

LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

## **TÉSIS DE GRADO**

# Análisis de la construcción de un liderazgo.

El caso de Oscar De los Santos en Maldonado

Juan Andrés Pardo

Tutor: Antonio Cardarelli

Montevideo, agosto de 2013

## **Agradecimientos**

*En primer lugar agradezco a mi tutor Antonio Cardarello por dedicar su tiempo y paciencia, llevando un seguimiento minucioso durante toda la realización de este trabajo.*

*Agradezco también a los amigos y colegas que colaboraron en varias ocasiones, aportando datos, comentarios y sugerencias con respecto al tema, en especial a Gissel Bonjour, Daniela Lereté, Verónica Torterolo, Germán Bidegain, Daniela Vairo y José Pereira.*

*Debo también reconocer la disposición y voluntad de todos los entrevistados para este trabajo, así como otras tantas personas que brindaron valiosa información para la realización del mismo.*

*Dedicado a mis queridos viejos.*

## Índice

<b>Introducción</b> .....	4
<b>1. Aproximaciones teóricas sobre el liderazgo</b> .....	7
1.1. La “teoría de liderazgos” en la antigüedad clásica.....	7
1.2. El concepto moderno: tres aspectos básicos de análisis sobre el liderazgo.....	9
1.3. El liderazgo en términos de recursos objetivos y subjetivos.....	13
<b>2. Características del Sistema institucional a nivel subnacional</b> .....	15
2.1. Atributos constitucionales de los ejecutivos subnacionales en Uruguay.....	15
2.2. Sistema electoral departamental.....	15
2.3. De “buenos vecinos” e intendentes emprendedores. Los caudillos locales.....	18
<b>3. Maldonado: un departamento muy particular</b> .....	21
3.1. Breve historia electoral departamental.....	22
<b>4. La aparición de una nueva figura política local. ¿Quién es Óscar De los Santos?</b> .....	24
4.1. La construcción del liderazgo de De los Santos rumbo a la Intendencia.....	25
4.2. Los recursos durante la gestión 2005-2010.....	29
<b>5. Conclusiones</b> .....	46
<b>Bibliografía</b> .....	49
<b>Anexo</b> .....	55

*“La misión del líder es lograr una presentación armoniosa de las aspiraciones colectivas, no sustituyendo las voces plurales, sino orquestándolas, como un director que no toca cada instrumento musical, sino guía y matiza aportaciones plurales. Su estatura de líder no se la da su propio deseo de mando, sino su capacidad para atraerse partidarios y para proyectar programas sugestivos para amplios sectores...”*

Elorriaga, Gabriel (1976) op. Cit. pp 46-47.

## **Introducción**

Previo a las modificaciones implementadas a partir de la reforma constitucional de 1997, los partidos políticos en muchos casos accedían a gobiernos departamentales debido al “efecto arrastre” que permitían las viejas reglas electorales donde en una misma instancia se elegían todos los representantes nacionales desde presidente, vicepresidente, legisladores y autoridades departamentales.

El actual sistema electoral ha generado entre otras cosas el efecto de “personalización” de las campañas políticas, donde las figuras de los candidatos en la instancia departamental<sup>1</sup> ganan preponderancia al tratarse ahora de una elección independiente a las nacionales.

En el caso de los candidatos *incumbent*<sup>2</sup> se habla del carácter plebiscitario de las elecciones donde la pugna pasa a ser entre reelegir a la gestión de turno o cambiarla.

Si a estos factores le sumamos el creciente papel que han asumido los intendentes, quienes a partir del retorno a la democracia en 1985 han dejado de ser solamente “buenos vecinos” para convertirse en emprendedores (Lauraga y Guerrini 1994), ello ha significado una gran plataforma para figuras políticas que en algunos casos se transformaron en referentes nacionales para sus respectivos partidos.

Maldonado<sup>3</sup> ha sido en las últimas instancias electorales uno de los departamentos que ha captado mayor atención debido (entre otros factores) a la alta competencia que ha presentado tanto en el ámbito nacional como departamental.

---

<sup>1</sup> A partir de la Ley 18.567 sobre Descentralización política aprobada en 2009, el término “municipal” ya no es aplicable para referirse a las intendencias como tales por lo cual nos referiremos a lo largo de este trabajo al carácter “departamental”.

<sup>2</sup> El término *incumbent* es utilizado generalmente en referencia a las elecciones, es el ocupante de un cargo público que compete por permanecer en el mismo (Cardarello, 2009).

<sup>3</sup> El departamento de Maldonado está situado sobre el litoral sur del país. Posee 4.793 km<sup>2</sup>, y según el censo 2004 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) tiene una población de 140.192 habitantes (4,5% aproximadamente del total del país). La capital departamental es la ciudad homónima. El origen de su nombre

En las elecciones de 2005 el Frente Amplio accedió por primera vez a esa Intendencia. La victoria por una diferencia mínima resultó sorpresiva, ya que previo a ese acto electoral y según los sondeos de Opinión Pública, la figura del entonces candidato *incumbent* nacionalista (Enrique Antía) contaba con una fuerte popularidad<sup>4</sup> y buenas chances de ser reelecto. Sin embargo un candidato no tan conocido, Oscar De los Santos se transformó en el primer intendente de izquierda en la historia de Maldonado.

De cara a la elección 2010, se planteaba una nueva interrogante en torno a cuales serían los resultados en este departamento donde particularmente durante los primeros tres años de “gestión De los Santos” reinaba una gran preocupación en el oficialismo (incluso a nivel nacional) por la posibilidad de una derrota en manos del Partido Nacional.

Pese al complicado panorama para el FA y su candidato incumbent, quien se vio enfrentado a una suma de hechos complejos durante la gestión, los resultados terminaron arrojando un nuevo y claro triunfo de De los Santos que obtuvo más del 50% de los votos del partido y un 2% más de sufragios a su candidatura respecto a 2005, convirtiéndose de esa manera en la figura más importante en el escenario político de Maldonado.

**El objetivo de esta investigación es analizar la formación y consolidación del liderazgo departamental de Óscar De los Santos y determinar si dicho liderazgo puede llegar a trascender a nivel nacional.**

Las preguntas centrales que planteamos para el desarrollo del trabajo son las siguientes:

**¿Cuáles fueron las causas o motivos que conllevaron a la formación y consolidación de dicho liderazgo? ¿Qué tipo de liderazgo construyó De los Santos?**

**La hipótesis que guiará la investigación es la siguiente: *el liderazgo de De los Santos se construyó en base a su gestión.***

A nivel académico en el Uruguay, la mayoría de los estudios que abarcan casos de elecciones departamentales se centran en análisis de resultados electorales y no se

---

data del año 1530, cuando el colono y navegante Sebastián Gaboto partió rumbo a Castilla, España, dejando el cargo al Tte. Francisco Maldonado, que dirigía el barco de "Santa María de Espinar".

<sup>4</sup> Según la última encuesta de Factum previo a ésta elección, Antía contaba con el 49% de aprobación a su gestión.

encuentran hasta el momento investigaciones relacionadas al peso de liderazgos locales (incluidos candidatos incumbents).

Por otro lado, a partir de 2005 la izquierda pasó a administrar Intendencias del interior lo que constituye un elemento además de inédito, novedoso en el sentido que le brinda mayores posibilidades de proyectar candidaturas nacionales surgidas fuera del ámbito capitalino, característica típica en la historia de la izquierda uruguaya. De manera que, éste trabajo intentará ser una primera aproximación a ambas cuestiones.

La presente investigación se estructura de la siguiente forma: tras haber realizado una introducción al tema, en el capítulo 1 presentaremos una revisión teórica histórica sobre el liderazgo, hasta llegar al marco base seleccionado sobre el cual se apoyará nuestra investigación. Seguidamente, en el capítulo 2 abordaremos sobre las características del sistema institucional a nivel sub-nacional en el Uruguay. En el capítulo 3 realizaremos un breve repaso histórico sobre las elecciones departamentales en Maldonado. En el capítulo 4 profundizaremos en el análisis sobre la figura y primera gestión de Oscar De los Santos al frente de la Intendencia de Maldonado. En el capítulo 5, presentaremos las conclusiones del trabajo. Finalmente se presentan las referencias bibliográficas consultadas y los anexos.

## 1. Aproximaciones teóricas sobre el liderazgo

El fenómeno del liderazgo ha sido históricamente motivo de investigación en el ámbito de las ciencias sociales, así como también abordado desde el campo de la psicología y aplicado su concepto (sobre todo en los últimos tiempos) a nivel de *management* y dirección empresarial. La *enciclopedia internacional de las ciencias sociales* admite que el liderazgo puede ser estudiado desde el aspecto sociológico, psicológico y político (Gibb, Tannenbaum y Seligman, 1979).

A la hora de indagar en estudios académicos sobre el tema, nos encontramos con que el liderazgo no encierra un único concepto ni posee una forma única de categorización dentro del campo de la ciencia política tradicional. Por el contrario, se trata de un fenómeno del cual se han realizado múltiples teorías al respecto y no se puede hablar de una única concepción universalmente aceptada. Durante siglos los trabajos sobre el tema han sido más que nada descripciones de hechos y hazañas de héroes históricos y no análisis detenidos sobre el liderazgo (D'Alessandro, 2006).

Lo cierto es que sin olvidar el papel que desempeñan las instituciones y los procedimientos, los liderazgos son figuras elementales para lograr el desarrollo político de los pueblos (Elorriaga, 1976) por lo que los partidos y organizaciones deben proveerse también de buenos candidatos a la hora de recolectar votos (Ostrogorski, 1964).

### 1.1.- La “teoría de liderazgos” en la antigüedad clásica

En el sentido etimológico el término “líder” significa “dirigente” o “jefe” y procede del inglés “leader” como forma derivada de la raíz *leden* que se define como “viajar”, “guiar” o “mostrar el camino”. Esto indica que se trata de un término reciente -pues no posee etimología griega o latina- de manera que no será posible encontrar en literatura de antigüedad clásica menciones directas al concepto. Sin embargo, Tintoré Espuny (2003) mantiene que ya existían en esos tiempos teorizaciones sobre el fenómeno, dado que se pueden encontrar reflexiones de diversos filósofos clásicos que en el marco de la organización de las *polis*<sup>5</sup> hablaban de quienes y de qué manera debían gobernar.

---

<sup>5</sup> **Polis** (del griego πόλις, romanizado como *pólis*, y asentado en español como voz con plural invariable) es la denominación dada a las ciudades estado de la antigua Grecia, surgidas desde la Edad Oscura hasta la dominación romana. La polis es el marco esencial donde se desarrolló y expandió la civilización griega hasta la época helenística.

Podemos ubicar en este marco una primera percepción de Homero expresada en la “Iliada” y la “Odisea” donde se manifiestan los ideales de la sociedad aristocrática y el modelo de hombres que la debían regir: seres dotados de virtud (*areté*) y excelencia.

Siglos después, Sócrates desarrolla la idea del *gobernante servidor* el cual no hace las leyes para su provecho sino para conseguir el mayor bien de los gobernados. En este contexto, el político debe trabajar para “*mejorar el alma de los ciudadanos y defender el bien común de la polis*” (1991:110). En una línea similar Platón (1963) mediante la metáfora del *barco de estado*<sup>6</sup> propone gobernantes filósofos y sabios que por poseer dichos atributos especiales conocen lo que es bueno para sus conciudadanos a quienes les sirve desinteresadamente y con quien los gobernados comulgan en el amor a la polis.

Hasta aquí podemos percibir una visión elitista acerca del liderazgo, ya que en los tres casos se mantiene la idea de que el atributo de gobernar sólo les correspondería a quienes pertenecen a la nobleza, considerados los únicos que poseían la *areté* y excelencia, lo cual los hacía superiores al resto de los mortales.

Aristóteles (1963) también desarrolló la idea del gobernante al servicio de sus gobernados, pero a diferencia de Platón quien pregonaba gobernantes *custodios del estado* por su educación, el acento estaba enmarcado en los dotes naturales: “*desde el nacimiento algunos están destinados a obedecer y otros a mandar*”. La política y la ética van de la mano, por lo que el Estado -que si bien surge para salvaguardar la vida- debe construirse sobre la búsqueda de la grandeza moral donde el líder será el responsable de lograr dicha grandeza de manera que el buen político será el que intente conseguir la felicidad plena de los ciudadanos de la *polis* y para lograr ese fin “*ha de ser virtuoso y hábil, porque la habilidad no es menos necesaria que la virtud para el hombre de Estado*” (1969:85).

Años después, el romano Cicerón también se refirió a las características de los gobernantes reivindicando firmemente a los hombres de fuerte convicción moral y ética formados para el servicio de la República que entreguen su vida por ella y por el bien común teniendo la virtud de gobernar “*con obras, más que con palabras*” (1992:5).

Volviendo a la filosofía griega clásica, a partir de los sofistas<sup>7</sup> la política es percibida como el arte para acceder al poder. Para Tintoré Espuny se trata del político “*al que no*

---

<sup>6</sup> Donde el barco sería el Estado y la experiencia del capitán (gobernante) se encargará de llevarlo a buen puerto.

<sup>7</sup> El término sofista del griego *sophía* (σοφία), "sabiduría" y *sophós* (σοφός), "sabio" es el nombre dado en la Grecia clásica, de aquel que hacía profesión de enseñar la sabiduría. A esta escuela acudían quienes querían hacer carrera política y dirigir a los ciudadanos.



*mueve el bien común y la defensa de derechos colectivos, sino su propio bien particular”* (2003:219).

El *sofismo* abrió camino a la teorización que siglos después desarrollara el florentino Nicolás Maquiavelo en “*El Príncipe*”, donde se señala -a diferencia de Aristóteles- que el ejercicio del poder está encaminado a la obediencia de los cuadros y no a la felicidad de los ciudadanos, siendo la virtud y la fortuna determinantes en la acción política y si bien siempre se depende del azar, “calcular” es fundamental para Maquiavelo, por lo que el desorden solo puede ser evitado por un príncipe con virtud capaz de resistir los cambios repentinos de la fortuna. Este autor instaló definitivamente el concepto de que la acción política es distinta de otros modos del comportamiento social y que para explicar y predecir hechos políticos es necesario considerarlos como una realidad objetiva independiente de la moral y de la ética.

Teorizaciones principales sobre el liderazgo en la antigüedad clásica		
Concepción	Características	Autores
<b>Elitista</b> atributo de gobernar es sólo para la nobleza	- Seres dotados de <i>areté</i> y excelencia - Trabajan para mejorar el alma de los ciudadanos y por el bien común de la polis - Fuerte convicción moral y ética	Homero, Sócrates, Platón, Aristóteles, Cicerón
<b>Sofista</b> Virtud y fortuna determinantes de la acción política	- Ejercicio de poder encaminado a la obediencia de los cuadros y no la felicidad de los ciudadanos	Eurípides, Píndaro. Siglos después: Maquiavelo

Fuente: elaboración propia

## 1.2 El concepto moderno: tres aspectos básicos de análisis sobre el liderazgo

Fue recién hasta bien entrado el siglo XX, entre fines de 1970 y comienzos de 1980 que el fenómeno despertó alto interés académico en Estados Unidos y Europa dando lugar a múltiples teorizaciones que superaron en gran medida las limitaciones de los conceptos antiguos, lo cual no quiere decir que hayan perdido totalmente su vigencia, sino que las nuevas investigaciones responden a los cambios políticos, sociales y culturales acontecidos.

En este marco se puede afirmar que las definiciones de liderazgo se han ido *aggiornando* cada vez más en relación al proceso de democratización de las sociedades. Esto es, en la medida en que se profundiza la participación ciudadana, los liderazgos se ven

obligados a modificar su forma de proceder, ya que no se trata solamente de una relación unilateral donde unos mandan y otros obedecen, sino de una relación que se torna ahora mutua y los líderes son también educados por sus seguidores dado la aparición de la sociedad de masas, el nacimiento de los partidos políticos y la instauración de la competencia electoral.

Como mencionamos anteriormente, ante lo difícil que resulta utilizar un único concepto y categorización de liderazgo, presentamos ahora una revisión sobre el tema en base a los tres aspectos básicos en los cuales se enmarcan la mayoría de los estudios académicos en la actualidad<sup>8</sup>: a) relación líder-seguidores, b) rasgos personales del liderazgo y c) situación contextual del liderazgo.

#### ***a. Liderazgo como relación líder - seguidores***

Para Max Weber (1944) el liderazgo tiene que ver con la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos), por lo cual sin la existencia de una relación entre líder y seguidores no será posible percibir una relación de liderazgo. El autor elaboró una de las clasificaciones más reconocidas, donde distinguió tres modalidades de dominación: *carismática*, *tradicional*, y *racional-legal*. En el primer caso, el liderazgo está basado en la personalidad del líder a quien se lo sigue en virtud de una confianza personal en lo revelado, en lo heroico o en lo ejemplar dentro de un determinado ámbito. Esta modalidad tiende a *rutinizarse* -es decir a romper con su carácter inestable- y asumir características de racional o tradicional. En la dominación *tradicional* el liderazgo se transmite por mecanismos como la herencia y la estructura de organización es de tipo patriarcal o feudal, en la *racional-legal* el liderazgo se apoya en la legalidad de los órdenes establecidos y del derecho de manera impersonal.

Novaro (2000) siguiendo el pensamiento *weberiano*, plantea que los líderes políticos buscan el reconocimiento de los representados y toman decisiones políticas de las que se hacen responsables ya que el liderazgo debe abordarse no en función de capacidades personales de un individuo concreto sino en torno a un tipo de lazo político establecido entre representantes y representados.

Desde hace varias décadas, aquel concepto de líder superior al resto de los mortales se ha ido derrumbando en pro de la relevancia que ha ido adquiriendo la ciudadanía, de manera que la relación líder-gobernado se ha ido modificando a tal punto, que en términos

---

<sup>8</sup> (Blázquez Vilaplana, 2002; Petracca, 1988)

de Simmel “*todos los que guían son guiados; en innumerables casos el jefe es esclavo de sus esclavos*” (1997:948).

En la misma línea, años después Delgado Fernández advierte: “*el éxito de los líderes también dependerá de su habilidad para construir una base de seguidores leales y capaces; nutrirse de un grupo efectivo de adeptos*” (2004:27).

Salvo en gobiernos de corte autoritario, no se puede negar que las trayectorias han pasado a depender en mayor grado de sus seguidores de manera, siendo muy difícil percibir un liderazgo sin éstos; de modo que al hablar de liderazgos nos estamos refiriendo indefectiblemente a un proceso que se da en el marco de una relación social donde el líder es quien decide en base a la voluntad de los ciudadanos.

### ***b) Rasgos personales del liderazgo***

Hay otro tipo de estudios –en especial los de tipo biográfico- que ponen especial énfasis en los rasgos personales de la figura en estudio. Esto significa analizar los atributos observables y la personalidad de los líderes enfatizando elementos tales como la trayectoria política, el carisma, su base ideológica, etc. Verba (1968) es uno de los autores que encontramos dentro de esta línea de estudio de tema, para este autor el liderazgo ha sido durante largo tiempo una preocupación central del análisis político afanado este por identificar a los jefes y describir sus características.

Mac-Iver y Page (1937) formularon uno de los conceptos pioneros en torno a esta dimensión de análisis, señalando la capacidad de persuadir o dirigir a los hombres como derivación de sus cualidades personales.

Por su parte, Michels (1962) ha descrito los atributos con los que deben contar los líderes para ser considerados como tales: el talento oratorio, la fuerza de voluntad, la superioridad de conocimientos, la profundidad de convicciones, la solidez ideológica, confianza, capacidad de concentración y espíritu de ánimo y desinterés (en casos especiales).

La base ideológica del líder es un punto de suma relevancia aquí. Delgado Fernández mantiene al respecto: “*...un líder sin creencias, sin ideas, sin proyecto político es un líder vacío que más tarde o más temprano dejara de serlo. La permanencia como líder está estrechamente relacionada con los fines que persigue, con los valores que lo sustentan*” (2004:26).

En resumen, el concepto de liderazgo moderno en este aspecto se sintetiza en Valdivia Machuca (2008) quien señala que el líder debe contar: con capacidad para alcanzar acuerdos, buen manejo de los medios de comunicación, una cultura de innovación y

creatividad, congruencia ideológica con el origen partidario, conformación de equipos de trabajo eficientes y eficaces, anticipación proactiva a los cambios tecnológicos y geopolíticos globales, y visión de mediano y largo plazo.

**c) Liderazgo en torno al contexto**

Otro aspecto al cual se han referido varios autores es el *contexto*. Podemos hallar aquí dos elementos: uno, que tiene que ver con el momento histórico en el cual el liderazgo se ejerce (ej. situación socioeconómica), y otro, con la realidad de los recursos institucionales con los que cuenta a la hora de ejercer el poder.

Marx (1985) expresaba la importancia del contexto como determinante de las acciones de un líder:

*“los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado”* (2004:25).

En un sentido similar, Delgado Fernández señala:

*“la política y por tanto el liderazgo político se desarrolla en un contexto determinado. Las instituciones políticas existentes, las normas de su funcionamiento, las circunstancias históricas son estructuras de oportunidad para el líder”* (2004:22).

Sin embargo, en el caso del contexto institucional, si bien el hecho de ocupar la jefatura de un gobierno brinda oportunidades que otros carecen y que otra posición no les brindaría, ello no debe confundirse con el liderazgo en sí mismo. El ocupar una alta posición no es sinónimo de liderazgo, como tampoco de poder (D’Alessandro, 2006). Es por ello que Blondel (1987) ha distinguido entre líderes “reales” y “administradores o *managers*” donde la diferencia radica en el poder de influencia que una persona tiene en un grupo, esté o no formalmente a la cabeza de ese grupo. El liderazgo no se consigue por el hecho de tener subordinados, sino que es conferido por los seguidores (Gardner, 1993).

Ya expresamos anteriormente la dificultad en brindar una definición única y exhaustiva sobre el tema, sin embargo según lo expuesto hasta aquí resulta satisfactorio el concepto que ofrece Petracca:

“Se puede decir que son líderes los que a) dentro de un grupo b) detentan tal posición de poder que influye en forma determinante en las decisiones de carácter estratégico, c) el poder que se ejerce activamente, d) y que encuentra una legitimación en su correspondencia con las expectativas del grupo” (1988:949).

El concepto moderno de liderazgo: tres aspectos claves		
Factor	Ejes principales	Principales teóricos
a) Relación líderes - seguidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si no existe vínculo, no hay liderazgo.</li> <li>- “<i>todos los que guían, son guiados</i>” (Simmel)</li> <li>- proceso cada vez más ligado a la democratización de las sociedades</li> </ul>	Weber
b) Rasgos personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de los atributos observables y la personalidad de líderes: base ideológica, carisma, trayectoria, talento oratorio, conformación de equipos de trabajo, etc.</li> </ul>	Mac-Iver & Page, Michels, Verba, Valdivia Machuca.
c) Contexto institucional e histórico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de los recursos con los que cuenta el líder a la hora de ejercer el poder</li> <li>- Situación histórica del momento (ej. Contexto socioeconómico)</li> <li>- Líderes “reales” vs “administradores” (Blondel)</li> </ul>	Petracca, Blondel

Fuente: elaboración propia

### 1.3. El liderazgo en términos de recursos objetivos y subjetivos

En el marco de un sistema institucional con ejecutivos fuertes como es el caso de los gobiernos subnacionales en Uruguay (lo que desarrollaremos en el capítulo siguiente), el liderazgo político se puede -o no- consolidar a través del manejo y generación de nuevos recursos, sin olvidar el contexto histórico en el cual se asume y ejerce el poder.

Nuestro trabajo apunta al análisis del liderazgo político a partir de la posición de ejecutivo, por lo cual hemos seleccionado como marco teórico central la perspectiva

metodológica elaborada por Ollier (2008) basada en el análisis de los **recursos objetivos y subjetivos**.

Ollier define al liderazgo político como la actividad que entraña la forma de gobernar del ejecutivo, la cual implica los vínculos que se realizan con los partidos, con otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de manera amplia.

Más allá de las atribuciones constitucionales asignadas a los Intendentes como los poderes formales diferenciados (atribuciones legislativas y no legislativas), la generación de poderes informales (interpretados como recursos en esta perspectiva teórica), puede fortalecer la posición del ejecutivo dentro del sistema político. En este sentido, la fortaleza de un liderazgo político puede depender más del poder de persuasión del Intendente, del apoyo de la ciudadanía, de su liderazgo partidario y de las ventajas proporcionadas por su posición al frente del ejecutivo, que de los poderes formales constitucionales propiamente dichos.

<b>Liderazgo en términos de recursos del ejecutivo (Ollier)</b>	
<b>Recursos objetivos</b>	Se extienden en el marco político-institucional: partido político, coalición de partidos del gobierno, y otros actores tales como sindicatos, movimientos sociales, alcaldes, etc.
<b>Recursos subjetivos</b>	Definidos a partir del uso que el ejecutivo hace de los recursos objetivos con los que cuenta: discursos, vínculos que establece con la sociedad.

Fuente: elaboración propia

Los *recursos objetivos* son los que se extienden en el marco político-institucional: el partido político o la coalición de partidos que forma parte del gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los distintos actores e instituciones sobre los que goza de algún tipo de control es decir, sindicatos, movimientos sociales, gobernadores (en nuestro caso alcaldes), etc.

Los *recursos subjetivos* se definen a partir del uso que el ejecutivo hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos a partir de sus propias acciones o de la gestión de gobierno (aquí se presta atención al discurso y los distintos vínculos que establece con la sociedad).

Si bien el trabajo de Ollier fue elaborado para el estudio de liderazgos presidenciales<sup>9</sup>, lo consideramos adecuado para nuestro estudio de caso teniendo en cuenta el fuerte paralelismo institucional que existe entre las figuras presidenciales y los ejecutivos subnacionales en el Uruguay.

## **2. Características del Sistema institucional a nivel subnacional**

Mainwaring y Shugart (1997) han realizado estudios sobre las variaciones de los sistemas presidencialistas en donde afirman que éstas dependen tanto del tipo de poderes constitucionales (proactivos o reactivos<sup>10</sup>) que los presidentes detentan, así como de las características del modelo de partido y sistema de partidos. De manera que el cumplimiento del programa del Ejecutivo dependerá de la interacción entre los poderes constitucionales que posea y el tamaño y disciplina parlamentaria del partido que integra, por lo que podemos llegar a encontrar ejecutivos con fuertes poderes pero con su partido limitado en el congreso, así como por el contrario ejecutivos débiles con su partido mayoritario y disciplinado.

### **2.1 – Atributos constitucionales de los ejecutivos subnacionales en Uruguay**

Los Gobiernos Departamentales en el Uruguay están compuestos por un poder ejecutivo (Intendente Municipal) y un legislativo (Junta Departamental) con similares roles a sus pares nacionales<sup>11</sup> contando el Ejecutivo con importantes poderes proactivos y reactivos en cuanto a la materia legislativa.

En Cardarello (et al, 2007) se resalta la particular asimetría en el vínculo ejecutivo-legislativo departamental respecto al nacional:

*“Lo distintivo es que se observa una profundización de los rasgos presidencialistas del sistema a nivel del gobierno si lo comparamos con su símil a nivel nacional. Se refuerza por tanto una relación claramente asimétrica en favor del ejecutivo que hace posible que el régimen de gobierno pueda ser catalogado como hiperpresidencialista. En este sentido cabe mencionar: la elección directa del Intendente, el mandato fijo del gobierno, la designación o cese del gabinete*

---

<sup>9</sup>Su trabajo ha inspirado algunos estudios comparativos sobre presidentes latinoamericanos.

<sup>10</sup> Los podes proactivos son los que permiten al ejecutivo imponer legislación; los reactivos los que lo habilitan a bloquear la legislación aprobada por el congreso.

<sup>11</sup> Art. 262 de la Constitución.

*municipal con total prescindencia del legislativo y los amplios poderes legislativos, que incluye la imposición de vetos” (2007:8).*

En cuanto a las funciones del legislativo departamental, el artículo 273 de la Constitución atribuye y describe sus competencias en el orden legislativo como: dictar decretos y resoluciones, sancionar presupuestos, fijar impuestos, tasas, etc. (todo a consideración del intendente), y contralor del ejecutivo: pedir informes (art. 284), llamar a sala al intendente (art. 285), crear comisiones de investigación (art. 286), y la posibilidad de iniciar juicio político al intendente siempre que hallase pruebas de que el mismo incurrió en actos violatorios (art. 296).

Hay muchos temas en los cuales la Junta Departamental requiere mayorías especiales, como por ejemplo: para declarar la amovilidad de sus funcionarios, calificar los cargos de carácter político o de particular confianza y aprobar el presupuesto de la Junta Departamental. Las normas constitucionales establecen que se requiere una mayoría especial de 3/5 del total de la Junta (Art. 62 y 273); la exigencia que se requiere aumenta cuando se trata de contratar préstamos que excedan el período de gobierno, haciéndose aquí necesario alcanzar el apoyo de 2/3 de la Junta según lo establecido en el Art. 301.

En el siguiente cuadro se resumen los poderes con los cuales cuentan los intendentes que corroboran la particular asimetría descripta:

**Tabla 1. Atributos constitucionales de los ejecutivos departamentales en el Uruguay**

<b>Atributos</b>	<b>Tipo de poder</b>
<b>Iniciativa privativa en materia presupuestaria y tributaria (art. 275, numeral 3 y 4)</b>	Proactivo
<b>Capacidad de veto sobre los proyectos de decreto que envía la Junta Departamental (Art. 281) y que necesitan 3/5 de la JD para levantarse</b>	Reactivo
<b>Determina la competencia de las direcciones de departamento y tiene capacidad delegativa sobre los directores que están a su cargo (Arts. 279 y 280).</b>	Proactivo
<b>Cuenta la capacidad de nombrar y remover a un elevado número de funcionarios (Art. 275 numeral 5º)</b>	Proactivo

Fuente: elaboración propia

El factor asimétrico sumado a la regla organización, cuyo nombramiento y destitución corresponde en exclusividad al Intendente y a la mayoría automática, hace que el Intendente pueda contar -al menos en principio- con una base legislativa mayoritaria para llevar adelante su agenda de gobierno (Cardarello et al, 2007).



## 2.2. Sistema electoral departamental

Específicamente a nivel de sistema electoral subnacional, la reforma constitucional de 1997 introdujo modificaciones en los siguientes puntos:

- a. Separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales
- b. Restricción del doble voto simultáneo (DVS) limitando a tres el número de candidatos a intendentes por lema
- c. Elección de convenciones departamentales

Con respecto al primer punto, son varios los autores que mantienen que la instancia departamental ha pasado a ganar trascendencia a diferencia del sistema anterior donde en un mismo acto electoral se elegían tanto candidatos nacionales como departamentales. En tal sentido, Traversa (2001) subraya:

*“[...] una elección independiente, ya no ligada a una elección nacional como antes. Con el viejo sistema era muy probable que la elección del Presidente de la República y las propuestas de los diferentes candidatos y partidos a nivel nacional interfirieran mucho sobre la elección municipal”* (2001:64).

Otro aspecto fundamental tiene que ver con la restricción del doble voto simultáneo (DVS) que como señalan Cardarello y Magri (2010) limita la oferta excesiva de candidaturas<sup>12</sup> a diferencia del sistema anterior donde los partidos podían presentar un número ilimitado de candidatos.

Por otro lado, se torna de vital relevancia el papel del Órgano deliberativo departamental (ODD)<sup>13</sup> ya que son los miembros de este Organismo quienes elegirán las futuras candidaturas a la Jefatura Departamental de cada partido, de manera que los precandidatos a Intendente deberán marcar sus votos en las elecciones internas (Cardarello y Magri, 2010).

---

<sup>12</sup> La restricción lleva a que usualmente se presenten dos y excepcionalmente tres candidaturas siempre que se llegue a acuerdo en el Organismo Deliberativo Departamental (ODD) que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

<sup>13</sup> Los ODD se eligen mediante elecciones abiertas (internas de cada partido) que se realizan al comienzo de cada ciclo electoral.

Con respecto a las diferencias entre la elección de candidatos presidenciales y candidatos a intendentes, Buquet (2005) señala los siguientes aspectos diferenciales:

- a) *La fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de mayoría absoluta como en el caso de los presidentes.*
- b) *Los partidos pueden presentar hasta tres candidatos, a diferencia del candidato único exigido para los presidentes*
- c) *Está permitida la reelección inmediata por una vez, para los presidentes no, ya que deben esperar a que se cumpla un período de gobierno luego de su mandato (2005:19).*

Las modificaciones implementadas a raíz de la reforma constitucional 1997 permitieron centrar mayor atención en la persona del candidato, sus cualidades personales y su gestión en el caso del intendente que intenta la reelección sin que la debacle de su partido a nivel nacional los arrastre<sup>14</sup> (Cardarello, 2005 y 2009). De esta forma, el electorado elige desempeños y puede separar entre el nivel nacional y departamental (Cardarello y Guerrini, 2004).

Otra característica del sistema de elección departamental es el que tiene que ver con el efecto bipolar que genera. La clásica formulación de Duverger (1954) mantiene que los sistemas de mayoría simple (donde el que obtiene la mayoría relativa de votos gana) tienden al dualismo partidario o bipartidismo. Los resultados en elecciones departamentales en Uruguay tras la reforma constitucional 1997 han demostrado una competencia de tipo bipolar en la mayoría de los departamentos.

En las elecciones departamentales 2000 el NEP<sup>15</sup> promedio de todo el país fue de 2,46; en 2005 en merced de la caída estrepitosa del Partido Colorado fue de 2,2 y en 2010 aumentó levemente a 2,3 precisamente por una mejor votación de éste partido.

### **2.3. De “buenos vecinos” e intendentes emprendedores. Los caudillos locales.**

La combinación institucional detallada anteriormente nos da la pauta para señalar lo que Guerrini y Larnaga (1994) han indicado respecto a la aparición de una nueva figura y

---

<sup>14</sup> El autor ejemplifica aquí la debacle electoral de los candidatos intendentes colorados en 1989, quienes se vieron perjudicados por la votación del partido a nivel nacional.

<sup>15</sup> Número efectivo de partidos (NEP): índice desarrollado por Marku Laakso y Rein Taagepera (1979) que permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios.

presencia de los intendentes, anteriormente considerados como “buenos vecinos” volcados básicamente a satisfacer y retribuir demandas particularistas, pasando en las últimas décadas a asumir nuevas funciones (antes desconocidas para ellos) relacionadas con el área de las políticas sociales y la promoción de desarrollo económico, históricamente desempeñadas por el Estado a nivel nacional.

Los autores remarcan la nueva trascendencia que han tomado, para proyectarse como posibles figuras de dimensión nacional auto percibiéndose como detentadores de un poder diferente y con mayor peso para intervenir en asuntos de agenda nacional, teniendo en cuenta también la institucionalización de nuevas entidades creadas que fortalecen sus figuras, como el Congreso de Intendentes<sup>16</sup>.

Por otro lado, los cambios implementados a raíz de la reforma constitucional 1997 fueron propicios para un efecto de personalización de las campañas (Laurinaga, 2001) así como también de los estilos de gobierno departamental ligados sólidamente a la figura del intendente y/o caudillo local.

En el Uruguay y específicamente en lo que al plano departamental concierne, históricamente han tenido notoria presencia los caudillos políticos. Se trata de una modalidad de “hacer política” muy tradicional de nuestro sistema político en la cual, según Solari (1964) encontramos una estructura burocrática creada por blancos y colorados -que la izquierda no lograba comprender- donde los partidos apelan a una práctica clientelística<sup>17</sup> siendo la figura del caudillo el interlocutor entre la ciudadanía y el Estado.

La imagen del caudillo se suele asociar como un estilo de liderazgo muy común en las zonas rurales o menos urbanizadas del país, ya que como señala Zum Felde (1985): *“Alejado de la ciudad cuyos hábitos y política le son ajenos, huraño con el Doctor que le desprecia, receloso de las autoridades cuya arbitrariedad siempre teme; ¿cuál será la intervención del gaucho en la vida pública? Necesariamente seguirá a los caudillos. El caudillo es un gaucho como los demás, por sus sentimientos y por sus hábitos, pero más inteligente, mas enterado, más enérgico, más emprendedor; su prestigio le viene de la*

---

<sup>16</sup> El **Congreso Nacional de Intendentes** es un organismo que reúne a todos los Intendentes. Funciona desde la década del '40 como un ámbito de discusión y coordinación de temáticas de carácter departamental. Fue institucionalizado en la Constitución a partir de la reforma de 1997.

<sup>17</sup> El clientelismo es un intercambio extraoficial de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

*superioridad de sus condiciones respecto a la masa. El gauchaje deposita en él su confianza política; es una delegación de soberanía hecha de modo tácito; sabe que donde está el caudillo está su causa” (1985:167).*

Cardarello y Guerrini (2004) han señalado la posición contraria de la izquierda ante este estilo de gestión política: *“la izquierda política tradicional (socialistas y comunistas, y algunos intelectuales independientes) durante décadas tuvo una presencia puramente testimonial, totalmente marginada de los aparatos políticos oficiales hegemonizados por blancos y colorados. Su condición genética capitalina, su prédica contra las bases culturales del tradicionalismo político, su desprecio por el clientelismo y el énfasis racionalizador y moralizante de su discurso la asemejaban en algunos aspectos, a los fracasados intentos por desplazar a las divisas blancas y coloradas reiteradamente intentados en el siglo XIX” (2004:326).*

Los caudillos -en términos de Rama- tienen en común *“una ideología populista que casi puede ser considerada una base cultural uruguaya y que no puede ser identificada como propia de un partido” (1971:23).*

Aún en estos días este estilo de liderazgo mantiene plena vigencia, lo cual permite se mantenga la estructura burocrática tradicional del Estado uruguayo en base a modalidades clientelistas-particularistas apoyados en las actitudes carismáticas de muchos dirigentes políticos.

### 3. Maldonado: un departamento muy particular

Desde el punto de vista del mapa político electoral, el departamento de Maldonado presenta particularidades que lo tornan relevante de estudio por diversos factores.

En primer lugar, el *peso económico* que significa este departamento para el país. Si tomamos en cuenta tanto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como el Índice de Desarrollo Humano modificado (IDHM)<sup>18</sup> correspondiente a 2007, Maldonado se ubica en el cuarto y segundo lugar respectivamente<sup>19</sup>.

Por otro lado, el departamento cuenta con 152.523 habitantes<sup>20</sup> que significan el 4,33% de la población total del país siendo el tercero según *peso demográfico* (por detrás de Montevideo y Canelones) lo cual lo convierte en uno de los distritos claves a la hora de instancias electorales<sup>21</sup>. Se ha mantenido históricamente que “quien gana Canelones, gana el país”, aunque hoy en día comienza a decirse lo mismo con respecto a Maldonado (Caetano, 2007).

Otra particularidad es la *reñida competencia* que ha habido en las últimas instancias electorales, lo cual lo han situado como departamento de “máxima tensión” (Bottinelli, 2010).

Por último, otro elemento diferencial de Maldonado es su crecimiento y consolidación como departamento “en boca de todos” debido a la mayor *difusión* que tiene en medios de comunicación de alcance nacional, en particular debido al impulso que tanto el sector turístico como la construcción han tenido en los últimos años. Estas apariciones significan buenas oportunidades para la proyección a nivel nacional de figuras y liderazgos departamentales, teniendo en cuenta que una buena estrategia de comunicación puede favorecer la creación de una imagen pública necesaria para construir grupos y consolidar

---

<sup>18</sup> A diferencia del IDH, en el IDHM el componente de acceso a recursos se mide a través del ingreso promedio de los hogares (con valor locativo) en lugar del PIB per cápita.

<sup>19</sup> Fuente: PNUD (2008).

<sup>20</sup> Fuente: Censo 2011 (INE).

<sup>21</sup> En las elecciones nacionales octubre 2004 hubo 107.923 habilitados para votar; en octubre de 2009 la cantidad de habilitados fue 119.824 y en mayo 2010 la cifra subió a los 120.436.

apoyos, más teniendo en cuenta el contexto de *sociedad teledirigida* al cual Sartori (1998) ha hecho referencia<sup>22</sup>.

### **3.1 Breve historia electoral departamental (1985-2010)**

Desde la salida de la dictadura, Maldonado ha sido gobernado por los tres partidos políticos principales constituyendo un sistema de partidos de pluralismo moderado hasta 2005, cuando la votación al Partido Colorado cayó abruptamente, pasando de ahí en más a ser un bipartidismo o sistema de “dos partidos y medio”.

En el Cuadro 1 (Anexo) se puede vislumbrar el gran desmoronamiento del PC hasta 2010 cuando logró un importante repunte de 10%, aunque de todas maneras sigue siendo una cifra baja con respecto al peso histórico que ha tenido este partido en el departamento.

En 1989 el Partido Nacional accede al sillón comunal que lograría retener posteriormente en dos ocasiones consecutivas en cierta medida gracias a la figura del caudillo Domingo Burgueño Miguel quien resultó reelecto en 1994<sup>23</sup>.

En el 2000 bajo el nuevo sistema electoral, el “heredero” de Burgueño (Antía) logró conseguir el tercer gobierno consecutivo para el PN (38,4) aunque en esta oportunidad por un margen acotado respecto al FA (34,6) que por primera vez fue segundo en esta instancia.

En las elecciones internas 2004, dentro del FA la lista 813 (24,98%) de Darío Pérez resultó ganadora a nivel departamental por una leve diferencia sobre la lista 1738 (21,08%) de De los Santos<sup>24</sup>.

Meses después en octubre 2004, el Frente Amplio resulta el partido más votado en el departamento obteniendo dos bancas en el Parlamento correspondientes a los sectores más votados (nuevamente Alianza y Cabildo). Sus dos grandes referentes son electos diputados, Darío Pérez por tercera vez consecutiva, mientras que De los Santos lo es por primera vez.

Dentro de la izquierda, se resalta una fuerte bipolaridad entre dos grandes sectores encabezados por De los Santos (Alianza 738) y Darío Pérez (Cabildo 1813) respectivamente

---

<sup>22</sup> El autor se refiere aquí a la influencia de la televisión en la sociedad moderna y las consecuencias que se derivan de la supremacía de la imagen sobre la palabra escrita.

<sup>23</sup> Burgueño falleció en 1998, ocupando su cargo Camilo Tortorella.

<sup>24</sup> Fuente: base de datos FCS.

que reúnen la mayoría de los votos así como la representación partidaria, mientras que hay un debilitado peso de los sectores fuertes a nivel nacional en este departamento (MPP y PS).

En un final de “bandera verde” el Frente Amplio consiguió un ajustado triunfo sobre el Partido Nacional por poco más de mil votos, convirtiéndose De los Santos en el primer intendente de izquierda en la historia de Maldonado ganando la interna (por 3.500 votos) a Darío Pérez quien había sido candidato único por el partido en la elección departamental anterior y se vislumbraba como el gran rival de Antía en esta contienda.

#### **4. La aparición de una nueva figura política local. ¿Quién es Oscar De los Santos?.**

Todas las opiniones recabadas para este trabajo dan cuenta de que De los Santos no era uno de los candidatos más reconocidos popularmente a nivel local previo a ser electo como Intendente. Sin embargo, sus antecedentes como militante social y político en la esfera departamental se remontan varios años atrás.

Óscar Joe De los Santos Píriz apodado “el Flaco”, nació el 17 de febrero de 1962 en la ciudad de Pan de Azúcar. De padres separados, vivió con su madre y hermana menor en la localidad de Pueblo Gerona<sup>25</sup> hasta sus 16 años, edad en la cual se mudó a la ciudad de Maldonado para comenzar a desempeñarse laboralmente en el oficio de pintor de obras.

A principio de los años ochenta comenzó su militancia trabajando en la comisión del barrio Maldonado Nuevo que se movilizaba con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del lugar.

En 1982 se vincula al SUNCA<sup>26</sup> participando en lo que a nivel nacional se llamó la Concertación Nacional Programática. En 1984 fue designado por los compañeros pintores como delegado de obra en “Malecón 4” donde al poco tiempo fue enviado al seguro de paro y luego despedido al hacer el primer reclamo a la empresa. Este episodio lo llevó a militar más activamente en el SUNCA, siendo a los 22 años nombrado Secretario General de Maldonado y posteriormente designado como vicepresidente nacional, al mismo tiempo en que se integró al Partido Comunista (PCU) donde participó en el Comité departamental (1985) y fue posteriormente electo como Primer Secretario General departamental (1989).

---

<sup>25</sup> Pueblo Gerona es una localidad que se encuentra ubicado en el km 110 de la ruta interbalnearia, cerca de Pan de Azúcar.

<sup>26</sup> SUNCA: Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos.

En las elecciones de ese año apareció en las dos listas departamentales del PCU, por un lado como suplente del primer diputado (Ramón Guadalupe) y por otra parte como también suplente del primer edil (Daniel Esquibel), ambos electos en sus cargos. Durante la legislatura 1990-1995, De los Santos se desempeñó en diferentes oportunidades en ambos campos.

Para las elecciones nacionales de 1994, debido a la reestructura ideológica-partidaria del PCU y al igual que varios miembros de la corriente reformista del partido, De los Santos se integró a la Confluencia Frenteamplista (CONFA)<sup>27</sup> sector por el cual se presenta como primer candidato a edil y también diputado, no resultando electo en ninguno de los dos casos.

El espacio integrado por De los Santos se encontró debilitado en representación, y la forma de influir en el partido -como el propio intendente lo recuerda<sup>28</sup>- fue haciéndose visibles a partir de la movilización llevada adelante por el SUNCA y otros actores sindicales de peso departamental, con motivo de la campaña contra la privatización del agua impulsada por el gobierno de Sanguinetti y la apuesta al trabajo de los delegados de bases y representantes de CONFA en el Plenario Nacional del FA.

En 1999 se creó la Alianza Progresista (738) que nucleó a miembros de CONFA, Corriente 78<sup>29</sup> y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). De los Santos se presentó como primer candidato a diputado donde por pocos votos no logró la banca que finalmente obtuvo Cabildo, sector al cual le correspondieron los dos representantes frenteamplistas<sup>30</sup>.

En las elecciones departamentales del 2000, De los Santos es electo edil de la Alianza Progresista, el sector más votado del Frente Amplio en Maldonado que obtuvo tres representantes en la Junta Departamental. Durante este periodo De los Santos recuerda que: *“el sector logró consolidar durante ese período una estructura departamental muy fuerte ideando y desarrollando una serie de políticas, talleres y eventos”* (2010:82).

---

<sup>27</sup> Este sector fue creado en 1994 por ex-dirigentes del PCU reconocidos como Marcos Carámbula y Jaime Pérez, entre otros.

<sup>28</sup> En Legnani, Raúl. “El flaco, pintando sueños” (2010), pp 80.

<sup>29</sup> Espacio conformado por el ex-intendente blanco Rodolfo Nin Novoa, posteriormente vicepresidente de la República por el Frente Amplio acompañando a Tabaré Vázquez.

<sup>30</sup> La lista de Pérez (567) obtuvo 11378 votos sobre 5185 de Alianza (738) y ganó también la segunda banca.



En las elecciones nacionales 2004 luego de los intentos fallidos, resulta electo como diputado por Alianza 738, sector que le quitó en la ocasión el segundo representante frenteamplista departamental al grupo de Pérez (Cabildo).

En las departamentales 2005, el Frente Amplio presentó por primera vez (desde la introducción de los cambios electorales de 1997) candidaturas múltiples, siendo uno de los tres candidatos a la Intendencia y resultando a la postre ganador de la contienda.

#### **4.1 La construcción del liderazgo de De los Santos rumbo a la Intendencia.**

Para introducirnos en el análisis de la construcción del liderazgo de De los Santos debemos comenzar por considerar algunos hechos importantes de la campaña electoral que determinaron en cierta medida el contexto político y socioeconómico con el cual el Intendente se encontraría de cara al primer periodo al frente del gobierno.

Un primer elemento que vale la pena subrayar es que De los Santos comenzó su carrera hacia la Intendencia desde abajo. Su figura recién cobró visibilidad durante la campaña de octubre 2004, pero meses antes del inicio de la misma las posibilidades de que fuera electo eventual Intendente parecían remotas<sup>31</sup>.

Luego de ser electo diputado, su imagen comenzó a tomar notoriedad convirtiéndose en el segundo candidato natural del Frente Amplio en la carrera por la Intendencia detrás de Darío Pérez, quien a priori contaba con las mejores chances, teniendo en cuenta que ya había sido candidato único en el 2000, venía siendo electo diputado desde 1994 de forma consecutiva y contaba con el apoyo de la mayoría de los sectores del Frente Amplio. La candidatura de De los Santos solo tenía apoyo de su sector (Alianza 738), de la agrupación local “Amanecer frenteamplista” liderada por el dirigente Enrique Pérez Morad, Asamblea Uruguay (AU) y algunos otros grupos de menor peso. Mientras tanto, Ricardo Alcorta<sup>32</sup> el tercer candidato frenteamplista en la contienda, era apoyado solamente por el Nuevo Espacio. La presencia de esta tercer candidatura resultaría clave para el primer triunfo

---

<sup>31</sup> Una encuesta contratada por el comando de campaña de De los Santos en mayo 2004 señalaba a la pregunta “¿Quién cree será el próximo Intendente de Maldonado?” un 29% de las preferencias a Pérez, 20% Antía y De los Santos solamente con un 1%.

<sup>32</sup> Ex dirigente del Partido Nacional, secretario general municipal durante la gestión burgueñista y candidato a Intendente en el 2000 para ese partido, ocasión en la cual sus votos fueron también determinantes para la victoria nacionalista.

frenteamplista en 2005, ya que esos votos le permitieron lograr la diferencia que determinó la victoria sobre el segundo partido más votado (PN).

Otro hecho importante fue el que se suscitó en el tramo final de la campaña con el comienzo de un largo y tenso relacionamiento interno, generado por el discurso agresivo de Darío Pérez hacia De los Santos. Hay quienes interpretan una estrategia de Pérez de apuntar todos sus dardos a quien sería en definitiva el contrincante en la pugna, ya que las últimas encuestas previas a la elección señalaban al Frente Amplio como ganador de la misma<sup>33</sup>.

Un tercer elemento importante (particularmente en el caso de De los Santos) era la posibilidad de gobernar un departamento signado por fuertes intereses de los sectores sociales más altos y grandes empresarios (entre los cuales se destaca fuerte presencia de ciudadanos argentinos) teniendo en cuenta su pasado como dirigente sindical y militante comunista.

Estos tres elementos señalados significaron los primeros grandes escollos a sortear por De los Santos y su equipo, quienes concretarían una campaña exitosa que permitiría superarlos.

Frente al primer factor (desconocimiento del candidato) se logró presentar a De los Santos como una figura novedosa en el ambiente político local, logrando así aumentar su popularidad y pasando en poco meses a ser percibido casi con las mismas chances de ser electo que Pérez o Antía<sup>34</sup>.

Entre las estrategias para resaltar la figura de De los Santos, Eduardo Corletto<sup>35</sup> recuerda: *“nosotros vimos que había que tratar de que la gente viera que De los Santos podría gobernar; pese a lo que decían las primeras encuestas nosotros estábamos convencidos de que podíamos pelear por la intendencia, más teniendo en cuenta el resultado 2004 donde el sector de Darío Pérez había ganado por pocos votos.”*

---

<sup>33</sup> Una encuesta de Equipos publicada el 05/04/2005 en La República, preveía el triunfo del FA con 46% de los votos, seguido por el PN con 33% y el PC 4%.

<sup>34</sup> En febrero 2005 a la pregunta “¿Quién cree será el próximo Intendente de Maldonado” las preferencias indicaban: 27% Pérez, 25% Antía y 20% De los Santos. (Fuente: Corletto)

<sup>35</sup> **Eduardo Corletto** (58 años, empresario) fue asesor de campaña de De los Santos en las elecciones 2004-2005 y luego Secretario personal del Intendente hasta mediados del año 2007, cuando renunció por motivos personales.

Un punto novedoso en el perfil del candidato era su condición de obrero, oficio en el cual se desempeñó incluso hasta los últimos días de campaña a la Intendencia y que en gran medida le permitió reclutar el voto de los sectores sociales bajos, lo que no es menor en un departamento donde los últimos años ha habido un incremento importante del sector de la construcción.

El sociólogo Agustín Canzani<sup>36</sup> destaca el hecho realizando una comparación entre las candidaturas de De los Santos y Pérez: *“Operó bastante un cierto reclutamiento social del voto. De los Santos reclutaba mejor en los sectores sociales más bajos a diferencia de Darío quien ha sido muy valorado por su trabajo como médico, aunque es una figura más vinculada a la clase media”*.

Canzani encuentra también una diferencia relevante en cuanto a las propuestas de ambos candidatos: *“Por un lado había un perfil de Darío que era “clásico” en el posicionamiento que tenían muchos diputados o líderes locales de izquierda. Por ejemplo, mi recuerdo es que en la campaña departamental 2000 se enfocaba mucho en temas rurales que en Maldonado no es un eje demasiado trascendente. El Flaco en la campaña 2004-2005 empieza a abrir una agenda local diferente cuestionando modelo de privatización de servicios, la posibilidad de generar más valor al turismo, la discusión sobre modelos de construcción, la gestión inmobiliaria en Punta del Este, etc. y creo que mirándolo a cierta distancia eso fue un cambio. De los Santos se transformó así en la otra figura de referencia del Frente a nivel local en un panorama muy marcado por la presencia de Pérez que había construido una estructura y liderazgo fuerte.”*

Ante los constantes ataques de Darío Pérez en el tramo final de la campaña, algunos de los entrevistados para este trabajo han opinado que ello hizo peligrar el primer triunfo frenteamplista en el departamento. De hecho, si se observan los números finales de la elección y se comparan con lo que marcaban las últimas encuestas de opinión pública previas a la misma, fue muy acotado el margen a favor de la izquierda. La tensión generada entre los candidatos frenteamplistas podría explicar en gran medida ese resultado.

Uno de los episodios más simbólicos y recordados en este aspecto, fue el discurso de Pérez en su acto de cierre donde: *“Ante miles de personas y con la FM de mayor audiencia*

---

<sup>36</sup> **Agustín Canzani** (54 años, Sociólogo) ex Director de Consultora Equipos-Mori, docente universitario, asesor presidencial durante la gestión de Tabaré Vázquez, presidente de la Fundación Líber Seregni. Asesor en comunicación e imagen de gestión departamental de Maldonado en el segundo semestre de 2007.

*transmitiendo en vivo tildó a De los Santos de “candidato Buquebus” (en referencia al supuesto apoyo por parte del empresario López Mena a su candidatura) y pidió el voto para su sublema asegurando que él era el único postulante con las manos limpias”<sup>37</sup>.*

De los Santos y su equipo optaron por evitar el enfrentamiento público con Pérez y apuntaron fuertemente a focalizarse en propuestas que confrontaran solamente al Partido Nacional (en particular con el candidato incumbent Antía) en lo que sería uno de los ejes claves del discurso en campaña y posteriormente durante los primeros años de gestión.

Corletto señaló para este trabajo el objetivo estratégico de impulsar una campaña con claro énfasis en el debate entre dos modelos de gestión: *“nuestra campaña fue muy prolija, sin agravios, muy unitaria y muy frenteamplista. Queríamos evitar hablar de Darío Pérez y sí hablar de proyectos haciendo eje en proponer como ganarle a los blancos, en particular a Antía.”*

En ese marco, el exsecretario personal del Intendente recuerda como hecho importante planteado (y finalmente concretado) la realización de un debate entre De los Santos y Antía: *“era uno de los objetivos casi de comienzo de campaña, un debate final que nosotros preparamos pensando en desencajar a Antía, poniendo sobre la mesa cantidad de cosas que fueron desastrosas de su gobierno como hechos de corrupción, y creo que lo logramos.”*

De los Santos salió bien parado en ese debate y hay quienes mantienen que ello fue un elemento clave para levantar la imagen del candidato que se transformó así en la figura de oposición más firme en el marco del contexto plebiscitario y la consecuente competencia bipolar (a favor o en contra de la gestión) que adquiere la competencia electoral cuando participa el titular del cargo que busca la reelección (Cardarello 2005).

Al fin y al cabo, la estrategia de evitar responder los ataques de Pérez y encauzar el discurso entre dos modelos resultó positiva para De los Santos. Darío Pérez quedó fuera de la pugna bipolar en una postura ofensiva que finalmente fue capitalizada por el candidato vencedor, a quien muchos de los potenciales electores de Pérez terminaron votando.

Por último, en relación al tercer factor mencionado sobre el pasado sindical y comunista de De los Santos, la campaña puso especial hincapié en mostrar al candidato

---

<sup>37</sup> Ver Semanario *Brecha*, pp 5, edición del 13/05/2005.

como alguien abierto al diálogo, concretando a su vez una serie de encuentros con referentes políticos y diversos medios de prensa en Argentina.

Corletto recuerda aquí: *“El plan fue mostrar a De los Santos como alguien dialoguista y capaz de gobernar; en ese sentido uno de los primeros eventos que organizamos fue en un hotel de Punta del Este, donde presentamos su candidatura rodeados de empresarios de todos los sectores. Además, viajamos a Buenos Aires para entrevistarnos con autoridades y con la prensa de allá, amplificamos mucho esos viajes. Así nos reunimos con Felipe Solá<sup>38</sup>, con Daniel Scioli<sup>39</sup>, estuvimos con varios medios de allá (Clarín, La Nación) queríamos mostrar que estaba “mano a mano” proponiendo y dialogando.”*

En definitiva, el aumento en la popularidad de su imagen, el haber sido el candidato que marcó la agenda política durante la campaña, y el lograr tranquilizar mediante un discurso abierto a los sectores sociales más altos, fueron estrategias que le permitieron a De los Santos ganar la elección. Podemos afirmar de esta manera, que ya antes de estar al frente de la Intendencia logró hacer uso exitoso del recurso subjetivo clave sobre el cual construiría y fortalecería luego (durante la gestión) su liderazgo: la formulación de una estrategia discursiva exitosa.

#### **4.2 Los recursos durante la gestión 2005-2010.**

El Frente Amplio accede al gobierno departamental en un contexto en teoría positivo: contando con mayoría absoluta en la Junta Departamental, con un clima a favor producto del efecto “luna de miel”<sup>40</sup> y una situación económica positiva a nivel general nacional.

Sin embargo, algunos hechos desencadenados al inicio de su gestión debilitarían la imagen del Intendente sobre todo durante los primeros tres años: la compleja relación interna que generó problemas de gobernabilidad, el duro enfrentamiento con la oposición (con varios cruces y denuncias de corrupción de por medio), la dificultad del equipo de

---

<sup>38</sup> Gobernador de Buenos Aires entre 2002-2007.

<sup>39</sup> Vicepresidente de la República Argentina entre 2003-2007.

<sup>40</sup> Shugart y Carey (1992) denominan así al fenómeno que se da cuando se celebran elecciones municipales o legislativas dentro del período en el cual el partido en el gobierno nacional crece o al menos sostiene su nivel de votación.

gobierno de llevar adelante y mecanizar las funciones básicas de la administración; y finalmente, la consecuente desaprobación a la gestión por parte de la ciudadanía.

En primer lugar, De los Santos accedió al gobierno de Maldonado contando con la mayoría legislativa de su partido en la Junta Departamental (recurso objetivo), mediante régimen de Mayoría Automática (MA)<sup>41</sup> con 16 de los 31 ediles. No obstante, tras las heridas abiertas durante la campaña, el panorama se visualizaba complejo hacia la interna del gobierno, más teniendo en cuenta la pareja participación electoral y eventual representación legislativa de los sectores que apoyaron a De los Santos y Pérez. El Intendente contaba con ocho curules, mientras que siete pertenecían a grupos que acompañaron a Pérez y uno restante a la candidatura de Alcorta.

La conformación del primer gabinete (recurso subjetivo) excluyente y mayoritario sería nuevo motivo de rispidez entre los dos grandes sectores. Seis de los directores nombrados pertenecían al sector del Intendente (AP-738), dos cargos para el sector aliado (AF-1305), uno para Asamblea Uruguay (AU-2121), uno para el Partido Socialista (PS-90), y la Dirección de Cultura fue asignada a un independiente.

Lo cierto es que la capacidad de disciplinamiento del partido es clave para lograr una gobernabilidad estable y en este aspecto a De los Santos se le hizo complicado acordar la votación de diversos proyectos que encontraron fuerte oposición dentro del propio Frente Amplio.

---

<sup>41</sup> Este sistema se aplica sólo para elecciones sub-nacionales en el Uruguay. Supone que el partido ganador obtenga de forma asegurada la mayoría absoluta, repartiéndose el resto de las bancas por sistema de Representación Proporcional (RP) entre los partidos y al interior de los mismos. Si por RP el partido ganador sobre pasa la mayoría absoluta (16) se le siguen otorgando ediles.

**Tabla 2. Gabinete Inicial 2005**

Cargo	Nombre	Partido	Fracción
<b>Secretaría General</b>	Enrique Pérez Morad	FA	AF-1305
<b>Director General Hacienda</b>	Mauro Mendiburu	FA	AP-738
<b>Director General Administración</b>	Roberto Pérez	FA	AP-738
<b>Director General Cultura</b>	Eduardo Pérez	FA	Independiente
<b>Director General Deportes</b>	Raúl Araújo	FA	AP-738
<b>Director General Tránsito</b>	Alvaro Luzardo	FA	AU-2121
<b>Director General Turismo</b>	Horacio Díaz	FA	AP-738
<b>Director General Integración y desarrollo social</b>	Gustavo Salaberry	FA	AP-738
<b>Director General Obras</b>	Rafael Meilán	FA	PS-90
<b>Director General Planeamiento urbano y ordenamiento territorial</b>	Julio Riella	FA	AP-738
<b>Director General Higiene y protección ambiental</b>	Mary Araújo	FA	AF-1305

Fuente: Koolhaas y Rodríguez (2005)

El conflicto interno debilitó rápidamente la imagen del gobierno y de su Intendente llevando incluso la preocupación a la dirigencia nacional del Frente Amplio, que convocó a ambas partes con presencia del presidente de la fuerza política (Jorge Brovetto) y figuras relevantes del gobierno nacional de ese entonces, como el Vicepresidente de la República en ejercicio (Rodolfo Nin Novoa) y el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (José Mujica).

Sin embargo, la solución no surgió como consecuencia de dichos encuentros, sino por la propia voluntad y acción de los dos líderes departamentales, quienes lograron realizar acuerdos que pusieron fin al enfrentamiento, en una nueva señal del fuerte peso de los grupos locales y poca relevancia de la dirigencia nacional frenteamplista en Maldonado.

Víctor Hugo Castro<sup>42</sup> destaca entre una serie de acuerdos políticos logrados: *“la gran solución llegó en 2008 cuando Darío y el Flaco acuerdan las tres últimas presidencias de la Junta Departamental, es decir se dividen los dos años en tres períodos de ocho meses y así se saldó el problema interno. El FA cambia la tesitura manteniendo las cuestiones internas por debajo, sin perder la lucha interna pero separada de la gestión porque después de lo que había sucedido si juntabas al Flaco con Darío, marchabas.”*

El segundo factor adverso durante los primeros años de gestión tuvo que ver con la fuerte campaña opositora del Partido Nacional a través de sus principales figuras locales, ambos candidatos a Intendentes en 2005 (Enrique Antía y Federico Casaretto).

Los cuestionamientos comenzaron al inicio mismo del periodo ante los problemas de gobernabilidad generados por la conflictiva interna frenteamplista. Paralelamente, el fuerte temporal desatado en agosto 2005<sup>43</sup> despertó una nueva ola de críticas, sobre todo referidas a la demora en las obras de reconstrucción del departamento. Corletto al respecto señaló la incidencia en la gestión de este imprevisto: *“El temporal nos golpeó porque nos sacó de eje durante varios meses, especialmente teníamos planificado el lanzamiento de la temporada turística y nos mató. Fue un imprevisto muy sentido.”*

Poco tiempo después la ofensiva nacionalista se dio en el marco de diversas denuncias de corrupción realizadas contra la Intendencia, particularmente por el “Caso Satenil”<sup>44</sup> que llegó a ocupar titulares en importantes medios de prensa de alcance nacional y que también levantó cuestionamientos desde sectores que apoyaban a Darío Pérez.

Como consecuencia de dichas denuncias, el propio De los Santos acusó a su vez a Antía ante la justicia por enriquecimiento ilícito durante su gobierno y así durante varios

---

<sup>42</sup> Víctor Hugo Castro (44 años, periodista). Fue edil por Alianza 738 y jefe de bancada frenteamplista en la Junta departamental durante la primera gestión De los Santos. Actualmente es funcionario del Área de descentralización de la Intendencia.

<sup>43</sup> Se trató de un violento temporal de lluvia y vientos de hasta 160 km/h ocurrido el 24 de agosto de 2005, que dejó tres muertos y ocasionó millonarios daños materiales.

<sup>44</sup> El “caso Satenil” se denominó al acuerdo firmado directamente (sin realizar llamado a licitación) por la Intendencia de Maldonado y la empresa que llevaba ese nombre. Este convenio fue denunciado a la justicia por los dirigentes nacionalistas Rodrigo Blas, Magdalena Zumarán y Martín Laventure por entender que se trató de un hecho ilícito donde la empresa se vería beneficiada. El caso tuvo fuerte repercusión pública y mediática durante varios meses llegando incluso a tratarse en el Parlamento un eventual juicio político al Intendente, lo cual finalmente no sucedió porque no alcanzaron los votos para ello.



meses se cruzaron varias denuncias en la misma línea entre dirigentes frenteamplistas y blancos.

Sin embargo, ante la falta de pruebas y finalmente la resolución de la justicia de archivar el caso Satenil<sup>45</sup>, el Partido Nacional quedó debilitado en su credibilidad, lo cual es recordado por Canzani: *“La postura en el equipo de De los Santos era que ese mecanismo (de la oposición) no se sostendría por mucho tiempo e incluso se estaba haciendo en mal momento ya que fue mucho antes de la elección siguiente. El tono agresivo de Casaretto no habría de salirle bien, mientras que Antía salió muy mal parado por el tema de las denuncias.”*

Castro señala en una línea similar: *“Los blancos se quedaron sin discurso, llenaron de denuncias judiciales la gestión y cuando resultó que no tenían nada perdieron credibilidad que ya no tenían en la campaña y así empezaron a pelearse entre ellos.”*

Al constante clima de enfrentamientos, otro de los obstáculos que el nuevo equipo de gobierno encontró durante los primeros años, fue la dificultad en relación a la ejecución de las tareas clásicas municipales conocidas como “el abc” de la Intendencia<sup>46</sup>. Corletto en este plano, recuerda: *“Nos costó muchísimo el manejo administrativo de la Intendencia, en particular todo lo que tenía que ver con las licitaciones, que era un proceso muy lento. En cuanto al ABC de la Intendencia recuerdo un día, a los cinco o seis meses de gestión, yo le decía al Flaco para tratar de resolverlas y él me decía “que no quería estar sólo para cambiar lamparitas”, que tenía un plan estratégico; sin embargo eso luego con el tiempo se iría entendiendo.”*<sup>47</sup>

Fueron tiempos en los que dentro del equipo de gobierno, recuerda Corletto: *“Comenzó a pensarse que en lo que se refería específicamente a la comunicación estábamos fallando, por lo que en ese sentido tomamos algunas acciones apostando a cambiar el rumbo de la difusión e imagen de la gestión.”*

---

<sup>45</sup> “Jueza archivó el expediente de Satenil S.A” (30/08/2010) disponible en: <http://www.fmgente.com.uy/noticias/jueza-archiv-expediente-satenil-10595.html>

<sup>46</sup> Se le denomina así en referencia a los tres factores considerados claves de la gestión municipal: Alumbrado, Basura, Calles.

<sup>47</sup> El propio De los Santos reconoció años después en una entrevista “haber cometido el error de pensar sólo en política sociales y pensar que el abc no estaba al mismo nivel”. (Semnario Voces, edición del 15/04/10)

El fuerte efecto de personalización de los ejecutivos subnacionales puede conllevar a la debilidad de la imagen de quien esté al frente del gobierno, como sucedió en este caso durante los primeros años de gestión. Canzani plantea al respecto: *“Durante la intendencia claramente hay dos niveles. Cuando trabajás con un gobierno departamental en todos los casos hay un componente personal. Yo te diría que hasta es más personalizable que trabajar para el gobierno nacional porque en ese caso, los ministros tienen notoriedad y se ven como responsables personales de ciertas áreas. En el caso de las intendencias, vos no tenés lo mismo respecto a las personas que dirigen los departamentos y la persona que encabeza el ejecutivo departamental tiene un nivel de notoriedad difícilmente comparable con los integrantes de su gabinete. Yo noté que en su momento había que trabajar en la defensa de la gestión y la aparición del intendente debía darse solo en algunos temas puntuales ya que en algunos casos había hasta cierta sobre-exposición, cuestiones que generaban vulnerabilidad en su imagen pública aunque también era cierto que buena parte de las iniciativas no obtenían los votos en la Junta para su aprobación. Este fenómeno cuando se da, supone problemas serios en la imagen de un gobierno departamental.”*

La suma de las problemáticas mencionadas llevaría a una alta desaprobación por parte de la ciudadanía, al punto que se llegó a pronosticar a fines de 2008 un posible retorno del Partido Nacional en la elección siguiente en caso de que la gestión De los Santos no lograra revertir la situación (Bottinelli 2010).

Precisamente, uno de los factores que permitieron al gobierno de De los Santos comenzar a revertir la situación general adversa fue el haber logrado atender con éxito las cuestiones clásicas de la gestión, lo que generó efectos positivos en la imagen del Intendente y su gobierno. Canzani señala en tal sentido: *“Fue un cambio muy pragmático en el último año y medio del gobierno. Las tareas del ABC terminaron muy bien, incluso si uno mira los datos presupuestales terminan negativos pero sin embargo se refuerza de ésta forma que la imagen de que la intendencia está funcionando y claramente hay un mérito personal de “me pongo al frente y doy la batalla”, en la opinión pública esas cosas tienen también impacto.”*

A su vez, otra estrategia que resultó fundamental fue el comienzo de la realización de una campaña de difusión e información sobre la gestión departamental a través de la

presentación y publicación de balances y rendiciones de cuenta a la ciudadanía<sup>48</sup> que sirvieron para respaldar la sensación de un gobierno “en acción”.

Otro de los recursos objetivos que De los Santos utilizó en momentos complicados de su gestión, fue el apoyo a nivel institucional del gobierno nacional. Esto es, el haber logrado sumar respaldo a través de los Ministerios encabezados por dirigentes de su sector político tales como Turismo y Transporte y Obras Públicas<sup>49</sup>, generando alianzas con la Intendencia para desarrollar obras y ejecutar planes para el departamento, lo que permitió un nuevo espaldarazo para revertir el cambio de imagen de la gestión.

Ante todos los problemas mencionados que debilitaron la gestión, una vez más la estrategia discursiva (recurso subjetivo), fue la gran clave para sortear las situaciones adversas y para que De los Santos en definitiva haya ido construyendo su liderazgo político.

Pues bien, hemos desarrollado algunos de los momentos y factores más determinantes antes y durante la gestión de De los Santos. A partir de ahora nos enfocaremos en analizar este recurso subjetivo clave donde encontramos tres ejes básicos.

En primer lugar, la imposición exitosa en el imaginario colectivo de la idea de un debate entre dos modelos de gestión (FA vs PN), donde la transparencia se transformó en el gran “caballo de batalla” del Intendente, no solo en las palabras sino también en los hechos. Entre las primeras acciones del gobierno departamental se llevó a cabo una importante reestructura del aparato municipal y un reordenamiento financiero que daban clara muestra de un cambio de rumbo diferente al gobierno anterior en cuanto al manejo administrativo<sup>50</sup>.

En segundo lugar, otra de las claves del discurso de De los Santos tiene que ver con el contenido social, incluyendo una importante alusión a la participación ciudadana y los planes estratégicos a largo plazo en el marco del proyecto político departamental del partido,

---

<sup>48</sup> Se trata de una publicación de un documento que se realiza anualmente y es presentada en conferencias abiertas por el propio Intendente. Se distribuye gratuitamente a la población o se puede acceder a través del sitio web de la Intendencia en <http://www.maldonado.gub.uy/?p=d9d4f495e875a2e075a1a4a6e1b9770f>

<sup>49</sup> En este marco Corletto destaca el apoyo de Héctor Lescano y Víctor Rossi, ministros de Turismo y Transporte respectivamente.

<sup>50</sup> El gobierno de Antía fue duramente criticado por dirigentes frenteamplistas e incluso del propio Partido Nacional (como el edil herrerista Alfredo Lara) por el aspecto clientelístico, la falta de transparencia y el mal manejo de los recursos financieros.

donde sobresalen conceptos tales como inversión, construcción, proceso, vivienda, entre otros.

Por último, la estrategia discursiva presenta también un fuerte componente ideológico, con invocaciones constantes a los lineamientos históricos del Frente Amplio y referencias a sus líderes más simbólicos, desde Seregni hasta el actual presidente Mujica.

Una observación en relación a los discursos de De los Santos es la invocación a los diferentes ejes temáticos según el contexto histórico. En tal sentido, encontramos tres grandes momentos: en primer lugar durante la campaña electoral departamental enfocado a la idea del debate entre dos modelos, con una base ideológica marcada y ligada en este caso al triunfo nacional de octubre 2004. En segundo lugar, ya al frente de la Intendencia y teniendo en cuenta los primeros complejos años de gestión, el discurso de De los Santos apuntó más al plano programático departamental con fuerte énfasis en lo social. Mientras que encontramos un tercer momento (en el cual se revierte con éxito la imagen del Intendente y su gestión), donde el eje programático departamental siguió apareciendo aunque se vislumbra desde aquí una creciente referencia autocrítica al funcionamiento partidario del Frente Amplio.

En los cuadros siguientes se resumen algunas referencias claves según los momentos ya señalados. Se puede observar en el caso de sus discursos y presentaciones públicas ante los ciudadanos de Maldonado, la apelación ligada en mayor grado a lo programático departamental. Mientras que algunos años después, ya con una imagen positiva de su figura y gestión en un departamento de gran relevancia, emerge en medios de alcance nacional y es entonces que aparecen conceptos más vinculados al Frente Amplio y otros asuntos de la agenda nacional.



*más complicados, los directores responsables de las cosas se escondían. Entonces De los Santos salía dar la cara y eso generaba desgaste en su imagen.”*

En una línea similar, Castro destaca: *“A las críticas se le respondió con propuestas y aparte... cerramos filas. Todo eso responde más que nada al liderazgo de él. Todos le pegaban al flaco, y sin embargo él salía aguantando el garrote, hasta que llegó un punto que no le podían pegar más. Ganó porque no era como decían.”*

Finalmente al ir mejorando su imagen y gestión y en base a la sucesión de episodios favorables para De los Santos (y desfavorables para sus contrincantes), con el correr del tiempo su liderazgo se convierte en el más fuerte a nivel departamental, lo cual es señalado por Canzani: *“La población de alguna manera percibe que Antía, Casaretto y también Darío eligieron a De los Santos para confrontar quedando éste con una imagen de “yo contra todos” que al final lo fortalece”.*

Dentro del eje programático-partidario del discurso, se destaca la visión a largo plazo del Intendente<sup>51</sup>. Canzani señala en este punto: *“Una opinión personal -con todo lo subjetivo que puede tener- el Flaco ha sido un tipo muy valiente. El quiso enfrentar temas que le parecía que tenía que enfrentar. Lo he visto en los peores momentos de su gestión saliendo a los barrios a recorrer y poner la cara y me parece que eso es bien importante. Marcó en gran medida los asuntos clave de la agenda departamental a largo plazo como generar un polo universitario, el puerto de piedras del chileno, la ruta perimetral, el centro de convenciones, los cambios de tipo tributario (que ni siquiera han sido todos éxitos); pero creo que marcó una agenda y ha peleado por eso. Asumió con valentía eso, peleando dentro y fuera de su fuerza política.”*

Respecto al contenido social en sus discursos, parece claro el elemento vinculado a la formación militante y condición social de De los Santos. Castro por ejemplo mantiene aquí: *“El flaco tiene la escuela de su pasado comunista. Él supo pararse ante la nueva realidad, algo que no hizo el Partido. Es una persona con una visión y una formación política de base. No se quedó en las cuestiones fundamentalistas, él tiene cosas del Partido pero tiene cosas que lo separan y así se explica su quiebre. Heredó la forma de organización, la cabeza estratégica, la militancia del partido.”*

---

<sup>51</sup> Ver por ejemplo entrevista al Intendente publicada en edición nro. 1270 de Brecha del 26/03/2010.

En algunos casos los entrevistados comparan el estilo de vida y el carisma de De los Santos con Mujica<sup>52</sup>, destacando la simpleza en sus discursos lo cual sin dudas son pieza clave en la llegada que tienen los mismos en amplios sectores de la población particularmente los más bajos, como ya fue señalado anteriormente. Por otro lado, hechos como el que De los Santos haya donado parte de su sueldo de Intendente a un Fondo para instalar la Universidad de la República en Maldonado, han generado el visto bueno de la población.

En definitiva cuando las soluciones a las problemáticas llegaron, se generó un cambio sustancial en la valoración de la gestión particularmente al final del gobierno. El intendente había asumido con 57% de aprobación, llegó a caer por debajo del 30% en los primeros años para terminar con un pico de 62% de aprobación en la última encuesta previa a las elecciones 2010<sup>53</sup>.

La estrategia discursiva apoyada en un fuerte componente ideológico, social y claro énfasis departamental, acompañado de acciones de gestión en la misma línea permitió a De los Santos continuar generando otros recursos objetivos como (a diferencia de 2005) lograr un mayor apoyo dentro de su partido<sup>54</sup>, obtener respaldo de importantes actores sindicales nacionales<sup>55</sup>, y lograr una mayor adhesión de la ciudadanía en la elección departamental 2010 donde no solo consiguió más del 50% de los votos del partido, sino también fue el candidato más votado entre todos los presentes, superando por casi 5000 votos de diferencia a Antía que en 2005 había sido por amplio margen el más votado.

Cardarello (2006) señalaba que a partir de 2005 la izquierda pasó a depender de los antecedentes de administración departamental teniendo la posibilidad de generar aparatos políticos locales sólidamente enraizados en la vida departamental, lo cual podría aumentar la visibilidad de sus futuros candidatos. Hay ciertos elementos que nos permiten señalar que el liderazgo de De los Santos puede llegar a traspasar dicha frontera y convertirse en una figura

---

<sup>52</sup> Castro y Canzani.

<sup>53</sup> Datos brindados por Consultora local Dígitos.

<sup>54</sup> En la ocasión fueron 11 los sectores que apoyaron su candidatura, entre ellos el PS que anteriormente había respaldado a Pérez.

<sup>55</sup> En abril 2010, diversos referentes del sindicalismo nacional realizaron una declaración de apoyo público a la reelección de De los Santos. Disponible en <http://www.elflaco.com.uy/?p=273>

de proyección nacional, lo cual sería toda una novedad para el Frente Amplio y la historia de la izquierda en general.

Parecen no quedar dudas de que De los Santos se consolidó como líder indiscutible de Alianza 738 a nivel local de la cual ya era desde varios años atrás; en tal sentido no es casualidad que su lista haya sido la más votada (a diferencia de los otros ámbitos) en todas las instancias departamentales (ver Anexo Cuadro 6). Se ha posicionado también como el nuevo referente nacional de ese sector. Lo más importante es que pasó a ser la gran figura del partido a nivel departamental así como de todo el sistema político maldonadense.

A la hora de recordar liderazgos del interior del país que hayan logrado desde su posición de ejecutivos subnacionales una exitosa proyección nacional, no son muchos los ejemplos que podemos encontrar.

En particular e históricamente, la izquierda tuvo durante décadas como base electoral a ciudadanos de la capital de los sectores sociales más movilizadas como estudiantes, sindicalistas y capas medias más educadas (Queirolo, 1999); esto se veía reflejado a la hora de la selección de candidaturas básicamente con esas características.

Recién logró mayor trascendencia en las elecciones departamentales a partir de la elección de 1994 cuando logró una importante votación en las capitales departamentales y comenzó a marcar presencia en todos los circuitos de votación, incluyendo los rurales (Cardarello y Guerrini, 2004).

Un ejemplo que cabe mencionar aquí en realidad es muy particular ya que se trata del ex Intendente de Cerro Largo Rodolfo Nin Novoa, pero pertenecía al Partido Nacional cuando resultó electo<sup>56</sup>. Pasó a integrar el Encuentro Progresista en 1994 siendo desde ese entonces candidato a la Vicepresidencia de la República acompañando a Tabaré Vázquez, cargo que ocupó tras el triunfo en la elección nacional 2004.

Mientras que en otros partidos, desde 1985 a la actualidad se pueden encontrar varios casos. La mayoría de ellos son figuras que dieron el salto a lo nacional debido al éxito de sus gestiones como Intendentes, aunque también puede haber pesado el hecho de que frente al crecimiento incesante de la izquierda en Montevideo durante varias elecciones los

---

<sup>56</sup> Ocupó el cargo de Intendente durante los períodos 1985-1990 y 1990-1995).



intendentes blancos y colorados del interior se percibieran a sí mismos con un creciente y legítimo derecho a opinar en sus partidos (Guerrini, 2000).

Quizás el caso más relevante sea el de Jorge Larrañaga (ex Intendente de Paysandú) que llegó a ser candidato a la Presidencia de la República por el Partido Nacional en dos ocasiones<sup>57</sup>. Otro ejemplo, aunque con menor éxito, fue el del ex Intendente de San José, Juan Chiruchi (PN) quien si bien logró transformarse en líder indiscutible a nivel departamental (al punto de que logró imponer con éxito a su candidato tras haber sido reelecto en dos ocasiones consecutivas y no poder volver a presentarse), no logró proyectarse como figura nacional a pesar de haber sido candidato vicepresidencial junto al Dr. Juan Andrés Ramírez en las elecciones nacionales 1994. Un caso similar ha sido el del actual senador colorado Tabaré Viera, quien fuera electo Intendente de Rivera en dos ocasiones consecutivas, logrando también imponer su candidato y fue luego candidato vicepresidencial acompañando a Guillermo Stirling en las elecciones nacionales 2004.

Cabe mencionar también que son varios los casos de ex Intendentes que ocuparon cargos ejecutivos por ejemplo en ministerios o se convirtieron en legisladores, aunque ninguno tampoco tuvo una proyección nacional de relevancia.

Volviendo a nuestro caso de estudio, anteriormente mencionábamos cambios en la estrategia discursiva de De los Santos según el contexto histórico, encontrando un claro punto de inflexión en su discurso (a partir del segundo semestre 2007) que se condice con un cambio positivo en la valoración de su gestión e imagen. Y unos años después producto de la tensa situación interna frenteamplista generada a raíz de los resultados en las elecciones departamentales 2010<sup>58</sup> donde la figura de De los Santos irrumpió como uno de los pocos referentes en realizar cuestionamientos autocríticos al funcionamiento y la dirigencia nacional del partido<sup>59</sup>, lo que llevó a captar la atención mediática, publicándose diversas entrevistas a su persona particularmente en medios de orientación izquierdista como los semanarios Brecha y Voces.

---

<sup>57</sup> En octubre 2004 fue el representante del PN en la elección nacional, mientras que en 2009 perdió la interna con Lacalle.

<sup>58</sup> Dada por la derrota en cuatro de los departamentos obtenidos en 2005 y el malestar de militantes por la decisión de no habilitar candidaturas múltiples para Montevideo.

<sup>59</sup> Se pueden encontrar varias entrevistas donde el Intendente ha realizado cuestionamientos al funcionamiento del Frente Amplio a nivel partidario.

Otra señal en este aspecto ha sido la creación a mediados de 2012 de un canal *Youtube*<sup>60</sup>, donde semanalmente se publican videos en los cuales De los Santos habla sobre diversos temas de actualidad que van más allá de la esfera departamental.

También han acontecido hechos políticos que permiten pensar en la posibilidad de que en algún momento su liderazgo pueda llegar a traspasar el ámbito departamental, que sugieren la figura de De los Santos como futuro candidato para el Frente Amplio a nivel nacional. En este sentido, podemos mencionar algunas circunstancias en las que algunos dirigentes referentes nacionales (de diversos sectores) han puesto su nombre en el tapete en diferentes circunstancias.

En diciembre 2010 el senador Ernesto Agazzi (MPP) lo propuso como precandidato presidencial<sup>61</sup>. En marzo 2012, previo a las elecciones internas del Frente Amplio celebradas en mayo de ese año, una nueva propuesta surgió desde dirigentes del MPP aunque esta vez refiriéndose a su candidatura para la presidencia del partido<sup>62</sup>.

Unos meses después, el propio Presidente de la República José Mujica se refirió a De los Santos como figura de renovación frenteamplista pensando en las próximas elecciones nacionales<sup>63</sup>. También el nombre del actual Intendente de Maldonado ha resonado en diversas ocasiones para integrar la fórmula como candidato vicepresidencial del Frente Amplio en 2014<sup>64</sup>, lo cual fue planteado en más de una ocasión por el ex Ministro de Turismo, Héctor Lescano<sup>65</sup>.

Consultado para este trabajo, Canzani considera difícil la posibilidad de sobrepasar la esfera departamental, pero destaca como un punto importante el hecho de que referentes nacionales propongan su nombre: *“Lo de la construcción de una proyección nacional es limitado, salvo que tengas un líder referente que te empuje como el caso de Sendic impulsado por Vázquez; que alguien te mencione puede hacer que seas un fenómeno.”*

---

<sup>60</sup> Sitio web gratuito y de libre acceso donde los usuarios pueden publicar y compartir videos.

<sup>61</sup> “Sin autorización”, artículo publicado en La Diaria, pp 2, edición del 24/12/10.

<sup>62</sup> “El MPP no da en la tecla y sigue sin candidato para presidir el FA”, artículo de “El observador”, pp 8, edición del 20/03/12.

<sup>63</sup> La Diaria, pps 2 y 3, edición del 27/09/12.

<sup>64</sup> A partir de febrero 2013, se pueden encontrar diversos artículos al respecto en medios de prensa nacionales.

<sup>65</sup> “Los nombres de la renovación”, en La Diaria, edición del 2/10/12.

Por otro lado, hay otros componentes que permiten pensar en la proyección nacional, como el papel activo que el Intendente de Maldonado ha tenido (sobre todo desde 2010 a la fecha) en ámbitos de discusión orgánica del Frente Amplio como en el Plenario Nacional, y la transformación durante su primer periodo en el referente principal del G-8 grupo que reunía a los ocho intendentes frenteamplistas creado con el objetivo de debatir y reflexionar sobre temas de gestión departamental y de la propia fuerza política.

En las elecciones internas del Frente Amplio celebradas en mayo de 2012, De los Santos fue quien encabezó la lista de su sector (Alianza 738). Sin embargo ello aparece como una limitación ya que es un espacio que está muy debilitado en la actualidad.

A nivel del Frente Líber Seregni (FLS) del que Alianza 738 forma parte, aparecen otros dos elementos que en principio también estarían limitando la posibilidad de su proyección. Por un lado, el gran referente nacional de esta fuerza es el actual vicepresidente de la República, Danilo Astori (uno de los dirigentes más importantes también del Frente Amplio) quien aparece como un eventual fuerte competidor; mientras que hay una limitación ideológica, planteada por Canzani: *“el integrar al FLS lo limita en sus matices en cuanto a su discurso, lo dificulta para lograr establecer un perfil propio a nivel nacional”*.

Por otro lado, ya mencionamos anteriormente las particularidades que Maldonado presenta. Pues bien, ello también supone una nueva limitación para la posible proyección de la figura del Intendente en el sentido de que resulta un departamento complejo de gestionar lo cual dificulta la posibilidad de trabajar paralelamente en la proyección de cualquier otra candidatura. Esto es señalado por Canzani: *“Desde Maldonado la probabilidad de construir un liderazgo nacional es bastante limitada. No quiere decir que nula, pero sí limitada. Eso tiene que ver no solo con las características de los personajes que intenten construir esa figuración sino también con el lugar de donde venís y el espacio que te podés generar en el ámbito nacional. El Flaco tiene perfiles interesantes. Parte de su desafío si quiere pasar a lo nacional es que el ejercicio del gobierno en Maldonado de alguna manera te achica porque tenés que estar gestionando en la diaria. Es un departamento con alto nivel de competencia política interna y de los otros partidos. Es un departamento con complejidad de gestión, con buena capacidad de financiamiento, donde hay gente que se va a sentir ofendida porque es un departamento dinámico, eso te limita para entrar en la agenda nacional. Es un prospect político interesante para el FA pero el salto a lo nacional tiene sus complejidades.”*

Ante las diversas posibilidades manejadas por dirigentes y sectores del Frente Amplio en torno a futuras y posibles candidaturas, De los Santos ha respondido que se encuentra abocado a su gestión como Intendente y no piensa en otra posibilidad. De todas formas, no se ha negado a ninguna propuesta e inclusive en algunas ocasiones ha declarado él mismo la posibilidad de volver a presentarse como candidato a edil<sup>66</sup>. Como ya hemos visto a lo largo del desarrollo de este trabajo, ha utilizado una estrategia discursiva que le ha resultado exitosa, por lo cual es una posibilidad que las incógnitas declaraciones sobre futuras candidaturas se den también en ese marco.

En definitiva, la posibilidad de que su liderazgo se proyecte nacionalmente existe, y algunos hechos ya mencionados así como la propia estrategia discursiva del líder dan cuenta de ello. Aunque el desenlace de los episodios que se vayan suscitando (sobre todo a partir de que De los Santos deje de estar al frente de la Intendencia) responderán afirmativa o negativamente esta cuestión.

La otra gran interrogante que queda planteada es de cara a la elección departamental 2015. La imposibilidad de que De los Santos vuelva a ser candidato y la falta de candidaturas para suplantarlo dentro de su sector ya es un tema que se viene manejando con preocupación desde hace varios meses<sup>67</sup>, que es precisamente una muestra del fuerte liderazgo de la figura del Intendente. Vairo (2008) estudió los patrones de cooperación entre el nivel nacional y departamental encontrando en el caso del Frente Amplio Maldonado que tanto De los Santos como Pérez participan de la competencia en ambos niveles. En este sentido, algunos entrevistados para este trabajo<sup>68</sup> recuerdan la importancia que tuvo la aparición de De los Santos en el tramo final de la campaña octubre 2009, posibilitando así la obtención de la banca a Pablo Pérez, la cual a pocos días de la elección parecía quedar en manos de Cabildo.

Por último, el Frente Amplio estaría dando ventajas si deja de utilizar el DVS que si bien no alcanzan por sí solas para revertir escenarios desfavorables, puede ser un elemento decisivo en departamentos como Maldonado donde la competencia es alta (Cardarello, 2005); además si tenemos en cuenta la posibilidad de una eventual alianza entre blancos y

---

<sup>66</sup>“De los Santos sería edil para actuar como escudo y espada de un tercer gobierno del FA”, publicado el 15/07/13 en sitio web de Maldonado Noticias.

<sup>67</sup> “Un trompo que empieza a girar”, artículo publicado en Brecha el 24/05/2013.

<sup>68</sup> Corletto y Castro.

colorados para la ocasión<sup>69</sup>, la izquierda corre gran riesgo de perder un departamento clave como Maldonado.

---

<sup>69</sup> “Frente opositor se extendería acuerdos a Maldonado, Artigas, Canelones y Salto”, en La República 28/12/12.

## 5. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el surgimiento y consolidación del liderazgo de una figura política a nivel departamental (Oscar De los Santos). Teniendo en cuenta que el liderazgo es muy difícil de medir y definir con precisión -ya que se trata de un concepto socialmente construido- y que nuestro caso trata sobre la figura de un Intendente departamental, sugerimos la hipótesis de que dicho liderazgo se construyó en base al manejo y generación de recursos con los que éstos cuentan, en el marco de un sistema institucional con ejecutivos fuertes, como es el caso de los gobiernos subnacionales en el Uruguay.

Un elemento importante del cual dimos cuenta para desarrollar la investigación, es remarcar las nuevas funciones ejecutivas que asumieron los Intendentes en nuestro país a partir del retorno a la democracia en 1985, que se fueron amplificando a raíz de los cambios implementados por la reforma constitucional de 1997, y entre otras cosas permitieron un mayor efecto de personalización en sus figuras.

Por otro lado hemos hecho referencia a las particularidades que presenta Maldonado (departamento al que corresponde el liderazgo estudiado) que lo convierten en clave a la hora de la competencia electoral: cantidad de habitantes, dinamismo, alta competencia partidaria, interés que suscita en medios de alcance nacional.

En este marco, hemos analizado el liderazgo de De los Santos presentando algunos hechos puntuales suscitados (antes y durante su primera gestión) al frente del gobierno departamental, que resultaron determinantes para la construcción y consolidación de su figura, encontrando que el recurso (subjetivo) clave ha sido una estrategia discursiva exitosa.

Haciendo uso óptimo de esa estrategia, De los Santos logró afrontar el complejo panorama iniciado ya en la campaña hacia la elección y durante los primeros años de gestión, logrando así generar nuevos recursos de cara a la elección 2010, tales como un mayor apoyo dentro del partido y mayor adhesión de la ciudadanía, llegando de esa manera a consolidarse como el líder político más importante del departamento.

Resulta difícil categorizar de manera única el estilo de liderazgo estudiado, sin embargo tras analizar la evidencia empírica disponible (entrevistas a informantes calificados, relevamiento de prensa local y nacional, resultados electorales) podemos destacar en términos *weberianos*, que predomina un estilo racional-legal donde aparece fuerte hincapié en el programa de gobierno, el partido político y la participación social.

Encontramos también en nuestro caso de estudio un importante contenido crítico al estilo caudillista, históricamente característico en el Uruguay, y muy presente sobre todo en departamentos del interior del país.

Otra de las conclusiones a la cual llegamos, tiene que ver con la base social del discurso de De los Santos. El pasado obrero y de militante social ha determinado en gran medida su estilo campechano que se ve reflejado en el apoyo que ha ido sumando, sobre todo en los sectores sociales más bajos. Sin embargo, en Maldonado existen intereses de sectores muy altos y clase empresarial con los cuales el Intendente también ha sabido acordar, destacando allí el discurso conciliatorio como clave.

Con todos estos puntos en cuenta, si bien no podemos establecer una regla general de comportamiento, sí llegamos a constatar que la hipótesis planteada efectivamente se cumple para el caso de estudio.

Una de las particularidades señaladas al comienzo de este trabajo, tiene que ver con el hecho inédito y novedoso de que a partir de las elecciones departamentales de 2005, la izquierda cuenta con Intendentes gobernando departamentos en el interior del país, lo cual permite la posibilidad de generar y proyectar (o no) liderazgos a nivel nacional. Respecto a que De los Santos trascienda el ámbito departamental, no llegamos a afirmar que esto se cumpla. Sin embargo, hemos descripto algunos factores y hechos suscitados sobre todo a partir del momento en el cual la gestión de De los Santos logró revertir su imagen favorablemente, que dejan abierta esa posibilidad.

De los Santos irrumpió como una figura novedosa primero en la escena política departamental y unos años después - ya como Intendente- se transformó en posible carta de renovación para el Frente Amplio, no solo por una gestión exitosa en uno de los departamentos más importantes, sino también por la aparición de un discurso propio autocrítico de su partido y enfocado más allá de la esfera departamental, lo que lo ha posicionado como uno de los dirigentes referentes en esa línea.

De todas maneras, la respuesta definitiva a la posible proyección nacional de esta figura, comenzaremos recién a conocerla cuando la segunda gestión de De los Santos llegue a su fin, momento en el cual el Intendente de Maldonado defina el lugar desde donde seguirá ejerciendo su liderazgo, aunque también dependerá de qué estrategias o movimientos puedan (o no) ocurrir dentro del FLS -grupo integrado por el sector de De los Santos (Alianza 738)-

así como en la interna del Frente Amplio donde en estos tiempos desde algunos sectores y dirigentes se está planteando la posibilidad de renovar cuadros políticos.

A través de este estudio de caso, pudimos confirmar que en el contexto institucional de ejecutivos fuertes y aún en momentos o situaciones desfavorables, el liderazgo se puede construir y consolidar siempre y cuando se sepan manejar y generar los recursos con los cuales se cuenta. Por otro lado, demostramos que con pocos o debilitados recursos objetivos, los recursos subjetivos pueden ser fundamentales para sortear situaciones adversas e incluso fortalecer el liderazgo.

Sería interesante realizar análisis similares para el resto de los casos de candidatos incumbent frenteamplistas en la elección departamental 2010, de manera de comparar y determinar (en el caso de los resultados exitosos) si este factor ha sido también la clave en los resultados o fueron otros los factores que incidieron en ellos, mientras que en el caso de los no exitosos analizar desde esta perspectiva metodológica las posibles causas de la derrota.

Finalmente, este trabajo pretende ser un estímulo para la realización de otros estudios interesantes vinculados al tema, como ser comparaciones entre estilos de liderazgos locales poniendo especial atención al fenómeno del caudillismo y teniendo presente el recurso de la estrategia discursiva que en nuestro caso nos ha dado la pauta para señalar la posibilidad de la proyección nacional.



## BIBLIOGRAFIA

Aguirre Bayley, Miguel (2000): *Frente Amplio: la admirable alarma de 1971*. Ediciones La República, Montevideo.

Aristóteles (1969): *La Política*. Espasa Calpe, Col. Austral, Madrid.

Bervejillo, Federico (1993): "El nuevo perfil del intendente: un cambio en curso". En *Cuadernos del Claeh*, 2da serie, N° 67, noviembre 1993, pp 11-18.

Blázquez Vilaplana, Belén (2002): "Liderazgo político y gobernabilidad: cuestiones abiertas, futuro incierto". Paper presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Octubre 2002, Lisboa.

Blondel, Jean (1987): *Political Leadership. Towards a General Analysis*. Sage. Londres.

Bobbio, Norberto (1988): *Diccionario de Política*. 6ta edición. Siglo XXI. México.

Buquet, Daniel.; Chasqueti, Daniel.; Moraes, Juan Andrés (1998): *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* ICP, FCS, UDELAR. Montevideo.

Cardarello, Antonio y Magri, Altair (2010): *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Congreso de Intendentes, ICP, FCS. Montevideo.

Cardarello, Antonio (2001): "Entre la continuidad y la disidencia: perfiles de campaña en Maldonado, Paysandú, Salto y Colonia", en Lournaga, M., *Geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. EBO-ICP, Montevideo.

Cardarello, Antonio (2005). "Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005", en *Las claves del cambio. Ciclo electoral y Nuevo Gobierno. 2004-2005*. Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Cardarello, Antonio (2006): "El Frente Amplio y elección de gobiernos departamentales

2005”. Ponencia presentada en el *1er. Congreso Uruguayo de Ciencia Política*, Montevideo.

Cardarello, Antonio y Magri, Altair (2010): “Elecciones departamentales 2010: Consecuencias imprevistas, resultados esperados.” en Buquet, D. y Johnson N. (coord.), *Del cambio a la continuidad: ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Fin de Siglo, Montevideo.

Cardarello, Antonio y Guerrini, Aldo (2004): “El FA en el Interior: la conquista de la legitimidad política”, en Lanzaro, J. (coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. EBO-ICP, Montevideo.

Cardarello, Antonio (coord.) et al. (2006): *Función y producción legislativa de las Juntas Departamentales 2005-07. Un estudio de tres casos*.

Carey, John y Shugart, Matthew (1992): *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cicerón, Marco Tulio (1992): *Sobre la República. Sobre las leyes*. 2da. Edición. Tecnos, Madrid.

*Constitución de la República Oriental del Uruguay* (1997). Editorial Técnica. Montevideo.

D’Alessandro, Martín (2006): Liderazgo político, en Aznar, L. y De Luca, M. (coord.), *Políticas: Cuestiones y problemas*. Emecé. Buenos Aires.

Delgado Fernández, Santiago (2004): Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis. en *Revista de Psicología política*, año 2004, N° 29, noviembre, pp. 7-29.

Deusdad, Blanca (2003): El concepto de liderazgo político carismático: populismo e identidades, en *Revista Opción*, año 2003, N° 19, agosto, pp. 9-35.

Duverger, Maurice (1957): *Los partidos políticos*. México: Fundación de Cultura Económica.

Elorriaga, Gabriel (1976): *Liderazgo político*. Editorial Sala. Madrid.

Errandonea, Alfredo (1994): *El sistema político uruguayo: análisis de 78 años del sistema político uruguayo*. Ediciones La República, Montevideo.

Fraschini, Mariano (2011): “Liderazgos presidenciales en comparación: los casos de Hugo Chávez y Alvaro Uribe”. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio 2011.

Gardner, John (1993): *On Leadership*. Macmillan, Nueva York.

Goyeneche, Guadalupe (2010): El primer decrecimiento de la izquierda: factores que explican la caída. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales UdelaR*, setiembre 2010. Montevideo.

Guerrini, Aldo (2000): “El peso político de los intendentes del interior: Apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales” en Colección Política Viva, *Elecciones 1999-2000*. EBO-ICP, Montevideo.

Instituto de Ciencia Política (2000): *Elecciones en Uruguay 1999-2000* (varios autores). EBO, Montevideo.

Instituto de Ciencia Política (2004): *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. EBO, Montevideo.

Instituto Nacional de Capacitación Política (2009): *El Arte de gobernar: Liderazgo político y gobernabilidad*. Ministerio del Interior – Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003): “The nationalization of Parties and Party Systems” en *Party Politycs*, Vol. 9, N°2 pp 139-166.

Koolhaas, Martín y Rodríguez, José Raúl (2005): *Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda*.

Lauraga, María Elena (2001): “La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales 1999-2000”, en Lauraga, M., *Geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. EBO-ICP, Montevideo.

Lauriaga, María Elena y Guerrini, Aldo (1994): “Del buen vecino al Intendente emprendedor: El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 7, pp 83-98.

Legnani, Raúl (2010): *El Flaco pintando sueños*. s/n. Montevideo.

Luna, Juan Pablo (2004): *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*. EBO, Montevideo.

Luna, Juan Pablo (2004a): “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicancias de cara a un eventual gobierno progresista”, en Lanzaro, J. (comp). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Luna, Juan Pablo (2004b): “De familias y parentescos políticos: Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo”, en Lanzaro, J. (comp). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Magri, Altair (2000): “La llave del triunfo electoral en Mayo 2000: Reelección, continuidad y “por la vuelta”, en Colección Política Viva, *Elecciones 1999-2000*. EBO-ICP, Montevideo.

Magri, Altair y Oroño, Abel (2005): “Las intendencias progresistas del interior: de la competencia electoral a las capacidades para gobernar”, en Daniel Buquet (coord.), *Las Claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. EBO-ICP, Montevideo.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires.

Maquiavelo, Nicolás (2005). *El Príncipe*. Longseller, Buenos Aires.

Masi, Andrés Alberto. “La construcción de liderazgos presidenciales en la Argentina democrática. Los casos de Alfonsín y Menem”. Ponencia presentada en el X *Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de junio de 2011.

Michels, Robert (1962): *Los partidos políticos. Estudio sobre las tendencias oligárquicas de las democracias*. Amorrortu editores, Buenos Aires.

- Moreira, Constanza (2004): *Final de juego*. Ediciones Trilce, Montevideo.
- Novaro, Marcos (2000): *Representación y liderazgos en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens, Rosario.
- Ollier, María Matilde (2008): “La Institucionalización democrática en el callejón. La inestabilidad presidencial en el cono sur (1992-2003)”, en *América Latina hoy*, N° 48, agosto 2008, pp 73-103.
- Page, Charles y Mac-Iver, Robert (1937): *Society*. Segunda edición. Nueva York.
- Panebianco, Angelo (1990): *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza. Madrid.
- Pasquino, Gianfranco (1990): Liderazgo y comunicación política, en *Revista de Psicología Política*, N° 1, noviembre 1990, pp 65-85.
- Platón (1991): *Diálogos*, Espasa Calpe, Barcelona.
- Platón (1963): *La República*, Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Queirolo, Rosario (1999): “La Tradicionalización del FA: la conflictividad del proceso de cambio”, en González, L. E.; et al. *Los Partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. FCU, Montevideo.
- Rama, Germán (1971): *El club político*. Arca, Montevideo.
- Rodríguez, Darío Andrés (2009): *Liderazgo y representación política*. Ponencia presentada en Seminario de Investigación organizado por el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Buenos Aires, 23 de setiembre de 2009.
- Sanguinetti, Julio María y Pacheco Seré, Alvaro (1967): *La nueva constitución*. Alfa, Montevideo.
- Sartori, Giovanni (1998): *Homovidens, la sociedad teledirigida*. Taurus, Madrid.
- Solari, Aldo (1964): “Réquiem para la izquierda”, en *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. Arca, Montevideo.
- Tintoré Espuny, Mireya (2003): “El liderazgo político en la antigüedad clásica”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 121, pp 209-222.

Traversa, Federico (2001): “Elecciones municipales de mayo de 2000: Una perspectiva de análisis para interpretar los resultados y el caso particular del departamento de Colonia”, en Lournaga, M., *Geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. EBO-ICP, Montevideo.

Vairo, Daniela (2008): “Juntos pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 17, pp 159-181.

Valdivia Machuca, Arnulfo (2006): “*El papel actual de los Liderazgos Locales en la construcción de una agenda nacional*”. Ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional del CLAD* del 4 al 7 de noviembre 2008 en Buenos Aires.

Verba, Sidney y Almond, Gabriel (1968). *The civic culture*. Little Brown and Co. Boston.

Weber, Max (1944). *Economía y sociedad*. FCE, México.

Weber, Max (1998). *El político y el científico*. Alianza, Madrid.

Weber, Max (1999). *Escritos políticos*. Alianza, Madrid.

Yaffé, Jaime (2004): *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del FA en Uruguay*. Linardi y Risso, Montevideo.

Zum Felde, Alberto (1985): *Proceso histórico del Uruguay*. Arca, Montevideo.

### **Prensa consultada:**

- FM Gente. En [www.fmgente.com.uy](http://www.fmgente.com.uy). Ediciones de mayo de 2005 a julio 2013
- Maldonado Noticias. En [www.maldonadonoticias.com](http://www.maldonadonoticias.com). Ediciones de julio 2013.
- El Espectador. En [www.espectador.com](http://www.espectador.com). Columnas de Análisis político.
- Semanario Voces. Ediciones de 2005 a 2012.
- Semanario Brecha. Ediciones de 2005 a 2013.
- Diario El País
- Diario El Observador
- La Diaria
- Diario La República

## ANEXO

**Cuadro 1. Votos válidos (%) en elección departamental Maldonado (1984-2010)**

Elección	FA	PN	PC	Otros
1984	11,4	39,4	<b>46,4</b>	2,8
1989	11,6	<b>42,9</b>	36	9,5
1994	17,1	<b>45,2</b>	33,2	4,5
2000	34,6	<b>38,4</b>	26,2	0,8
2005	<b>48,7</b>	46,9	3	1,4
2010	<b>52</b>	33,1	13,7	1,2

Fuente: Corte Electoral

**Cuadro 2. Votos válidos por lemas y candidato (%) – Elección departamental 2005**

LEMA	Candidato	Fracción	% Partido	% Total	Total Partido
<b>Frente Amplio</b>	De los Santos	AP	51	24,7	47
	Pérez	1813	43	20,9	
	Alcorta	99000	6	2,9	
<b>Partido Nacional</b>	Antía	UNA	84,7	39,7	45,5
	Costa	CW	8,1	3,8	
	Real		7	3,3	
<b>Partido Colorado</b>	Martinelli	FB	50,4	1,5	2,9
	Schusman	UCB	48,5	1,4	
<b>Partido Independiente</b>	Sosa		100	1,5	1,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

**Cuadro 3. Votos válidos por lemas y candidato (%) – Elección departamental 2010**

LEMA	Candidato	Fracción	% Partido	% Total	Total Partido
<b>Frente Amplio</b>	De los Santos	AP	53	27,2	52
	Pérez	1813	41	21,4	
	Alcorta	Independiente	4	2,2	
	Al lema		2	1,3	
<b>Partido Nacional</b>	Antía	UNA	68	22,5	33,1
	Casaretto	AN	23,3	7,7	
	Fernández Chávez		7,2	2,4	
	Al lema		1,4	0,5	
<b>Partido Colorado</b>	Elinger	PROBA	80,3	11	13,7
	Bonilla	VU	18,2	2,5	
	Al lema		1,5	0,2	
<b>Partido Independiente</b>	Serrón		100	1	1
<b>Asamblea Popular</b>	Pérez		100	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 4. Distribución de ediles del FA (Maldonado 2005)**

Sublema - Sector	N	%
<b>Reafirmación Frenteamplista</b>	<b>8</b>	<b>50</b>
AP-738	5	31
AF-1305	2	13
AU-2121	1	6
<b>Por un mejor Maldonado (NE- 99mil)</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
<b>Cambiamos Maldonado</b>	<b>7</b>	<b>44</b>
Liga Federal 1813/PC 1001	5	31
MPP 609/ VA 77	1	6
PS-90	1	6
<b>TOTAL FA</b>	<b>16</b>	<b>100</b>
Ediles De los Santos	8	50
Ediles Pérez	7	44
Ediles Alcorta	1	6

Fuente: Koolhaas y Rodríguez (2005)

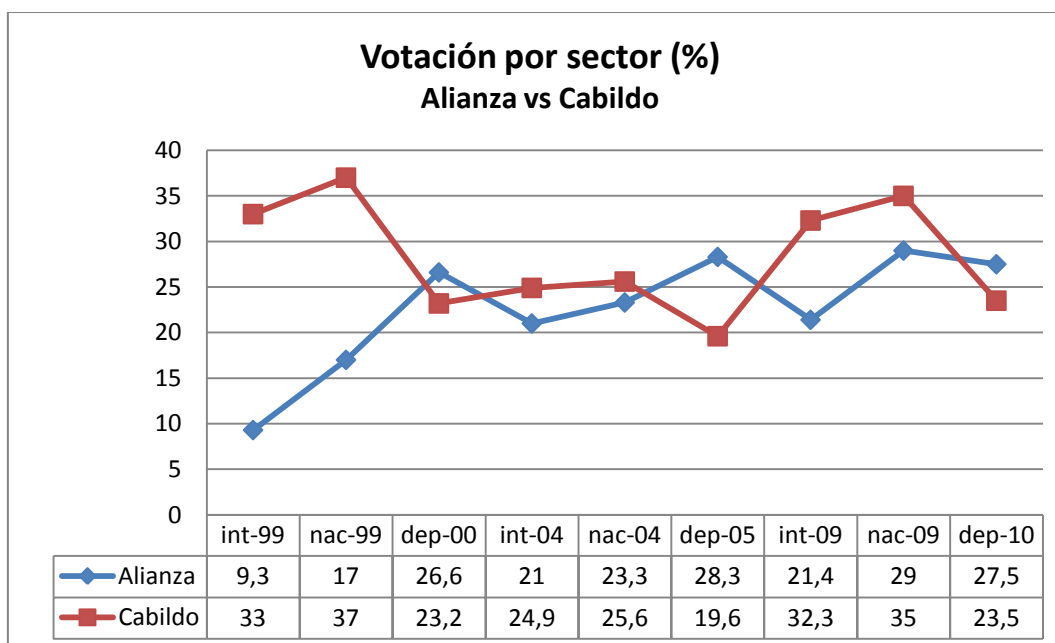


**Cuadro 5. Distribución de ediles del FA (Maldonado 2010)**

Sublema - Sector	N	%
<b>Maldonado con futuro</b>	<b>8</b>	<b>50</b>
AP-738	7	44
PS-90	1	6
<b>Más FA, más Maldonado (AU-2121)</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>Comprometidos contigo</b>	<b>8</b>	<b>47</b>
Liga Federal 1813	7	44
2510	1	3
<b>TOTAL FA</b>	<b>17</b>	<b>100</b>
Ediles De los Santos	9	53
Ediles Pérez	8	47
Ediles Alcorta	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

**Cuadro 6. Evolución electoral - Maldonado**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Corte Electoral y Facultad de Ciencias Sociales.