

ECUADOR **Debate**¹⁰²

caap
40
años

Quito/Ecuador/Diciembre 2017

Liderazgos políticos y elecciones locales

Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo

Conflictividad socio política:
Julio-Octubre 2017

Liderazgo indígena tras la disolución de la Hacienda

Retorno de elites y disputa por el control del territorio entre residentes y campesinos en Torotoro, Bolivia

Provincia de Buenos Aires ¿La jefatura comunal como “techo de cristal” de los intendentes bonaerenses?

Carreras Políticas Femeninas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y su repercusión en las elecciones locales en México

Del Banco Comercial y Agrícola al Ingenio San Carlos (1925-1950)

La leyenda de la Revolución Nacional en Bolivia: las creencias colectivas, los recursos naturales y la labor de los intelectuales progresistas

El Estado extractivista y el Estado penal: el caso de Intag, Ecuador

ECUADOR DEBATE 102

Quito-Ecuador • Diciembre 2017

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-39-0

PRESENTACIÓN	3/5
COYUNTURA	
• Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo <i>Felipe Burbano de Lara</i>	9/26
• Conflictividad socio política: julio-octubre 2017	27/32
TEMA CENTRAL	
• Liderazgo indígena tras la disolución de la Hacienda <i>Luis Alberto Tuaza Castro</i>	33/44
• Retorno de élites y disputa por el control del territorio entre residentes y campesinos en Torotoro, Bolivia <i>J. Fernando Galindo</i>	45/66
• Provincia de Buenos Aires ¿La jefatura comunal como “techo de cristal” de los intendentes bonaerenses? <i>Santiago C. Leiras</i>	67/81
• Carreras Políticas Femeninas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito <i>Paola Campaña Terán</i>	83/103
• Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y su repercusión en las elecciones locales en México <i>Pablo Vargas González</i>	105/122
DEBATE AGRARIO-RURAL	
• Del Banco Comercial y Agrícola al Ingenio San Carlos (1925-1950) <i>Rafael Guerrero Burgos</i>	123/136
ANALISIS	
• La leyenda de la Revolución Nacional en Bolivia: las creencias colectivas, los recursos naturales y la labor de los intelectuales progresistas <i>Felipe Mansilla</i>	137/154
• El Estado extractivista y el Estado penal: el caso de Intag, Ecuador <i>Lindsay Shade; Darwin Javier Ramírez; Susana Carino Castro</i>	135/173

RESEÑAS

- Historia de la Revolución Rusa 175/178
- Populism. A very short introduction 179/181
- La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia 183/185
- La Fanesca. Antropología de la culinaria ritual ecuatoriana 187/188

Provincia de Buenos Aires

¿La jefatura comunal como “techo de cristal” de los intendentes bonaerenses?

Santiago C. Leiras*

Este análisis de la llamada “maldición bonaerense” establece que es imposible alcanzar la titularidad del poder ejecutivo nacional por parte del Jefe de Estado provincial, y de igual modo, existe la dificultad de acceder a la primera magistratura provincial por parte de los intendentes bonaerenses. Estas regularidades que se observan en la información disponible sobre gobernadores e intendentes en un amplio ámbito-histórico, revelan que la ingeniería electoral y la estructuración de los distritos electorales han condicionado esta peculiar circunstancia de vínculos entre comportamientos políticos locales y nacionales.

Presentación

Los comicios legislativos que se efectúan en “dos vueltas” –primarias y elecciones generales– durante 2017 a lo largo de toda la república Argentina adquieren especial importancia por diferentes motivos siendo el principal de ellos su condición de escrutinio previo a las elecciones presidenciales del año 2019.

De especial importancia, en este contexto, es la elección en la provincia de Buenos Aires-PBA, dado que este distrito representa el cuarenta por ciento del padrón electoral nacional, por lo tanto su resultado cobra especial relevancia en términos simbólicos y políticos.

Y, es precisamente en estas circunstancias, donde resurge con especial interés reflexionar sobre la idea/mito de la “maldición bonaerense” ¿En qué consiste? Básicamente en la imposibilidad de alcanzar la titularidad del poder ejecutivo nacional por parte del Jefe de Estado provincial, como así también en la dificultad de acceder a la primera magistratura provincial por parte de los intendentes bonaerenses (Leiras, 2017a).

Giovanni Sartori, hace muchos años atrás, nos recordaba que una ley científica puede ser definida como una generalización provista de poder explicativo que capta una regularidad; así también el destacado politólogo se interrogaba si las leyes que se aplican a regularidades de comportamientos (a seres humanos), pueden ser deterministas.

En relación al impacto de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos, Sartori decidió prescindir de la noción de ley general para hablar de reglas, hipótesis

* Universidad de Buenos Aires.

y culminar planteando la posibilidad de trabajar con leyes de tendencia, en la medida de que las mismas no son falseadas por las excepciones y son suficientemente confirmadas con mucha más frecuencia que aquellas oportunidades en que no lo son (Sartori, 1992).

Vista esta definición parecería en cambio ser más interesante usar la noción de Regla, como todo orden y concierto invariable que guardan las cosas naturales.

En el prolongado ciclo a lo largo del cual la democracia argentina, a nivel nacional, parece haberse constituido en *the only game in town* (Przeworski, 1995), la política en la PBA aparece caracterizada por dos “reglas centrales”:

Regla 1: Ningún gobernador de la provincia de Buenos Aires ha logrado acceder, por medio de la competencia electoral, a la primera magistratura de la Nación.

Regla 2: El que nace para intendente en la provincia de Buenos Aires nunca (o casi nunca) llega a gobernador del distrito (Leiras, 2017b).

¿Será este orden y concierto invariable el que rige la dinámica política de la provincia de Buenos Aires?

Es objetivo del presente artículo, analizar el papel de los jefes comunales en el distrito provincia de Buenos Aires, con particular énfasis en la dificultad para ascender en su carrera política, lo que se traduce en una baja tasa de acceso a la máxima jefatura bonaerense.

En primer lugar, llevaremos a cabo un breve recorrido sobre la provincia de Buenos Aires (PBA), con particular énfasis tanto en su ingeniería electoral como así también su organización territorial; en segundo término, analizaremos el fenómeno conocido como “La maldición de Ugarte” o “La maldición bonaerense”, partiendo de la idea de que la provincia de Buenos Aires (PBA) no elige presidentes pero; además limita las posibilidades de los intendentes de los diferentes distritos, de acceder a la primera magistratura provincial.

Finalmente, esbozaremos algunas conclusiones tentativas, intentando señalar algunos factores explicativos de este tan particular fenómeno de la política argentina subnacional.

La provincia de Buenos Aires: Ingeniería electoral y organización territorial

Buenos Aires es uno de los veinticuatro distritos que componen la república Argentina. Su capital es la ciudad de La Plata. Está ubicada en la región centro-este del país, limitando al norte con las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Río de la Plata, al este y sur con el mar argentino (océano Atlántico), al suroeste con la provincia de Río Negro (parte de su frontera la forma el río Negro y otra, una línea vertical), al oeste con La Pampa y al noroeste con Córdoba. Con 15'625.000 habitantes, la PBA representa casi un 40% de la población del país siendo la provincia más poblada, con 307.571 km², la más extensa luego de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas

del Atlántico Sur (1'002.445 km² incluyendo territorios en litigio), y con 50,8 hab/km², la segunda más densamente poblada, por detrás de Tucumán.

En la zona noreste de su territorio se encuentra enclavada la ciudad de Buenos Aires, capital provincial hasta su federalización en 1880, aunque fue también asiento transitorio de los poderes provinciales hasta la fundación de La Plata dos años después.

Se encuentra dividida en ciento treinta y cinco municipios denominados constitucionalmente partidos. El partido de Patagones es el más extenso, con 13.600 km², y el de Vicente López el menor, con 33 km².

Las secciones electorales de la provincia de Buenos Aires son 8 divisiones territoriales que el gobierno provincial hace para la elección de sus legisladores provinciales –92 diputados y 46 senadores. Cada una de las secciones electorales agrupa una determinada cantidad de partidos y aporta un número preestablecido de representantes legislativos, según una variante particular del sistema electoral “Hare”, que considera la cantidad de votantes que posee cada sección electoral y otros factores, tal como establece la ley electoral de la provincia de Buenos Aires en su artículo 109:

Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección o Distrito Electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando estas según la denominación con que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente:

- a) Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de esta operación será el cociente electoral;
- b) Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación;
- c) Si la suma de todos los cocientes no alcanzase el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato más a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado mayor residuo, hasta completar la representación con los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios. Para determinar el cociente no se computarán los votos en blanco y anulados.

Esta división del electorado en secciones rige solo para la elección de los legisladores provinciales, ya que según la Ley 5109 en su artículo 11 establece:

Para las elecciones de concejales y consejeros escolares, cada uno de los partidos en que se divide la Provincia, constituye un distrito Electoral. A los efectos del cómputo de los sufragios para la elección de Gobernador y Vicegobernador, la provincia se considerará como una sola Sección Electoral.

Las secciones electorales son las siguientes:

1ª Sección Electoral

- 15 diputados provinciales y
- 8 senadores provinciales.

4'280.184 electores habilitados para votar (Según el padrón electoral (2017) en 12.296 mesas.

Comprende 24 partidos: Campana, Escobar, General, Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

2ª Sección Electoral

- 11 diputados provinciales y
- 5 senadores provinciales.

Según el último padrón electoral (2017) está compuesta por 596.447 electores habilitados para votar en 1.770 mesas.

Comprende 15 partidos: Arrecifes, Baradero, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

3ª Sección Electoral

- 18 diputados provinciales y
- 9 senadores provinciales.

Según el último padrón electoral (2017) está compuesta por 4'271.491 electores habilitados para votar en 12.287 mesas.

Comprende 19 partidos: Almirante Brown Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Magdalena, Presidente Perón, Punta Indio, Quilmes y San Vicente.

4ª Sección Electoral

- 14 diputados provinciales y
- 7 senadores provinciales.

Según el último padrón electoral (2017) está compuesta por 510.081 electores habilitados para votar en 1.556 mesas.

Comprende 19 partidos: Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, Florentino Ameghino, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Irigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

5ª Sección Electoral

- 11 diputados provinciales y
- 5 senadores provinciales.

Según el último padrón electoral (2017) está compuesta por 1'178.502 electores habilitados para votar en 3.458 mesas.

Comprende 27 partidos, un total de 1'324.844 habitantes: Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, La Costa, Las Flores, Lezama, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tandil, Tordillo y Villa Gesell.

6ª Sección Electoral

- 11 diputados provinciales y
- 6 senadores provinciales.

Según el último padrón electoral (2017) está compuesta por 617.942 electores habilitados para votar en 1.853 mesas.

Comprende 22 partidos: Adolfo Alsina, Adolfo Gonzales Chaves, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Daireaux Guaminí, General, Lamadrid, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Puan, Saavedra, Salliqueló, Tres Arroyos, Tres Lomas, Tornquist y Villarino.

7ª Sección Electoral

- 6 diputados provinciales y
- 3 senadores provinciales.

Según el último padrón electoral (2017) está compuesta por 266.354 electores habilitados para votar en 813 mesas.

Comprende 8 partidos: Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo Tapalqué y Veinticinco de Mayo.

Sección Electoral Capital

- 6 diputados provinciales y
- 3 senadores provinciales.¹

Según el último padrón electoral para las elecciones legislativas de 2017, se compone de 572.080 electores habilitados para votar en 1.663 mesas.

La *Sección Electoral Capital*, abarca solo el partido de La Plata.¹

1. La Ley 11.551, suprimió el Partido. de Gral Sarmiento, incorporando los partidos. de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel; la Ley 11.610; crea los partidos de Hurlingham e Ituzaingó y los incorpora a la Primera Sección Electoral. La Ley 11.480, crea al Partido del Presidente Perón y lo incorpora a la Tercera Sección Electoral. La Ley 11.550, crea el partido de Ezeiza y lo incorpora a la Tercera Sección Electoral. La Ley 11.584, crea al partido de Punta Indio, incorporándolo a la Tercera Sección Electoral. Por Ley 11.071, se creó el partido de Florentino Ameghino, incorporándolo en la Cuarta Sección Electoral. Por Decreto Ley 9024/78, se crean los Municipios Urbanos de la Costa; de Pinamar y Villa Gesell, incluyéndolos en la Quinta Sec. Electoral; por Decreto Ley 9949/83 se lo denomina Partido. Por Decreto -Ley 7613/70, se denomina Daireaux al partido de Caseros; por Decreto Ley 9245/79 se crea el Municipio Urbano de Monte Hermoso y se lo incluye en la Sexta Sección Electoral, por Decreto Ley 9949/83 se lo denomina Partido. Por Ley 10.460, se crea el Partido de Tres Lomas y se lo incorpora en la Sexta Sección Electoral.

De la estructura de organización de los distritos electorales presentada surgen algunos rasgos que merecen ser destacados:

1. Excesivo peso de la primera y tercera sección electoral, decisivas en la definición del resultado electoral en el distrito bonaerense, dado que la suma de ambas secciones –24 partidos en la primera sección, 19 en la tercera– representa el 69,56% de los electores habilitados en el 31,85% de los municipios, frente al 30,44% de las seis secciones electorales restantes y el 68,15% de los distritos.
2. Al mismo tiempo existe un proceso de subrepresentación de la 1era. y 3era. sección electoral, debido a que se eligen el 35,87% de los diputados de la legislatura bonaerense (33/92) y 32,60% de los senadores bonaerenses (15/46).
3. Sobrerrepresentación del resto de las secciones electorales, con el 30,44% de los electores habilitados para sufragar eligen el 64,13% de los diputados y el 67,40% de los senadores de la legislatura provincial.
4. Decisiva presencia de distritos del tamaño de algunas unidades sub nacionales; tal es el caso del Municipio de La Matanza, considerada como “la quinta provincia argentina”, con 2 millones de habitantes, por detrás de los distritos de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en cantidad de habitantes.
5. La principal consecuencia de distritos de la dimensión y densidad poblacional de La Matanza es la presencia de jefes comunales con un peso específico equivalente a cualquier gobernador de provincia, en muchas ocasiones con directa interlocución con las autoridades del poder ejecutivo nacional.

Luego de esta descripción, abordaremos a continuación el fenómeno de la denominada “Maldición Bonaerense”.

La Maldición Bonaerense reformulada

De los siete gobernadores electos del principal estado argentino, en nueve elecciones llevadas a cabo a lo largo de 34 años de democracia, tres de ellos fueron reelectos como jefes del poder ejecutivo provincial, dos de ellos candidatos a presidente y, ninguno de ellos pudo acceder a la primera magistratura de la nación en comicios competitivos. Testimonio de ello han sido los casos de Alejandro Armendáriz (1983-1987), Antonio Cafiero (1987-1991), Carlos Ruckauf (1999-2001), Felipe Solá (2001-2007) y Daniel Scioli (2017-2015). En el caso de Eduardo Duhalde (1991-1999), fue electo por la Asamblea Legislativa para finalizar el mandato de Fernando De La Rúa, en medio de la crisis del año 2001. La actual gobernadora, María Eugenia Vidal (2015-2019), se encuentra en ejercicio del cargo, por lo tanto no está todavía, comprendida dentro de los alcances de la “maldición” (Cuadro I).

Ninguno de ellos en consecuencia logró quebrar aquello que el escritor Álvaro Abós denominó como “la maldición bonaerense”. En una nota publicada en el diario *La Nación* en el año 2011, Álvaro Abós describe la denominada “maldición bonaerense” que comenzó con la historia moderna de la provincia de Buenos Aires, consistente en la imposibilidad de que un gobernador de la provincia de Buenos

Cuadro 1. **Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires entre 1983 y 2015**

Gobernador	Reelección como gobernador	Candidatura Presidencial	Elección como presidente
Alejandro Armendáriz (1983-1987) ²	NO	NO	
Antonio Cafiero (1987-1991)	NO ³	NO ⁴	
Eduardo Duhalde (1991-1999)	SI ⁵	SI ⁶	NO
Carlos Ruckauf (1999-2002)	NO ⁷	NO	
Felipe Solá (2002-2007)	SI ⁸	NO	
Daniel Scioli (2007-2015)	SI	SI	NO ⁹
María Eugenia Vidal (2015-2019) ¹⁰			

Fuente: Elaboración propia.

Aires llegara a ser presidente. Inauguró la “maldición” Dardo Rocha, el creador de la ciudad de La Plata, gobernador entre 1881 y 1884, postergado por Julio Roca al elegir a su cuñado Miguel Juárez Celman y otros políticos de la época. Otro político conservador de relieve fue Marcelino Ugarte, quien gobernó a la provincia entre 1902 y 1906 y luego entre 1914 y 1917. También sucedió lo mismo con Manuel Fresco, quien gobernó entre 1935 y 1940 a través del “fraude patriótico”.

Así también sucedió con Domingo Mercante, gobernador de Buenos Aires en tiempos de la primera y segunda presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1955), Oscar Alende durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), Anselmo Marini durante la presidencia de Arturo Illía (1963-1966); Antonio Cafiero gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 1991, quien siendo el “candidato natural” del peronismo para competir por la sucesión de Raúl Alfonsín, fue derrotado en forma sorpresiva en elecciones internas por el entonces gobernador de la provincia de La Rioja Carlos Menem. Otros como José Cantilo, gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1922 y 1926 o Alejandro Armendáriz entre 1983 y 1987, no aspiraron a la presidencia.

- No aspiró a la candidatura presidencial. No estaba vigente la posibilidad de la reelección mediata o inmediata en la Constitución de la provincia de Buenos Aires.
- En una consulta llevada a cabo en el año 1990 los habitantes de la provincia de Buenos Aires rechazaron la propuesta de introducir la cláusula de la reelección en la constitución provincial, en el marco de una reforma que contemplaba la modificación de 98 artículos de la CP.
- Derrotado junto con José Manuel De La Sota, en las elecciones internas del Partido Justicialista el 9 de Julio de 1988, por la fórmula Carlos Menem-Eduardo Duhalde.
- En el año 1994, se llevó a cabo un plebiscito que posibilitó la habilitación de la candidatura de Eduardo Duhalde a la gobernación de la provincia de Buenos Aires.
- Derrotado junto con Ramón “Palito” Ortega, en las elecciones presidenciales de 1999 por la fórmula Fernando De La Rúa-Carlos “Chacho” Álvarez.
- Renuncia y asunción como ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003).
- Asume en 2001 en reemplazo de Carlos Ruckauf y fue reelecto en 2003.
- Derrotado en las elecciones presidenciales del 2015 en segunda vuelta por la fórmula Mauricio Macri-Gabriela Michetti
- Asumió el 10 de diciembre de 2015.

Cuadro 2. **Elecciones intermedias previas a elección presidencial en provincia de Buenos Aires 1987-2013**

Año de elección	Cargo en disputa	Ganador	Ganador en elección presidencial siguiente
1987	Gobernador	Antonio Cafiero	Carlos Menem (1989)
1993	Diputado Nacional	Alberto Pierri	Carlos Menem (1995)
1997	Diputado Nacional	Graciela Fernández Meijide	Fernando De La Rúa (1999)
2001	Senador Nacional	Eduardo Duhalde	Néstor Kirchner (2003)
2005	Senador Nacional	Cristina Fernández de Kirchner	Cristina Fernández de Kirchner (2007)
2009	Diputado Nacional	Francisco de Narváez	Cristina Fernández de Kirchner (2011)
2013	Diputado Nacional	Sergio Massa	Mauricio Macri (2015)

Fuente: elaboración propia.

En el caso del mencionado Eduardo Duhalde, el mismo representa el primer caso de un gobernador de la provincia que accede a la primera magistratura, aunque su llegada a la presidencia se produce como resultado de la elección por parte de una asamblea legislativa producto de la crisis institucional del 2001 y no por elección de la ciudadanía (Abós, 2011; Baldioli y Leiras, 2012).

También hemos podido detectar una nueva regularidad derivada de la regla principal: candidato ganador en comicios previos a la elección presidencial en la provincia de Buenos Aires no logra acceder a la primera magistratura nacional ¿La excepción? Cristina Fernández de Kirchner quien derrotó a Hilda González, esposa de Eduardo Duhalde en las elecciones a Senador Nacional por el distrito bonaerense en 2005 y luego fuera electa en los comicios presidenciales en 2007 (Cuadro 2).

Antonio Cafiero, electo gobernador de la provincia de Buenos Aires en 1987 al derrotar al candidato oficialista Juan Manuel Casella, será derrotado en forma inesperada por un caudillo periférico del justicialismo, Carlos Menem, en la primera (y única hasta la fecha), interna del justicialismo en 1988, para la elección de candidato a presidente con vista a los comicios del año 1989.

En el caso de Alberto Pierri, el mismo era expresión de la línea interna comandada por el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde. La puesta en marcha del Pacto de Olivos, entre el presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín en 1993, que hizo posible la introducción de la cláusula de la reelección presidencial, postergó las aspiraciones presidenciales de Eduardo Duhalde, quien impulsó una reforma de la Constitución en la provincia de Buenos Aires que hizo posible su propia reelección, también en 1995 en el distrito bonaerense.

Graciela Fernández Meijide, quien derrotó en los comicios legislativos de la provincia a Hilda González de Duhalde en 1997, fue derrotada en las elecciones primarias llevadas a cabo en 1998, por el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad

de Buenos Aires y dirigente de la Unión Cívica Radical Fernando De La Rúa, quien encabezó la fórmula de la Alianza en los comicios de 1999 y derrotó a Eduardo Duhalde.

En el caso de Eduardo Duhalde, electo Senador Nacional en las elecciones legislativas de Octubre de 2001, se hizo cargo de la presidencia de la Nación en enero de 2002, para completar el mandato de Fernando De La Rúa, quien había renunciado en diciembre de 2001, en medio de una severa crisis económica social y de legitimidad política; la denominada “masacre de Avellaneda”, del mes de junio de 2002, obligó a Duhalde a adelantar los comicios presidenciales del 2003, y a la selección “por default” de un desconocido Néstor Kirchner, gobernador de la provincia de Santa Cruz, ante el fracaso de los intentos de designación de Carlos Reutemann primero y José Manuel de La Sota después como candidatos a la presidencia para enfrentar a Carlos Menem. Néstor Kirchner será elegido presidente de la República en 2003, producto de la renuncia a participar en el ballottage de Carlos Menem, ganador en la primera vuelta.

En los comicios legislativos del 2009, un desconocido Francisco De Narváez, derrota al propio Néstor Kirchner, aunque en este caso se trató de un candidato sin un apoyo político definido a nivel nacional. Las elecciones presidenciales siguientes permitieron la reelección de Cristina Fernández de Kirchner en 2011.

Sergio Massa derrota, en los comicios legislativos del año 2013, al candidato del oficialismo Martín Insaurralde, intendente de Lomas de Zamora: el resto de la historia es conocido, Massa obtuvo el tercer lugar en la primera vuelta de los comicios presidenciales del 2015, y no logró ingresar al ballottage, ganado por Mauricio Macri.

Tenemos “maldición bonaerense” hacia arriba pero también hacia abajo; la provincia de Buenos Aires (PBA), no elige presidentes, pero además limita las posibilidades de los intendentes de los diferentes distritos, de acceder a la primera magistratura provincial aunque no la de elegir presidentes.

En el punto siguiente abordaremos el “fenómeno del techo de cristal” de los intendentes bonaerenses.

Los intendentes bonaerenses y la jefatura comunal como ¿“Techo de cristal”?

En las teorías de género, el techo de cristal representa una metáfora que hace referencia a las barreras invisibles que las mujeres encuentran en su camino, al intentar abrirse paso hacia puestos de mayor responsabilidad, dificultando el avance de estas en sus carreras laborales. Se encuadra en un tipo de segregación vertical por el que, las mujeres suponen un número inferior, en los puestos de dirección y de alta relevancia (Regueira Vigo, 2016).

En los últimos 34 años solo Eduardo Duhalde, quien gobernó la provincia de Buenos Aires entre 1991 y 1999, ha tenido experiencia previa en el ámbito co-

Cuadro 3. **Gobernadores de la provincia de Buenos Aires. 1916-2016.**

Gobernador	Período	Experiencia Comunal previa
José Luis Cantilo ¹¹	25/4/1917 a 1/5/1918	NO
José Camilo Crotto	1/5/1918 a 20/5/1921	NO
Luis Monteverde	20/5/1921 a 1/5/1922	Concejal e Intendente de La Plata
José Luis Cantilo	1/5/1922 a 1/5/1926	NO
Valentín Vergara	1/5/1926 a 1/5/1930	Concejal e Intendente de Bahía Blanca
Nereo Crovetto	1/5/1930 a 11/9/1930	NO
Domingo Mercante	16/5/1946 a 4/6/1952	NO
Carlos Aloé	4/6/1952 a 20/9/1955	NO
Oscar Alende	2/5/1958 a 20/3/1962	NO
Anselmo Marini	12/10/1963 a 28/6/1966	NO
Oscar Bidegain	25/5/1973 a 24/1/1974	NO
Victorio Calabró	24/1/1974 a 24/3/1976	NO
Alejandro Armendáriz	11/12/1983 a 11/12/1987	Concejal de Saladillo
Antonio Cafiero	11/12/1987 a 11/12/1991	NO
Eduardo Duhalde	11/12/1991 a 10/12/1999	Intendente de Lomas de Zamora
Carlos Ruckauf	10/12/1999 a 2/1/2002	NO
Felipe Solá	2/1/2002 a 10/12/2007	NO
Daniel Scioli	10/12/2007 a 10/12/2015	NO
María Eugenia Vidal	10/12/2015 Actualmente en el cargo	NO

Fuente: Elaboración propia, en base a Wikipedia-Archivo de Gobernadores de la provincia de Buenos Aires <https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernadores_de_Buenos_Aires>.

Cuadro 4. **Vicegobernadores de la provincia de Buenos Aires. 1983-2017**

Vicegobernador	Período	Experiencia Comunal previa
Elba Roulet	1983-1987	NO
Luis Macaya	1987-1991	NO
Rafael Romá	1991-1999	Intendente de Ramallo
Felipe Solá	1999-2002	NO
Graciela Gianetassio	2003-2007	NO
Alberto Balestrini	2007-2010 ¹²	Intendente de La Matanza
Gabriel Mariotto	2011-2015	NO
Daniel Salvador	En ejercicio	NO

Fuente: Elaboración propia, en base a Wikipedia-Archivo de Gobernadores de la provincia de Buenos Aires <https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernadores_de_Buenos_Aires>.

11. Interventor Federal designado por el entonces presidente Hipólito Irigoyen.

12. El 7 de abril de 2010 sufrió un accidente cerebro vascular que lo alejó de la función ejecutiva. Falleció el 11 de abril del 2017 a la edad de 70 años.

munal habiendo sido intendente del municipio de Lomas de Zamora entre 1983 y 1987. Alejandro Armendáriz (1983-1987), había sido concejal en el municipio de Saladillo, en dos oportunidades: en 1954 y 1963-65; Antonio Cafiero (1987-1991), dirigente de larga trayectoria en el peronismo, nunca había ocupado cargos a nivel comunal, Carlos Ruckauf (1999-2001), hasta su elección como gobernador, había desarrollado su carrera política en la ciudad de Buenos Aires, Felipe Solá (2001-2007), no ha tenido experiencia en el ámbito comunal como tampoco su sucesor Daniel Scioli (2007-2015), ni la actual gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, cuyo antecedente más inmediato ha sido ocupar el cargo de vicejefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Podremos recordar entre otros infructuosos intentos de acceso a la primera magistratura bonaerense, aquellos de Herminio Iglesias, ex intendente del municipio de Avellaneda-provincia de Buenos Aires entre 1973 y 1976, en las elecciones del año 1983 y los más recientes de Aníbal Fernández, ex intendente del municipio de Quilmes entre 1995 y 1999, y Jaime Linares, ex intendente de la ciudad de Bahía Blanca desde 1991 a 2003, durante tres períodos consecutivos.

Ampliando nuestro horizonte de investigación, podemos observar que sobre un total de 18 gobernadores de la PBA electos entre 1916 y 2017, solo tres de ellos acreditan experiencia comunal previa como edil municipal –Luis Monteverde, Valentín Vergara y Alejandro Armendáriz– y tres de ellos ocuparon la titularidad del poder ejecutivo a nivel local –Luis Monteverde, Valentín Vergara y el mencionado Eduardo Duhalde– (Cuadro 3).

Ampliando aún más el foco de atención hacia los vicegobernadores del estado provincial, nos encontramos con que, en el período democrático 1983-2017, solo dos de los ocho vicejefes de estado tenían experiencia ejecutiva previa a nivel local: estos fueron los casos de Rafael Romá (1991-1999), Intendente de Ramallo y Alberto Balestrini (2007-2010), Intendente del distrito de La Matanza (Cuadro 4).

En este contexto, y ante la dificultad para establecer alianzas más allá del territorio local como resultado de la organización territorial del distrito bonaerense, la reelección indefinida ha sido el recurso al cual han apelado los jerarcas comunales para garantizar la supervivencia política y enfrentar el problema de las “barreras no tan invisibles” que enfrentan los intendentes de la provincia de Buenos Aires.¹³ En una serie de investigaciones de reciente publicación (Szwarcberg Daby, 2016/17; Domínguez y Szwarcberg Daby, 2017), sobre un relevamiento de 153 intendentes en el Conurbano Bonaerense, un 49, 67% ha tenido entre 2 y 6 mandatos como jefe del ejecutivo comunal, 24,18% dos mandatos, 10, 46% 3 mandatos, 6,54% 4 mandatos 5,23% 6 mandatos y 3,27% 5 mandatos. (Cuadro 5).

13. El ocho de junio de 2016 se modificó el artículo 3° del Decreto Ley N° 6769/58, “Ley Orgánica de las Municipalidades”, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 3°: El Intendente y los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán en sus funciones el término de cuatro (4) años y podrán ser reelectos por un nuevo período. Si han sido reelectos no podrán ser elegidos en el mismo cargo, sino con intervalo de un período.

Cuadro 5. **Reelección de intendentes en el Conurbano Bonaerense . 1983-2015**

Número de mandatos	Número de intendentes	Porcentaje
1	77	50,33
2	37	24,18
3	16	10,46
4	10	6,54
5	5	3,27
6	8	5,23
Total	153	100,00

Fuente: Szwarcberg Daby M. (2016/17).

La reelección indefinida de los “barones del conurbano”, representa la base sobre la cual se construyen las “democracias hegemónicas”¹⁴ en el ámbito comunal; nos encontramos en presencia de jefes comunales que al disponer del control cuasi exclusivo sobre territorios a menudo equivalentes en extensión y población a muchas unidades sub nacionales, eligen preservar su base de poder distrital relegando la posibilidad de la negociación con otros referentes locales que en el mejor de los casos los posicionaría como un primero entre iguales¹⁵ (o “primus inter pares”).

Algunas conclusiones tentativas

Ha sido el objetivo del presente artículo, analizar el papel de los jefes comunales en el distrito provincia de Buenos Aires, con particular énfasis en la dificultad para ascender en su carrera política, lo que se traduce en una baja tasa de acceso a la máxima jefatura bonaerense.

En primer lugar, llevamos a cabo un breve recorrido sobre la provincia de Buenos Aires (PBA), con particular énfasis tanto en su ingeniería electoral como así también su organización territorial; en segundo término, analizamos el fenómeno conocido como “La maldición de Ugarte” o “La maldición bonaerense”, partiendo de la idea de que la provincia de Buenos Aires (PBA) no elige presidentes pero además, limita las posibilidades de los intendentes de los diferentes distritos, de acceder a la primera magistratura provincial.

La investigación llevada a cabo nos ha permitido llegar a las siguientes conclusiones:

-
14. En una publicación reciente, Alain Rouquie (2017), sostiene que en las democracias hegemónicas las elecciones son competitivas, formalmente libres y por lo general no competitivas. La victoria electoral prueba el apoyo del que goza el jefe. Así vencer a la oposición de derecho a no gobernar de manera estrictamente democrática y constitucional. El mito de los “barones del conurbano” es analizado en Zarazaga, 2017.
 15. Inclusive en el caso mencionado de Eduardo Duhalde, el mismo llega a la gobernación de Buenos Aires con un fuerte apoyo y compromiso del gobierno nacional para apuntalar su candidatura como así también con la ventaja comparativa propia de su condición de vicepresidente de la república.

1. De los siete gobernadores electos del principal estado argentino, en 9 elecciones llevadas a cabo a lo largo de 34 años de democracia, tres de ellos fueron reelectos, como jefes del poder ejecutivo provincial, dos de ellos candidatos a presidente y ninguno de ellos pudo acceder a la primera magistratura de la nación, en comicios competitivos.
2. Candidato ganador en comicios previos a la elección presidencial, en la provincia de Buenos Aires, no logra acceder a la primera magistratura nacional ¿La excepción? Cristina Fernández de Kirchner quien derrotó a Hilda González, esposa de Eduardo Duhalde, en las elecciones a Senador Nacional por el distrito bonaerense en 2005, y que luego fuera electa en los comicios presidenciales en 2007.
3. Sobre un total de 18 gobernadores de la PBA electos entre 1916 y 2017, solo tres de ellos acreditan experiencia comunal previa como edil municipal - Luis Monteverde, Valentín Vergara y Alejandro Armendáriz- y tres de ellos ocuparon la titularidad del poder ejecutivo a nivel local -Luis Monteverde, Valentín Vergara y Eduardo Duhalde.
4. Solo dos, de los ocho vicejefes de estado, tenían experiencia ejecutiva previa a nivel local antes de su acceso a esta responsabilidad institucional: estos fueron los casos de Rafael Romá (1991-1999), Intendente del municipio de Ramallo y Alberto Balestrini (2007-2010), Intendente del distrito de La Matanza.
¿Qué factores explican estas “regularidades” en el principal distrito electoral de la Argentina?

1. Excesivo peso de la primera y tercera sección electoral, decisivas en la definición del resultado electoral en el distrito bonaerense. Dado que la suma de ambas secciones -24 partidos en la primera sección, 19 en la tercera- representa el 69,56% de los electores habilitados en el 31,85% de los municipios, frente al 30,44% de las seis secciones electorales restantes y el 68,15% de los distritos.
2. Nos encontramos en presencia de jefes comunales que, al disponer del control casi exclusivo sobre territorios a menudo equivalentes en extensión y población a muchas unidades sub nacionales, y en una suerte de estrategia de minimax, tal como se sostiene desde la teoría de juegos, eligen preservar su base de poder distrital relegando la posibilidad de la negociación con otros referentes locales que, en el mejor de los casos, los posicionaría como un “primero entre iguales”.
3. Ante la dificultad para establecer alianzas, más allá del territorio local como resultado de la organización territorial del distrito bonaerense, y los escasos incentivos para poner en ejecución esa estrategia, la reelección indefinida ha sido el recurso al cual han apelado los jefes comunales, para garantizar la supervivencia política y enfrentar el problema de las “barreras no tan invisibles” que enfrentan los intendentes de la provincia de Buenos Aires.

La reforma de la ley orgánica de municipalidades, llevada a cabo en el año 2016, estableció un límite a la posibilidad de la reelección indefinida de los jefes comunales, en una suerte de “reelección indefinida acotada”;¹⁶ dado que se ha considerado el actual mandato de los intendentes en ejercicio como su “primer período”, cabe esperar a la renovación electoral del año 2023, para conocer los alcances e impacto de esta reforma, tanto sobre los procesos de renovación política como sobre las estrategias de los actores relevantes.

Bibliografía

- Abós, Á.
(2011), “Scioli y la maldición bonaerense”, *La Nación*, 8 de Febrero, Buenos Aires.
- Baldioli A y Leiras S.
(2012), “¿El final de un ciclo? La presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003)” en S. Leiras (Comp.), *Democracia y estado de excepción: Argentina 1983-2012*, Buenos Aires: Prometeo.
- Botana, Natalio
(1995), “Las transformaciones institucionales del menemismo”, en J. Mayer y R. Sidicaro (Comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires: Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires.
- Decreto Ley 6759/58
“Ley Orgánica de las Municipalidades”, Buenos Aires, <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/normativas/ley_organica_mun.pdf>.
- Domínguez F. y Szwarcberg Daby M.
(2017). “Los barones del conurbano” en R. Zarazaga y L. Ronconi (Comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI .
- Leiras, S.
(2017a). “La maldición bonaerense”, *Noticias Electorales de América Latina*, Disponible en <<http://www.noticiaselectorales.com/argentina-la-maldicion-bonaerense>>.
- Leiras S.
(2017b). “La democracia argentina reciente en el contexto del bicentenario: reglas, patrones y tendencias”, *Anales*, XLIII, 1-24, disponible en <<http://www.ancmyp.org.ar/user/FILES/Leiras.1.16.pdf>>.
- Ley 5109 c/modificaciones
“Ley Electoral de la provincia de Buenos Aires”, disponible en <<http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/docs/LEY5109.pdf>>.
- Przeworski A.
(1995), *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en Europa del Este y América Latina*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Regueira Vigo I.
(2016). “Techos de cristal”, *Politikon*, Disponible en <<https://politikon.es/2016/03/10/techos-de-cristal/#>>
- Rouquié A
(2017). *El siglo de Perón. Ensayo sobre las democracias hegemónicas*, Buenos Aires: Edhasa.
- Sartori G.
(1992). “Sistemas Electorales” en G. Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza.
- Szwarcberg Daby M.
(2016/17). “Reelecciones indefinidas: el caso de los intendentes del conurbano”, *Posdata*, 21(2), 577-592.

16. Recordando una muy feliz expresión del politólogo Natalio Botana (1995), referida a la introducción de la cláusula de reelección durante el proceso de reforma de la Constitución nacional en 1994.

Wikipedia-Archivo de Gobernadores de la provincia de Buenos Aires <https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernadores_de_Buenos_Aires>.

Zarazaga R.

(2017). "Punteros el rostro del estado frente a los pobres" en R. Zarazaga y L. Ronconi (Comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.