecinales en el presupuesto participativo.

A lo largo del presente capítulo atravesaremos un camino que nos guiará desde la resignificación de la idea de democracia que introduce el imperativo de participación ciudadana hasta la explicación de las dinámicas de participación que pueden observarse en las experiencias concretas del presupuesto participativo. Una primera sección del capítulo busca mostrar los sentidos del imperativo participativo y su significación concreta en la actualidad, teniendo en cuenta los desarrollos de la teoría de la democracia participativa y las innovaciones en el campo de la administración pública local. En una segunda parte, definiremos diez variables que permiten caracterizar al formato institucional del presupuesto participativo, a la luz del caso que estudiamos. En una tercera sección, nos dedicaremos a observar qué sucede en la experiencia concreta de presupuesto participativo teniendo en cuenta sus diferentes etapas, objetivos, dinámicas y actores. La pregunta que guía el capítulo es si podemos afirmar que la singularidad es un valor distintivo que caracteriza a esta herramienta de participación. Nos basaremos en el trabajo de investigación realizado a lo largo del segundo ciclo de presupuesto participativo de la localidad, ciclo que comenzó en marzo de 2013.

## Sentidos y novedades de la participación ciudadana: teoría y prácticas

El imperativo de participación ciudadana en el proceso que involucra a la toma de decisiones públicas, que afectan la vida política de una comunidad, ha venido cobrando una centralidad creciente en las últimas décadas, y se ha constituido en una cuestión que atraviesa al dinamismo de las democracias occidentales. Pero, ¿acaso no son las democracias, per se, regímenes políticos en donde el ejercicio del poder político obtiene su legitimidad del consentimiento de la ciudadanía? ¿Qué se quiere significar cuando se habla de participación hoy en día? ¿Qué connotaciones tiene este concepto, que hace que hoy la idea misma de democracia esté siendo resignificada?

### De la participación mínima a la democracia participativa

Si bien el debate sobre el rol de la ciudadanía en los regímenes democráticos ha atravesado a la teoría política desde la antigüedad, en particular, a partir de las décadas del sesenta y setenta, una serie de teorías que se han agrupado bajo el nombre de teorías

de la democracia participativa<sup>1</sup> abrieron una discusión central en torno a los supuestos sostenidos por las teorías sobre la democracia que primaban en la discusión de la ciencia política por ese entonces. Las nuevas teorías participativas han posibilitado la emergencia de una infinidad de líneas de investigación, e inspiraron en la práctica variados diseños institucionales y demandas desde la sociedad civil, permitiendo pensar a las democracias no sólo desde el punto de vista de las instituciones tradicionales de las mismas sino también observando el abanico de novedosas actividades ciudadanas.

La noción de “teoría elitista de la democracia” es utilizada por las teorías de la democracia participativa para englobar un conjunto de aseveraciones acerca del régimen democrático que ellos entendían, se alejaban del ideal de democracia como gobierno del pueblo. Peter Bachrach, uno de los tres autores de lo que englobamos como teorías de la democracia participativa, utilizó la idea de “teoría elitista” en su ya clásico libro editado en 1967, que justamente en su título explicita su propósito: criticar a las teorías predominantes en la ciencia política de su época. La noción fue retomada posteriormente por otros dos autores con el mismo espíritu crítico. Carole Pateman la denominaba “doctrina ortodoxa”, mientras que Crawford Macpherson la englobaba bajo el “modelo de la democracia como equilibrio”. Este conjunto de ideas que las teorías de la democracia participativa ponen en cuestión se caracterizan por asignar una participación mínima a la ciudadanía, limitada solamente al momento intermitente de las elecciones cada cierto período. Esta sería la única instancia en la que los ciudadanos poseen injerencia por medio de la selección de los representantes encargados de la toma de decisiones. Amparándose en la idea de construir una definición realista, las teorías elitistas entienden a la democracia como un método y no como un ideal, y la ciencia política debería entonces poder diferenciar entre el ideal democrático y las prácticas reales. La democracia como realización de la igualdad, la soberanía colectiva, la autodeterminación y el bien común, sería un ideal desmesurado incapaz de consumarse nunca por ser ajeno a las condiciones históricas y espaciales. Entonces recurren a una concepción de la democracia como método, como un procedimiento por el cual los representantes adquieren el poder de decisión política mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo.

Las teorías de la democracia participativa centran su crítica a las teorías elitistas por considerar que están basadas en una premisa errónea que divide tajantemente al estrato de líderes políticos de los ciudadanos comunes, que caracterizan como “masas”. Hombres y mujeres comunes son subsumidos bajo el concepto de masa como un cúmulo indiferenciado, descritos por su incompetencia, su preocupación por cuestiones meramente privadas, y en ocasiones, también como seres proclives al autoritarismo, como amenazas a la libertad. Prima un “desencanto con respecto al hombre común (...) es del hombre común, no de la élite, de quien se sospecha que amenaza a la libertad, y es a la élite, no al hombre común, a quien se considera la custodia principal del sistema” (Bachrach, 1973: 62). Es por eso que, para preservar la estabilidad de los regímenes

---

1 En esta sección del capítulo se hará una revisión conjunta de estas teorías basándose en las obras de los tres autores de la democracia participativa, pioneros en introducir este debate dentro de la teoría y ciencia política (Bachrach, 1973); (Pateman, 1970) y (Macpherson, 1981).

políticos democráticos, entienden que las masas deben permanecer pasivas, en estado de letargo. No debe exigírseles más que un mínimo pronunciamiento periódico acerca de las preferencias entre líderes en disputa, mediante el voto en las elecciones. En contraposición a estos, se encuentra esta elite de líderes, encargada de adoptar las decisiones políticas (decisiones que por definición deberían ser adoptadas por estas minorías), las “fuerzas energéticas y creativas de la sociedad”, la “fuente del sustento del sistema” (Bachrach, 1973). En el mismo sentido, afirma C. Pateman que para la teoría elitista “son los líderes los que deben ser activos, iniciar y decidir, y es la competencia que se suscita entre líderes para obtener más votos lo que constituye el elemento democrático característico” (1970: 5). Entonces, para las teorías elitistas, la mínima participación es compatible con la eficacia y la estabilidad de las democracias: “si las elites han de ejercer en forma eficaz el poder que les corresponde por derecho, el pueblo debe comprender que no tiene que desarrollar actividad política entre las elecciones” (Bachrach, 1973: 46). Sobre este punto, la teórica británica se pregunta si es factible definir a la democracia solamente por la existencia de líderes que compiten en elecciones libres y periódicas (Pateman, 1974). En este sentido, para P. Bachrach, que estas elites políticas se constituyan como las únicas garantes del sistema, desemboca en un “congelamiento” de la democracia dentro de límites muy estrechos, que incluso podría poner en peligro su existencia (Bachrach, 1962: 443)<sup>2</sup>.

A partir de la crítica al minimalismo en la concepción de la participación ciudadana, las teorías de la democracia participativa entienden que la injerencia directa de los ciudadanos en la vida democrática no puede limitarse al momento electoral. Su esfuerzo se concentra en encontrar maneras de institucionalizar la participación directa de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Tienen por objeto una refundación democrática en donde, afirma P. Bachrach, “el principio de igualdad sirva como guía y como estímulo a una mayor democratización de la sociedad” (1973: 137), entendiendo por igualdad el derecho de cada individuo “a hacer oír su voz igual que los demás en las decisiones que afectan a toda la comunidad” (1973:132).

Pero ¿cómo es posible lograr el ejercicio de la participación directa de los ciudadanos, en sociedades donde viven millones de personas? La clave para los autores de la democracia participativa se encuentra en los ámbitos cercanos a la vida de los ciudadanos, “dentro de los subsistemas del cuerpo político” (Bachrach, 1973: 138). Es decir, debe propiciarse la apertura de múltiples canales que vinculen las esferas de la vida cotidiana de las personas con la participación efectiva en la toma de las decisiones que rigen en las mismas. Estas esferas son, por ejemplo, la del trabajo, la familia, la educación superior y el gobierno local, que en conjunto podrían conformar una sociedad participativa. Así, se extiende la concepción de lo político, usado no sólo para designar la actividad de los gobernantes a nivel nacional, sino también las múltiples estructuras de autoridad

2 Los autores que se engloban bajo la etiqueta de “teorías elitistas” poseen cimientos teóricos diversos. Entre ellos, se nombra a Joseph Schumpeter, Bernard Berelson, David Truman, Robert Michels, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Charles Wright Mills, Harold Lasswell. Véase la crítica hecha por Robert Dahl a la noción de teoría elitista de la democracia (Dahl, 1966) en respuesta al artículo de Jack Walker (1966), quien pone en circulación tempranamente esta noción.

que hallamos en toda la sociedad (Pateman, 1970). No serían objeto de la participación ciudadana aquellas decisiones remotas, lejanas, complejas, en las cuales el ciudadano común podría carecer de interés, sino las cuestiones cercanas, los temas que atañen a los ámbitos de su vida cotidiana, a su comunidad inmediata, en donde encuentra un vínculo con sus preocupaciones diarias. Se trata de “la participación en la adopción de decisiones en el aspecto de sus vidas que les preocupa más, que sienten más inmediata y directamente”, donde “no son aplicables la despreocupación por el resultado de cuestiones políticas aparentemente muy remotas” (Macpherson, 1981: 125-126)<sup>3</sup>.

Reconocen, pues, “que a nivel nacional, será necesario disponer de algún tipo de sistema representativo, y no de una democracia completamente directa” (Macpherson, 1981: 115). La democracia participativa no implicaría eliminar a las instituciones tradicionales de la democracia electoral-representativa, sino en lograr una complementación con nuevas instituciones y prácticas emergentes que involucren a los ciudadanos más allá de las elecciones, en especial, a nivel local, en donde “las cuestiones tratadas afectan de manera directa al individuo y a su vida cotidiana” (Pateman, 1970: 31).

## De las teorías a las prácticas de institucionalización de la participación

En nombre del imperativo de ampliación de la participación de la ciudadanía es que en los albores del nuevo milenio comenzaron a emerger en el mundo diferentes dispositivos institucionales, y en la actualidad se continúan multiplicando crecientemente los mismos, en especial a escala local. Son variados los diseños institucionales que poseen estos dispositivos. Loïc Blondiaux (2013) identifica tres modelos importantes: el modelo del debate público, el modelo del jurado de ciudadanos y el modelo del presupuesto participativo que en este capítulo desarrollaremos más detalladamente. En Argentina también son variadas las experiencias: encontramos la banca abierta, el concejo en los barrios, los consejos consultivos y los presupuestos participativos, entre otras (Annunziata, 2013a)<sup>4</sup>. Sin lugar a dudas, el que mayor difusión y expansión ha tenido, es el presupuesto participativo: en la actualidad, se registran experiencias en todos los continentes. Es Latinoamérica en donde se registra la mayor cantidad de casos (Sintomer et al, 2014)<sup>5</sup>, siendo un continente en donde en la actualidad la mayoría de los países

---

3 Asimismo, sostiene C. Pateman que “es dudoso que el ciudadano promedio esté alguna vez tan interesado en todas las decisiones tomadas a nivel nacional como lo está en las decisiones que se toman en un ámbito más cercano a él” (1970: 110).

4 Pero la expansión de las formas de actividad ciudadana no se verifica solamente a escala local y a través de instituciones. La vida ciudadana deviene central y la legitimidad adquirida por los representantes en las elecciones no implica que las decisiones que éstos toman durante el ejercicio de su mandato no estén sujetas al cuestionamiento en el espacio público (Cheresky, 2012). Puede comprenderse a partir de esta idea también la existencia de formas de participación no-institucional, como las organizaciones sociales o los estallidos de auto-convocados (Annunziata, 2013b). Sobre un caso de actividad ciudadana no-institucional en nuestro país, véase en el presente volumen el artículo de Tomás Gold sobre los cacerolazos.

5 Los autores realizan una estimación aproximada de la cantidad de experiencias de presupuesto participativo a nivel mundial. Cifran entre 1.269 y 2.778 dispositivos de presupuesto participativo a nivel mundial en 2013, y entre 626 y 1138 en Latinoamérica (Sintomer et al, 2014).

desarrollan alguna forma de presupuesto participativo (Gattoni, 2011)<sup>6</sup>.

Al estudiar los dispositivos de presupuesto participativo las referencias a Brasil, y en especial al caso pionero de Porto Alegre, se torna indispensable. Con el proceso de democratización en Brasil a partir de 1985, en Porto Alegre los dos partidos políticos con mayor peso, el Partido Democrático Trabalhista (en adelante, PDT) y el Partido dos Trabalhadores (en adelante, PT) instalaron en la agenda de gobierno la cuestión de la implementación de las políticas participativas, en un contexto de movilización activa de organizaciones de la sociedad civil. La administración del intendente (prefeito) Olívio Dutra, del PT, implemento por primera vez el presupuesto participativo en 1989, y desde ese momento se dio una expansión continua: se pasó de 13 casos en 1992 a 201 casos en 2008 (Avritzer, 2010). En Argentina, el caso de Rosario fundó en 2002 una ola de expansión de presupuestos participativos a lo largo de todo el país: en 2011 se calculaba que 48 municipios llevaban a cabo esta herramienta, y que el 29% de la población vivía en municipios con presupuesto participativo (Martínez y Arena, 2013). El crecimiento fue tal, que en 2008 decidieron fundar una red de enlace y cooperación que nuclea a los municipios que llevan a cabo la herramienta, denominada Red Argentina de Presupuestos Participativo (en adelante, RAPP). La misma se encuentra integrada en la actualidad por cincuenta y tres municipios<sup>7</sup>, todos de alta escala poblacional.

Sin embargo, el renacimiento de la idea de participación ciudadana a partir de los años noventa guarda diferencias con aquel ideal promovido por los movimientos urbanos en los años sesenta y setenta, en el que se inspiraron las teorías de la democracia participativa surgidas en la época. En primer lugar, se trataba por ese entonces de un “movimiento ascendente” que concebía a la participación como un instrumento de impugnación al sistema político existente. Se trataba de un imperativo cívico que había nacido como consigna del movimiento estudiantil en Estados Unidos, en 1962, de la mano del Manifiesto de Port Huron (Rosanvallon, 2009). Hoy en día, cuando se habla de institucionalización de la participación ciudadana, son las autoridades políticas electas quienes se encargan de organizar estas experiencias (Blondiaux, 2013), en el caso del presupuesto participativo, son los poderes ejecutivos a nivel municipal. Esto ha llevado en Argentina a considerar las experiencias actuales de participación ciudadana institucionalizada como producto de dinámicas *top-down* (Nardacchione et al, 2011). Con esto se quiere señalar, no que la ciudadanía no demande ser más escuchada por los gobiernos, sino que el presupuesto participativo, en tanto formato de participación específica y reglamentada, es propuesto desde las esferas gubernamentales. Es notable, en la práctica, la preocupación de los funcionarios responsables del programa sobre la convocatoria: son ellos mismos quienes emprenden el esfuerzo de convocar a los vecinos yendo a los barrios para difundir cara a cara la iniciativa, o una vez puesta en mar-

6 Otro trabajo cita que se llevan a cabo experiencias de presupuesto participativo en Chile, Brasil, Uruguay, República Dominicana, Puerto Rico, Honduras, Nicaragua, México, Guatemala, Ecuador, Perú, Colombia, Venezuela y Argentina (Romella, 2013).

7 Debe aclararse que resulta dificultoso obtener una cifra exacta de la cantidad de dispositivos que se implementan, debido a la amplitud o restricción de las definiciones que se toman y también porque continuamente nuevos municipios deciden implementar la herramienta, mientras que otros deciden discontinuarla. Las cifras que se vuelcan aquí son los datos que brinda la RAPP.



cha, pidiendo a los asistentes a que ayuden en la convocatoria a los vecinos cercanos. Cuanto mayor es el número de asistentes a las reuniones barriales y a las votaciones, mayor se considera que es el éxito del programa.

Lo que muestra la evolución de las teorías y las experiencias, es que el imperativo participativo y la democracia participativa se han impuesto como ideas caracterizadas por una ambigüedad, que en ocasiones designa las aspiraciones de los ciudadanos, y en otras, las iniciativas de los poderes que van en esa dirección (Rosanvallon, 2009: 291). Aunque la permanencia del vocabulario tiende a sugerir una continuidad, hoy en día las iniciativas de presupuesto participativo tienen como origen una decisión de las autoridades de gobierno locales.

Asimismo, algunos autores consideran que hoy la participación ciudadana sería una respuesta a la creciente complejidad y diversidad de las sociedades, que hace cada vez más difícil su gobernabilidad, justificando así la creación de espacios de debate capaces de crear consensos y recrear lazos sociales entre los individuos (Blondiaux, 2013). La legitimidad que se obtiene mediante los procesos electorales y la consagración de los gobernantes electos, se encuentra disociada de legitimidad que se requiere cotidianamente para la creación e implementación de las políticas públicas, haciendo que la legitimidad electoral resulte insuficiente para los gobernantes en las democracias contemporáneas. Así, en la administración pública, el nuevo paradigma de la “gobernanza” propugna una reformulación de las formas tradicionales de intervención gubernamental, que se basaban en una forma de ejercicio del poder en “un solo sentido”, desde los gobernantes hacia los gobernados. La transición propuesta es hacia un formato de “doble sentido”, en el que los gobernantes tengan más en cuenta las visiones e intereses de los gobernados. Así, estos nuevos esquemas resaltan la importancia de la participación de diversos actores en la planificación e implementación de las políticas públicas. La puesta en cuestión de la matriz estado-céntrica abre nuevos espacios a la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas en conjunto con los gobiernos, y en ese proceso se enmarca la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos (López Accotto et al., 2012). Se trata de un dispositivo que nos muestra la complicación y diversificación de las democracias en la actualidad, en donde la participación ciudadana ya no se concibe como reducida al momento de las elecciones, sino que pasa a incluir un proceso extra de legitimación de las políticas públicas mediante la elaboración conjunta entre gobierno y ciudadanía.

Además, se trata de un dispositivo que se implementa en la mayoría de los casos, a nivel local. Son las localidades los ámbitos en donde se lleva a cabo, en general, asociado a una determinada conducción de gobierno, quienes movilizan y son responsables de su creación y continuidad. Es decir que se trata de programas de gobierno que pueden extinguirse con el recambio del poder ejecutivo a nivel local. Asimismo, tal como surge de un relevamiento hecho en nuestro país, se da en localidades con una población mayor a los 5 mil habitantes, es decir, distritos con cierta relevancia, que tienen categoría de municipios (Romella, 2013). Lo local como el espacio de la innovación en la gestión pública, que el presupuesto participativo muestra, se asocia al proceso de crecimiento de la importancia de los gobiernos locales, que se da en nuestro país a partir

de los años noventa con las políticas de reforma del Estado. Así, las autoridades locales comenzaron a ganar poder de decisión al asignárseles mayores responsabilidades y competencias (Bloj, 2014). Este no es un proceso solamente legislativo, por el cual las normas transfieren competencias desde niveles nacionales hacia niveles locales de gobierno. Sino que también se trata de un doble fenómeno por el cual, por un lado los ciudadanos atribuyen mayores responsabilidades a los gobernantes locales de lo que dicta la normativa, y por el otro, los mismos gobiernos locales comienzan a hacerse cargo de funciones que corresponderían según las normas a otros niveles de gobierno, como seguridad, salud y educación<sup>8</sup>.

Se trata de una participación asociada a la gestión pública conjunta entre ciudadanos y representantes, que se da en los ámbitos más próximos a la locación diaria de los ciudadanos. Forma parte del vínculo representativo, ya que instituye una dinámica de interacción entre ciudadanos y representantes que le es propia, pero a su vez se trata de una dinámica novedosa que se diferencia del vínculo representativo tradicional de primacía del distanciamiento entre representantes y representados<sup>9</sup>.

## El presupuesto participativo en su diseño institucional

Podemos definir al presupuesto participativo, como un ciclo en el que los vecinos junto con funcionarios elaboran y luego seleccionan un conjunto de políticas públicas, disponiendo de un porcentaje de presupuesto flexible de la administración de gobierno. En general, el proceso comienza con la asistencia de ciudadanos a reuniones para proponer, discutir y elegir prioridades presupuestarias en obras públicas. Mediante diferentes técnicas, se establecen las prioridades de los vecinos, y se convierten en proyectos. Éstos son incorporados en la propuesta de presupuesto de la administración municipal para ser sometida a la aprobación del poder legislativo local. Luego puede haber instancias de verificación de la implementación de los proyectos aprobados. Sin embargo, son variadas las definiciones que los autores que estudian la temática han dado al presupuesto participativo, que reflejan también la multiplicidad de experiencias. Así, los casos pueden diferir en cuanto a la variedad de diseños institucionales que presentan. Varios autores han realizado relevamientos y comparaciones de los diseños institucionales de los casos en nuestro país<sup>10</sup>. Incluso los formatos no son constantes en la misma localidad a lo largo del tiempo: en los distintos ciclos éste está sujeto a modificaciones según los responsables del programa crean conveniente.

Es la provincia de Buenos Aires la que lleva a cabo la mayor cantidad de experiencias de presupuesto participativo (Martínez y Arena, 2013), contabilizando un total de

8 Sobre este fenómeno de valorización de lo local y los procesos de localización de la política, véase el capítulo de Leandro Eryszewicz en el presente volumen.

9 Otra faceta de la transformación del vínculo representativo tradicional lo constituyen los “liderazgos de proximidad” que se observan en los procesos electorales recientes, líderes que buscan mostrarse más cercanos al “hombre común”. Véase el capítulo de Rocío Annunziata en el presente volumen.

10 Véase Martínez y Arena (2013); Romella (2013); Bloj (2014).

veinte en la actualidad. Existen también municipios que habían comenzado su implementación en años anteriores pero luego fue discontinuado por diversas razones, como el cambio del partido gobernante en el ejecutivo municipal, la carencia de recursos para solventar el programa, las disputas al interior de los espacios gubernamentales, entre otros. También existen casos de municipios que discontinuaron en un momento la implementación, y luego recomenzaron el ciclo. Ambas cuestiones dan cuenta de la fragilidad del dispositivo en cuanto a su continuación asegurada en el tiempo.

En la localidad de Vicente López, este dispositivo se implementa desde el año 2012, y actualmente se lleva a cabo una cuarta edición. En el año 2013, se inició un segundo ciclo (desde su implementación en 2012). Durante el mismo, ciudadanos de cada barrio votaron proyectos a ser ejecutados en el transcurso del año 2014. A los fines del presente análisis, se tendrá en cuenta el trabajo de investigación emprendido durante este segundo ciclo, a lo largo del cual se realizó un seguimiento de observación participante. El comienzo de su aplicación coincide con la asunción del intendente J. Macri y un nuevo signo político a cargo del poder ejecutivo municipal, luego del desplazamiento de E. García, quien gobernaba el municipio desde 1987.

Hemos identificado diez variables que nos sirven para caracterizar al formato que adquiere el presupuesto participativo en Vicente López. Éstas pueden ser de utilidad para su comparación con otros casos:

## El período establecido

Cada edición del presupuesto participativo consta de un ciclo de dos años. Durante el período de un año, se realiza la selección de proyectos mediante mecanismos de debate y votación, mientras que al año siguiente, se realiza la implementación de los proyectos seleccionados.

1. Durante el primer año, se realizan dos foros en cada barrio, en donde los vecinos presentan ideas y propuestas a los funcionarios municipales. Luego, los funcionarios toman estas ideas e intentan convertirlas en proyectos que sean factibles de ser implementados, y los cotizan. Más tarde, los funcionarios presentan esos proyectos a los vecinos en un tercer foro barrial, mientras que finalmente en una votación abierta se deciden cuáles proyectos serán ejecutados al año siguiente.
2. Durante el segundo año, las diferentes áreas del ejecutivo municipal ponen en ejecución las obras seleccionadas previa licitación pública, y en paralelo se rinden cuentas del grado de avance de la ejecución a los vecinos en los foros barriales.

## La base territorial de referencia

Para la implementación del presupuesto participativo se toma un criterio territorial por el cual se divide al municipio en zonas más pequeñas, en este caso, barrios. A los mismos se les asigna una determinada partida presupuestaria máxima a utilizar para los proyectos que se elijan. Es una partida presupuestaria propia de cada barrio, de la cual vecinos de otros barrios no pueden disponer. Asimismo, aquellos vecinos que

deseen participar deben realizarlo en la zona que corresponda a su lugar de residencia o trabajo, ya que en cada barrio, se organizan reuniones propias, denominadas “foros vecinales barriales”. Así, Vicente López es dividido en nueve barrios, que responden a la división tradicional e histórica del municipio: La Lucila, Olivos, Vicente López, Florida Este, Florida Oeste, Carapachay, Villa Martelli, Munro y Villa Adelina. Es decir que la participación es focalizada, se da a escala barrial. Otros diseños podrían tomar como base territorial al municipio en su totalidad, lo cual podría resultar más dificultoso de organizar teniendo en cuenta la cantidad de participantes.

## El grado de institucionalización del dispositivo

El presupuesto participativo en esta localidad no se encuentra amparado por una ordenanza del Concejo Deliberante local que dicte su continuidad, y su implementación depende de la decisión política de la intendencia año a año. Es decir que su grado de institucionalización es bajo, y corre riesgo de cesar su implementación no sólo al cambiar el signo político de la gestión municipal, sino por otros factores que afecten la decisión. En otros municipios de la provincia se avala el dispositivo mediante una ordenanza municipal<sup>11</sup>.

## El porcentaje asignado del presupuesto municipal

Según un relevamiento realizado en 2011, el presupuesto participativo concentraba, en promedio, un 1,8% del total de recursos de los respectivos municipios (Martínez y Arena, 2013). Vicente López, por su parte, asignó un 1,07% de su presupuesto, según se desprende de la Ordenanza de Presupuesto de Gastos y Recursos que incluye la ejecución de los proyectos seleccionados en 2013. Para la edición 2014-2015, se prevé destinar una mayor cantidad de fondos. El porcentaje de recursos asignados al presupuesto participativo con respecto a la totalidad del presupuesto municipal no es fijo.

## La distribución del monto

Existe una tradición en el presupuesto participativo que lo vincula con los principios de justicia social y redistribución del ingreso hacia los sectores más desfavorecidos, tradición heredada de la experiencia de Porto Alegre<sup>12</sup>. Por eso, muchos municipios deciden no distribuir el monto total de forma igual a cada zona, sino que a las zonas que se consideran más desfavorecidas, se les otorga un monto mayor. En Vicente López, la intendencia ha decidido que a las zonas que se consideran más desfavorecidas, se les otorgue un monto mayor, anclándose en aquella tradición redistributiva. Se

---

11 Por ejemplo, los municipios de Morón, Zárate y San Miguel.

12 Según Leonardo Avritzer, el presupuesto participativo en Porto Alegre permitió revertir el patrón regresivo de inversión pública, ampliando el acceso a los bienes públicos de sectores empobrecidos (Avritzer, 2010).

ha considerado que son los cinco barrios de la zona oeste<sup>13</sup> los más desfavorecidos en cuanto al acceso a recursos, pero no se explicita la utilización de ningún índice específico<sup>14</sup>. Sin embargo, no todas las localidades adoptan este criterio redistributivo zonal, algunas distribuyen el monto según temáticas o proyectos, otras poseen un criterio meritocrático (por ejemplo, dependiendo del grado de contribución al fisco, o la cantidad de participantes), y algunas realizan una asignación uniforme (Romella, 2013).

## La habilitación a la participación

Están habilitados a participar en todas las instancias los mayores de 16 años con domicilio en el municipio, o que tengan actividad comercial, empresarial o profesional allí. En general, el criterio puede ir de más amplio a más restrictivo, según diferencias en la edad mínima<sup>15</sup> o requerimientos en cuanto al domicilio.

## El tipo de participación ciudadana

Aquí nos referimos puntualmente a si se otorga representación específica a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) o partidos políticos. En Vicente López no se otorga: la participación es a título individual más allá de su pertenencia asociativa. En otros casos, se permite participación de asociaciones intermedias en carácter de tal, o incluso, se habilita solamente a éstas a participar (Romella, 2013). Esto no implica que en Vicente López no puedan asistir vecinos que formen parte de asociaciones, sino que no se les reconoce a las asociaciones en sí una competencia específica, como podría ser, un voto ponderado o capacidad para recepcionar un subsidio o ejecutar una obra.

## La presencia de estructuras de representación vecinales

No es el caso de Vicente López, pero en otros municipios se establece una figura que generalmente adquiere el nombre de “consejero” o “delegado”, y que podemos caracterizar como una figura novedosa de representación, un “representante-vecino”. Los “consejeros” o “delegados” tienen la función de representar a la totalidad de los vecinos de cada barrio, conforme el ciclo de presupuesto participativo se va complejizando en su dinámica de instancias y tareas a realizar. Por ejemplo, pueden participar en las

---

13 Los nueve barrios son Carapachay, Munro, Villa Adelina, Villa Martelli y Florida Oeste, a los cuales se destina, a cada uno, \$1.93 millones. El monto designado al resto de los barrios es de \$1.33 millones.

14 En el modelo de presupuesto participativo que presenta Brian Wampler (2007), se prevé la elaboración de un índice de calidad de vida que esté basado en indicadores fiables de ingreso, educación, infraestructura física y servicios sociales proveídos. En Vicente López la idea de destinar más dinero a los barrios del oeste surge de una consideración general, y no se explicita la utilización de índices. Pero existen otros municipios en la provincia de Buenos Aires, tal es el caso del Partido de la Costa, que utiliza diversos indicadores para tener en cuenta la situación específica de las regiones: población estable, propietarios no-residentes, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y cobrabilidad de las tasas municipales (Martínez y Arena, 2013).

15 Por ejemplo, en Zárate la edad mínima para participar es de 14 años, y en Morón de 12 (Martínez y Arena, 2013).

instancias de armado de proyectos, de control de la ejecución, etcétera. En Argentina, sólo la mitad de los casos introducen las figuras de delegados o consejeros-vecinos (Martínez y Arena, 2013).

A raíz de la existencia de “representantes-vecinos”, Brian Wampler afirma que el presupuesto participativo se trataría de un mecanismo en el que se combinan elementos de democracia directa (la discusión y decisión de la ciudadanía) y de democracia representativa (elección de delegados). Es decir que para este autor el presupuesto participativo constituye un dispositivo de democracia directa no puro, ya que combina un elemento representativo (Wampler, 2008). Este tipo de definición también puede rastrearse en autores como J.M. Abal Medina y Eberhardt (2009), quienes prefieren definirlo como mecanismo semidirecto. A diferencia de estos autores, preferimos reservar el término de democracia directa para referirnos a los mecanismos de consultas populares (plesbicitos y referendos), iniciativa legislativa ciudadana y revocatoria de mandato, a fin de no quitar especificidad a la definición de presupuesto participativo<sup>16</sup>.

### La forma de elección de los proyectos a ejecutar

La gran mayoría de dispositivos, incluyendo a Vicente López, introducen la votación como procedimiento de selección de los proyectos a ser ejecutados (Martínez y Arena, 2013). En la votación, todos los habilitados a participar pueden votar, aun cuando no hayan asistido a los foros y asambleas. Una particularidad del caso de Vicente López es que el voto no es presencial, es decir, existe la posibilidad de que los vecinos pueden acercarse varias boletas de votación con documentación acreditativa de otras personas. Pero existen otras formas de elección de proyectos, tales como el consenso en asambleas.

### La existencia de instancias de control en la ejecución

En el caso que estudiamos, se permite un tipo de control de la ejecución de los proyectos por parte de los vecinos de carácter laxo. Éste depende de la información que brindan los funcionarios a los vecinos en los “foros vecinales barriales”, pero éstos últimos no intervienen directamente, por ejemplo en el proceso de selección de proveedores, de llamado a licitación pública, de corroboración de los montos utilizados, etcétera.

## La experiencia del presupuesto participativo desde adentro

Hay elementos que no nos muestra la literatura existente sobre democracia participativa, ni los relevamientos realizados sobre el presupuesto participativo en cuanto a su diseño institucional. Ciertas cuestiones sólo pueden relevarse por medio de la investigación concreta de las experiencias *in situ*. En ese sentido, esta sección del capítulo

<sup>16</sup> Para profundizar acerca de los mecanismos de democracia directa en América Latina y sus características, véase Welp y Serdült (2009).

retoma las reflexiones realizadas a partir del trabajo de observación participante de carácter etnográfico realizado a lo largo del ciclo durante los meses de marzo a septiembre de 2013. Los proyectos seleccionados a fines de 2013 se encuentran en ejecución en la actualidad.

Para explicar la organización de la dinámica que toma forma en el dispositivo participativo en esta localidad podemos identificar cuatro grandes etapas, que podemos observar también en el cuadro N° 1:

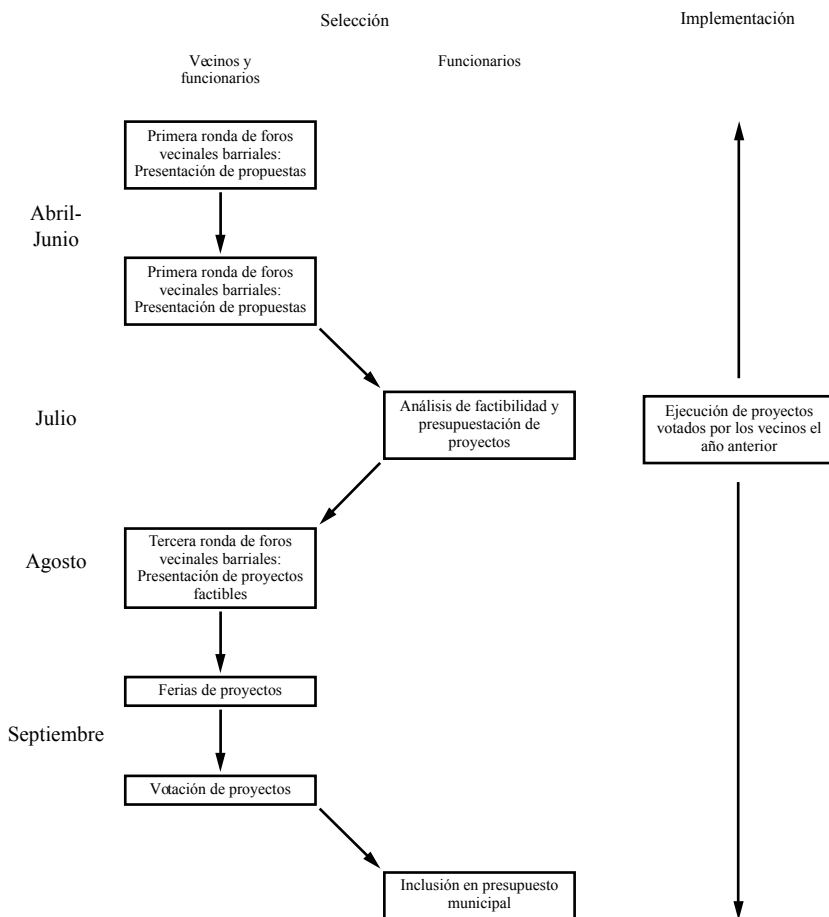
1. Primera etapa: Se trata de la primera y segunda ronda de foros vecinales barriales. El objetivo es relevar una serie de pedidos, ideas y propuestas que realicen los vecinos en reuniones de carácter público en cada barrio. A partir de las ideas, demandas y propuestas que surgen de las exposiciones de los vecinos, los funcionarios de la municipalidad que se encuentran presentes elaboran listas que sintetizan cada pedido en una frase. La lista se va conformando por los moderadores a cargo, a medida que los vecinos exponen sus cuestiones. Al finalizar la segunda reunión ya no es posible agregar más ideas.
2. Segunda etapa: Se trata del momento de análisis de factibilidad y presupuestación de los proyectos. Intervienen solamente los funcionarios encargados a cargo del presupuesto participativo y funcionarios de las diferentes áreas y secretarías municipales<sup>17</sup>. Consiste en crear proyectos concretos a partir de las listas de propuestas enunciadas por los vecinos. Los proyectos factibles son presentados a los vecinos en una tercera ronda de foros vecinales barriales y en lo que se llama “feria de proyectos”, pero estos no pueden agregar más proyectos ni impugnar los presentados.
3. Tercera etapa: Consiste en una votación abierta a los ciudadanos habilitados a participar, hayan o no participado efectivamente en las rondas de foros barriales. Así se eligen los proyectos a ser ejecutados en base a la lista de proyectos factibles. Sólo puede votarse una vez en el barrio en donde se reside o se realizan actividades.
4. Cuarta etapa: Se relaciona con el camino hacia la ejecución de los proyectos. Se involucra nuevamente a las autoridades municipales en tres pasos: la incorporación al proyecto de ordenanza del Presupuesto general del municipio, la aprobación del poder legislativo local y luego, la implementación efectiva de los mismos. Paralelamente al inicio de un nuevo ciclo, durante la ejecución, se rinden cuentas a los vecinos bajo la forma de una exposición de los funcionarios responsables del programa en los “foros vecinales barriales”. Es decir que en cada año, se realiza la cuarta etapa del ciclo anterior y la primera, segunda y tercera etapa del ciclo presente.

---

17 En otros municipios los reglamentos de presupuesto participativo prevén la participación vecinal en el análisis de factibilidad y presupuestación. No es así en Vicente López, sin embargo, se evalúa a futuro implementar alguna forma de elaboración conjunta. En general, la incorporación formal de vecinos en esta etapa se implementa a través de la selección de “delegados” o “consejeros”, figura que analizamos en la sección anterior.

Estas cuatro etapas están relacionadas con cuatro tipos de decisión que se toman a lo largo del ciclo bianual: 1) un consenso sobre una lista de pedidos e ideas concretas emitidas por los vecinos; 2) un consenso realizado entre los funcionarios de diversas áreas del municipio que formula los proyectos factibles; 3) una votación que selecciona los proyectos a ser ejecutados y 4) la implementación de los proyectos elegidos. Esto permite caracterizar al presupuesto participativo como un dispositivo complejo, en el que no existe una única decisión sino varias, en las que intervienen diferentes actores (Annunziata, 2013b): funcionarios de la municipalidad con distintas competencias, distintos poderes locales, vecinos de los diferentes barrios. Es decir que no solamente debemos considerar la decisión tomada mediante la votación, que pareciera ser la única decisión importante antes de observar con detenimiento la dinámica.

Cuadro N° 1  
Ciclo anual del presupuesto participativo en Vicente López (2013)



Fuente: Elaboración propia



Explicitaremos la particularidad de cada etapa en lo que sigue del capítulo, deteniéndonos y mirando más de cerca cómo se da el proceso de selección de proyectos, desde las demandas expuestas por los vecinos en los “foros vecinales barriales” hasta la votación.

### Primera etapa: relevamiento de demandas

Esta primera etapa es la que se realiza a través de la “rondas de foros vecinales barriales”, es decir, la secuencia de dos reuniones por barrio, respectivamente, el “primer foro vecinal barrial” y “segundo foro vecinal barrial”. Estos primeros y segundos foros vecinales suelen tener lugar en escuelas o clubes de los barrios. El objetivo de los mismos es establecer una primera decisión: una lista de propuestas, ideas o demandas puntuales que surgen de las alocuciones de los vecinos, lista a partir de las cuales luego se diseñarán proyectos concretos para cada barrio. A fin de comprender la dinámica puesta en marcha durante estas reuniones, es importante realizar una descripción general de las pautas de trabajo y metodología propuesta por los funcionarios para guiar el debate y establecer las formas y momentos de toma de la palabra por parte de los vecinos.

Como se muestra en el cuadro N° 2, los funcionarios de la municipalidad encargados de la organización de las reuniones, establecen pautas de trabajo para cada foro vecinal, en la forma de una secuencia organizada de tareas a realizarse. En el primer foro vecinal barrial, luego de que los vecinos entran al recinto, previamente a ser “acreditados” (es decir, anotarse en una planilla con sus datos personales), proceden a sentarse frente a los funcionarios a cargo quienes dan comienzo a la reunión. Lo primero que realizan estos últimos es explicar de qué se trata la iniciativa del presupuesto participativo y cuáles son los objetivos del mismo. Posteriormente, dan cuenta del estado de avance de los proyectos elegidos en el barrio en la edición anterior del presupuesto participativo, lo que denominamos “rendición de cuentas”. Luego explican la metodología, dan aviso de las fechas y horarios de la próxima reunión, y se procede a escuchar las palabras del intendente, quien se hace presente en las reuniones para exponer lo que considera es el espíritu que anima esta innovación participativa. Al finalizar, se divide a los vecinos presentes en talleres de trabajo, momento en el que los vecinos pueden exponer sus demandas e ideas. Finalmente, los presentes vuelven a reunirse en el recinto principal para escuchar un resumen de todas las peticiones recogidas en los talleres. El segundo foro vecinal barrial es similar, pero sin la división de los presentes en talleres.

Cuadro N°2

Pautas de trabajo en la primera y segunda rondas de foros vecinales barriales

Primer foro vecinal barrial	Segundo foro vecinal barrial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de objetivos del ciclo</li> <li>• Informe de avance proyectos ciclo anterior.</li> <li>• Explicación de metodología de trabajo del día.</li> <li>• Convocatoria a próxima reunión.</li> <li>• Discurso del intendente.</li> <li>• División en talleres de recepción de peticiones.</li> <li>• Plenario de exposición de las peticiones recogidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicación metodología de trabajo del día</li> <li>• Explicación de las instancias subsiguientes</li> </ul> <p>Convocatoria a tercer foro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reseña de pedidos hechos en el primer foro</li> <li>• Recepción de nuevas peticiones en plenario</li> </ul>

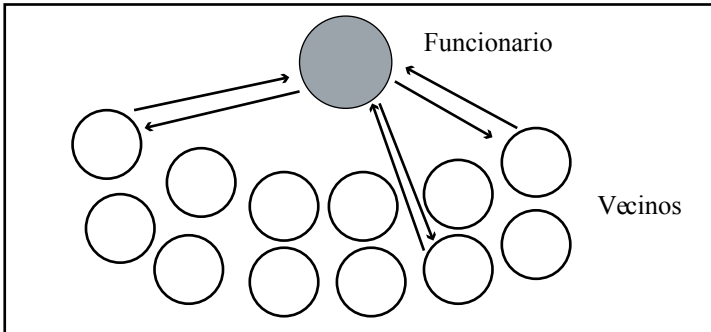
Fuente: Elaboración propia.

Los funcionarios son los encargados de explicar las reglas de diálogo y de toma de la palabra (tales como “pedir la palabra”, “ser breve”, “silenciar celulares”, “escuchar sin interrumpir” y “no agredir”), llevar una lista de oradores, otorgar la palabra según el orden y hacer respetar las reglas. En los momentos de recepción de peticiones, cada vecino al intervenir tomando la palabra, expone su demanda de manera de que ésta sea tenida en cuenta por los funcionarios, quienes transcriben en afiches una oración que sintetiza cada idea esgrimida por el vecino. Esta exposición es muy importante, ya que a partir de la misma los vecinos hacen entender a los funcionarios su propio punto de vista, y proceden a justificar sus proposiciones para ser tenidos en cuenta e incluidos en esta lista de ideas. Observamos que los funcionarios poseen un rol central ya que reconducen continuamente el debate, responden a las preguntas de los vecinos, les sugieren posibles proyectos, explican las políticas públicas municipales que se encuentran en ejecución en relación a las inquietudes de los vecinos, anotan en la lista la síntesis de cada idea planteada por cada vecino y dan por finalizada la reunión. A veces sucede que algún vecino trata de corregir lo que se escribió en la lista si siente que no refleja lo que trató de exponer, y los funcionarios pueden, en conjunto con el vecino, proponer una nueva forma de redactarlo, pero en general, es el funcionario quien con sus propias palabras resume lo expuesto por cada vecino.

Como se muestra en el cuadro N° 3, la dinámica de interacción adquiere una forma semicircular en la cual las intervenciones de los vecinos conforman diferentes radios geométricos que se dirigen hacia el funcionario, quien constituye el punto medio. Es importante aclarar este punto, ya que los vecinos no debaten entre ellos: en cada alocución se dirigen al funcionario individualmente y no al resto de la asamblea de vecinos que podrían en otro caso, conformar una audiencia. En otras palabras, el resto de los ciudadanos que conforman el foro no toman parte necesariamente cada vez que un vecino esgrime su demanda, y este vecino no se dirige a ellos en su exposición. A causa de ello, podemos afirmar que los foros vecinales barriales están caracterizados

por una lógica en donde la proximidad del “cara a cara” entre funcionarios y vecinos es importante para definir el tipo de interacciones que se dan entre éstos. Se da lugar sólo de forma excepcional al intercambio entre los vecinos, y esto produce una ruptura de la lógica general, casos en los cuales los funcionarios se encargan de reconducir el debate nuevamente al formato establecido.

Cuadro N°3  
Tipo ideal de dinámica de participación en los foros



Fuente: Elaboración propia

¿Qué manera tienen de expresarse los vecinos? Las exposiciones comienzan con una presentación de sí mismos, normalmente describiendo el entorno del sector del barrio que más transitan habitualmente, entorno que se caracteriza por algún tipo de situación problemática que les ha tocado vivir, ya sea debido a lo que ellos entienden que es la actitud de otros vecinos que causan el problema, y/o a la inacción de las autoridades municipales, entre otras causas. Tal entorno problemático es transitado habitualmente en sus rutinas diarias (por ejemplo, al acudir a su trabajo), o se trata del mismo lugar en donde se reside. Puede ser desde una vereda rota, ruidos molestos, suciedad en la calle, hasta inundaciones. Sus alocuciones pueden incluir también la narración de anécdotas acerca de estas experiencias personales, muy comunes en las reuniones de los foros vecinales barriales, ya que los vecinos aluden a sus historias personales para justificar una postura ante un problema. Mediante las descripciones y anécdotas, los participantes construyen argumentos a favor de la posición que poseen sobre un tema, describiendo los eventos de modos que demuestren su propia interpretación de la cuestión.

Tales descripciones y anécdotas son maneras de presentar un punto de vista que promueve la expresión afectiva, una forma de exponer lo que se considera como un sufrimiento vivido, una injusticia. En el contenido de estas exposiciones hay una fuerte presencia de sí mismos -el “yo” o el “nosotros”- como la parte que experimenta una necesidad, un padecimiento, una angustia, un agravio. El “yo” como el enunciador es el protagonista de esa situación problemática, que a veces puede ampliarse para abarcar un “nosotros” que incluye su entorno familiar, o sus vecinos más cercanos. A lo largo

de todas sus intervenciones se remarca la referencia a la propia experiencia personal que da cuenta de un problema que entienden, es serio. Así, comentan cómo un problema los perturba en la intimidad de su casa, aqueja su salud, incide en su vereda, su cuadra o su manzana de residencia, afecta a su familia, etc. Muchos de ellos conmueven al interlocutor al presentarse como víctimas, por ejemplo con frases como “estoy sufriendo”, “me estoy enfermando”, “yo tengo el peligro”, resaltando el padecer continuo y prolongado de la situación problemática. También, al explicitar alguna propuesta o idea para solucionar la cuestión, se realiza con carácter personal. Es su propio proyecto el que buscan defender para que sea diseñado, elegido y ejecutado.

En la lógica que adquieren las intervenciones, la petición de cada vecino individualmente se torna importante, merecedora de ser escuchada, y no existe una priorización fijada de antemano de las peticiones que pueda llevar a que algunas sean desestimadas sin ser escuchadas. En la escena, los funcionarios prestan atención a la especificidad de cada una de las exposiciones de los vecinos, más allá que luego en las siguientes etapas sean tomadas o no en cuenta para la elaboración de los proyectos. Los funcionarios resaltan la igual consideración que para ellos tienen todos los reclamos individuales, e intentan convencer a los vecinos de que son ellos mismos, a través de su voto, los que deben decidir qué es más o menos importante, creando un orden de preferencias. Cada vecino es igualmente digno de ser escuchado. Pero esto no significa que no se generen controversias. Las identificaciones de cada vecino con el lugar de la víctima, del damnificado, del perjudicado, conviven con la insistencia en enunciar la propia vivencia como una situación extrema, que ya no puede tolerarse, y que necesita ser solucionada con urgencia. Es más, algunas demandas se peticionan en nombre del carácter humano del sí mismo, como merecedor de una vida digna, sin padecimientos. Lo cual convierte a las demandas en innegociables: nadie podría dudar del derecho a una vida tranquila, a la protección, a la seguridad. Por eso mismo, para algunos vecinos, su situación es la más grave de todas, y no dudan en considerar a otros reclamos como menos importantes, menos relevantes, por no revelar -tanto como la propia anécdota- un caso extremo que merezca una atención prioritaria.

La presencia de referencias al espacio también son importantes y sólo pueden comprenderse con referencia al contexto en el cual habitan los vecinos: su barrio. Muchas alusiones a lugares resultan incomprensibles para quien no forma parte del barrio. La dimensión micro-local se torna central: presente ya en el diseño institucional del dispositivo, que implica que los proyectos que se presentan deben referirse a la escala barrial en donde el vecino vive, también se hace presente en el contenido de las exposiciones de los vecinos que privilegian los problemas y dificultades encontradas en el entorno más inmediato y próximo de la propia vereda, la propia cuadra, el propio entorno de la rutina diaria, lo que llamamos el entorno que se comprende como problemático por los vecinos.

Al mismo tiempo, como señalan Yves Sintomer et al. (2008), en este dispositivo participativo el saber técnico, que nosotros denominamos “saber profesional-experto”, es puesto en cuestión al reconocerse a los ciudadanos como expertos en lo cotidiano de sus vidas. Decimos que los vecinos son reconocidos como expertos porque, a través

de las descripciones y anécdotas de la vida cotidiana que enuncian en las reuniones del presupuesto participativo, revelan un saber específico que sólo puede poseer quien habita diariamente el entorno, por la experiencia directa. Este “saber de la experiencia cotidiana” es el fundamento de las peticiones de los vecinos, y es valorado por los funcionarios quienes buscan identificar cuáles son las cuestiones que más preocupan a los vecinos específicamente. Pero hay otro tipo de saber presente en las reuniones de los foros vecinales barriales: el “saber profesional-experto”. Es el que movilizan algunos funcionarios postulándose como “profesionales-expertos” en áreas específicas de la administración pública, haciendo gala de sus títulos universitarios, su experiencia al frente de gestión de los problemas en la administración pública y los cálculos matemáticos. A causa de ello, pueden surgir conflictos en torno a cuál propuesta es más óptima y más eficiente para encauzar la solución a un reclamo si los vecinos consideran que las explicaciones dadas por los funcionarios-expertos no se corresponden con lo que ellos observan día a día en el entorno que los rodea. Así, los vecinos se animan a discutir las aseveraciones hechas por los funcionarios en base a su experiencia cotidiana.

Entendemos a la lógica que nos muestra este tipo de dinámica participativa como reveladora del valor de la singularidad. Se expresa en las anécdotas y las descripciones que muestran una parte -un “yo” o un “nosotros”- que experimenta un problema específico entendido como una necesidad, una injusticia, un padecimiento. Son situaciones descritas como únicas y dotadas de un valor específico por el aquejamiento que provocan, mostrando el carácter emocional de las intervenciones. Asimismo, el valor de la singularidad también se revela en lo que describimos como el tipo ideal de dinámica de participación en los foros: de vecino a funcionario y de funcionario a vecino por turno, en donde el funcionario escucha la exposición individual de cada vecino, siendo todas importantes de ser tenidas en cuenta. También se puede rastrear en el lugar que se le otorga al espacio micro-barrial, esa porción específica del barrio como el lugar del problema.

### *El rol de las asociaciones vecinales*

En las reuniones de los foros barriales podemos identificar dos tipos de actores de la ciudadanía: los vecinos no organizados, y los vecinos organizados en agrupaciones barriales que se formaron de manera autónoma al proceso de presupuesto participativo, y tomaron la decisión de participar en el ciclo como organización para llevar su demanda e intentar influir sobre las políticas públicas del municipio en ese sentido. Entenderemos por asociación, en el sentido laxo de la palabra, tanto a organizaciones institucionalizadas de la sociedad civil, como a las asambleas informales de vecinos autoconvocados, o a redes vecinales. Por otro lado, si bien no se prohíbe explícitamente la presencia de miembros de partidos políticos en los foros, no se relevó ningún ciudadano que se presente como tal públicamente. En esta sección, expondremos el caso de una de estas asociaciones, por considerarla paradigmática en la expresión del valor de lo singular. En las secciones siguientes veremos más roles que pueden cumplir las asociaciones en las etapas posteriores.

El municipio de Vicente López se ha caracterizado recientemente por la manifes-

tación de episodios importantes de movilización de grupos de vecinos por cuestiones conflictivas locales. Uno es el ocurrido a partir de 2010, en donde un grupo de vecinos agrupados bajo el nombre “Unidos por el Río” decidieron llevar adelante protestas en contra de la construcción indiscriminada en la costa (Christel y Wertheimer, 2010). En la actualidad la mencionada asamblea vecinal continúa en funcionamiento, resistiendo la instalación de una subestación de energía eléctrica en la zona costera. Otra movilización importante fue llevada a cabo en 2013 por la “Asamblea de Vecinos Inundados” en la zona oeste del municipio, con el objetivo de aunar voluntades para demandar la planificación de obras que solucionen el problema de las inundaciones. Las modalidades de acción de ambas asambleas para visibilizar su reclamo incluyeron cortes de calle, marchas y pedidos de reuniones con funcionarios municipales, y también la participación en los foros barriales del presupuesto participativo. Sin embargo, mientras la primera asamblea decidió discontinuar su participación luego de su asistencia a la primera edición del presupuesto participativo en 2012 -en donde se observa un fenómeno que L. Blondiaux (2013: 99) denomina “deserción”<sup>18</sup>-, la segunda asamblea tuvo un papel importante en los foros de su barrio en el presupuesto participativo de 2013, logrando conseguir recursos para obras.

En el barrio de Florida Oeste, donde participó la “Asamblea de Vecinos Inundados”, la asistencia mayoritaria a las reuniones del presupuesto participativo fue la de estos vecinos agrupados, por lo cual las reuniones se vieron inmersas en el intercambio sobre las inundaciones, y se destinó escaso tiempo a debatir otras problemáticas: tanto es así que muchos vecinos que se acercaban con otras inquietudes se retiraban antes de la finalización de la reunión sin poder exponer sus demandas. La participación de los vecinos de la Asamblea de Inundados fue contundente, y se convocó especialmente a funcionarios especializados en el área de obras públicas e hidráulica a participar en los foros y exponer los detalles de las obras que podrían realizarse para paliar las inundaciones. El hecho de que el reclamo haya sido presentado por una asamblea de vecinos no implica que el rol de la experiencia singular y la alusión al espacio inmediato dejen de tener una presencia central. Al contrario, cada uno de los vecinos utilizaba el espacio de los foros para comentar su propia experiencia, generando tensiones con el saber profesional-experto de los funcionarios especializados en obras públicas e hidráulica.

La expresión del valor de la singularidad en los reclamos llevados a cabo por estos vecinos toma mayor fuerza en la expresión de la excepcionalidad de la situación problemática, que requería una solución urgente, sin dilaciones por parte de las autoridades. Pero la concepción del reclamo como urgente entra en contraposición a los tiempos que demanda no sólo la selección de los proyectos durante el ciclo pautado del presupuesto participativo, sino también la planificación y la ejecución de las políticas públicas seleccionadas. Para los vecinos, la puesta en marcha del proyecto elegido se tornaba difusa,

---

18 Para el autor, la “deserción” es una de las “artes de la resistencia” que pueden ejercer los ciudadanos frente a los dispositivos participativos para expresar “la insignificancia que tienen para ellos”, su “vocación puramente decorativa”, ausentándose de las reuniones (Blondiaux, 2013: 99). Así, para estos vecinos, el presupuesto participativo no resultaría una herramienta útil, y sería un mero acto de legitimación del gobierno local, incapaz de reflejar su reclamo.

lo cual los llevaba a perseverar en su idea de la inacción de los gobernantes. Miembros de la asamblea incluso llegaron a plantear en los foros vecinales barriales que, dado el carácter de emergencia de la cuestión, no era necesario atravesar la instancia de votación de los proyectos, y que la derivación de los fondos del presupuesto participativo para la realización de obras hidráulicas debía ser automática. Asimismo, plantearon que los funcionarios podrían colaborar con la causa tratando de concientizar a los vecinos del resto de los barrios del partido de Vicente López de que el tema de las inundaciones era una prioridad que merecía que todos los fondos del presupuesto participativo se invirtieran en obras paliativas. Esto acarrió la negativa de los funcionarios a salirse de la metodología planificada del dispositivo, ni tampoco abandonar la decisión política de llevarlos a cabo.

A continuación, analizaremos la segunda y tercera etapa del presupuesto participativo, observando si la singularidad que cobra especial forma en la dinámica de interacción en las reuniones de la primera etapa, tiene significación en las etapas subsiguientes.

## Segunda etapa: Análisis de factibilidad y presentación a los vecinos

La segunda etapa consiste en un proceso por el cual la lista de demandas, sugerencias, ideas, peticiones surgidas de la primera etapa, es filtrada por medio del proceso de análisis de factibilidad. Se trata de que los funcionarios del gobierno municipal confeccionen a partir de esa lista de demandas -sea por motivos técnicos o políticos- una lista de proyectos para cada barrio, que luego difundirán a los vecinos con el presupuesto que se estima que cuesta ejecutar cada uno. Es un proceso por el cual se identifica cuáles de esas demandas pueden ser convertidas en proyectos de políticas públicas capaces de ser implementadas por el municipio al año siguiente. Participan no sólo los funcionarios encargados de la subsecretaría de participación ciudadana, sino que además, de todo el gabinete municipal. Observamos que se trata de una decisión en la que influyen ciertamente las orientaciones político-estratégicas del gobierno municipal, ya que todos los proyectos están sometidos a su aprobación por la correspondiente área de secretaría municipal a la que se refiera. Por ejemplo, en la ubicación de las cámaras de seguridad influye la preocupación de los vecinos y la identificación de lugares clave a instalar, pero la decisión final de la ubicación depende de la estrategia general que adopta la secretaría de seguridad del municipio, con sus propios criterios de la utilidad o no del lugar. Los “proyectos factibles” constituyen una lista final que será sometida a votación ciudadana, y en esta etapa no pueden impugnarse ni incluirse proyectos en la lista.

En esta instancia de análisis de factibilidad, otro de los procesos que pueden llevarse a cabo, además de la filtración técnica y político-estratégica, es la agregación de demandas presentadas para formar proyectos más abarcativos, que involucren a una mayor cantidad de vecinos. Pero no necesariamente todas las demandas son agregadas. De esta manera, podemos relacionar dos procesos: el que se da en la etapa de presentación y relevamiento de demandas, y el que se da en la etapa de análisis de factibilidad. Así, según se muestra en el cuadro n°4, podemos identificar cuatro tipos de proyectos, según

los actores de la ciudadanía que hayan presentado las demandas que dieron origen a los mismos, y según hayan sido o no sometidos al procedimiento de agregación. Enumeramos ejemplos de cada uno de los tipos, para su mejor comprensión, con excepción de los proyectos de múltiples agrupaciones de los cuales no hay ejemplos en Vicente López. La tipología puede ser de utilidad para analizar otros ciclos de presupuesto participativo.

Cuadro N° 4  
Clasificación de proyectos<sup>19</sup>

Primera etapa: presentación de demandas

		<b>Vecino no organizado</b>	<b>Vecinos organizados</b>
Segunda etapa: Factibilidad	<b>Sin Agregación</b>	De individuos	De agrupaciones
	<b>Con Agregación</b>	De Múltiples individuos	De Múltiples agrupaciones

Fuente: Elaboración propia

Como caso de proyectos de individuos, es decir, presentados por un solo vecino sin pertenencia asociativa, podemos citar, en primer lugar, el proyecto “Más Luz para el Barrio”. Este es un proyecto del área de seguridad, y tiene como objetivo mejorar la iluminación y colocar una cámara de seguridad en una esquina conflictiva. Fue presentado por un vecino quien narró su experiencia de vivir en las inmediaciones a una casa en la que, según comentaba, estaba tomada ilegalmente, y en donde se juntaban “bandas” para planificar delitos y hacer “desmanes” (ensuciar, gritar, molestar a los transeúntes). El segundo ejemplo es el proyecto “Espacio Público Más Accesible”, en el mismo barrio. Se trata de la creación de un sendero peatonal en un boulevard, presentado como idea por un vecino que observaba el estado de descuido del terreno. Proponía originalmente también la creación de un espacio verde, que no pudo incluirse al proyecto porque los funcionarios aludieron que un examen técnico había dado como resultado que las tierras se encontraban contaminadas.

En los proyectos de múltiples individuos se da una repetición, por la cual varios vecinos a título individual, sin pertenencia asociativa, presentan una preocupación sobre algún problema concreto en algún entorno del barrio. Los funcionarios observan que ese tipo de demanda se repite, aunque se focalicen en distintas zonas de cada barrio, dependiendo de la experiencia de cada vecino. Por lo tanto, los funcionarios proceden a realizar una agregación de esas demandas a título individual de vecinos no organizados, y crean un proyecto más abarcador, para todo el barrio. Es el caso del proyecto “Vicente López Recicla”. Involucra la realización de una campaña educativa de higiene urbana y reciclado. El proyecto evidencia la agregación de varias demandas de vecinos en todos los barrios, demandas que tenían como múltiple denominador la preocupación sobre el medio ambiente y la higiene en diversos espacios públicos, y consideraban que

<sup>19</sup> Es menester aclarar que también pueden darse tipos mixtos que agreguen demandas de vecinos no organizados y organizados.



el problema tenía como causa la falta de educación de otros vecinos en el tema. Este proyecto, además, es muy particular, ya que fue presentado por los funcionarios en todos los barrios, al ver que la preocupación de la higiene urbana y el reciclado se repetían no sólo a nivel barrial, de varios vecinos preocupados por el mismo tema, sino que en casi todos los barrios se daba lo mismo. El único barrio en el que no fue seleccionado para su ejecución fue en Florida Oeste, en donde el problema de las inundaciones capturó la atención. Pero constituye una política pública que terminó adquiriendo un cariz más global, abarcando a casi la totalidad de los barrios del municipio, por el accionar de agregación de demandas realizada por los funcionarios, es decir, haber buscado un denominador común en una serie de demandas por la misma temática en reuniones de casi todos los barrios. En este ejemplo se evidencia claramente el importante rol que pueden adquirir los funcionarios en el armado de proyectos. Otro ejemplo de este tipo de proyectos son los que se repiten en varios barrios en referencia a la instalación de cámaras de seguridad. Tienen el nombre de “Más Seguridad para el Barrio”. Durante la primera etapa, los vecinos suelen pedir específicamente cámaras en alguna esquina o cuadra conflictiva del barrio. En el armado de los proyectos, se agrupa bajo el mismo proyecto la colocación de varias cámaras, aunando de esta manera varias demandas puntuales.

Como ejemplo del tipo de proyectos de agrupaciones, encontramos el caso de las obras hidráulicas para paliar la problemática de las inundaciones en Florida Oeste, agrupación que como vimos, tuvo un rol preponderante en el ciclo. Otro ejemplo lo constituye un proyecto presentado por la asociación de voluntarios de la “Biblioteca Popular Sudestada”. Se trata de la creación del “Paseo Cultural Federico García Lorca”, un paseo peatonal para los fines de semana y feriados, en donde puedan exponerse muestras artísticas y culturales. Incluye la puesta en valor de la plazoleta en donde se creará la muestra, la mejora de la iluminación y la señalización. Veremos luego que ambas agrupaciones incidirán con su presencia en la tercera etapa, de votación de los proyectos.

### *El tercer foro vecinal barrial*

Un momento que puede ser conflictivo en esta segunda etapa tiene que ver con una reunión específica que se organiza para presentar a los vecinos de cada barrio, los proyectos que han superado positivamente el análisis de factibilidad, y que serán los que se van a someter a votación. Esta reunión específica conforma un tercer foro vecinal barrial, y posee las siguientes pautas de trabajo<sup>20</sup>:

---

20 Puede compararse con las pautas de trabajo del primer y segundo foro barrial, que enunciamos en el cuadro N° 2.

Cuadro 5

Pautas de trabajo en la tercera ronda de foros vecinales barriales

<b>Tercer foro vecinal barrial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aclaración del objetivo de la reunión.</li> <li>• Explicación y convocatoria a las instancias subsiguientes.</li> <li>• Informe de avance proyectos ciclo anterior.</li> <li>• Informe de las tareas realizadas en etapa de análisis de factibilidad.</li> <li>• Clarificación de dudas con respecto a los proyectos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, también incluye otros objetivos como explicar cuáles serán las siguientes instancias -feria de proyectos<sup>21</sup> y votación-, convocarlos a las mismas, e informar sobre el grado de ejecución de los proyectos seleccionados en el ciclo anterior -la cuarta etapa. Una particularidad de este tercer foro vecinal barrial, es que suelen tener un carácter más conflictivo que los dos anteriores. Esta reunión tiene un carácter más informativo, desde el funcionario al vecino, ya que en esta instancia, los vecinos ya no pueden presentar nuevos proyectos. Pero sí se prevé un espacio para clarificar dudas con respecto a la lista de proyectos factibles. En este momento, se continúa con el procedimiento de lista de oradores y reglas de diálogo, y el tipo de dinámica participativa continúa siendo el mismo, aunque resulta más dificultoso para los funcionarios moderar y mantener el procedimiento establecido y el orden en la reunión. El conflicto entre vecinos y funcionarios puede sobrevenir al emerger el descontento de los primeros con la lista de proyectos factibles. Este descontento adquiere la forma de lo que se percibe como una distancia entre las formulaciones hechas por los vecinos en las reuniones de la primera etapa, y los proyectos elaborados. Aparece nuevamente por parte de los vecinos la preocupación y la priorización de la propia situación problemática, y cuestionan que lo enunciado por ellos en las primeras reuniones no aparezca formulado como proyecto factible. Los criterios de factibilidad de un proyecto para el presupuesto participativo y los criterios de problematización de una situación no siempre logran compatibilizarse.

### Tercera etapa: Votación ciudadana

Una tercera etapa consiste en una votación abierta a la ciudadanía, en la cual se decide, dependiendo del monto asignado a cada barrio, los proyectos que serán ejecutados por el gobierno municipal al año siguiente. Según establece el reglamento, pueden votar

21 En éstas se difunde en un lugar público los proyectos a todos los vecinos, más allá de que hayan asistido o no a las reuniones.

los mayores de dieciséis años con domicilio en el barrio de votación y aquellos que tengan actividad comercial, empresarial o profesional en éstos<sup>22</sup>. Hay una boleta única por barrio y cada elector puede votar hasta tres proyectos, sin orden de preferencia. Cada voto posee carácter de declaración jurada, y se consignan los datos de cada elector en la boleta. Los proyectos elegidos para la ejecución conforman una lista de prioridades según cantidad de votos obtenidos, y se ejecutan la mayor cantidad de proyectos que permita el monto asignado originalmente a cada barrio.

Por decisión de los organizadores del ciclo, también se designaron autoridades de mesa no residentes en Vicente López, con el objetivo manifiesto de garantizar mayor imparcialidad. De todos modos, se permitió a los vecinos participar como veedores del proceso electoral, y pudimos observar que fueron agrupaciones vecinales con interés en la aprobación de un proyecto presentado las que estuvieron presentes en la efectuaración de los votos y el escrutinio: en Florida Este los voluntarios de la “Biblioteca Sudestada”, y en Florida Oeste la “Asamblea de Vecinos Inundados”. Vecinos de éstas y otras organizaciones también cumplieron un rol de difusión para lograr mayor caudal de votos a sus proyectos, por ejemplo enviando cadenas por correo electrónico o repartiendo volantes casa por casa. Nuevamente, el ejemplo paradigmático del rol crucial que pueden adquirir las asambleas de vecinos para motorizar el apoyo a su favor lo demuestra el barrio de Florida Oeste, en donde a pesar de que se habían propuesto otros proyectos que no tenían que ver con las inundaciones (cámaras de seguridad, un reductor de velocidad y una campaña educativa de reciclaje), se decidió por voto mayoritario destinar la totalidad del dinero a las obras para paliar el efecto de las inundaciones. Pero también la “Biblioteca Sudestada” logró movilizar adherentes para el proyecto que proponían, haciendo que el proyecto se ubique en primer lugar en cuanto a la cantidad de votos obtenidos, y defendiendo los votos a su proyecto durante el escrutinio.

Sucedió también que algunos vecinos, al concurrir al centro de votación y efectuar su voto, expresaban los motivos de la selección de unos u otros proyectos. Notamos que se elegía en función de los proyectos que más percibían que los afectaban, ya sea si no tenían decidido su voto antes de leer la lista, o si la decisión ya había sido tomada de antemano, se volcaban a los problemas que más cercanos a su vivencia cotidiana sentían.

¿Cuáles fueron las áreas temáticas con mayor cantidad de proyectos? Es en el área de infraestructura urbana en la que se concibieron e incluyeron para su ejecución la mayor cantidad de proyectos, seguido por el área de seguridad. En el área de infraestructura incluimos aquellos proyectos de obras públicas que van desde pequeñas obras de tránsito como instalar reductores de velocidad en una esquina, reparar veredas, reponer árboles, construir senderos peatonales, instalar juegos en plazas, hasta destinar una mayor cantidad de dinero a realizar obras hidráulicas tendientes a paliar el problema de las inundaciones. Excepto este último caso, se trata de la construcción de pequeña infraestructura, en algunos casos, del mantenimiento de infraestructura ya existente. En el área de seguridad se hallan dos tipos de proyectos en casi todos los ba-

---

22 Así, por ejemplo, una persona puede votar hasta cuatro veces si reside en un barrio, tiene actividad comercial en un segundo barrio, tiene actividad empresarial en un tercer barrio y actividad profesional en un cuarto barrio. No puede votar más de una vez en el mismo barrio.

rios: la colocación de cámaras de seguridad y la mejora de la iluminación en distintas calles, ambos pedidos fundamentados en el sentido de prevenir el delito. En el sector de educación se halla un solo proyecto, de campaña educativa de higiene urbana y reciclado, que se repite en todos los barrios. En el área de salud y deportes solamente fueron elegidos un proyecto de compra de insumos para el hospital y otro de techado de una sociedad de fomento en donde se realizan actividades deportivas. No se seleccionó la creación de una cancha de básquet. Por otro lado hay dos proyectos de arte y cultura, uno se refiere a la creación de un coro barrial de niños, y el segundo, es el de la creación del “Paseo Cultural Federico García Lorca”, incluido en esta categoría, porque el objetivo que buscaban darle sus creadores era el de la difusión de actividades artísticas y culturales los fines de semana, aunque también puede ser categorizado en infraestructura, porque prevé la puesta en valor material del espacio.

## Reflexiones finales

Hemos recorrido en estas páginas un camino que nos permitió abordar la experiencia de presupuesto participativo desde varias facetas: el imperativo de participación ciudadana que lo anima, el diseño institucional que lo organiza y las dinámicas participativas puestas en práctica por vecinos y representantes de gobierno.

En primer lugar, hemos reseñado el surgimiento del imperativo de ampliación de la participación ciudadana en las democracias a partir de las décadas de los sesenta y setenta, por un lado motorizado por las demandas de los movimientos estudiantiles en el mundo occidental, y también atravesando el debate en la teoría y ciencia política de la mano de una crítica radical hacia lo que se denominó como teorías elitistas de la democracia, que postulaban una participación mínima de la ciudadanía, limitada al momento de las elecciones. Estas teorías también permitieron poner en cuestión la asignación de un rol predominante a los líderes políticos, que se entendían como los más capacitados por estar dotados de un saber político del que carecían los hombres y mujeres comunes. Las nuevas teorías de la democracia participativa proponían revalorizar lugar del saber de los ciudadanos comunes en las democracias, propugnando una nueva institucionalidad democrática que le diera cauce a esta participación de modo continuo, es decir, complementando el modo participativo intermitente en las coyunturas electorales con una intervención en los quehaceres políticos cotidianos. El ámbito más propicio para esta nueva participación lo constituían los ámbitos más cercanos a la vida de los ciudadanos, es decir, aquellos ámbitos transitados y habitados a diario por los mismos. El surgimiento de las experiencias de presupuesto participativo a partir de la década del noventa, se enmarcó también como propuesta de ampliación de la participación ciudadana, y viene sosteniendo un proceso de expansión creciente que continúa en la actualidad. Este tipo de dispositivo participativo se genera en los ámbitos locales, más próximos a los vecindarios. En nuestro país, se asocia más bien a la iniciativa de los gobiernos locales que buscan recrear el lazo entre representantes y vecinos de una manera novedosa, postulando el involucramiento de los vecinos en el proceso de gestión

pública. Estas experiencias se asocian a una determinada conducción de gobierno, que sostiene la decisión política de llevarlas a cabo. Analizar el caso de Vicente López nos permitió mostrar que justamente, se trata de una política iniciada con el recambio de la conducción del gobierno municipal, y la asunción de autoridades que plantean una renovación con respecto al pasado, asociando a la gestión anterior con el atraso y la incapacidad de hacerse cargo de competencias tales como la seguridad o la salud pública. Relevamos una serie de características del diseño institucional del presupuesto participativo en esta localidad, que permiten compararlo con indicadores de experiencias de otras localidades. Vimos que se trata de un ciclo de dos años que involucra un complejo proceso de selección e implementación de proyectos, con varias etapas e instancias, que se da a escala micro-local (barrial).

En segundo lugar, hemos procedido a describir y explicitar las reflexiones realizadas a partir del trabajo de investigación *in situ* en las distintas instancias del ciclo de presupuesto participativo llevado a cabo en la localidad a partir de marzo de 2013, el segundo ciclo iniciado luego de una primera experiencia en 2012. El trabajo nos permitió observar cuestiones que las entrevistas a distancia no pueden reconstruir: se trata de la dinámica de participación tal como se da en las prácticas concretas. Describimos que se trata de un proceso que consta de cuatro etapas, y a los fines del presente análisis, nos centramos en las cuestiones que observamos en las primeras tres etapas, ya que la cuarta etapa de ejecución de proyectos se encuentra desarrollándose en la actualidad.

El argumento que atravesó el análisis fue la reflexión sobre el lugar de la singularidad en esta experiencia participativa. El valor de la singularidad se expresa en cada descripción y cada anécdota enunciada por los vecinos, que muestran al entorno próximo como el lugar donde se da una situación problemática. Un entorno inmediato, micro-barrial, aquel en el que se transita y habita cotidianamente. A su vez, estos testimonios muestran a un sí mismo -"yo" o "nosotros"- como la parte que experimenta una necesidad, una injusticia que no puede tolerarse. La experiencia vivida se pone en escena como prioritaria, pero ¿qué priorizar si cada intervención es digna de ser escuchada, en ese vínculo individual de escucha funcionario-vecino? El conjunto de experiencias singulares narradas en los foros vecinales barriales constituye un "saber de la experiencia" que se valoriza en este dispositivo participativo: es el saber de hombres y mujeres comunes que habitan en el barrio, aquel saber que en ocasiones entra en contraposición con el abstracto "saber profesional-experto". La indignación que prevalece como sensación de muchos vecinos durante las reuniones de presentación de proyectos factibles también muestra que cada experiencia singular presentada por los vecinos busca un lugar concreto como proyecto que pueda solucionar el problema. Esto se produce en particular cuando no aparece el propio proyecto o si se duda que aquellos proyectos que son producto de la agregación de varias demandas reflejen la propia. La percibida distancia entre las peticiones y los proyectos factibles provoca un descontento que muestra que los elementos de par problema-solución no siempre son compatibles. Finalmente, son los proyectos de las asociaciones las que obtienen mayor cantidad de votos, por la capacidad de las mismas de reunir a una gran cantidad de vecinos atravesados por la misma experiencia y de defender los votos a su propio proyecto con una organización

coordinada, entendiendo que la lógica agregativa del proceso de votación, de suma de mayor cantidad de votos, requiere una suma de voluntades que pueden aunarse con proyectos más abarcativos.

¿Podemos afirmar que la singularidad es una característica distintiva que atraviesa a la participación ciudadana en este dispositivo institucional? Estos elementos que describimos echan luz sobre la cuestión, pero a futuro, puede resultar de interés una investigación ampliada a otros casos, observando las relaciones que se establecen entre diseño institucional, organización de pautas de trabajo y metodología de las reuniones, preocupaciones y demandas vecinales, posición de los funcionarios, rol de las asociaciones vecinales, entre otras, como una trama compleja que conforma, en cada localidad, una experiencia singular de presupuesto participativo.

## Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel y Eberhardt, María 2009 “Participación política directa en las democracias representativas y contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana como canales semidirectos de expresión de la población” en Abal Medina, Juan (comp.) *Participación y control ciudadanos* (Buenos Aires: Prometeo)

Annunziata, Rocío 2013a “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina” en *Revista PostData*, (Buenos Aires) vol. 18 n°2.

----- 2013b “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo” en *Estudios Políticos*, N° 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 115-135.

Avritzer, Leonardo 2010 “Living under a democracy: participation and its impact on the living conditions of the poor” en *Latin American Research Review*, Vol. 45, pp. 166-185.

Bachrach, Peter 1962 “Elite consensus and democracy” en *The Journal of Politics*, Vol. 24, N°3, pp. 439-452.

----- 1973 *Crítica de la teoría elitista de la democracia* (Buenos Aires: Amorrortu)

Bloj, Cristina 2014 “Participatory budgets in Argentina: evaluation of a process in expansion” en Dias, Nelson (org.) *Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide* (São Brás de Alportel: In Loco Association)

Blondiaux, Loïc 2013 *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa* (Buenos Aires: Prometeo)

Cheresky, Isidoro 2012 “Ciudadanía y democracia continua” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (Buenos Aires: Prometeo)

Christel, Lucas y Wertheimer, Marina 2010 “En vilo contra el Vial Costero”, Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos (Córdoba).

Dahl, Robert 1966 “Further reflections on ‘The Elitist Theory of Democracy’” en *The American Political Science Review*, Vol. 60, N° 2, pp. 296-305.

Gattoni, María Soledad 2011 *Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina. Un análisis explicativo y comparado (1990-2010)*, Tesis de maestría no publicada, (España: Universidad de Salamanca).

López Accotto, Alejandro; Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos 2012 “El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales”, Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD, Colombia.

Macpherson, Crawford Brough 1981 *La democracia liberal y su época* (Madrid: Alianza Editorial)

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano 2013 *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo* (Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

Nardacchione, Gabriel; Annunziata, Rocío y Carmona, Rodrigo 2011 “Democracia

local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública” en Nardacchione, Gabriel (comp.) *Todos juntos: dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (Buenos Aires: Prometeo)

Pateman, Carole 1970 *Participation and democratic theory* (Cambridge: Cambridge University Press)

Romella, Sonia 2013 “Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿Un instrumento de participación?” en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Vol. 4, N° 8.

Rosanvallon, Pierre 2009 *La legitimidad democrática* (Buenos Aires: Manantial)

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten y Röcke, Anja 2008 *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public* (Paris: La Découverte, Recherches)

----- 2014 “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting” en Dias, Nelson (org.) *Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide* (São Brás de Alportel: In Loco Association)

Walker, Jack 1966 “A Critique of the Elitist Theory of Democracy” en *The American Political Science Review*, Vol. 60, N° 2, pp. 285-295.

Wampler, Brian 2007 “A guide to Participatory Budgeting” en Shah, Anwar (ed.): *Participatory budgeting* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank).

----- 2008 “When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil” en *Comparative Politics*, Vol. 41, N°1, pp. 61-81.

Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.) 2009 *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada* (Buenos Aires: Prometeo)





En el comienzo de un año electoral muy significativo para nuestro país, creemos que es importante “pensar las elecciones”: lo que las campañas, la selección de las candidaturas, la normativa electoral, los resultados, nos pueden enseñar sobre las transformaciones de la democracia, así como el lugar que ocupan las elecciones en la configuración de la democracia contemporánea con respecto a otras modalidades de expresión de la ciudadanía y formas de legitimidad. A partir de diversos análisis inspirados en las elecciones nacionales del año 2013 en nuestro país, el libro aspira a aportar herramientas para dichas reflexiones, y a estimular el análisis del proceso electoral que se encuentra en ciernes y de otros por venir.



**CLACSO**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires