



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

**Entre los “barones del conurbano” y la “maldita policía”:  
un estudio del nivel de democracia en el Gran Buenos Aires**

Alumno: Ramiro Berasain (17Z281)

Tutor: Carlos Gervasoni

Agosto, 2021

Firma del autor:

### **Abstract**

Aunque recientemente han aumentado el interés académico por los regímenes políticos subnacionales y el interés de la opinión pública por los “barones del conurbano” o los excesos de la “maldita policía” bonaerense, poco se ha estudiado sobre su relación con el estado de la democracia en el Gran Buenos Aires, ese aglomerado urbano en el que se juega buena parte de la política argentina. Este trabajo analiza cómo varía el nivel de democracia entre los municipios del conurbano bonaerense a lo largo del tiempo y qué factores explican esas variaciones. Para ello se construyó un Índice de Democracia Municipal y luego se hizo un análisis estadístico de estos municipios para poder dar cuenta de los posibles determinantes de su nivel de democracia. Finalmente, el trabajo explora el caso del municipio de Malvinas Argentinas con un estudio cualitativo que busca complementar los análisis cuantitativos previos y arrojar luz sobre las cuestiones más subjetivas y las explicaciones causales que éstos tienen dificultades para dilucidar.

*Palabras clave:* regímenes políticos subnacionales – conurbano bonaerense – democracia municipal – Malvinas Argentinas

## **Agradecimientos**

A mi familia y a mis amigxs, por apoyarme y acompañarme en todo lo que me propongo.

A lxs compañerxs de CORREPI, por haberme compartido su Archivo de Personas Asesinadas por el Aparato Represivo Estatal.

A las profesoras de la Universidad Nacional de General Sarmiento y a mis entrevistadxs, por su colaboración desinteresada en mi intento por conocer y entender la política de Malvinas Argentinas y el Gran Buenos Aires.

A mi tutor, Carlos Gervasoni, por ser mi fuente de inspiración a través de sus estudios de la democracia en las provincias argentinas, por sus consejos, su pasión al enseñar y su paciencia al dirigir esta tesis.

A la Universidad Torcuato Di Tella, a sus profesorxs y a lxs amigxs que allí conocí, por haberme permitido formarme en un ámbito de excelencia académica y pluralismo de ideas.

## Índice

Introducción.....	1
1. Marco teórico.....	2
1.1. Estado del arte.....	2
1.2. Marco conceptual.....	6
1.3. Teorías e hipótesis.....	9
2. Niveles de democracia en Buenos Aires.....	13
2.1. Metodología del Índice de Democracia Municipal.....	18
2.2. Resultados del IDEM: los niveles de democracia de los partidos del Gran Buenos Aires.....	23
2.3. La dimensión temporal del IDEM: una errática evolución de la democracia en el GBA.....	28
3. Las causas detrás de la variación en los niveles de democracia.....	32
3.1. Metodología.....	33
3.2. Resultados.....	36
3.3. Posibles explicaciones de los distintos niveles de democracia de los partidos del GBA.....	39
4. Estudio de caso: el partido de Malvinas Argentinas.....	44
4.1. La política en Malvinas Argentinas.....	44
4.2. Metodologías cualitativas: entrevistas en profundidad y observación participante.....	47
4.3. El estado de la democracia en Malvinas Argentinas.....	48
4.4. Posibles explicaciones de los niveles de democracia de Malvinas Argentinas.....	57
5. Conclusiones.....	59
Bibliografía.....	62
Apéndice A. Las variedades de democracia.....	74
Apéndice B. Tests de robustez con índices y modelos de regresión alternativos.....	75
Apéndice C. Variables, preguntas y entrevistas del estudio de caso.....	79

## Índice de tablas

Tabla 1. Estadísticas demográficas del GBA, el resto de la PBA y la PBA .....	15
Tabla 2. Distritos “no democráticos” del GBA según Álvarez et al. (1996) y Sartori (1976)...	17
Tabla 3. Operacionalización de la variable “democracia liberal” en el IDEM.....	23
Tabla 4. Correlación entre el Índice de Democracia Municipal y sus componentes .....	24
Tabla 5. Estadísticas descriptivas del IDEM y sus componentes, por municipio .....	25
Tabla 6. Estadísticas descriptivas de las variables dependiente e independientes.....	36
Tabla 7. Los determinantes la democracia en los municipios del Gran Buenos Aires.....	37
Tabla A. Seis concepciones de la democracia según Coppedge et al. (2011) .....	74
Tabla B1. Modelos de regresión PCSE usando el IDEM II como variable dependiente .....	76
Tabla B2. Modelos de regresión RE usando el IDEM original como variable dependiente ..	77
Tabla B3. Modelos de regresión RE usando el IDEM II como variable dependiente.....	78
Tabla C1. Desagregación de la variable dependiente con sus preguntas-indicadores.....	79
Tabla C2. Desagregación de las hipótesis con sus preguntas-indicadores .....	80
Tabla C3. Lista de entrevistas y personas entrevistadas .....	88

## Índice de mapas

Mapa 1. Los partidos del Gran Buenos Aires .....	14
Mapa 2. Los 24 partidos del Gran Buenos Aires según su nivel promedio en el IDEM.....	31
Mapa 3. Partido de Malvinas Argentinas (en gris), sus localidades y sus partidos vecinos ...	44

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución temporal del IDEM en los partidos del GBA.....	27
Gráfico 2. Evolución temporal del IDEM por períodos de cuatro años .....	29
Gráfico 3. Evolución de Argentina en el Índice de Democracia Liberal del V-Dem Project..	30
Gráfico 4. Diagramas de caja del IDEM según zona y cordón del conurbano bonaerense ...	32
Gráfico 5. Evolución temporal del IDEM para Malvinas Argentinas y el GBA.....	46

## Introducción

Todos los años parecen repetirse los análisis y comentarios sobre la política nacional y de la provincia de Buenos Aires que giran en torno a los “barones del conurbano”: esos intendentes de los municipios que rodean a la Capital Federal que “logran prolongarse en el poder, mantener un bajo nivel de competencia electoral y ejercer su autoridad de manera casi autoritaria en sus distritos” (Zarazaga y Ronconi, 2018: 54). También suele hablarse de los manejos sucios y la violencia institucional que protagoniza la “maldita policía” bonaerense, algo que se intensificó con las medidas de aislamiento a raíz del COVID-19 y que a veces es caracterizado como una de las deudas de la democracia argentina. No obstante el interés de la opinión pública sobre estas prácticas poco democráticas, que parecen ser moneda corriente en el Gran Buenos Aires<sup>1</sup>, es notable la falta de interés académico sobre el tema. ¿Qué tan (poco) democrático es el conurbano bonaerense? ¿Cómo ha variado el nivel de democracia entre sus municipios a lo largo del tiempo? ¿Qué factores explican esas variaciones?

El objetivo de esta investigación es dar respuesta a esas preguntas. En ese sentido, el aporte de este trabajo es cuádruple. En primer lugar, contribuye al estudio científico de la calidad democrática de los municipios del conurbano bonaerense, complementando desde la academia a las investigaciones provenientes del periodismo. Segundo, sumándose a los diversos trabajos que se limitan al análisis de municipios particulares, es el primer estudio sistemático sobre democracia a nivel local en la provincia de Buenos Aires y, en particular, en el Gran Buenos Aires, el aglomerado urbano que en la actualidad concentra casi el 28% de la población y cerca de la mitad de los pobres urbanos del país (INDEC, 2020) en un 0,13% del territorio nacional. En tercer lugar, esta investigación arroja claridad sobre las posibles causas detrás de los variados niveles de democracia de los distritos en el tiempo, permitiendo superar las observaciones simplistas –comunes en la opinión pública y algunos análisis periodísticos– que relacionan intendentes eternos con el peronismo o con redes clientelares. Finalmente, se trata de un aporte a la literatura sobre democracia a nivel municipal, que palidece al lado del campo subnacional y está a años luz de distancia de la bibliografía sobre democracia nacional.

En función de ello, siguen a esta introducción cinco secciones. En la primera se delinea el marco teórico y conceptual que guiará la investigación. La sección siguiente presenta el diseño de un Índice de Democracia Municipal y, a partir de él, una descripción de los ni-

---

<sup>1</sup> En este trabajo se utilizan indistintamente las denominaciones “conurbano bonaerense”, “conurbano”, “Gran Buenos Aires” y “GBA”. Asimismo, dado que la provincia de Buenos Aires se divide administrativamente en 135 “partidos”, este vocablo es considerado equivalente a “municipios” y “distritos”.

veles de democracia en el conurbano bonaerense. En la tercera parte se hace un análisis estadístico de las distintas hipótesis que podrían explicar la variación en los niveles de democracia. El cuarto apartado consiste de una investigación cualitativa del municipio de Malvinas Argentinas, que tiene como objetivo complementar los análisis cuantitativos previos con una exploración más desarrollada de cuestiones más subjetivas y mecanismos causales. La última sección recapitula las principales contribuciones de este trabajo, presentando conclusiones y posibles líneas de investigación futura.

## 1. Marco teórico

### 1.1. Estado del arte

Este trabajo se inserta en una amplia agenda de investigación sobre la democracia y los procesos de democratización. Además de ser uno de los grandes temas de la Ciencia Política, se trata de un asunto cuyo interés académico resucitó notablemente con las transiciones democráticas que comenzaron a experimentar varios países a partir de la década de 1970. Esta “tercera ola de la democratización” alentó investigaciones sobre la variación y la variedad de los distintos regímenes y sus causas, muchos de ellos dedicados a la conceptualización y medición de “democracia” y “democratización”. Guiados por un interés en generar conocimiento orientado a la comparabilidad entre los regímenes políticos nacionales, muchos autores y autoras se avocaron a la construcción de bases de datos e índices de democracia. Entre los más importantes, Munck y Verkuilen (2002) destacan a Álvarez et al. (1996), Arat (1991), Bollen (1980, 1991, 1993), Coppedge y Reinicke (1991), Freedom House (2000), Hadenius (1992), Polity IV (Marshall y Jaggers 2001) y Vanhanen (2000). Pero, justamente, como señalan Munck y Verkuilen (2002), estos índices tienen ciertas debilidades por las cuales han sido ampliamente debatidos y criticados por científicos políticos/as y sociales. De estos debates surgió el *Varieties of Democracy (V-Dem) Project* (Coppedge et al., 2011; Coppedge et al., 2015), que es en la actualidad el índice de democracia más utilizado, prestigioso y robusto.

Otro tipo de trabajos apunta a entender por qué la democracia prospera en algunos más que en otros, es decir, qué explica que haya países “más” democráticos que otros. Así, por ejemplo, a fines del siglo XX hubo un florecimiento de las teorías de la modernización: autores como Diamond (1991), Diamond, Linz y Lipset (1988), o Przeworski et al. (2000) retomaron entonces la relación entre democracia y desarrollo que planteó Lipset en su trabajo clásico, i.e. que “mientras más rica sea una nación, mayor será su probabilidad de sostener una democracia” (Lipset, 1959: 75, traducción mía). Pero, a la luz de la multitud

de países que comenzaron la transición hacia regímenes democráticos sin experimentar cambios igualmente importantes en los factores de desarrollo que esas teorías consideraban claves para la democratización, surgieron nuevas teorías que intentan explicar estas transiciones y la variedad de regímenes políticos nacionales. Algunas de estas teorías se concentran en factores endógenos a los países. Hay teorías agenciales que ponen el foco en las diferencias entre los actores políticos relevantes, sus intereses, cálculos y recursos (Karl, 1995; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Przeworski, 1986). Se trata de postulados que toman elementos del enfoque de *rational choice* para analizar relaciones estratégicas en contextos de incertidumbre y cambio de las reglas de juego. Hay, además, un enfoque más institucionalista (Dahl, 1989; Linz y Stepan, 1987), que argumenta que los actores políticos operan dentro de un marco de restricciones tal que las opciones disponibles están condicionadas por ideas y percepciones formadas en un período previo, a partir de instituciones establecidas en el pasado. Otro tipo de teorías se basa en factores exógenos como el contexto global /o regional. Las teorías de la difusión (Brinks y Coppedge, 2006; Gleditsch y Ward, 2006; O'Loughlin et al., 1998; Wejnert, 2005), por ejemplo, buscaron dar cuenta del hecho de que los países democráticos suelen estar geográficamente enclaustrados, y que los protagonistas de la tercera ola generalmente estuvieron rodeados por países democráticos o en proceso de transición.

Ahora bien, todos estos trabajos han demostrado un claro “sesgo nacional” (Snyder, 2001: 94, traducción mía), ya que su unidad de análisis son los regímenes políticos nacionales. Pero, como indicaba Dahl en su clásico *Poliarquía* (1971: 14, traducción mía), “incluso dentro de un país, las unidades subnacionales generalmente varían en las oportunidades que proveen para la competencia y la participación políticas”. En efecto, estados federales como Argentina, Brasil, México, India y Rusia han reportado una heterogeneidad considerable en el nivel de democracia de sus entidades subnacionales. No obstante, y dado el “sesgo nacional”, este tema recién apareció en la academia en la década de 1990, cuando la democratización de esos países federales no se tradujo automáticamente en una democratización equivalente de todas sus regiones. Investigaciones periodísticas primero, e investigaciones académicas luego, comenzaron a indagar sobre la persistencia de “enclaves autoritarios” (Cornelius, 1999; Fox, 1994), “regímenes regionales no poliárquicos” (O'Donnell, 1999), o “enclaves de exclusión y represión en América Latina y los estados sucesores de la URSS” (Diamond, 1999: 133).

A partir de estos trabajos, la creciente literatura sobre democracia subnacional siguió dos grandes líneas de investigación: una descriptiva y otra explicativa. Insertos en la primera, algunos autores y autoras crearon marcos conceptuales, tipologías y etiquetas para

las unidades regionales menos poliárquicas: “autoritarismos subnacionales” (Gibson, 2007), “estructuras iliberales subnacionales” (Behrend y Whitehead, 2016: 157), “regímenes subnacionales híbridos” (Gervasoni, 2018), o “que no han experimentado alternancia y con baja competitividad” (Behrend, 2011: 151, traducción mía). Otros autores construyeron marcos metodológicos e índices para medir el nivel de democracia en estas regiones (Hernández, 2000; Gervasoni, 2009; PoliLat, 2014; Somuano y Ortega, 2011).

Por otro lado, la segunda línea de investigación gira en torno a las explicaciones de los distintos patrones de variación que muestran los regímenes políticos dentro de un país. Al igual que gran parte de la literatura politológica, estas teorías pueden agruparse según hagan énfasis en la estructura o la agencia como base explicativa. Dentro de las primeras, hay explicaciones basadas en las teorías de la modernización y en los balances de poder entre Estado y sociedad civil, originalmente propuestas para la comparación entre naciones. Un segundo conjunto de teorías estructurales (Karl, 1997; Ross, 2001) se centra en la concentración de rentas provenientes de recursos “exógenos” en manos de los ejecutivos subnacionales. Estas rentas –derivadas del petróleo en algunos países de la OPEP o minerales preciosos en África– permiten a los gobiernos contar con importantes recursos fiscales que son autónomos de sus contribuyentes, es decir, les permiten sostener un elevado gasto público con una leve presión impositiva. Retomando ambas teorías (balance de poder y rentas), Díaz Cayeros (2006) y Gervasoni (2011, 2018) demuestran que las instituciones fiscales de los federalismos latinoamericanos y argentino, respectivamente, actúan de la misma manera. Las transferencias que el gobierno nacional hace a las unidades subnacionales implican que algunas (las más “chicas” y/o pobres) reciben exógenamente generosas “rentas del federalismo fiscal” que financian en gran medida su elevado gasto público per cápita. Estos recursos fiscales son muy superiores a los que obtendrían aún si tuvieran una gran presión impositiva, de forma tal que el Estado subnacional puede ejercer un importante dominio sobre la sociedad: los ingresos de gran parte de la población dependen, directa o indirectamente, del generoso tesoro estatal, por lo que un sector importante de la sociedad “se abstiene de oponerse al gobernante para evitar un castigo económico, o lo apoya de forma oportunista para obtener una recompensa” (Gervasoni, 2018: 137, traducción mía). El federalismo fiscal crearía, así, escenarios provinciales proclives al desarrollo de regímenes híbridos o poco democráticos.

Finalmente, hay teorías que ponen el foco en las estructuras partidarias. Bohlken (2016), por ejemplo, intenta dilucidar cómo “el rompecabezas de la democratización” en el mundo subdesarrollado se hizo desde la “alta política” nacional hacia las unidades subnacionales. Estudiando los casos de India, Venezuela e Indonesia, encuentra que “hay

mayores incentivos para implementar la democratización local cuando las elites gubernamentales: (1) enfrentan mayor competencia por el control de las redes organizacionales de su partido y (2) sus partidos tienen menor acceso a redes organizacionales efectivas” (Bohlken, 2016: 213, traducción mía).

Dentro de las teorías sobre democratización subnacional que ponen el énfasis en la agencia, Gibson (2007, 2013) propone un marco analítico para explicar los autoritarismos subnacionales basado en sus gobernadores y en las relaciones de éstos con los líderes nacionales. Otra parte de la literatura invierte el foco de atención y se concentra en los cálculos estratégicos que hacen los ejecutivos nacionales. Hagopian (1996), Snyder (1999) y, más recientemente, Giraudy (2010, 2013, 2015), por ejemplo, muestran que muchos regímenes subnacionales no democráticos sobreviven porque son funcionales a los intereses y necesidades políticas de los gobiernos nacionales que, al encontrar que los beneficios son mucho mayores que los costos de desafiar a esos gobernadores, deciden no intervenir en la política local.

Si lo que hay escrito acerca de democracia subnacional palidece al lado de lo que hay sobre regímenes nacionales, la literatura sobre el tema a nivel local es ínfima más allá de ciertos trabajos sobre descentralización del gobierno (Bardhan y Mookherjee, 2006, o Ribot, 2007) y mecanismos de democracia participativa (Carmona y López Acotto, 2018; Montambeault, 2015). Pratchett (2004) propone un marco conceptual que diferencia entre autonomía local y democracia local. Gel’man y Lankina (2008) y Golosov et al. (2016) estudian la supervivencia de la democracia en municipios rusos, y Ryšavý y Bernard (2013) analizan la competitividad de las elecciones locales checas. Benton (2012) muestra cómo las prácticas autoritarias del sistema de “Municipios de Usos y Costumbres” de Oaxaca (México) permiten a los líderes locales perpetuarse en el poder. En Argentina, Galeano (2021) mide los niveles de democracia de los municipios salteños y encuentra que sus determinantes son las transferencias fiscales, el nivel de desarrollo socioeconómico y la cercanía partidaria entre intendente y gobernador.

Respecto del conurbano bonaerense, no hay –hasta donde sabemos– investigaciones sobre el estado de la democracia en sus municipios (la excepción es Sznek, 2015). Sí hay varios estudios sobre los intendentes de la región: acerca de sus trayectorias y su permanencia en el cargo (Domínguez y Szwarcberg, 2017; Szwarcberg, 2016; Vommaro, 2015), o sobre su gestión y su relación con otros niveles de gobierno (Badía et al., 2008; Gutiérrez y Alonso, 2018; Ollier, 2007, 2010, 2016). En el ámbito periodístico, investigaciones como las de María O’Donnell (2004) y Daniel Otero (1997) identifican prácticas poco democráticas de los líderes políticos locales –intendentes, punteros, entre otros–, y abundan las

noticias sobre casos de corrupción y violencia institucional (La Izquierda Diario, 2020; La Nación, 2013; SM Noticias, 2017).

Otros estudios académicos sobre el conurbano analizan sus dinámicas políticas desde el punto de vista del diseño institucional de la gestión (Bennardis, 1999; Recalde, 2008), las estrategias de movilización electoral (Amaral, 2005; Ferraudi Curto, 2011), y los movimientos sociales (Svampa, 2015; Torre, 2019). A nivel más estructural, una serie de trabajos como los de López Acotto et al. (2010, 2013) y Díaz Frers (2013) se ha dedicado a estudiar la política en torno a las transferencias fiscales desde el ejecutivo provincial o nacional a los gobiernos locales. El trabajo pionero fue el de Danani et al. (1997), que explora el impacto que tuvo el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y la trama política que desencadenó su negociación y puesta en funcionamiento. Finalmente, dos líneas de investigación muy salientes de las últimas décadas dan cuenta de la territorialidad de la(s) política(s) del GBA (Badía et al., 2008; Ariovich, 2014; Rofman 2014, 2016; Soldano y Costa, 2015; Chiara, 2009, 2012) y de las redes clientelares allí presentes (Auyero, 1997, 2000; Zarazaga 2014, 2015, 2018; Calvo y Murillo, 2004, 2019; Ronconi y Zarazaga, 2019).

## 1.2. Marco conceptual

El marco conceptual adoptado es el propuesto por Gervasoni (2011, 2018) para analizar regímenes subnacionales, adaptado al contexto local. La variable conceptual de interés es “democracia liberal”, circunscripta al nivel municipal. Esta variable es definida como “un régimen político en el cual quienes gobiernan son periódicamente elegidos en elecciones competitivas por el pueblo y, que una vez en el gobierno, ejecutan su poder de manera limitada, respetando los derechos políticos liberales, los derechos civiles y las libertades” (Gervasoni 2011: 109). Así, entendiendo a la democracia como “la combinación de elecciones competitivas y poder limitado” (Gervasoni, 2018: 28, traducción mía), el concepto comprende dos dimensiones: una *democrática* de “soberanía popular” y una *liberal* de “gobierno limitado” (Katz, 1997, traducción mía), o bien una de *acceso* a y otra de *ejercicio* del poder (Giraudy, 2013).

La dimensión “soberanía popular” refiere a la parte *democrática* de la democracia liberal, asociada a elecciones limpias, libres y justas. Siguiendo a Gervasoni (2018), esta dimensión se divide en tres componentes, los dos primeros ya propuestos por Dahl (1971):

**COMPETITIVIDAD.** En línea con la definición de Przeworski (1991: 10, traducción mía) de la democracia como “un sistema en el cual los partidos políticos pierden elecciones”, esta subdimensión da cuenta del grado en que hay una posibilidad real de que, en el

marco de elecciones regulares y competitivas, el partido oficialista eventualmente pierda una elección frente a sus opositores. Suelen afectar el nivel de competitividad factores como las reglas de financiamiento y campaña, la presencia de prácticas clientelares o de patronazgo..., es decir, factores que puedan (des)nivelar el campo de juego. Es una dimensión sumamente relevante en el GBA, dada la perpetuación en el poder de algunos “barones del conurbano” y el peso de sus electorados en las elecciones provinciales y nacionales.

**INCLUSIVIDAD.** Se trata de la extensión del sufragio, es decir, el grado en que la totalidad –o la gran mayoría– de la población adulta puede votar y presentarse como candidata a un cargo electivo. Dado el marco democrático nacional en el que se insertan los distritos bonaerenses, se asume en este trabajo una inclusividad plena: todos/as los/as ciudadanos/as mayores de 16 años tienen derecho a votar y –eventualmente– a postularse.

**ELECCIONES EFECTIVAS.** Este componente hace referencia a la necesidad de que las autoridades electas no estén subordinadas a autoridades no electas, como pueden ser las Fuerzas Armadas, líderes religiosos, o legisladores vitalicios no electos. Aquí también el contexto democrático del país implica la ausencia formal de estas autoridades no electas.

Por otro lado, la dimensión de ejercicio del poder (o “gobierno limitado”) responde a la tradición *liberal* occidental que, encarnada en clásicos como Locke, Constant, Montesquieu, Mill, Hamilton, Madison y Jay, da especial importancia a los derechos individuales y los límites al poder del Estado o de una eventual “tiranía de las mayorías”. Tiene dos componentes:

**LÍMITES INSTITUCIONALES.** Se trata de la existencia de algún tipo de sistema de “frenos y contrapesos” y agencias de *accountability* horizontal que controlen y limiten los posibles excesos de poder por parte del gobierno. Se intenta definir aquí qué tanto poder tienen los intendentes e intendentas del conurbano para controlar los asuntos de sus distritos. Por ejemplo: ¿la asamblea municipal puede limitar el accionar de los/as alcaldes/as o éstos/as disfrutan de “mayorías automáticas”?, o ¿en qué medida puede un intendente admitir, sin temor a ser destituido por el Concejo Deliberante, que encubre a sus empleados cuando estos venden ilegalmente drogas en las ambulancias públicas? (Infobae, 2020).

**RESPECTO A LOS DERECHOS LIBERALES INDIVIDUALES.** Refiere a la protección legal y efectiva de las libertades civiles y derechos políticos de los ciudadanos frente al poder coercitivo del Estado: libertad de información y prensa, derecho a la privacidad, protección de las minorías y de la integridad física, etcétera. En el caso de la PBA, es recurrente en la opinión pública y el periodismo la preocupación por los casos de violencia institucional, asesinatos y desapariciones forzadas de la Policía Bonaerense (Página/12, 2016; Télam, 2020). La academia también le da importancia, en la post-tercera ola de democratización,

a los persistentes niveles de violencia y letalidad policial en Latinoamérica (Brinks, 2007a; Fox, 1994; Hausman y Kronick, 2019; Magaloni y Rodríguez, 2020), en Argentina (Mallmann, 2011; Peruzzotti y Smulovitz, 2006; Schnyder, 2013), y en el conurbano bonaerense (Brinks, 2003, 2007b; Kessler y Dimarco, 2013; Wikman, 2013).

Este marco conceptual tiene cinco ventajas. En primer lugar, considera tanto la etimología de “democracia” (“gobierno del pueblo”) como su acepción más generalizada dentro y fuera de la academia. Segundo, evita definiciones extremas, ya sea maximalistas o minimalistas (Munck y Verkuilen, 2002). Tercero, la operacionalización de “democracia liberal” es, en términos conceptuales y a los fines del estudio de la democracia, equivalente al Índice de Democracia Liberal del *V-Dem Project*, que incorpora el principio electoral y el principio liberal de la democracia<sup>2</sup> (Coppedge et al., 2020: 43, traducción mía). En cuarto lugar, estas dos dimensiones se relacionan directamente con los dos temas salientes en los análisis de la política del GBA que motivan esta investigación, respectivamente: los “barones del conurbano” (sus mandatos prolongados, su control de la competencia electoral, sus prácticas poco democráticas) y la “maldita policía” bonaerense (etiquetada así por sus frecuentes abusos en el ejercicio de la autoridad, sostenidos desde la última dictadura). Finalmente, al conceptualizar en términos de *niveles* de democracia, este estudio se inserta en la tradición de medición de democracias y supera la vaguedad del concepto de “calidad democrática” (Gervasoni, 2018: 26-27).

Respecto de esto último, se adoptó una operacionalización continua de la variable dependiente, y no una dicotómica, porque se cumplen dos supuestos mínimos para que los municipios del conurbano puedan ser considerados democráticos. Por un lado, están insertos en un marco democrático a nivel nacional, lo cual impide que sean abiertamente autoritarios. Por otro lado, esto implica que sus autoridades se eligen regularmente en elecciones en las que hay más de un partido político. Así, clasificar a los municipios a lo largo de un *continuum* –que va desde los más democráticos a los menos democráticos– tiene más sentido que hacerlo en clave binaria –democráticos y autoritarios.

### 1.3. Teorías e hipótesis

El objetivo descriptivo de esta tesis es dilucidar qué tan democráticos han sido los partidos del Gran Buenos Aires desde la vuelta de la democracia en 1983 hasta la actualidad. Luego, el objetivo explicativo es analizar qué factores explicarían la variación entre

---

<sup>2</sup> Una desventaja del marco conceptual adoptado es, naturalmente, la exclusión de dimensiones alternativas de la democracia. El apéndice A ofrece un acercamiento a las concepciones abordadas por Coppedge y otros (2011), que luego derivaron en la operacionalización del *V-Dem Project*.

los distintos regímenes municipales a lo largo del tiempo. Para ello se retoma la literatura sobre democracia y democratización, a nivel nacional, subnacional y municipal. En tal sentido, el marco teórico en el que se inserta la investigación es una combinación de las teorías estructurales y las teorías agenciales previamente citadas, además de una teoría de género que se explica más adelante. En la medida en que la presente es una investigación de tipo exploratorio, ninguna de estas tradiciones se impone como el postulado central. Al contrario, las hipótesis presentadas a continuación son utilizadas más como variables de control, con lo cual pierden cierta pertinencia las consideraciones acerca de las limitaciones de la aplicabilidad de teorías sobre regímenes (sub)nacionales a regímenes municipales.

En primer lugar, dentro de las teorías estructurales, aquellas basadas en el balance de poder entre Estado y sociedad civil (Fish, 2005; Huber et al., 1993; Rueschemeyer et al., 1992) advierten que niveles altos de “estatización” de la economía son perjudiciales para la competencia y las libertades políticas. En este marco, “la capacidad de ganarse la vida independientemente del Estado es crítica para la práctica democrática” (McMann, 2006, traducción mía): las personas con autonomía económica tienen mayor comodidad y espacio para cuestionar a las autoridades que otros/as ciudadanos/as cuyos ingresos están sujetos a la concentración de recursos y decisiones económicas en manos del aparato estatal. De esta manera,

*Hipótesis 1 (BALANCE DE PODER): el tamaño del Estado municipal en la esfera económica, vis-à-vis el tamaño de la sociedad civil, afecta negativamente al nivel de democracia.*

Un enfoque relacionado, también basado en factores estructurales, es el de las teorías rentísticas que explican la variación de regímenes subnacionales a partir de las instituciones políticas y fiscales del federalismo. En Argentina, éste implica una asimetría no sólo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (Eaton, 2004), que dependen del financiamiento del primero, sino también entre las unidades subnacionales más ricas y/o pobladas y aquellas más pobres y/o despobladas, que reciben más que lo que aportan al sistema fiscal federal argentino (Gervasoni, 2018). El argumento de las teorías rentísticas fiscales puede resumirse invirtiendo el lema de la Revolución Norteamericana: no hay representación (democrática) sin tributación. Cuando las transferencias monetarias del gobierno central a los gobiernos locales más pobres y/o pequeños son muy grandes en relación a sus presupuestos, éstos son fiscalmente ricos e independientes vis-à-vis sus sociedades. En Argentina, estos “estados subnacionales rentísticos” usan este músculo fiscal independiente para “comprar apoyos, disuadir disensos y reprimir oponentes” (ibíd., p. 137, traducción mía). De esta forma, la concentración de importantes recursos fiscales exógenos, y su uso discrecional, “les permite a los oficialismos usar su posición fiscal privile-

giada para restringir la competencia política y debilitar los límites institucionales a su poder” (ibíd., p. 139, traducción mía). Esto equivale a decir que el federalismo fiscal argentino tiende a socavar las dos dimensiones de la democracia liberal: el acceso a y el ejercicio del poder. Entonces, si se traslada el argumento a las relaciones fiscales entre la provincia de Buenos Aires y sus municipios,

*Hipótesis 2 (RENTISMO): las transferencias fiscales que un municipio recibe del Estado nacional o provincial, y que son desproporcionalmente mayores a lo que el distrito sería capaz de recaudar por sí mismo, tienen un efecto negativo sobre su nivel de democracia.*

En segundo lugar, siguiendo la literatura que pone énfasis en las estructuras partidarias como factor explicativo del nivel de democracia, pueden plantearse dos hipótesis. Magaloni (2006), estudia la supervivencia de la hegemonía autoritaria del PRI mexicano a partir de tres factores, uno de los cuales refiere a los problemas de coordinación de la oposición<sup>3</sup>. El mecanismo causal se asemeja a la máxima *divide et impera*: “derrotar a un partido hegemónico requiere de coordinación masiva entre los votantes. [...] Cuando las elites de los partidos opositores no logran unirse, esta forma de coordinación de masas es muy difícil de conseguir” (ibíd., p. 26, traducción mía). Este argumento es pertinente para el caso de los municipios bonaerenses: el sistema electoral proporcional de “cocientes electorales” exige a los partidos políticos un piso bastante elevado de votos (el cociente de la cantidad total de votos válidos sobre la cantidad de ediles a elegir) para poder acceder al reparto de escaños<sup>4</sup>. Una consecuencia de este sistema es que, cuando la oferta electoral es muy amplia y hay varios frentes opositores que corren por su cuenta, muchos de éstos no suelen alcanzar el umbral y se quedan sin concejales, mientras que el partido oficialista –que en la gran mayoría de los casos es el partido mayoritario– puede llegar a obtener una proporción de escaños muy superior a su proporción de votos. Por todo esto,

*Hipótesis 3 (OPOSICIÓN): el grado de fragmentación de la oposición al oficialismo municipal impacta de manera negativa sobre el nivel de democracia del distrito.*

Para el caso argentino, en particular, es más que relevante el estudio de la estructura partidaria peronista. Por un lado, Calvo y Murillo (2004, 2019) hallan que las provincias

---

<sup>3</sup> La literatura sobre sistemas de partido dominante también argumenta que estos problemas de coordinación contribuyen significativamente a mantener el dominio de ese partido (Cox, 1997; Riker, 1976; Sartori, 1976).

<sup>4</sup> Los Concejos Deliberantes bonaerenses tienen –dependiendo de la población– entre 6 y 24 ediles electos de a mitades cada dos años, de forma tal que los muy poblados municipios del conurbano votan listas de 10 o 12 concejales/as en cada elección. Es decir, el sistema de cocientes impone en el GBA un umbral electoral implícito del 10% o el 8,33% de los votos, respectivamente. En distritos que superan todos los 160.000 habitantes, y algunos el millón (INDEC, 2013), esto se traduce en una muy alta cantidad absoluta de votos.

governadas por el PJ tienen mayores transferencias fiscales per cápita, mayores retornos electorales del patronazgo y, en consecuencia, ventajas de ser oficialismo más marcadas. Así, los gobernadores y gobernadoras peronistas tienen un margen de acción mucho más amplio para usar discrecionalmente sus recursos, debilitar a la competencia y mantenerse en el poder. Por otro lado, las redes organizacionales del PJ son las más extensas y densas del sistema de partidos, especialmente en uno de sus bastiones, el conurbano bonaerense (Auyero, 2001; Lodola, 2005; Quirós, 2008; Ronconi y Zarazaga, 2019: 5). Esta densidad y capilaridad del aparato justicialista es fundamental para su desempeño electoral, pues la capacidad de los intendentes peronistas para movilizar votantes “es lo que les permite asegurarse el monopolio de la política local y la consolidación del aparato partidario” (Szwarcberg, 2016: 589). En efecto, el PJ ha ganado más del 80% de las elecciones ejecutivas municipales en la región desde la redemocratización en 1983 hasta la actualidad (ibíd.). En este contexto, si tomamos el argumento de Bohlken (2016: 213, traducción mía) de que los gobiernos (nacionales) permiten la democratización local cuando “sus partidos tienen menor acceso a redes organizacionales efectivas”, podemos plantear, *a contrario sensu*, que no tendrán incentivos a democratizar cuando gocen –como lo hace el PJ– de un mayor acceso a redes organizacionales densas y efectivas. Así,

*Hipótesis 4 (PERONISMO): el control del ejecutivo municipal por parte del peronismo y sus redes partidarias tiene efectos negativos sobre el nivel de democracia del distrito.*

La última teoría estructural testeada pone el énfasis en las instituciones sociales basadas en el género, especialmente en las prácticas y constructos patriarcales que dominan la política en general, y la del GBA en particular. No solo los barones del conurbano son en efecto varones, sino que, además, autoras como Masson (2004) y Szwarcberg (2018) dan cuenta de una persistente brecha de género en la política local bonaerense, que resulta en una marcada sub-representación de las mujeres en las primeras líneas de gobierno y su relegación a actividades menos políticamente significativas y comúnmente feminizadas. Más aún, varios estudios empíricos sobre Latinoamérica y otras regiones han asociado una mayor presencia de las mujeres en el gobierno a menos corrupción y mayor calidad y satisfacción con la democracia (Dollar et al. 2001; Swamy et al. 2001; Schwindt-Bayer y Mishler 2005; Schwindt-Bayer 2010; Essarey y Schwindt-Bayer, 2017; Reyes-Householder, 2020). Por ello, se espera que

*Hipótesis 5 (GÉNERO): una mayor (menor) presencia de las mujeres en las posiciones más relevantes de la política local tiene efectos positivos (negativos) en el nivel de democracia.*

Algunas teorías agenciales citadas plantean que los gobernadores de las provincias más autoritarias, al tener un férreo control sobre las máquinas partidarias locales, pueden ofrecerle al gobierno nacional “votos que tienen un impacto decisivo en elecciones nacionales, [...] apoyo legislativo invaluable en el pasaje de ciertas leyes centrales para los proyectos políticos de los oficialismos nacionales, [y] pueden ayudar a mantener una estabilidad política” (Giraudy, 2010: 60, traducción mía). Si se extrapola este argumento a la arena local, la relación de los intendentes con los niveles superiores de gobierno podría ser un factor determinante en la perpetuación en el poder y las prácticas poco democráticas de los “barones del conurbano”.

*Hipótesis 6 (CONEXIÓN (SUB)NACIONAL): el grado de cercanía de un/a intendente/a con el ejecutivo provincial y/o con el ejecutivo nacional influye negativamente en el nivel de democracia de su municipio.*

En efecto, Domínguez y Szwarcberg (2018: 79), adaptan este argumento para estudiar a los barones del conurbano: “los gobernadores y presidentes recompensan a los intendentes con su reelección a cambio de votos, fomentando la consolidación y perduración del aparato político en el plano municipal”. Este mecanismo se fundamenta en la gran capacidad de los jefes locales para movilizar votantes en favor de presidentes y/o gobernadores, que les da a los primeros un importante poder de negociación con los segundos –dado que los votantes del GBA representan al menos dos tercios del padrón provincial y un cuarto del padrón nacional. Así, en contra de gran parte de la literatura<sup>5</sup>, se propone una relación negativa entre el tamaño poblacional y el nivel de competitividad electoral o nivel de democracia de un distrito: a mayor caudal de votos aportado por un/a intendente/a, mayor su probabilidad de perpetuarse en el poder y asegurarse el monopolio de la política local. Esto, sumado a los efectos ya mencionados del sistema electoral bonaerense, permite plantear la hipótesis 7.

*Hipótesis 7 (TAMAÑO): el tamaño poblacional de un municipio está relacionado de forma negativa con su nivel de democracia.*

A modo de control, se testearán las teorías clásicas de la modernización. Estas proponen que a medida que la economía de un país crece y se desarrolla, tiende a reportar mejores índices de alfabetización, educación y urbanización. El crecimiento y la modernización aumentan la independencia económica de la población y ensanchan las filas de las clases

---

<sup>5</sup> La mayoría de los estudios sobre los efectos del tamaño poblacional y/o la magnitud del distrito en el nivel de competitividad electoral muestra que éste disminuye cuanto mayor es la población o la magnitud. A nivel municipal, Ryšavý y Bernard (2013), por ejemplo, estudian los comicios locales de la República Checa y encuentran que, a menor magnitud del distrito, las elecciones son menos competitivas.

medias y trabajadoras, que ahora tienen mayor capacidad de conexión y organización. Como resultado, crecen los recursos políticamente relevantes de las masas mucho más que los de las elites, lo que conduce a una política más abierta, inclusiva y democrática. Así,

*Hipótesis 8 (MODERNIZACIÓN): el nivel de desarrollo socioeconómico de un municipio tiene efectos positivos sobre su nivel de democracia.*

Se incluyen finalmente las teorías de la difusión. Su lógica subyacente es que hay fuerzas o presiones que llevan a una unidad política a parecerse a unidades vecinas o similares. Así, la proximidad geográfica a un centro democrático y el contacto estrecho con actores más democráticos pueden ser factores claves para explicar la difusión de las normas y prácticas democráticas hacia un distrito. Gel'man y Lankina (2008) demuestran que la cercanía de ciertos municipios rusos a otras regiones ya democratizadas, y las presiones de actores como la Unión Europea, tuvieron un efecto significativo sobre la democratización de esos distritos. Por esto,

*Hipótesis 9a (DIFUSIÓN CONURBANA): el nivel de democracia de un municipio está influido por el nivel de democracia de sus vecinos.*

Por otro lado, teniendo en cuenta que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es uno de los distritos más democráticos de la Argentina (Gervasoni, 2018), esperamos que

*Hipótesis 9b (DIFUSIÓN PORTEÑA): la proximidad espacial y la profusión de relaciones entre un municipio y la CABA tienen un efecto positivo sobre su nivel de democracia.*

## **2. Niveles de democracia en el Gran Buenos Aires**

En esta sección se mide cuantitativamente, y con indicadores objetivos, el nivel de democracia de los municipios del GBA desde la vuelta de la democracia en 1983 hasta 2019. Para ello, se construyó un Índice de Democracia Municipal (IDEM), usando como modelo el Índice Comparativo de Democracia Subnacional de Gervasoni (2018) y adaptándolo a la arena local.

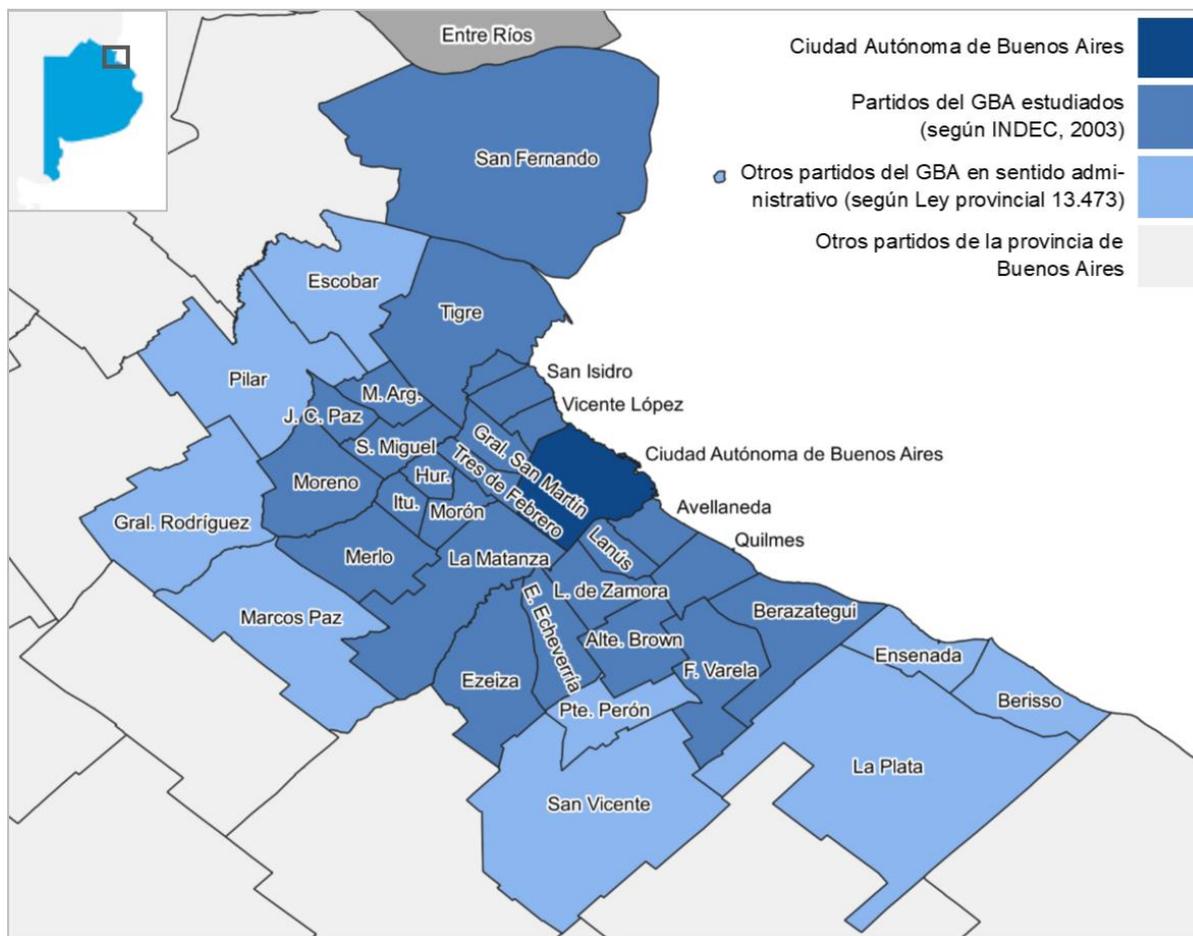
Como puede apreciarse en el mapa 1, los distritos estudiados en este trabajo son los actuales 24 “partidos del Gran Buenos Aires”<sup>6</sup>: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Itu-

---

<sup>6</sup> Si bien la Ley provincial 13.473 estableció en 2006 que son 33 los municipios que conforman administrativamente el conurbano bonaerense, en este trabajo nos apegamos a la definición del INDEC (2003) que solo reconoce 24 “partidos del Gran Buenos Aires”. El principal motivo es el hecho de que los municipios que son incluidos por la ley, pero no por el INDEC –como los del “Gran La Plata” (La Plata, Berisso

zaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Se incluye, además, al ya inexistente partido de General Sarmiento para el período 1983-1995<sup>7</sup>.

**Mapa 1. Los partidos del Gran Buenos Aires**



**Fuente:** elaboración propia a partir de INDEC (2003) y la Ley provincial 13.473 (2006).

La tabla 1 presenta algunas estadísticas demográficas del conurbano, del resto de la PBA y del total de la provincia. Como puede observarse, los municipios estudiados en este trabajo concentran a más del 63% de la población bonaerense –que equivale a casi un cuarto de la población nacional– en apenas el 1,18% de la superficie provincial. Nótese cómo el GBA es un universo demográfico *sui generis* dentro de la provincia: se diferencia considerablemente de ella en casi todas las variables contempladas.

y Ensenada)– difícilmente compartan las características y dinámicas sociopolíticas del GBA propiamente dicho.

<sup>7</sup> Los 24 partidos del GBA antes eran 19, pero entre 1994 y 1995 se subdividieron y crearon nuevos municipios: Gral. Sarmiento se desmembró en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas, Esteban Echeverría cedió tierras para la creación de Ezeiza, y Morón hizo lo mismo para la creación de Hurlingham e Ituzaingó.

**Tabla 1. Estadísticas demográficas del GBA, el resto de la PBA y la PBA**

Variable	Partidos del GBA	Resto de la PBA	Total PBA
<b>Población</b>			
Total	9.916.715	5.708.369	15.625.084
% de la PBA	63,47 %	36,53 %	100,00%
% del país	24,72 %	14,23 %	38,95%
<i>Promedio por partido</i>	<i>413.196</i>	<i>51.426</i>	<i>115.741</i>
<b>Superficie (en km<sup>2</sup>)</b>			
Total	3.627	303.944	307.571
% de la PBA	1,18 %	98,82 %	100,00 %
<i>Promedio por partido</i>	<i>151</i>	<i>2.738</i>	<i>2.278</i>
<b>Densidad poblacional (en hab./km<sup>2</sup>)</b>			
<i>Promedio por partido</i>	<i>2.788,59</i>	<i>18,78</i>	<i>50,80</i>
<b>Población urbana</b>			
Total	9.847.570	5.198.526	15.046.096
% de la población	99,30 %	91,06 %	96,29 %
<b>Hogares con NBI (necesidades básicas insatisfechas)</b>			
Total	272.299	121.692	392.336
% de los hogares	9,28 %	6,56 %	8,19 %

**Fuente:** elaboración propia con datos del censo nacional de 2010 (INDEC, 2013)

Antes de pasar a los detalles de la construcción y los resultados del Índice de Democracia Municipal, vale hacer un análisis exploratorio más simple (y menos abarcativo) del estado de la democracia en los partidos del conurbano bonaerense. Si tomamos el componente de competitividad, tal como lo definimos en el marco conceptual, vemos que en muchos casos no se cumple –o se cumple de manera muy débil– la máxima de Przeworski: entre 1983 y 2019, en la mayoría de los distritos del GBA encontramos partidos políticos que se han mantenido en el poder por mucho tiempo e incluso durante todo el período estudiado. Esto puede tomarse como un indicador en sí mismo del nivel de democracia de estos municipios, tal como hace Przeworski con Álvarez y otros (1996). En su clasificación dicotómica de los regímenes políticos nacionales, los autores establecen cuatro reglas que éstos deben cumplir para ser considerados democracias: (1) la máxima oficina del Poder Ejecutivo y (2) al menos la cámara baja del Poder Legislativo deben ser ocupadas por representantes electos en elecciones populares, (3) en las que tiene que haber más de un partido político, y (4) si se cumplen esas condiciones, el oficialismo “que se ha mantenido en el poder por virtud de elecciones por más de dos términos o sin haber sido electo por una duración determinada” debe eventualmente perder una elección y ser reemplazado por quien la haya ganado (Álvarez et al., 1996: 14, traducción mía). Dado el contexto demo-

crático nacional, en todos los municipios del conurbano se cumplen las primeras tres reglas: el/la intendente/a y los/as concejales/as son electos por el sufragio popular en elecciones en las que siempre han participado al menos cinco partidos o frentes electorales. El problema de estos distritos, como se dijo antes, reside en la cuarta regla: muchos de ellos son bastiones de partidos políticos dominantes (en los términos de Sartori<sup>8</sup>) que se perpetúan en la intendencia durante períodos prolongados de tiempo.

Tomando el criterio de cuatro legislaturas de Sartori (1976: 256), listamos en la tabla 2 los municipios del GBA en los que un mismo espacio político o intendente ha gobernado durante al menos cuatro períodos consecutivos y que, por lo tanto, serían clasificados como “no democráticos” por de la regla 4 de Álvarez et al. Contemplamos *espacios*, y no partidos, porque la volatilidad electoral, así como las estrategias electorales de intendentes, gobernadores y presidentes/as, a lo largo del período 1983-2019 han resultado en una gran variedad de etiquetas partidarias, reacomodamientos y coaliciones en cada elección. De esta manera, todos los frentes en los que se presentó el Partido Justicialista en estos años se engloban en la etiqueta “PJ”, con excepción del Frente para la Victoria (FPV) debido a que en contadas ocasiones se presentaron como listas separadas (especialmente en el período 2003-2009). En los casos de San Isidro y Vicente López, el dominio del radicalismo comenzó con intendentes que ganaron con el sello de la Unión Cívica Radical (UCR), pero continuó con la conformación de partidos vecinales que incluyeron a las facciones gobernantes y a sectores provenientes de la UCR, especialmente ante la crisis política que sufrió ese partido a inicios de la década del 2000.

Este análisis dicotómico, basado en quién ocupa el Ejecutivo local –a diferencia del Índice de Democracia Municipal, que depende de las reglas electorales específicas de la PBA– bien podría atravesar la avenida General Paz para incluir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, la capital federal aparecería en esta lista de regímenes no democráticos en 2023, cuando se cumpla el segundo mandato de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de gobierno, que es el cuarto mandato de su partido, Propuesta Republicana (PRO).

---

<sup>8</sup> “Un sistema de partido predominante lo es en la medida en que y mientras su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora de los votantes”; “es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica” Sartori (1976: 255). El autor argumenta que estos sistemas son competitivos, pero están al borde de pasar a la zona no competitiva porque, aunque la alternancia no se produzca *de facto*, no está excluida *de iure*. Esto va en línea con el espíritu de este trabajo que considera a los regímenes menos democráticos del conurbano bonaerense como híbridos.

**Tabla 2. Distritos “no democráticos” del GBA según Álvarez et al. (1996) y Sartori (1976)**

<b>Municipio</b>	<b>Espacio político con 4 o más mandatos consecutivos</b>	<b>Intendente con 4 o más mandatos consecutivos</b>
Almirante Brown <sup>1</sup>	PJ – FPV (1983-2019) <sup>2</sup>	
Avellaneda	PJ – FPV (2003-2019) <sup>2</sup>	
Berazategui <sup>1</sup>	PJ – FPV (1983-2019) <sup>2</sup>	
Ezeiza <sup>1</sup>	PJ – FPV (1995-2019) <sup>2</sup>	Alejandro Santiago Granados (1995-2019) <sup>2</sup>
Florencio Varela <sup>1</sup>	PJ – FPV (1983-2019) <sup>2</sup>	Julio César Pereyra (1991-2017)
Hurlingham <sup>1</sup>	PJ – FPV (1995-2019) <sup>2</sup>	
Ituzaingó <sup>1</sup>	PJ – FPV (1995-2019) <sup>2</sup>	Alberto Daniel Descalzo (1995-2019)
José C. Paz <sup>1</sup>	PJ – FPV (1995-2019) <sup>2</sup>	Mario Alberto Ishii (1999-2011 y 2015-2019) <sup>2</sup>
La Matanza <sup>1</sup>	PJ – FPV (1983-2019) <sup>2</sup>	
Lanús	PJ – FPV (1983-2015)	Manuel Quindimil (1983-2007)
Lomas de Zamora	PJ (1983-1999) PJ – FPV (2003-2019) <sup>2</sup>	
Malvinas Argentinas <sup>1</sup>	PJ – Frente Popular <sup>3</sup> (1995-2015) PJ – FPV (2015-2019) <sup>2</sup>	Jesús Cataldo Cariglino (1995-2015)
Merlo <sup>1</sup>	PJ – FPV (1983-2019) <sup>2</sup>	Raúl Alfredo Othacehé (1991-2015)
Moreno	PJ – FPV (1995-2019)	
San Fernando	PJ (1983-2011)	Gerardo Osvaldo Amieiro (1995-2011)
San Isidro <sup>1</sup>	UCR – Acción Vecinal San Isidro (1983-2019) <sup>2</sup>	Melchor Ángel Posse (1983-1999) Ángel Gustavo Posse (1999-2019) <sup>2</sup>
Tigre	Acción Comunal del Partido de Tigre (1987-2007)	Ricardo José Ubieto (1987-2007)
Tres de Febrero	PJ – FPV (1987-2015)	Hugo Omar Curto (1991-2015)
Vicente López	UCR – Frente Comunal Vicente López (1983-2011)	Enrique García (1987-2011)

<sup>1</sup> Municipios en los que un espacio político y/o un intendente retiene el Ejecutivo durante todo el período 1983-2019 (o 1995-2019 en el caso de los distritos recientemente creados).

<sup>2</sup> Partido político o intendente que sigue en el poder para el mandato 2019-2023.

<sup>3</sup> El Frente Popular fue una alianza que armó el expresidente y exgobernador Duhalde en 2011 con distintos sectores del “peronismo disidente” y otros más conservadores. No incluyó al PJ y compitió con el FPV, pero se lo incorpora en la lista porque da cuenta del hecho de que Malvinas Argentinas fue gobernada durante 20 años por la facción duhaldista del peronismo, encarnada en Jesús Cariglino.

**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

## 2.1. Metodología del Índice de Democracia Municipal (IDEM)

Antes de abordar la confección del IDEM, cabe hacer dos aclaraciones. Por un lado, la aplicabilidad del marco teórico y conceptual al nivel municipal presenta al menos dos desafíos. Primero, a diferencia de la larga tradición de índices de democracia entre países, la medición de regímenes municipales es casi inexistente, por lo que no hay estándares metodológicos como los desarrollados en el nivel nacional. Por ello, se siguieron los lineamientos de Munck y Verkuilen (2002) para estos índices y los de Sevilla (2018) para la medición de regímenes subnacionales. Segundo, dado el marco democrático nacional y el relativamente bajo grado de autonomía de los partidos bonaerenses respecto de la provincia (en comparación con otras provincias argentinas)<sup>9</sup>, el rango de variación entre municipios es considerablemente menor que entre países y, como indica Gervasoni (2018), esto implica una menor confiabilidad de las mediciones. No obstante, las diferencias entre los regímenes locales del GBA son, como demuestra este trabajo, lo bastante importantes como para merecer un estudio sistemático propio.

Por otro lado, la disponibilidad de información es un aspecto clave a la hora de diseñar la medición de cualquier variable. En este caso, escasean para los municipios bonaerenses indicadores subjetivos equivalentes a los que se utilizan para construir los principales índices de democracia entre países, mientras que otros indicadores objetivos son relativamente fáciles de obtener. Por esto, siguiendo la tradición de los índices de democracia subnacional, se utilizarán para la elaboración del IDEM indicadores objetivos que dan cuenta de procesos electorales y de la conformación de los poderes representativos. Lo que se quiere estudiar en esta investigación son los distritos del GBA desde 1983 hasta 2019. De esta manera, los datos necesarios tienen una naturaleza de panel o *time-series cross-sectional*, pues el objeto de estudio combina una dimensión territorial transversal con una dimensión temporal. La elección de una unidad de análisis requiere, en estos casos, dos decisiones: cuáles serán los fenómenos transversales y cuáles serán los períodos temporales. Los primeros son los 24 regímenes municipales del conurbano bonaerense. Sobre los segundos, ocurre que, a diferencia de la enorme heterogeneidad de regímenes nacionales, la regularidad de las elecciones en la provincia de Buenos Aires limita la variación temporal de los indicadores electorales utilizados: dado el marco democrático nacional y provincial, los cambios sustantivos en un régimen municipal se producen, generalmente, cuando hay elecciones. En consecuencia, no tendría sentido medir el nivel de democracia de cada

---

<sup>9</sup> Si bien la reforma constitucional de 1994 estableció el deber de las provincias de garantizar la autonomía municipal, Buenos Aires es una de las cuatro provincias que todavía no han habilitado a sus distritos a redactar una carta orgánica que organice su vida institucional. Para un análisis más detallado ver Recalde (2008).

municipio en cada año, pues habría para cada distrito una cantidad de observaciones muy similares inflada artificialmente. Más apropiado sería analizar los regímenes locales capturando esa variación sustantiva que se produce entre elecciones. Por ello, la unidad de análisis no es el municipio-año sino el municipio-mandato. Esto significa que lo que se reportará no es el nivel de democracia anual de un distrito sino el nivel de democracia que caracteriza a todo el período de cuatro años que dura el mandato del Ejecutivo municipal.

Ahora bien, el estudio de la democracia no puede reducirse a un análisis de resultados electorales, mucho menos si lo que se intenta estudiar son regímenes caracterizados como híbridos. En estos regímenes, en los que instituciones democráticas conviven con ciertas prácticas contrarias al espíritu democrático, es más fácil y razonable prestar atención a los *efectos* de esas prácticas en las dinámicas políticas. La literatura suele asumir que “las prácticas autoritarias dentro de un régimen electoral aumentan la probabilidad de largas temporadas de mandatos de un solo partido, mayorías oficialistas inusualmente grandes, un control abrumador de la legislatura por parte del ejecutivo, mandatos ilimitados, etcétera” (Gervasoni, 2018: 43, traducción mía). Estos elementos reflejarían, entonces, cambios en el nivel de democracia. Asimismo, estos indicadores también pueden interpretarse como indicadores *causales* del nivel de democracia: por ejemplo, cuanto mayor competitividad electoral, menores las mayorías obtenidas por los oficialismos y, en consecuencia, menor propensión a una “tiranía de las mayorías”. De esta forma, “si los niveles observables de competitividad electoral son tanto una *causa* como un *efecto* de los niveles subyacentes de democracia, entonces los unos deberían ser un indicador razonablemente válido de los otros” (ibíd., traducción y énfasis míos). Por ello, para medir los niveles de democracia de cada municipio del conurbano se utilizarán indicadores objetivos sobre resultados electorales y uno sobre letalidad policial<sup>10</sup>.

**I1: COMPETENCIA EJECUTIVA (CE).** Mide el desempeño electoral del oficialismo en las elecciones que dan fin a su mandato<sup>11</sup>, como proxy de las posibilidades reales de la oposición de ganar elecciones. A mayor porcentaje de los votos obtenidos por el/la candidato/a oficialista a intendente/a ( $p$ ), menor competitividad y menor democracia. Ahora bien, hay varias formas de mapear y operacionalizar la relación entre voto oficialista y nivel de democracia. Aquí se decidió adoptar la fórmula  $CE = \frac{100}{1+e^{-0.1(60-p)}}$ , que reporta un nivel de democracia esperado entre 0 (muy autoritario) y 100 (muy democrático). Tal como indica Gervasoni (2018: 224-225), esta función logística es más apropiada que una función

---

<sup>10</sup> No se incluye el límite de mandatos que puede gobernar una misma persona (Gervasoni, 2018) porque en la PBA fue recién a partir de 2015 que la Ley 14.836 restringió a dos los mandatos sucesivos posibles.

<sup>11</sup> Para el partido de General Sarmiento, que dejó de existir en 1995, se utilizaron las elecciones de ese año de San Miguel, que es considerado el “Sarmiento residual”.

lineal porque premia (castiga) mucho a los regímenes en los cuales el voto al oficialismo es relativamente bajo (alto)<sup>12</sup>, tal que el nivel de democracia reportado por este indicador cambia más cuanto más se acerca al punto medio de la función. En este caso, se optó por que el punto medio sea  $p = 60\%$  (y no  $50\%$ ) para reflejar los argumentos de autores como Przeworski (1991), que considera a un régimen “sospechoso” cuando el voto oficialista es inusualmente alto (superior al  $60\%$ ). Así, la mayor caída en el nivel de democracia esperado se da en torno en el rango entre el  $50$  y el  $70\%$  del voto destinado al oficialismo; de forma tal que valores inferiores a  $50$  (superiores a  $70$ ) denotan un régimen muy democrático (muy autoritario). La fuente es la Junta Electoral de la PBA.

**I<sub>2</sub>: COMPETENCIA LEGISLATIVA (CL).** Mide lo mismo en la arena legislativa: el voto obtenido por la lista de concejales/as del partido oficialista, como *proxy* del nivel de competitividad electoral legislativa. La fórmula es la misma:  $CL = \frac{100}{1+e^{-0.1(60-p)}}$ , con la salvedad de que  $p$  representa en este caso el porcentaje de los votos obtenidos por el gobierno en las elecciones de medio término. Esto por dos motivos: porque en la PBA no se puede dividir el voto entre Ejecutivo y Legislativo municipal, y para dar cuenta de la recomposición bienal de los concejos deliberantes. Los datos son de la Junta Electoral de la PBA.

**I<sub>3</sub>: CONTROL DE ROTACIÓN (CR).** Retomando la idea de que “la democracia es un sistema en el cual los partidos políticos pierden elecciones” de Przeworski y el espíritu de la regla 4 del índice de Álvarez et al. (1996: 10-14), este indicador mide la capacidad del partido oficialista de evitar que se produzca una alternancia de partidos en el gobierno municipal. Está compuesto por dos sub-indicadores:

- a. **Control de sucesión (CS).** Mide en qué medida el gobierno municipal puede retener el control del Ejecutivo en las elecciones que cierran su mandato. La intencencia puede ser capturada por un/a opositor/a (=0), por alguien del mismo partido (=1), por alguien cercano al intendente/a, como un/a familiar o un/a aliado/a (=2), o por el/la mismo/a intendente/a (=3). Se recurrió a artículos periodísticos y fuentes secundarias.
- b. **Reelecciones acumuladas (RA).** Mide cuántas veces el partido oficialista ha ganado una reelección de intendente/a desde que llegó al poder (tal que es =0 para su primer mandato, =1 si fue reelecto al final de ese mandato, =2 si fue reelecto otra vez, etc.).

---

<sup>12</sup> Se eligió el parámetro  $0.1$  –y no  $0.15$ , como Gervasoni (2018)– para que la relación entre competencia ejecutiva y democracia sea relativamente más “suave” y menos empinada (es decir, que los premios/castigos a los regímenes más/menos competitivos no cambien tan bruscamente con los distintos porcentajes de votos obtenidos).

La fórmula consolidada es  $CR = 50 \times (0.6666^{CS} + 0.6666^{RA})$ . Así, el nivel de democracia disminuye (aumenta) exponencialmente cuando el oficialismo logra (no puede) controlar quién lo va a suceder en el gobierno y cuantas más (menos) veces es reelecto, tal que se alcanza un valor máximo de 100 (muy democrático) cuando el intendente gobierna un solo mandato ( $RA = 0$ ) y es sucedido por un/a opositor/a ( $CS = 0$ ). Los parámetros de 0.6666 implican que “la oposición debe tener al menos un 33,33% de chances de ganarle al oficialismo” (Gervasoni, 2018: 226). Se acudió a la Junta Electoral de la PBA y a otras fuentes periodísticas.

**I4: CONTROL DEL CONCEJO DELIBERANTE (CCD).** Mide el porcentaje de ediles/as oficialistas en el Concejo Deliberante. La fórmula, igual a la de los indicadores de competitividad electoral, es  $CCD = \frac{100}{1+e^{-0.1(60-p)}}$ , donde  $p$  es el promedio de escaños oficialistas de las dos composiciones distintas que tiene la legislatura local a lo largo de un mandato (dada la renovación por mitades cada dos años). La fuente es la Junta Electoral de la PBA.

**I5: VIOLENCIA ESTATAL (VE).** Mide la cantidad de víctimas letales<sup>13</sup> de las fuerzas estatales en un municipio en relación a su población. La fórmula es  $VE = 100 - \frac{10 \times vl}{\ln(p)}$ , donde  $vl$  es la cantidad de víctimas letales de un municipio-mandato y  $p$  es su población (interpolada linealmente a partir de datos censales y luego promediada). Así, cuanto mayor es VE, mayor el nivel de democracia. La idea subyacente es que “sin límites a las acciones de las fuerzas policiales no puede haber ciudadanía democrática” (Magaloni y Rodríguez, 2020: 2, traducción mía). Este indicador, inspirado en Magaloni et al. (2020), se incluye por dos motivos: (1) para dar cuenta de la importancia de la violencia policial en la Argentina y los excesos de la policía bonaerense, señalados como una “deuda de la democracia” (CORREPI, 2015; El Café Diario, 2020); y (2) para retomar la tradición de índices de democracia como Freedom House y V-Dem, que incorporan indicadores parecidos de brutalidad policial. Se utilizó el Archivo de Personas Asesinadas por el Aparato Represivo Estatal elaborado por CORREPI<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> “Todo caso que implique la aplicación de una política represiva estatal, así como la utilización de los recursos del aparato estatal, cuyo resultado sea la muerte de la víctima” (CORREPI, 2020: 38). En general, se trata de personas que murieron en escenarios en los que las fuerzas armadas y/o de seguridad estaban aplicando su capacidad represiva “en forma desmedida (sin criterios claros), desproporcionada (sin relación con la amenaza planteada), irrazonable (sin relación entre los fines declarados y los medios dispuestos para alcanzarlos) e ilegal (fuera del marco legal previsto)” (CPM, 2020: 69).

<sup>14</sup> Este indicador y esta fuente implican cierto error de medición, dado que hay un importante subregistro de los casos de letalidad policial: a la falta de datos oficiales se suma el hecho de que muchos casos no trascienden en los medios o redes sociales y, por lo tanto, no llegan a ser conocidos por organizaciones como CORREPI. En particular, la distribución temporal de los casos registrados por CORREPI está algo sesgada hacia la izquierda, principalmente porque el Archivo comenzó a gestarse en 1992 y, desde entonces, los avances tecnológicos en materia de conectividad han permitido un mayor acceso a la información. La acotada confiabilidad de este indicador se evidencia en su baja correlación con los demás (ver tabla 4).

**Tabla 3. Operacionalización de la variable “democracia liberal” en el IDEM.**

Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Detalle
<b>“Democracia ...”</b>  <b>(soberanía popular o acceso al poder)</b>	<i>Competitividad</i>	I <sub>1</sub> : COMPETENCIA EJECUTIVA (CE)	Fórmula: $CE = \frac{100}{1+e^{-0.1(60-p)}}$ <hr/> <i>p</i> es la proporción de los votos obtenidos por el/la candidato/a oficialista a intendente/a
		I <sub>2</sub> : COMPETENCIA LEGISLATIVA (CL)	Fórmula: $CL = \frac{100}{1+e^{-0.1(60-p)}}$ <hr/> <i>p</i> es la proporción de los votos obtenidos por la lista oficialista de concejales/as
		I <sub>3</sub> : CONTROL DE ROTACIÓN (CR)	Fórmula: $CR = 50 \times (0.6666^{CS} + 0.6666^{RA})$ <hr/> <i>CS</i> es =0 si la intendencia es capturada por un/a opositor/a, =1 si es alguien del partido oficialista, =2 si es alguien cercano/a al intendente/a, o =3 si es el/la intendente/a <hr/> <i>RA</i> es igual a la cantidad de veces que un partido fue reelecto para ocupar el Ejecutivo
	<i>Inclusividad</i>	Se asume universalidad del derecho a votar y a ser candidato/a	
	<i>Elecciones efectivas</i>	Se asume plena autoridad de los/as representantes electos/as	
<b>“... liberal”</b>  <b>(gobierno limitado o ejercicio del poder)</b>	<i>Límites institucionales</i>	I <sub>4</sub> : CONTROL DEL CONCEJO DELIBERANTE (CCD)	Fórmula: $CCD = \frac{100}{1+e^{-0.1(60-p)}}$ <hr/> <i>p</i> es el promedio de escaños oficialistas en el Concejo Deliberante de las dos composiciones distintas que tiene a lo largo de un mandato
	<i>Respeto a los derechos liberales individuales</i>	I <sub>5</sub> : VIOLENCIA ESTATAL (VE)	Fórmula: $VE = 100 - \frac{10 \times vl}{\ln(p)}$ <hr/> <i>vl</i> es el total de víctimas letales de un municipio-mandato, y <i>p</i> es su población

**Fuente:** elaboración propia en base a Gervasoni (2018).

**REGLA DE AGREGACIÓN: media cuadrática.** Como se explicó antes los indicadores utilizados no son *constitutivos* de la democracia, sino indicadores *causales* y *consecuenciales* de ésta. Así, las supermayorías electorales y legislativas que pueda obtener un gobierno, por ejemplo, pueden ser al mismo tiempo causas y efectos de que el régimen sea poco democrático, pero no son elementos que hacen a la esencia del tipo de régimen. En otras palabras, estos indicadores no representan condiciones necesarias para que un distrito sea considerado más o menos democrático. Es por esto que no es imprescindible que la regla de agregación de un índice compuesto por estos indicadores implique que estos sean completamente insustituibles: asumiendo que se cumple el umbral de elecciones libres y justas, no tendría sentido considerar a un régimen como muy poco democrático sólo porque

tiene un mal desempeño en uno de los indicadores. Pero, al mismo tiempo, tampoco sería adecuado que haya completa sustituibilidad entre ellos, pues sería igualmente necio, por ejemplo, clasificar a un distrito en el que el gobierno tiene un control absoluto del Concejo Deliberante como muy democrático sólo porque reporta niveles bajos de violencia estatal. Antes bien, la regla de agregación debería implicar un nivel medio de sustituibilidad entre los indicadores, es decir, que haya cierto grado de compensación entre ellos, pero sin que sea demasiado alta como para que se ignore la relevancia de cada uno. En este sentido, la media cuadrática parece ser una buena regla de agregación, ya que pondera más a aquellos que reportan valores más altos, de forma tal que “una debilidad en un indicador puede ser compensada por una fortaleza de menor magnitud en otro indicador” (Gervasoni, 2018: 228). De esta manera, la fórmula del índice queda:

$$IDEM = \sqrt{\frac{CE^2 + CL^2 + CR^2 + CCD^2 + VE^2}{5}}$$

## 2.2. Resultados: los niveles de democracia de los partidos del Gran Buenos Aires

Antes de avanzar con los resultados obtenidos, un análisis de los componentes del IDEM (en la tabla 4) nos permitirá hacer ciertas observaciones generales sobre su relación con la democracia en los municipios del conurbano. En primer lugar, los indicadores relacionados al Poder Ejecutivo (CE y CR) tienen una menor correlación con el nivel de democracia que los indicadores legislativos (CL y CCD), que están al mismo tiempo muy relacionados entre sí. Esto va en contra de lo que uno esperaría de las tierras de los “barones del conurbano”, pero, por otro lado, refleja la importancia de las elecciones intermedias del Concejo Deliberante como posibles contrapesos de la intendencia. La proporción de votos obtenidos por el oficialismo en estas elecciones fue casi siempre menor al de las elecciones ejecutivas (medias de 0,41 y 0,47, respectivamente). En consecuencia, el partido de gobierno logró capturar menos escaños en las primeras que en las segundas (medias de 0,52 y 0,60, respectivamente). Así, las elecciones legislativas de medio término sirven para que el concejo limite y contrapeso (en mayor medida) el poder del gobierno. Es decir, tienen un rol determinante en el nivel de democracia de los municipios del GBA, que se evidencia en la mayor correlación de los indicadores legislativos con el IDEM que el resto: no son tanto los barones *per se*, sino más bien los barones que logran controlar el concejo los que hacen que un municipio sea poco democrático.

En segundo lugar, el indicador de violencia estatal es el que menos correlaciona con los demás y con el IDEM. Esto probablemente se deba a las limitaciones ya expuestas y al

hecho de que es un indicador de una naturaleza distinta a los demás (mide una dimensión más propiamente liberal –no electoral– de la democracia). La inclusión de este componente, entonces, hace al IDEM más abarcativo, pero un poco menos confiable. De cualquier modo, el índice tiene una correlación considerablemente alta con todos los demás indicadores. Los municipios más letalmente represivos (Ezeiza, Quilmes, Florencio Varela, Avellaneda, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas) son aquellos que cuentan con unidades penitenciarias o comisarías contra las que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha presentado medidas cautelares luego de verificar riesgos para la vida y la integridad física de los/as reclusos/as, muchos de los cuales son asesinados o terminan muertos/as en condiciones extrañas.

**Tabla 4. Correlación entre el Índice de Democracia Municipal y sus componentes**

	IDEM	Comp. Ejecutiva	Comp. Legislativa	Control de Rotación	Control del C. Deliberante	Violencia Estatal
IDEM	1,0000					
C. Ejecutiva	0,6157	1,0000				
C. Legislativa	0,7234	0,3410	1,0000			
C. Rotación	0,6734	0,3011	0,1857	1,0000		
C. C. Delib.	0,7130	0,0687	0,6302	0,3459	1,0000	
V. Estatal	0,1721	0,0317	-0,0917	0,0940	-0,0443	1,0000

**Fuente:** elaboración propia.

La tabla 5 presenta los resultados del Índice de Democracia Municipal y sus indicadores, por municipio. Están ordenados de menor a mayor según su nivel de democracia promedio. En total obtuvimos unas 203 observaciones: la mayoría de los municipios transitaron 9 mandatos ejecutivos, con excepción de aquellos creados en 1995, que tienen 6; Florencio Varela cuenta 10 y San Miguel tiene 7 porque en ambos casos el Concejo Deliberante destituyó a un intendente antes de que completara sus primeros dos años de gobierno, por lo que sus habitantes eligieron uno nuevo en las elecciones de medio término; General Sarmiento transitó solo 3 mandatos porque el partido fue desintegrado en 1995. De esta manera, estudiamos un total de 25 municipios del GBA a lo largo de un promedio de 8,12 mandatos electorales cada uno.

Como puede verse en la tabla 5, los municipios menos democráticos son Ezeiza, La Matanza, José C. Paz, Berazategui y Florencio Varela, mientras que los más democráticos son Quilmes, Avellaneda, San Martín, Morón y Tres de Febrero. En los primeros podemos ver que los niveles de competencia electoral son bajos y que los indicadores de “control” lo son aún más. Es decir, en los municipios menos democráticos del conurbano bonaerense

la competitividad electoral es baja, los oficialismos obtienen amplios porcentajes del voto (en promedio mayor al 50%), cuentan con cómodas mayorías en el Concejo Deliberante, por lo que pueden evitar que funcione como contrapeso, y el intendente suele ser reelecto en varias oportunidades y/o logra controlar quién lo sucederá en el gobierno. En algunos, además, las fuerzas estatales hacen un uso más abusivo y letal de su capacidad represiva que en el resto de los distritos.

**Tabla 5. Estadísticas descriptivas del IDEM y sus componentes, por municipio**

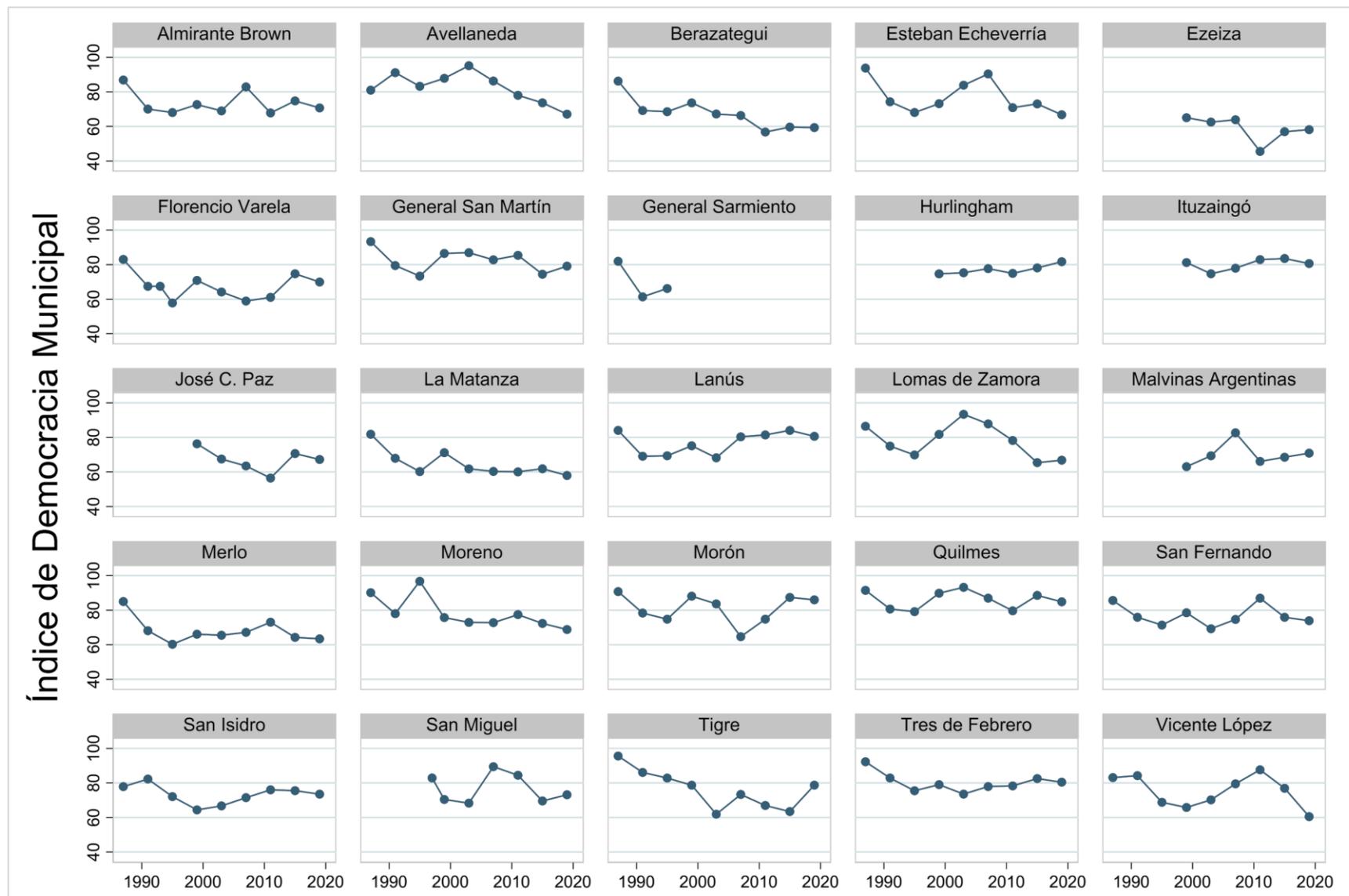
Unidad	Indicadores					Índice de Democracia Municipal				
	<i>Espacial (municipio)</i>	<i>CE (media)</i>	<i>CL (media)</i>	<i>CR (media)</i>	<i>CCD (media)</i>	<i>VE (media)</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Est.</i>	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>
Ezeiza	54,54	64,98	37,61	25,48	81,63	58,69	7,19	45,54	65,06	6
La Matanza	65,05	73,76	37,63	42,52	82,85	64,79	7,65	57,98	81,83	9
José C. Paz	66,98	69,49	41,32	34,81	96,39	66,94	6,68	56,47	76,29	6
Berazategui	62,57	73,03	36,39	42,69	96,66	67,44	8,93	56,76	86,24	9
F. Varela	72,28	74,48	30,29	43,35	89,94	67,55	7,67	57,82	83,02	10
Merlo	67,36	72,17	34,74	47,85	94,44	68,09	7,24	60,24	84,99	9
Gral. Sarmiento	65,71	69,67	57,40	47,39	96,25	69,83	10,76	61,37	81,95	3
Malvinas Arg.	67,09	73,40	50,71	47,51	92,75	70,11	6,75	63,07	82,69	6
San Isidro	71,85	86,14	31,86	56,37	97,26	73,32	5,48	64,40	82,26	9
Alte. Brown	71,06	77,72	56,99	52,68	93,18	73,65	6,82	67,81	86,89	9
Vicente López	70,53	84,91	44,49	60,10	96,89	75,18	9,29	60,49	87,63	9
Tigre	69,71	82,50	54,38	63,10	94,74	76,38	11,12	61,89	95,58	9
San Miguel	73,02	81,49	63,22	54,18	96,46	76,89	8,49	68,30	89,43	7
San Fernando	76,23	84,52	45,31	63,05	97,58	76,89	5,97	69,23	86,96	9
Lanús	77,23	88,45	42,35	67,74	93,27	76,93	6,57	68,19	84,06	9
Hurlingham	79,21	87,07	51,95	52,04	97,24	77,08	2,70	74,67	81,72	6
E. Echeverría	75,57	84,91	56,44	55,24	94,80	77,13	9,79	66,77	93,76	9
L. de Zamora	76,18	86,66	57,40	70,10	89,57	78,30	9,86	65,40	93,39	9
Moreno	79,70	84,03	60,47	61,62	93,08	78,31	9,17	68,80	96,72	9
Ituzaingó	83,46	91,20	37,61	72,52	97,09	80,18	3,32	74,73	83,57	6
Tres de Febrero	82,66	87,79	51,49	72,38	95,29	80,25	5,42	73,54	92,25	9
Morón	82,37	86,84	67,49	62,93	95,30	80,94	8,44	64,64	90,76	9
Gral. San Martín	85,78	88,22	66,87	73,41	91,32	82,38	6,41	73,37	93,31	9
Avellaneda	79,70	91,66	64,81	79,59	91,37	82,61	8,77	67,11	95,14	9
Quilmes	89,87	89,82	85,59	80,87	79,81	86,03	5,26	79,14	93,21	9
<b>Total</b>	74,33	82,02	50,67	58,22	92,86	75,02	9,58	45,54	96,72	203

**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y CORREPI.

El caso extremo de Ezeiza puede servir para ilustrar cómo el Índice de Democracia Municipal refleja la presencia de elementos poco democráticos en los regímenes híbridos del conurbano bonaerense. La máxima oficina ejecutiva es electa popularmente, pero el único intendente desde la creación del municipio en 1995 ha sido Alejandro Granados, que habrá acumulado 28 años en el poder cuando termine su séptimo mandato en 2023. Cada dos años hay competencia electoral en las que participan varios partidos políticos, pero en 10 de las 13 elecciones que tuvieron lugar en Ezeiza entre 1995 y 2019, la lista oficialista obtuvo más del 50% de los votos, siendo mayor al 60% en 4 de ellas. Así, los integrantes del departamento legislativo municipal también son electos por sufragio popular, pero, dado el sistema electoral por cocientes, durante todo el período analizado el intendente Granados logró controlar una mayoría cómoda de bancas en el Concejo Deliberante: siempre fue mayor o igual al 55%, llegando a más del 80% entre 1999 y 2015. Finalmente, Ezeiza es –luego de Quilmes– el municipio con mayor cantidad de víctimas letales de las fuerzas represivas del Estado por habitante: éstas son responsables de la muerte de un promedio de 22 personas por cada período de cuatro años, lo que representa casi 13 muertes por cada 100.000 habitantes. La enorme mayoría de estas muertes se produjeron en alguna de las cárceles o comisarías denunciadas del municipio, o bien en otros lugares pero en manos de los oficiales que allí trabajan.

En el gráfico 1 se muestra la trayectoria del IDEM de los 25 municipios del Gran Buenos Aires entre los años 1983 y 2019. En muchos de ellos podemos apreciar curvas inclinadas o con picos pronunciados, lo cual demuestra gráficamente que se produjeron importantes variaciones en sus niveles de democracia a lo largo del período estudiado. Esto puede analizarse en mayor profundidad descomponiendo la desviación estándar general de la media del IDEM (9,58) en una desviación estándar inter-municipal y otra desviación estándar intra-municipal. Encontramos que la primera de 6,50, mientras que la segunda es de 7,25, lo cual implica que los niveles de democracia de los distritos del GBA varían algo más a través del tiempo que entre municipios. En otras palabras, la dimensión temporal tiene una mayor influencia que la dimensión territorial en la variación total del nivel de democracia. Siguiendo a Matilde Ollier (2010), por ejemplo, lo que permite explicar los distintos caminos de acceso y ejercicio del poder en los partidos del Gran Buenos Aires es el fuerte peso de (y la imbricación entre) la política nacional y provincial en la política municipal de estos distritos.

**Gráfico 1. Evolución temporal del Índice de Democracia Municipal en los partidos del Gran Buenos Aires**

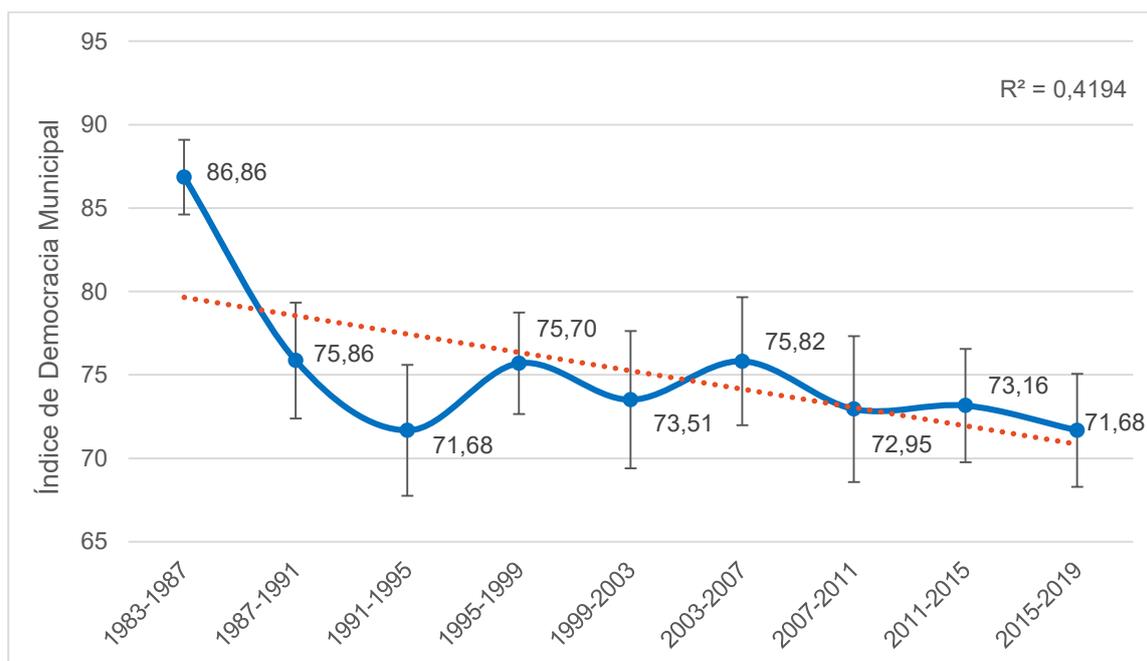


**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y CORREPI

### 2.3. La dimensión temporal del IDEM: una errática evolución de la democracia en el GBA

Si la dimensión temporal del análisis de la democracia en el conurbano bonaerense es tan relevante, vale la pena analizar la evolución temporal del nivel de democracia general de la región. El gráfico 2 muestra la media (y su intervalo de confianza del 95%) del IDEM de los municipios del GBA para cada período de cuatro años estudiado. El período más democrático corresponde a la etapa fundacional de la recuperada democracia argentina (1983-1987). Esto se explica por tres motivos: no hubo –naturalmente– ninguna reelección acumulada por ningún intendente, hubo muy pocas víctimas fatales –reportadas– de las fuerzas coercitivas del Estado (media de 0,56 por cada 100.000 habitantes)<sup>15</sup>, es el cuatrienio en el que los oficialismos obtuvieron la menor cantidad de votos en las elecciones legislativas de medio término en todo el período (promedio de 33%), y también fue cuando menos control ejercieron sobre el Concejo Deliberante (media de 45% de ediles oficialistas).

**Gráfico 2. Evolución temporal del IDEM por períodos de cuatro años**



**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y CORREPI.

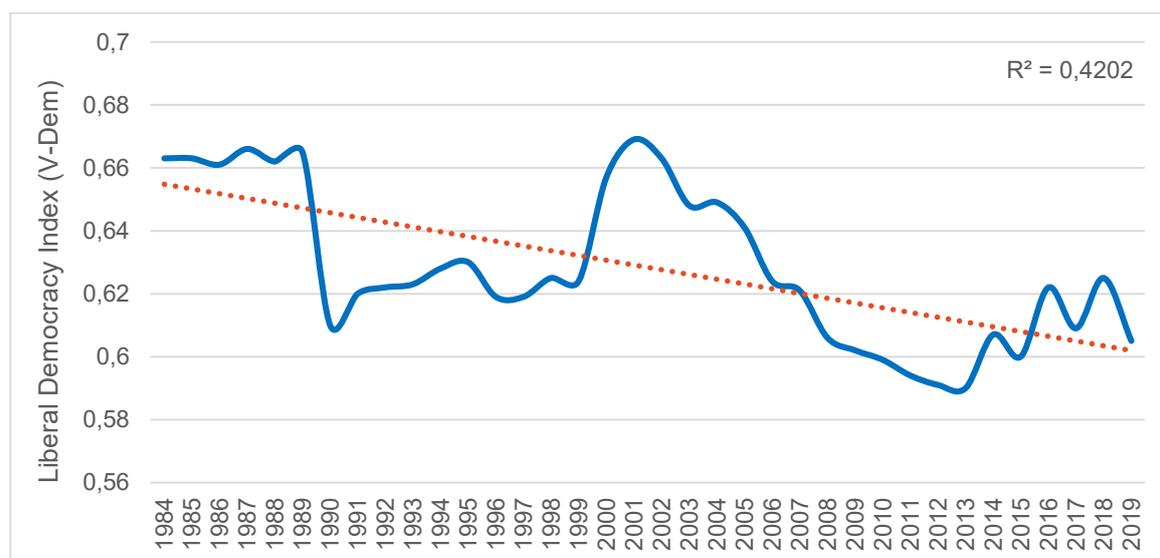
Luego de 1987, la evolución del nivel de democracia promedio del conurbano bonaerense se muestra bastante errática y con cierta tendencia descendente. En efecto, los períodos menos democráticos fueron casi en igual medida 1991-1995 y 2015-2019. Se trata de los momentos con menores niveles de competitividad ejecutiva (los oficialismos obtuvieron, respectivamente, promedios del 53 y el 57% de los votos) y legislativa (promedios 46

<sup>15</sup> Como se indicó antes, es probable esta cifra esté subestimada a raíz del subregistro de los casos de letalidad policial, especialmente en los años previos a 1992 (cuando CORREPI empezó a informarlos).

y 44% los dos más altos luego del 50% de 1987-1991), y el control de sucesión por parte de los/as intendentes/as fue el más alto (medias de 2,40 y 2,54). En línea con esto, el período 1991-1995 coincide con la creación del término “barones del conurbano” durante el apogeo de la gobernación de Eduardo Duhalde y la consolidación de su poder territorial en el GBA. Entre 2015 y 2019, por otro lado, fue cuando más se registraron muertes producidas por las fuerzas armadas o de seguridad del Estado, con un promedio de casi 4 víctimas letales por cada 100.000 habitantes.

En el gráfico puede verse, entonces, la evolución del nivel de democracia general del conurbano bonaerense a lo largo del tiempo. Tiene tres particularidades. Primero, es una trayectoria errática: a partir del período 1987-1991 comienza un recorrido en el que en un período cae el nivel de democracia y al siguiente aumenta, sólo para volver a disminuir y luego crecer de manera suave e intercalada hasta el último período estudiado. Por otro lado, la línea punteada roja, que muestra la tendencia lineal del IDEM entre 1983 y 2019, indica que se trata de una trayectoria descendente: el nivel de democracia consolidado del GBA ha tendido a decrecer con el paso del tiempo. En otras palabras, desde la reinstauración de la democracia en 1983, el conurbano bonaerense ha atravesado un proceso fluctuante de hibridación de los regímenes políticos que lo conforman. En tercer lugar, estas características de la evolución de la democracia en el Gran Buenos Aires se repiten a nivel nacional. El gráfico 3 muestra que el desempeño de la Argentina en el Índice de Democracia Liberal del *V-Dem Project* –que, al igual que el IDEM, mide las dimensiones electoral y liberal– también ha seguido una trayectoria errática y descendente<sup>16</sup> desde 1984 hasta 2019.

**Gráfico 3. Evolución de Argentina en el Índice de Democracia Liberal del *V-Dem Project***



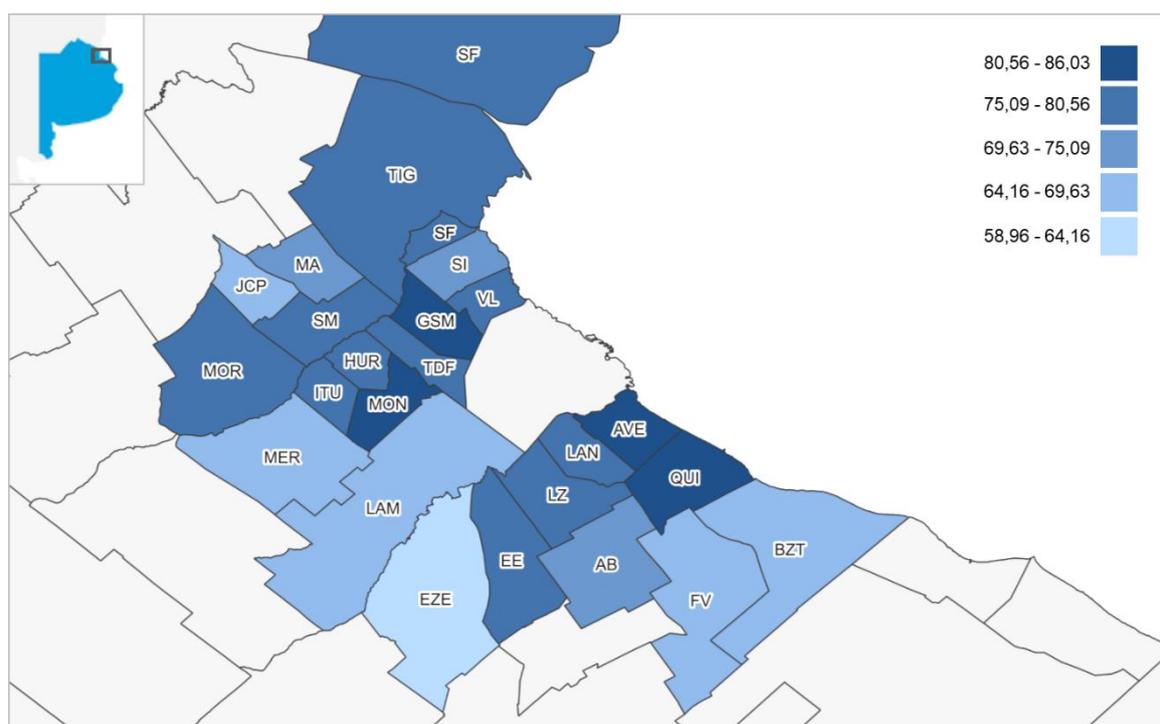
**Fuente:** *Varieties of Democracy*, <<https://www.v-dem.net/es/analysis/CountryGraph/>>.

<sup>16</sup> El índice tiene un rango de 0 a 1, donde 0 es el extremo autoritario y 1 es el extremo democrático.

## 2.4. La dimensión territorial del IDEM

Una de las premisas sobre las que trabaja gran parte de la literatura sobre los municipios del conurbano bonaerense es que cada uno de ellos es un mundo en sí mismo, y que el conurbano en general es un área muy heterogénea en la que conviven distintas realidades. El mapa 2 muestra los 24 partidos del GBA coloreados en cinco tonos de azul que van desde los más altos niveles de democracia (azul oscuro) hasta los niveles más bajos (celeste claro), de acuerdo con el promedio obtenido por cada uno de ellos en el IDEM a lo largo del período 1983-2019. Puede observarse que la premisa es en cierta medida acertada: los regímenes municipales no parecen estar enclaustrados geográficamente. No obstante, también se observa cierta tendencia de los distritos menos democráticos a ubicarse al Sur y el Oeste de la CABA, y lejos de ella. Algo interesante es que hay varios municipios que limitan con regímenes muy distintos, como Quilmes con Florencio Varela y Berazategui, Esteban Echeverría con Ezeiza y La Matanza, y Morón con Merlo y La Matanza.

**Mapa 2. Los 24 partidos del Gran Buenos Aires según su nivel promedio en el IDEM**



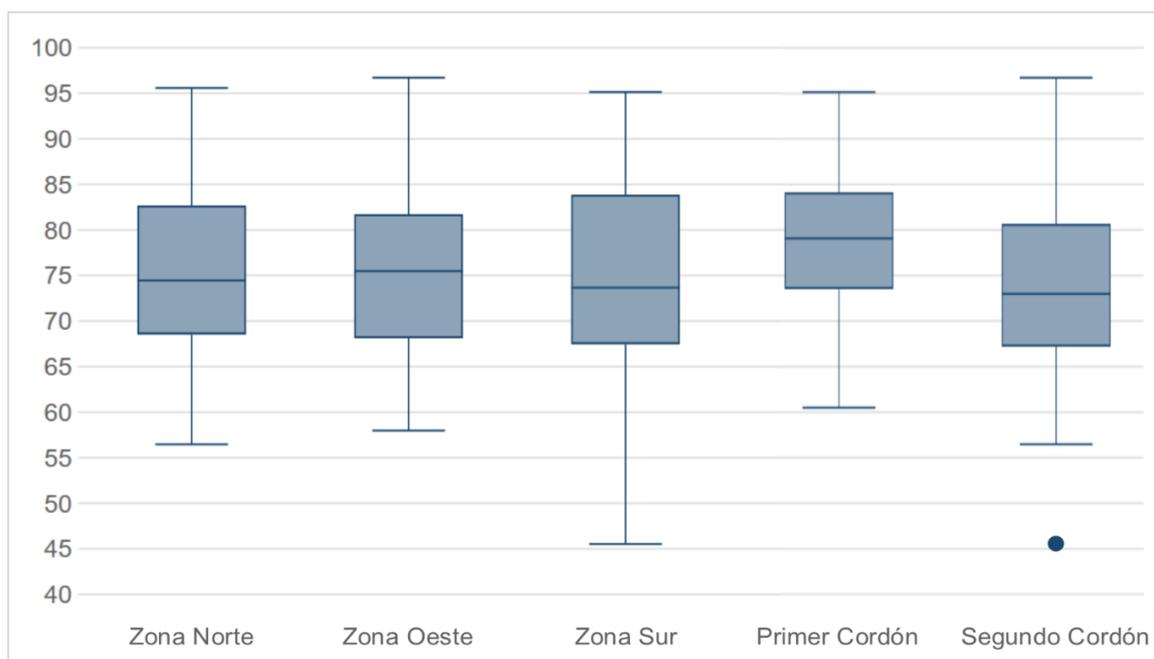
**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y CORREPI.

A los fines de analizar con mayor profundidad esta dimensión territorial de la democracia conurbana, podemos usar dos clasificaciones geográficas típicas de los distritos del GBA, ambas a partir de su posición respecto de la ciudad de Buenos Aires. Una los agrupa en tres zonas según estén ubicados al Norte, al Oeste o al Sur de la capital. La otra los categoriza concéntricamente según su cercanía a ésta, de forma tal que hay un primer cordón

de municipios alrededor de la ciudad de Buenos Aires, y un segundo (y hasta un tercer) cordón de distritos más alejados.

El gráfico 4 sintetiza en diagramas de caja la distribución de resultados del IDEM según estas dos clasificaciones. Respecto de la primera, se observa que no hay una zona que sea marcadamente más o menos democrática. Las medianas –representadas por las líneas horizontales al interior de cada caja– de las tres zonas están muy cerca, y sus rangos intercuartílicos –las cajas, que agrupan el 50% de los casos alrededor de la mediana– también son similares. La Zona Sur es la más heterogénea: el rango intercuartílico y el rango total –la distancia entre los bigotes de los extremos– son más extensos que en las otras zonas, tal que la distancia entre los casos más democráticos y los menos democráticos es de 50 puntos. Esto se explica, en parte, porque en esta región están varios de los municipios menos democráticos del GBA (Ezeiza, Berazategui, Florencio Varela), pero también los más democráticos (Avellaneda y Quilmes).

**Gráfico 4. Diagramas de caja del IDEM según zona y cordón del conurbano bonaerense**



**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y CORREPI.

En relación con la clasificación concéntrica de los distritos<sup>17</sup>, las diferencias entre los dos cordones del conurbano son apreciables. El segundo cordón, más alejado de la CABA, es al mismo tiempo el menos democrático y el más diverso. Menos democrático porque la mediana es menor que la mediana del primero, e incluso menor a su primer cuartil –el

<sup>17</sup> Excluimos al partido de La Matanza de esta clasificación porque, dada su gran extensión territorial, tiene una parte en el primer cordón y otra parte en el segundo cordón del conurbano.

borde inferior de la caja–, lo cual indica que la mitad menos democrática de los municipios del segundo cordón es menos democrática que el peor 25% de los distritos del primero. Más diverso porque, al igual que la Zona Sur, tiene un rango y un rango intercuartílico más amplios. Además, en este caso hay un valor atípico: Ezeiza entre 2007 y 2011 fue tan poco democrático (IDEM=45,54) que representa un caso extremo respecto del segundo cordón.

En resumen, los municipios del conurbano bonaerense presentan niveles de democracia con importantes variaciones temporales y territoriales. Respecto de las primeras, a nivel general vemos en el GBA una trayectoria errática tendiente a la hibridación de los regímenes que lo conforman. Respecto de las segundas, encontramos cierta propensión de los municipios del Sur y Oeste del segundo cordón del conurbano a ser menos democráticos. Ante estas importantes variaciones, cabe indagar sobre los factores que podrían explicarlas.

### 3. Las causas detrás de la variación en los niveles de democracia

En esta sección se busca testear cuantitativamente las hipótesis presentadas acerca de las posibles explicaciones de los patrones de variación en los niveles de democracia de los municipios del conurbano bonaerense.

#### 3.1. Metodología

Este estudio explicativo se hará mediante un análisis de regresión múltiple del IDEM con las variables independientes que se desprenden de las hipótesis propuestas, cuya operacionalización se detalla a continuación. Cabe hacer una advertencia general sobre los indicadores utilizados: en muchos casos (como los datos censales, por ejemplo), no se cuenta con datos anuales o cuatrienales, por lo que se recurrió a la interpolación –y, en algunos casos, también la extrapolación– lineal de los datos disponibles. La ventaja es que, ante la dificultad de tener un análisis confiable de la variación *temporal* de las variables, se facilita al menos el análisis de la variación *territorial* entre los municipios. La desventaja es una menor confiabilidad de estos indicadores respecto del resto.

**H1: BALANCE DE PODER.** La variable es el primer factor resultante del análisis de componentes principales de dos indicadores que reflejan dos dimensiones del tamaño del Estado en el municipio (eigenvalor de 1,21, explica el 60% de la varianza). La primera es el tamaño del sector público sobre la economía municipal, medido como el porcentaje que representa el sector “Administración pública” sobre el Producto Bruto Geográfico (PBG). Los datos sobre PBG desagregado a nivel municipal, reportados por la Dirección Provin-

cial de Estadística (DPE), están expresados en precios al productor de los años 1993 y 2003. También se utilizó el trabajo de Lódola et al. (2010) para el año 2008. Las cifras fueron deflactadas con el Índice de Precios Implícitos –calculado por la DPE– e interpoladas linealmente para obtener valores anuales que luego fueron promediados para cada mandato municipal<sup>18</sup>. El segundo indicador es la magnitud del empleo público, medida con datos censales –interpolados linealmente y luego promediados– como el porcentaje de empleados/as públicos/as sobre la población ocupada. Ambos indicadores tienen una confiabilidad algo limitada, pues no están desagregados al nivel de gobierno municipal, sino que reportan datos del sector público consolidado.

**H<sub>2</sub>: RENTISMO.** Se construyó un Índice de Rentismo Municipal a partir del análisis factorial de componentes<sup>19</sup> de tres indicadores basados en las transferencias monetarias directas del gobierno de la PBA a los municipios –incluyendo el sistema de coparticipación de la provincia y las transferencias por descentralización y de aplicación específica<sup>20</sup>. Primero, las transferencias totales per cápita. Segundo, la autonomía fiscal del municipio (las transferencias como porcentaje del presupuesto). Tercero, la ratio de transferencias sobre el PBG municipal. Se usó como fuente la Dirección Provincial de Coordinación Municipal, que reporta datos anuales sobre transferencias de la provincia a los municipios a partir del 2003. Los valores se ajustaron por inflación<sup>21</sup> y fueron promediados para cada mandato.

**H<sub>3</sub>: OPOSICIÓN.** La variable fragmentación de la oposición es el promedio de dos indicadores: el número efectivo de partidos opositores (NEPO) de Maeda (2010) y el coeficiente de hiperfraccionamiento de la oposición (HFO), una adaptación del coeficiente de Kesselman (1966) y Wildgen (1971)<sup>22</sup>. Se usan dos fórmulas distintas porque el tradicional NEP de Laakso y Taagepera (1979) da mayor importancia a los partidos grandes y, por ende, no es tan bueno para elecciones en las que hay muchos partidos. Por ello se incluye el HFO, que reporta mejor la presencia de partidos pequeños y es más útil en elecciones en las que la oferta electoral es amplia y atomizada, como las de 2003 y 2007. Se codifican datos de la Junta Electoral de la PBA para las elecciones que dan inicio a cada mandato.

<sup>18</sup> Con excepción de los períodos 1999-2002 y 2009-2019, para los cuales se ajustaron los datos de 2003 y 2008, respectivamente, según la evolución anual del PBG provincial, siguiendo la tradición de la DPE.

<sup>19</sup> El primer factor tiene un eigenvalor de 1,65 y explica el 83% de la varianza.

<sup>20</sup> No se encontraron datos sobre las transferencias que envía el gobierno nacional a los municipios.

<sup>21</sup> Dado que las estadísticas del INDEC dejaron de ser confiables entre 2007 y 2015, se utilizó el IPC-INDEC sólo para los períodos 2003-2006 y 2016-2019. Para el período 2007-2009 se recurrió al IPC-BAC —elaborado por el grupo Buenos Aires City de la UBA— y, para el período 2010-2015, el IPC-CON —publicado por un grupo de legisladores/as del Frente Renovador—. Los últimos dos índices fueron extraídos de un informe de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES-BCSF, 2018).

<sup>22</sup> El NEPO se calcula con la fórmula  $N = 1/\sum_{i=1}^n p_i^2$  de Laakso y Taagepera (1979), pero excluyendo al partido oficialista, tal que  $p_i$  representa la proporción de votos obtenidos por cada partido *opositor*  $i$ . El HFO aplica la misma lógica al coeficiente de hiperfraccionamiento original:  $H = e^{-\sum_{i=1}^n p_i \ln(p_i)}$ .

**H4: PERONISMO.** Se combinaron tres indicadores en un Índice de Incidencia del Peronismo: la pertenencia (o no) del/la intendente/a al PJ, la cantidad de años que el municipio ha sido gobernado de manera consecutiva por alguna facción del partido, y –para controlar la posible endogeneidad de esta variable respecto de ciertos indicadores del IDEM (como el control de sucesión)– el porcentaje de votos que obtuvo el PJ en las primeras elecciones de cada municipio (Gervasoni, 2006). Los valores del índice son iguales al valor del primer factor del análisis factorial de los tres componentes. La fuente es la misma que en la hipótesis anterior.

**H5: GÉNERO.** Dado que solo hubo tres intendentas mujeres en el conurbano entre 1983 y 2015, la participación femenina en la política municipal se midió a partir del porcentaje de concejalas mujeres sobre el total de escaños del Concejo Deliberante. Se promediaron los porcentajes de las dos conformaciones distintas que tiene la legislatura en un mandato municipal. La fuente es la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

**H6: CONEXIÓN (SUB)NACIONAL.** Se pretende medir la relación de los/as intendentes/as con el ejecutivo provincial y su relación con el ejecutivo nacional. Pero, para evitar problemas de codificación y multicolinealidad<sup>23</sup>, se decidió analizar una sola de ellas, que permitiría explicar ambas, pero sin distinguir entre los efectos de una y de otra. Se midió si el/la intendente/a no pertenece (=0), está alineado/a (=1) o pertenece (=2) al mismo partido o facción del/la gobernador/a. Se recurrió a la Junta Electoral de la PBA y a fuentes periodísticas.

**H7: TAMAÑO.** La variable es el cociente de dos indicadores: electores (la cantidad de personas empadronadas en cada elección) sobre la magnitud del distrito (la cantidad de ediles/as que tiene su Concejo Deliberante, siguiendo el trabajo de Ryšavý y Bernard, 2013, para controlar los efectos del sistema electoral bonaerense). La fuente es la Junta Electoral de la PBA.

**H8: MODERNIZACIÓN.** Se construyó un Índice de Desarrollo Municipal a partir del análisis factorial de tres indicadores: el logaritmo natural del PBG per cápita de cada municipio, la tasa de hogares sin necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la tasa de alfabetismo. Se utilizaron los datos de los censos de 1991, 2001 y 2010, que fueron interpolados linealmente para tener cifras anuales y luego promediados para cada mandato.

**H9: DIFUSIÓN.** Para testear la hipótesis 9a (DIFUSIÓN CONURBANA), se utilizó como indicador el promedio de los niveles de democracia de los partidos vecinos de cada municipio. Al no poder replicar estos datos para el caso de la CABA, la DIFUSIÓN PORTEÑA se mi-

---

<sup>23</sup> Hasta 1995 el mandato presidencial era de seis años y el gubernatorial de cuatro. Además, entre 2001 y 2019 gobernadores/as y presidentes/as pertenecieron a los mismos partidos durante sus mandatos.

dió a partir de la proximidad geográfica entre ésta y los distritos bonaerenses, calculada en Google Maps como la distancia (en kilómetros) entre el centro administrativo de cada municipio y la Plaza de Mayo, epicentro político del país y de la Capital Federal. No se encontraron datos como los que usan Gel'man y Lankina (2008) para medir el contacto entre agentes de uno y otro lugar.

En la tabla 6 se presentan las estadísticas descriptivas nuestra variable dependiente (el Índice de Democracia Municipal) y las variables independientes a utilizar en los modelos estadísticos. Se corrieron modelos de regresión con errores estándar corregidos para paneles (PCSE, por sus siglas en inglés) porque son unos de los modelos más aceptados para el análisis multivariado de datos de panel, y permiten una mejor inferencia cuando la varianza temporal es mayor a la varianza de los paneles y los errores estén contemporáneamente correlacionados (Beck y Katz, 1995). De cualquier manera, como los datos de panel suelen ser sensibles a este tipo de decisiones sobre cómo manejar la información, testamos la robustez de los resultados obtenidos corriendo modelos con un índice de democracia alternativo y modelos de efectos aleatorios (ver Apéndice B).

**Tabla 6. Estadísticas descriptivas de las variables dependiente e independientes**

Variable	Media	SD	Mín.	Máx.	N	*
<b>Variable dependiente</b>						
Índice de Democracia Municipal	75.02	9.58	45.54	96.72	203	
<b>Variabes independientes</b>						
Índice de Balance de poder	0	0.46	-0.61	1.57	120	-
Administración Pública / PBG	0.03	0.02	0.01	0.08	165	-
Índice de Rentismo Municipal	0	0.93	-1.08	3.54	120	-
Fragmentación de la Oposición	5.21	2.59	1.84	15.41	163	-
Índice de Incidencia del Peronismo	0	0.85	-2.36	1.22	228	-
Concejales mujeres	0.23	0.13	0	0.54	228	+
Conexión subnacional	1.35	0.90	0	2	203	-
Tamaño	212.60	124.26	44.01	930.96	228	-
Índice de Desarrollo Municipal	0	0.88	-1.71	2.21	165	+
Distancia a CABA	28.75	10.13	8.80	45.10	203	-
Difusión conurbana	75.77	5.90	62.37	93.91	203	+

SD: desviación estándar; \* Efecto esperado sobre el nivel de democracia.

**Fuente:** elaboración propia.

### 3.2. Resultados

La tabla 7 presenta los resultados de los modelos de regresión realizados, sus coeficientes, sus respectivos errores estándar y su significancia estadística. El modelo 1 evalúa

todas las hipótesis: hay una variable independiente por cada una de ellas. Por ello, comprende sólo el período 2003-2019, para el que se tienen datos de todas las variables. El modelo tiene un poder predictivo considerable ( $R^2$  general de 32,5%), y arroja evidencia consistente con las hipótesis 1 (BALANCE DE PODER), 4 (PERONISMO), 7 (TAMAÑO) y 9b (DIFUSIÓN PORTEÑA). En el caso de la variable de GÉNERO el coeficiente es estadísticamente significativo, pero tiene un signo contrario al esperado: diez puntos porcentuales más de mujeres en el Concejo Deliberante implican, *ceteris paribus*, casi dos puntos menos en el IDEM. Respecto de las hipótesis 3 (OPOSICIÓN) y 8 (MODERNIZACIÓN), los resultados no son estadísticamente significativos y van en sentido contrario al esperado. Las variables restantes (RENTISMO y CONEXIÓN SUBNACIONAL) tienen la dirección esperada, pero carecen de significancia estadística.

El modelo 2 incluye solo las variables que resultaron estadísticamente significativas en el modelo. La significancia estadística se mantiene (empeora en el caso de la hipótesis GÉNERO), y la pendiente de algunas mejora, pero el poder predictivo empeora ( $R^2 = 0,293$ ).

El modelo 3 mantiene solo las variables estadísticamente significativas y agrega términos de interacción entre algunas de ellas. Siguiendo a Giraudy (2010) y a Domínguez y Szwarcberg (2018), el tamaño poblacional-electoral de un municipio puede correlacionar con la relación entre intendente/a y gobernador/a, ya que los electores de un distrito son votantes potenciales de ambos/as. La conexión subnacional, además, puede estar relacionada con el nivel de rentismo de un municipio, que puede llegar a recibir más transferencias discrecionales cuanto más alineado esté (y necesario sea para) el/la gobernadora. Transferencias muy altas o desproporcionadas pueden hacer que el tamaño del Estado vis-à-vis la sociedad aumente, por lo que se incluye esta interacción. La literatura demuestra que hay una mayor incidencia del empleo público y los retornos obtenidos del patronazgo en las provincias en las que gobierna el peronismo (Calvo y Murillo, 2004, 2019), así como una correlación entre el nivel de desarrollo de un distrito y voto al peronismo<sup>24</sup> (después de todo, el PJ es un partido de sectores populares). Finalmente, se incorporó un término de interacción entre las dos variables de difusión democrática, para analizar cómo múltiples agentes de difusión (CABA y municipios vecinos) afectan el nivel de democracia de un distrito<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Se invirtió el signo de la variable DESARROLLO para que fuera en el mismo sentido que la variable INCIDENCIA DEL PERONISMO (cuanto más alto el valor, menor el nivel de democracia esperado, y viceversa).

<sup>25</sup> Se invirtió el signo de la variable DIFUSIÓN CONURBANA para que fuera en el mismo sentido que la DISTANCIA A CABA (cuanto más alto el valor, menor el nivel de democracia esperado, y viceversa)

**Tabla 7. Los determinantes la democracia en los municipios del Gran Buenos Aires**

<b>Variab</b> les	<b>Modelo 1</b> (2003-2019)	<b>Modelo 2</b> (2003-2019)	<b>Modelo 3</b> (2003-2019)	<b>Modelo 4</b> (1991-2019)	<b>Modelo 5</b> (1991-2019)
Balance de poder	-4.09** (1.777)	-3.754** (1.725)	-2.63 (2.034)		
Adm. Pública / PBG				-92.362 (65.258)	
Rentismo	-.106 (.605)				
Fragmentación de la oposición	.154 (.203)			.162 (.167)	
Incidencia del peronismo	-2.867*** (.892)	-2.49*** (.646)	-4.789*** (.978)	-2.83*** (.825)	-5.131*** (1.129)
Concejales mujeres	-19.947*** (6.444)	-20.661** (8.412)	-13.937** (7.796)	-1.445 (5.631)	
Conexión subnacional	-.943 (.847)			-.402 (.821)	
Tamaño	-.013*** (.004)	-.013*** (.002)	-.009*** (.003)	-.012*** (.003)	-.008*** (.003)
Desarrollo	-.819 (1.145)			-.628 (1.047)	
Distancia a CABA	-.266*** (.089)	-.291*** (.048)	-.988*** (.312)	-.246*** (.065)	-1.027*** (.299)
Difusión conurbana	.156 (.129)			.103 (.108)	
Tamaño × Conexión subnacional			-.004** (.002)		-.004** (.002)
Conexión subnacional × Rentismo			.76 (.53)		
Rentismo × Balance de poder			3.928* (2.207)		
Balance de poder × Inc. del peronismo			-6.61** (2.637)		-5.021*** (1.736)
Inc. del peronismo × Desarrollo			-3.12*** (1.184)		-3.225*** (1.136)
Distancia a CABA × Difusión conurbana			-.01** (.004)		-.011** (.004)
<b>Constante</b>	80.515*** (12.742)	92.571*** (3.03)	92.436*** (2.244)	79.259*** (10.525)	85.91*** (1.19)
<b>Observaciones</b>	118	118	118	158	158
<b>R<sup>2</sup></b>	.325	.293	.454	.223	.408

Coefficientes de regresión no estandarizados. Entre paréntesis se muestran sus errores estándar corregidos para panel.

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

El modelo 3 es el de mayor poder predictivo: el  $R^2$  de 0,454 implica que las variables incluidas en el modelo pueden explicar en sentido estadístico un 45,4% de la variabilidad del Índice de Democracia Municipal desde el año 2003. Este modelo presenta evidencia estadísticamente significativa en niveles de seguridad convencionales ( $p$ -valor menor a 0,05) y en el sentido esperado en favor de las hipótesis 4 (PERONISMO), 7 (TAMAÑO) y 9b (DIFUSIÓN PORTEÑA), así como para la interacción entre las variables CONEXIÓN SUBNACIONAL y TAMAÑO (hipótesis 6 y 7), BALANCE DE PODER y PERONISMO (1 y 4), PERONISMO y DESARROLLO (4 y 8), y los dos agentes de DIFUSIÓN DEMOCRÁTICA (CABA y municipios vecinos). Según este modelo, un aumento de una unidad en el Índice de Incidencia del Peronismo (que tiene un rango de 3,58) implica, *ceteris paribus*, una reducción de casi 5 puntos en el IDEM. De la misma manera, manteniendo todo lo demás constante, un aumento de un kilómetro en la distancia entre el centro cívico de un municipio y la Plaza de Mayo significa una caída de un punto en el IDEM.

Los modelos 4 y 5 buscan ampliar la cobertura temporal del análisis estadístico. La exclusión de la variable RENTISMO (que es estadísticamente insignificante y para la cual hay datos solo a partir del año 2003) y el cambio de la variable BALANCE DE PODER por uno de sus indicadores (el porcentaje del rubro “Administración Pública” en el PBG municipal) permiten incluir todos los casos entre los años 1991 y 2019, mejorando en 12 años el alcance temporal de los modelos, y en 40 unidades la cantidad de observaciones. El modelo 4 sigue la lógica del modelo 1: incorpora una variable por hipótesis. Tiene el poder predictivo más débil de todos los modelos ( $R^2 = 0,223$ ), y presenta evidencia en favor de las hipótesis 4 (PERONISMO), 7 (TAMAÑO) y 9b (DIFUSIÓN PORTEÑA). El modelo 5 descarta las variables no significativas del modelo 4 e incorpora los términos de interacción. Los coeficientes reportados son casi idénticos a los del modelo 3, y su poder explicativo también es similar ( $R^2 = 0,408$ ).

### **3.3. Posibles explicaciones de los distintos niveles de democracia de los partidos del GBA**

Si algo se puede inferir a partir de los resultados arrojados por los modelos de regresión presentados es que no hay una única causa que explique de manera simple y lineal por qué hay municipios del conurbano que son más o menos democráticos que otros. En este apartado intentaremos dar una interpretación de esos resultados en forma de una explicación tentativa, multicausal e interactiva de los determinantes de la variación en los niveles de democracia del conurbano bonaerense. Tentativa porque es una mera interpretación sujeta a la evaluación empírica de futuras investigaciones; multicausal porque obtuvimos

evidencia robusta que apoya más de una hipótesis; interactiva porque también observamos que la interacción entre las variables analizadas tiene un potencial explicativo importante.

En este trabajo adoptamos un marco conceptual y desarrollamos un Índice de Democracia Municipal que contemplan dos dimensiones de la “democracia liberal”: una de acceso al poder y otra de ejercicio del poder. Luego, asumiendo que el marco democrático nacional hace imposible que un régimen subnacional (provincial o municipal) sea abiertamente autoritario, explicamos que sí es posible que haya regímenes híbridos que tienen elecciones competitivas a la vez que un sistema de partidos predominante. Nuestra explicación de las causas detrás de las variaciones en el nivel de democracia de los municipios del conurbano bonaerense debe, entonces, integrar el análisis del régimen político (en términos de acceso a y ejercicio del poder) con el análisis del sistema de partidos (en los términos ya expuestos de Sartori, 1976).

Asumamos que, en un primer momento, en las elecciones fundacionales, todos los municipios del GBA son regímenes democráticos con sistemas de partidos competitivos. Como indica Sartori (1976: 262) “los sistemas de partido predominante [...] son sistemas competitivos con respecto a los cuales cabe afirmar que, en el punto de partida, todos los partidos tienen las mismas oportunidades”. Supongamos que, a partir de ese momento, estos distritos recorren una trayectoria en la que el acceso al poder y el ejercicio del poder por parte de ciertos partidos políticos y sus representantes pueden derivar (o no) en una hibridación del régimen y/o en una transición hacia un sistema de partido predominante. ¿Cómo es ese recorrido? ¿Qué explica que el régimen se haga menos democrático o que un partido se convierta en predominante?

El momento inicial es casi una coyuntura crítica. Como se ve en la tabla 2, en la mayoría de los municipios con partido predominante ese partido comenzó su gobierno tras haber ganado la primera o la segunda elección ejecutiva del distrito. En ese momento, el nivel de desarrollo del distrito predice bien qué partido ganará: una regresión simple<sup>26</sup> indica que una reducción de un punto en el Índice de Desarrollo Municipal –cuyo rango va de -1,71 (menos desarrollado) a 2,21 (más desarrollado)– se traduce en un aumento de más de 9 unidades en el porcentaje de voto obtenido por el PJ en las primeras elecciones del municipio. Así, mientras en los distritos menos desarrollados gana el peronismo, en los más desarrollados tiende a perder.

Una vez realizadas las elecciones, los partidos políticos acceden al poder. A partir de este momento, cuatro elementos pueden llegar a determinar si el régimen democrático su-

---

<sup>26</sup> N = 24; pendiente = -0,096; p-valor = 0; R<sup>2</sup> = 0,746

frirá de una hibridación y/o si el partido político oficialista se hará predominante: dos factores estructurales (sistema electoral y sistema fiscal) y dos factores coyunturales (alineaciones partidarias y difusión). El primer elemento estructural es el sistema electoral provincial, que afecta directamente el acceso al poder: como ya se explicó, el sistema de cocientes electorales impone un umbral implícito de votos relativamente alto para acceder al reparto de bancas en el Concejo Deliberante. Esto “promueve que los partidos políticos más votados gocen de una representación favorable de manera desproporcional. Dos consecuencias se desprenden: el fortalecimiento de la fuerza del intendente y de una sola oposición, y el desaliento a las formaciones políticas nuevas” (Ollier, 2010: 145). Es decir, el sistema electoral tiende a otorgar mayorías desproporcionadas al partido oficialista, lo cual puede ayudar a consolidar la predominancia de ese partido, la falta de control legislativo al poder del/la intendente/a y, como demuestran todos nuestros modelos de regresión, a una reducción en el nivel de democracia del municipio.

Una vez que un partido político accede al poder, comienza a ejercerlo, y ese ejercicio es decisivo para el régimen político y para el sistema de partidos. Como sostienen Badía y otros (2008), en la mayoría de los distritos del GBA hay una lógica de reproducción del sistema político imperante que subsume a la lógica de la gestión técnico-burocrática de corte weberiano, siendo la primera la que suele determinar la provisión de bienes públicos y moldear el aparato estatal local. Esto tiene dos grandes consecuencias. Por un lado, si la lógica reproductiva pesa más que la gestión, el Estado local probablemente esté flaqueado por cierta debilidad institucional. Por el otro, la vida política está marcada por “las formas de organización político partidaria y las estrategias de construcción de legitimidad electoral (fuertemente determinadas por las necesidades de construcción de poder territorial)” (Badía et al., 2008: 3). Es en este contexto que operan los restantes tres factores mencionados anteriormente.

El segundo factor estructural es lo que Zarazaga (2018: 43) llama “el presupuesto para la pobreza”. Los municipios bonaerenses tienen una autonomía limitada: no pueden modificar sus instituciones de gobierno ni recaudar impuestos (sólo tasas y contribuciones). Por ello, los 24 partidos del GBA sólo llegan a financiar con ingresos propios un promedio del 48% de sus gastos, lo que los hace depender en gran medida de las transferencias que gira la provincia. “El problema es que el conurbano es el último y más damnificado eslabón en la carga de perjuicios de la coparticipación nacional y provincial” (ibíd., p. 45). La PBA recibe del gobierno nacional cerca de un 20% de los fondos coparticipables, cuando aporta más de un 35% del PBI, aloja a casi el 40% de la población y a casi el 45% de los pobres

del país. Asimismo, la coparticipación de la provincia a los 33 partidos del GBA<sup>27</sup> en 2019 fue de casi el 55%, cuando en ellos vive el 74% de la población de la provincia y el 82% de sus pobres (ibíd.). Así, un intendente del GBA tiene por cada persona pobre un presupuesto en promedio hasta cinco veces menor que un intendente del interior de la PBA.

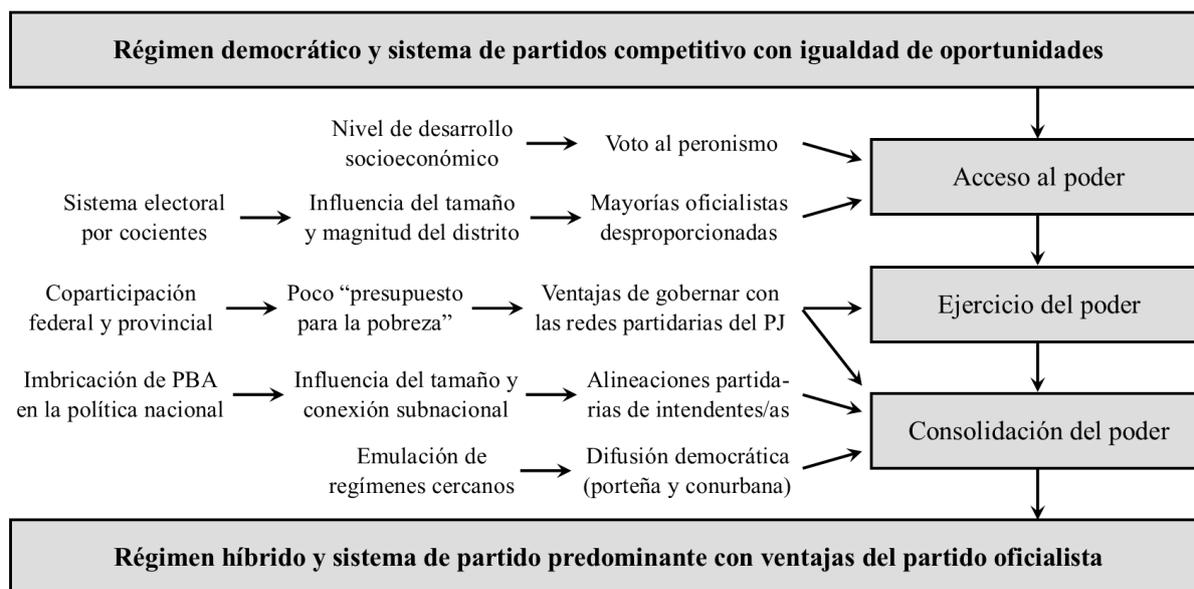
En este contexto de un Estado carente de fondos y de capacidades, los/as intendentes/as no pueden hacer mucho para atender las demandas de la enorme población pobre de sus municipios, y es por eso que suelen recurrir a punteros/as políticos/as: agentes partidarios barriales que intermedian entre políticos/as y votantes (pobres). Desde la lógica de reproducción del sistema político, los/as punteros/as conforman una maquinaria para construir legitimidad electoral y conseguir votos, algo que hacen con toda clase de estrategias: desde la distribución de boletas y la férrea fiscalización de las elecciones hasta el intercambio de bienes por votos. Desde el punto de vista de la lógica la gestión técnico-burocrática, los/as punteros/as se alejan del ideal weberiano de burocracia, pero acercan el Estado a los barrios populares: generalmente son empleados por la municipalidad para facilitar el acceso a los escasos servicios y obras públicas que el Estado puede ofrecer a sus barrios, y “son muchas veces la única red de contención posible que les garantiza [a los/as intendentes/as] la gobernabilidad” (ibíd., p. 43). De esta manera, los/as punteros/as son actores clave para el ejercicio, la consolidación y la permanencia en el poder de los/as intendentes/as del conurbano y de sus partidos. Si bien esta estrategia de abordaje político de la pobreza a través de redes de punteros/as no es un invento ni un patrimonio exclusivo del PJ, éste es sin dudas el partido que más la ha desarrollado y de la que más se ha beneficiado. Por un lado, la capacidad de movilización de votantes de los/as punteros/as es lo les ha permitido a los/as intendentes/as peronistas del GBA asegurarse el control de la política local de casi todos los distritos en las últimas décadas (Szwarcberg, 2016). Por otro lado, el PJ es el partido que más retornos obtiene del patronazgo político: logra con éxito “utilizar el empleo público como un mecanismo redistributivo dirigido a los sectores de menores ingresos” (Calvo y Murillo, 2004: 536), incorporando más empleados públicos que los de los distritos gobernados por el radicalismo, y maximizando sus retornos electorales. Esto presenta un desafío a la democracia porque el acceso a una red de punteros/as y el patronazgo implican la posesión de recursos electoralmente valiosos (empleo público, planes sociales, materiales de construcción, comida, medicamentos, ropa, etcétera) que profundizan las ventajas de ser oficialismo, ya que la oposición no puede acceder a ellos.

---

<sup>27</sup> Según Ley provincial 13.473.

Quedan por explicar dos factores coyunturales que también contribuyen a la hibridación de los regímenes políticos del conurbano y la predominancia del PJ en ellos. Uno es la alineación partidaria y electoral de los/as intendentes/as con la gobernación y la presidencia. Como indica Matilde Ollier (2016), la política en el conurbano está marcada por la imbricación de Buenos Aires en la política nacional y por los resultantes juegos anidados entre Nación y Provincia. Esto ocurre porque los votos de la provincia y del GBA son necesarios para obtener la presidencia, y el control de la provincia es clave para la gobernabilidad del país (como lo demostraron las cuatro renuncias presidenciales anticipadas desde 1983). En este contexto, vale destacar que en nuestros modelos de regresión (ver tabla 7) la variable CONEXIÓN SUBNACIONAL resultó estadísticamente significativa únicamente cuando se la hizo interactuar con la variable TAMAÑO. Esto apoya el argumento de Szwarcberg (2016; y Domínguez, 2018): dada la magnitud de sus electorados, la capacidad de los/as intendentes/as del conurbano para movilizar votantes en favor de presidentes/as y gobernadores/as les da a los primeros un importante poder de negociación con los segundos, tanto que éstos “recompensan a los intendentes con su reelección a cambio de votos, fomentando la consolidación y perduración del aparato político en el plano municipal” (Domínguez y Szwarcberg, 2018: 79). Así, la alineación entre mandatarios/as locales y provinciales, motivada por el importante tamaño electoral de los municipios del GBA, y entendida como una estrategia más de construcción de legitimidad electoral y poder territorial, puede contribuir a la predominancia de un partido (en la mayoría de los casos, el PJ) sobre los demás y, consecuentemente, a un menor nivel de democracia.

**Figura 1. Una explicación tentativa, multicausal e interactiva de la democracia en el GBA**



**Fuente:** elaboración propia.

Un último factor que también ha demostrado ser influyente en la variación de los niveles de democracia de los municipios del conurbano es la difusión democrática. Una de las posibles estrategias de construcción de legitimidad electoral y poder territorial de sus intendentes/as es lo que Brinks y Coppedge (2006: 464, traducción mía) llamaron “emulación de vecinos”: un proceso de convergencia por el que una unidad tiende a parecerse a otras unidades que enfrentan un conjunto de condiciones ambientales similares. Así, puede que intendentes e intendentas del GBA encuentren en sus pares de distritos cercanos estrategias o dinámicas de construcción de legitimidad y poder exitosas, e intenten adoptarlas en sus territorios. En este escenario, los resultados presentados en la tabla 7 indican que la Ciudad de Buenos Aires bien puede ser un centro de difusión democrática. Es una de las unidades subnacionales más democráticas del país (Gervasoni, 2018) con la que siempre se suele comparar (desacertadamente) al conurbano. La hipótesis de difusión conurbana sólo tiene sustento estadístico cuando interactúa con la difusión porteña, lo cual puede significar que el nivel de democracia de los municipios del GBA está influido por presiones externas múltiples y, en ciertos casos, opuestas.

La figura 1, en la página anterior, esquematiza esta interpretación tentativa, multicausal e interactiva de nuestro acercamiento a los determinantes de la democracia en el GBA.

#### **4. Estudio de caso: el partido de Malvinas Argentinas**

Esta sección busca complementar las dos anteriores, cuantitativas y objetivas, con un estudio cualitativo de Malvinas Argentinas, abordando en profundidad su vida política, sus características más y menos democráticas y los mecanismos causales detrás de éstas.

La Ley Provincial 11.551, del 20 de octubre de 1994, creó sobre el territorio del entonces partido de General Sarmiento los actuales municipios de San Miguel, José C. Paz y, con una pequeña porción de tierras que pertenecían a Pilar, Malvinas Argentinas. Con una superficie de 63 km<sup>2</sup>, Malvinas es uno de los 24 partidos que conforman el conurbano bonaerense, ubicándose en la zona norte del mismo, 35 kilómetros al noroeste de la CABA, y lindante con Pilar, Escobar, Tigre, San Miguel y José C. Paz. Según el censo de 2010, el municipio contaba en ese año con 322.375 habitantes, 11,91% de los hogares tenía al menos una NBI (más del 14% de la población), una tasa de analfabetismo del 6,6% y solo un 2,14% de los hogares con acceso a la red cloacal pública. En 2019, la población malvinense proyectada por el INDEC era de 356.643 habitantes, de los cuales 274.491 eran electores empadronados, lo cual representó un poco más del 2% del padrón electoral de la provincia.

**Mapa 3. Partido de Malvinas Argentinas (en gris), sus localidades y sus partidos vecinos**



**Fuente:** Municipio de Malvinas Argentinas, <<http://mapas.malvinasargentinas.gob.ar>> }

#### 4.1. La política en Malvinas Argentinas

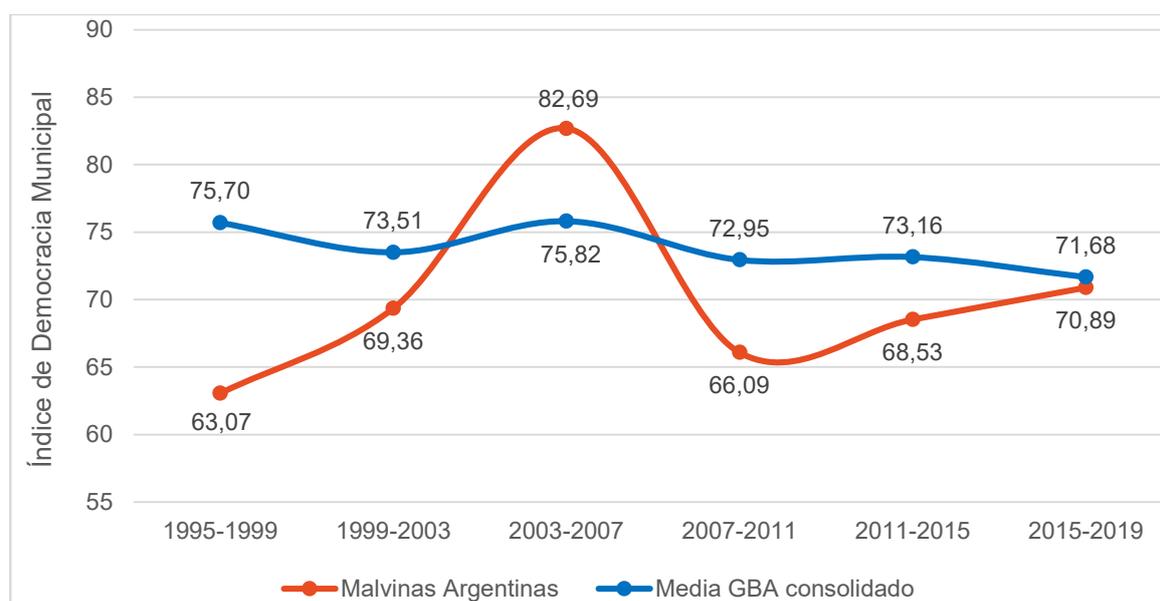
La elección de este municipio como caso de estudio responde a criterios de representatividad respecto del conurbano bonaerense: al igual que gran parte de los partidos de la región, en Malvinas Argentinas solo ha habido unos pocos intendentes varones, pertenecientes a distintas facciones del peronismo, que fueron reelectos y gobernaron sobre ciudades que son “predominantemente suburbios industriales pobres poblados por clases trabajadoras y desempleados” (Ronconi y Zarazaga, 2019: 5, traducción mía), ubicándose cerca de la mediana del GBA en las principales variables socioeconómicas. De hecho, en Malvinas solo ha habido dos intendentes: Jesús Cariglino, que gobernó durante veinte años (1995-2015) como un auténtico “barón del conurbano” –alineado primero con Duhalde y luego con el peronismo no kirchnerista<sup>28</sup>–, y Leonardo Nardini, electo en 2015 por el Frente para la Victoria y reelecto en 2019 por el Frente de Todos. Más aún, el actual territorio de Malvinas Argentinas siempre fue gobernado por el peronismo desde la vuelta de la democracia, puesto que los tres intendentes que tuvo el ex partido de General Sarmiento pertenecían al PJ<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Las victorias de Cariglino y las dinámicas de la política local entre fines de los '90 y los 2000 hacen al municipio representativo de “los distritos del norte y noroeste de la primera sección electoral, donde Duhalde logra mantener a muchos de sus aliados a pesar de [su] derrota de 2005” (Vommaro, 2015: 380).

<sup>29</sup> El último intendente sarmientino fue Luis Alfredo Ortega (1991-1995), hermano del entonces gobernador tucumano y pretendiente a la presidencia Ramón “Palito” Ortega. Este avance de los Ortega en el

El análisis del nivel de democracia de Malvinas Argentinas a lo largo del tiempo es bien interesante. Por un lado, el valor promedio del IDEM del municipio para todo el período investigado (1983-2019) es menor al promedio de todos los partidos del conurbano bonaerense juntos (ver Tabla 4). De hecho, el distrito es el octavo distrito menos democrático de la región, y su predecesor, General Sarmiento, el séptimo. Por otro lado, si desagregamos este dato por mandatos –como puede apreciarse en el gráfico 5–, el nivel de democracia del municipio fue siempre menor al promedio del GBA, con la sola excepción del período 2003-2007, que es llamativo porque es un *outlier*.

**Gráfico 5. Evolución temporal del IDEM para Malvinas Argentinas y el GBA**



**Fuente:** elaboración propia con datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y CORREPI.

¿Qué ocurrió? Tras la crisis política desatada en 2001, en las elecciones de 2003 hubo una enorme fragmentación y atomización de la oferta electoral. En ese año, el intendente Cariglino ganó la reelección con menos del 40% de los votos. Dos años más tarde se rompió la alianza entre el presidente Kirchner y el expresidente Duhalde, y los intendentes del conurbano tuvieron que decidir a quién acompañarían: Hilda “Chiche” de Duhalde y Cristina Fernández de Kirchner compitieron como candidatas a senadoras nacionales por la PBA, la primera por el Frente Justicialista y la segunda por el FPV. Cariglino decidió mantenerse fiel a Duhalde, pero su mano derecha, el Secretario de Obras Luis Vivona, se acopló

---

GBA era un desafío directo a las aspiraciones presidenciales de Duhalde, dado que “Palito” tenía el apoyo del presidente Menem. Downes (2010: 170) y Domínguez y Szwarcberg (2018: 73), entre otros, argumentan entonces que la puja entre los aparatos menemistas y duhaldistas fue la verdadera causa detrás de la partición de Gral. Sarmiento y de Morón, gobernado por el menemista Juan Carlos Rousselot. El desenlace es conocido: reforma constitucional, reelección de Menem, candidatura Duhalde-Ortega en 1999 y derrota frente a De la Rúa.

a la lista de Kirchner, sentando las bases de una nueva dinámica política en Malvinas Argentinas: una disputa entre el cariglinismo y el kirchnerismo local, con los demás partidos ocupando un rol irrelevante. El FPV ganó la elección local con el 44% de los votos y obtuvo 8 de las 12 bancas en juego, frente a un oficialismo que obtuvo un 30% de los votos y 4 escaños, quedando con una minoría de 10 concejales sobre 24. Así, el período 2003-2007 fue el único en el que el intendente malvinense no tuvo mayoría en el Concejo Deliberante. Esto, sumado a un descenso en la cantidad de víctimas letales de las fuerzas represivas por habitante, explicarían el buen desempeño democrático de Malvinas durante el período 2003-2007. Otro dato interesante que puede rescatarse es que, excluyendo este período *outlier*, el desempeño de Malvinas Argentinas en el IDEM durante el gobierno de Cariglino fue siempre menor al nivel reportado durante el primer mandato de Nardini (70,89). Asimismo, indistintamente de si se incluye el período 2003-2007 o no, el desempeño democrático *promedio* del distrito durante los 20 años del cariglinato sigue siendo menor al obtenido por el actual intendente. Esta gran diferencia entre uno y otro fue destacada por todas las personas entrevistadas.

#### **4.2. Metodologías cualitativas: observación participante y entrevistas en profundidad**

El IDEM pudo dar cuenta de aspectos más electorales e institucionales de los regímenes municipales, pero no tanto de los factores de la dimensión liberal, más difíciles de medir con indicadores objetivos. De la misma forma, el estudio cuantitativo de la sección anterior no analiza las explicaciones de la variación en los niveles de democracia a nivel distrito, sino que lo hace a nivel agregado. Estas falencias intentaron ser compensadas por un trabajo de campo basado en dos técnicas cualitativas de investigación: observación participante y entrevistas en profundidad, que recopilaron evidencia verbal e indicadores subjetivos de las prácticas y percepciones acerca del nivel de democracia en Malvinas Argentinas y las causas detrás de éste. Así, esta sección complementa las anteriores, aporta mayor validez a los indicadores objetivos, y muestra que la variación del IDEM refleja diferencias sustantivamente significativas.

Por un lado, la observación participante comenzó en octubre de 2020 a raíz de mi trabajo en un *think tank* dedicado a la generación de conocimiento y el diseño de propuestas de políticas públicas en Malvinas Argentinas, creado por quien en 2021 sería primer candidato a concejal de una lista de la alianza Juntos. Allí tuve numerosos encuentros e intercambios con vecinos/as del municipio y con otros/as candidatos/as a concejales/as, así como con referentes políticos territoriales y una exfuncionaria de la gestión Cariglino.

Por otro lado, para las entrevistas se diseñó un cuestionario tal que cada pregunta sirviera como indicador de una hipótesis o de alguno de los componentes de la “democracia liberal”, siguiendo los sondeos del *V-Dem Project* (Coppedge et al., 2020), y los de Gervasoni (2018) y Sznek (2015). El cuestionario se utilizó como guía en las entrevistas, que fueron semi-estructuradas para poder adaptarse al perfil de cada encuestado/a. Las preguntas –operacionalizadas y listadas en el apéndice C– están enfocadas en el gobierno de Leonardo Nardini (2015-actualidad), pero también se aprovechó la trayectoria política y/o profesional de algunos/as de los/as entrevistados/as para indagar sobre la gestión de Jesús Cariglino (1995-2015)<sup>30</sup>.

Se entrevistó a dos tipos de informantes: políticos y expertos. “Políticos” son personas que son o han sido parte de la vida política de Malvinas Argentinas, tal que pueden brindar información “desde adentro” sobre sus características más y menos democráticas. Por otro lado, en la categoría “expertos/as” incluimos a periodistas y académicos/as, es decir, personas que también conocen la política malvinense pero que aportan perspectivas “desde afuera” por no estar involucradas en ella. Como puede verse en el apéndice C, entre enero y abril del 2021 entrevistamos –virtualmente– a seis personas: dos políticas, dos expertas y dos personas que pertenecen a ambas categorías; tres hombres y tres mujeres. Todos/as trabajan en Malvinas, y la mayoría también vive allí. La duración promedio de las entrevistas fue de una hora y media.

#### **4.3. El estado de la democracia en Malvinas Argentinas**

Se iniciaron las entrevistas preguntando a los/as informantes qué aspectos de la vida política de Malvinas Argentinas les parecían más y menos democráticos. Las respuestas fueron variadas y apuntaron a diferentes dimensiones del fenómeno. Sandra Hoyos, académica en la UNGS<sup>31</sup> y funcionaria en la Subsecretaría de la Mujer del municipio, considera que donde mejor se desempeña el municipio es en las obras que se realizan para empoderar a los/as vecinos/as, lo que va en línea con la noción de democracia igualitaria, pero que tiene un pobre desempeño en el ideal de democracia participativa, porque “la participación política está más restringida: no hay espacios de construcción colectiva de políticas”. Mariano García Colinas, actual Director de Regularización Dominial y Hábitat del

---

<sup>30</sup> Incluir preguntas sobre la gestión de Cariglino puede ser problemático por la precisión limitada que supone para la memoria humana responder preguntas sobre el pasado remoto. No obstante, se incluyeron por dos motivos: por un lado, permite ilustrar las características del régimen de un auténtico “barón del conurbano” y, por otro lado, los informantes hablaron de él incluso antes de recibir preguntas al respecto.

<sup>31</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento. Está ubicada en la localidad de Los Polvorines, en el partido de Malvinas Argentinas, pero mantiene el nombre original del municipio desmembrado en 1995.

municipio, argumenta en el mismo sentido que el distrito es una “democracia de baja intensidad” –en los términos planteados por O’Donnell (1992, 1993)– porque “faltan espacios de protagonismo popular” a pesar de que el gobierno local está “trabajando fuertemente para incorporar al Estado a sujetos políticos, actores y agentes del territorio [...] sin importar su ingreso o si viven en la periferia o en el centro de la ciudad”. La coordinadora del Observatorio del Conurbano de la UNGS, Bárbara Couto, advierte en la misma línea que en Malvinas Argentinas son muy pocos los dispositivos institucionalizados de participación ciudadana en relación a otros municipios del conurbano. No obstante, difiere de las opiniones anteriores respecto del ideal de democracia igualitaria, argumentando que los indicadores socioeconómicos del distrito –particularmente los de pobreza y distribución de bienes y servicios– no son buenos. En el mismo sentido apuntó Andrea Núñez, ex Directora de Seguridad municipal (2003-2012), quien no pudo identificar los aspectos más democráticos del municipio y lo describió como “más no-democrático que democrático”.

Quienes aportaron una visión más alineada con las dimensiones de la democracia analizadas en este trabajo –la electoral y la liberal– fueron los periodistas entrevistados. Carlos Pogonza, primer Director de Prensa del municipio (1995-2001), destaca que “lo más democrático de Malvinas es que, más allá de las luchas políticas, siempre se han respetado las elecciones populares”, y que lo menos democrático ha sido el carácter marcadamente personalista y verticalista de los intendentes, especialmente de Cariglino –algo en lo que coincidieron todos/as los/as entrevistados/as. El testimonio de Luis Melillo fue el que mejor ilustró esta situación:

*“Durante veinte años Cariglino manejó el municipio con una mano de hierro; fue un ‘barón’ duro, de los más duros [...]. Malvinas era un distrito muy oscuro desde el punto de vista de calidad institucional: con golpizas a los opositores, con nulo respeto a la diversidad de opiniones, con fuerzas políticas que prácticamente no podían acceder a algo simple como alquilar un local, con persecución política –si algún comerciante intentaba algo en la oposición le esperaba una clausura o una multa [...]. Yo, por ejemplo, soy un cronista histórico del Concejo Deliberante. Cuando un bloque tiene mayoría puede imponer tiempos y chicanas, pero lo de antes [de 2015] era una cosa impresionante: un concejal de la oposición literalmente no podía hablar porque lo abucheaban con insultos, era una cosa infernal. Hoy pueden hablar todos, son respetados [...]. Por eso me parece que hoy lo más democrático es que se ha ordenado bastante el tema en ese sentido: hay una gestión que abre un poco más el juego, ya no hay persecución a los opositores”.* (Entrevista a Luis Melillo, 19/03/2021)

A continuación, un análisis más detallado del estado de los cinco componentes de la “democracia liberal” –introducidos en el marco conceptual– en Malvinas Argentinas.

### *Competitividad*

En los regímenes electorales híbridos, los partidos políticos oficialistas a veces recurren a prácticas como hacer que sus militantes voten dos veces con DNIs falsos, o anular los votos de los partidos que no tienen fiscales en una mesa electoral. La mayoría de las personas entrevistadas negó que en las últimas dos elecciones a intendente haya habido este tipo de amenazas a la imparcialidad de los comicios. Andrea Núñez, que en 2019 fiscalizó 15 escuelas por el principal partido opositor a Nardini (Juntos por el Cambio) fue categórica: “las elecciones fueron limpias. Siempre está ese fantasma dando vueltas, pero yo no lo vi y no me pasó”. Luis Melillo, se refirió a las primeras gestiones de Cariglino: “era tierra de nadie: las fuerzas opositoras no podían ni fiscalizar, y el oficialismo podía hasta influir en el nombramiento de los presidentes de mesa [...]. Después se puso más peleado cuando irrumpió el kirchnerismo como fuerza aparte: recién ahí pudo empezar a fiscalizar bien la oposición”<sup>32</sup>.

Sobre la imparcialidad de las campañas electorales y los procesos de acceso al poder, se identificaron diferencias entre la gestión de Cariglino y la gestión actual. Durante la primera, se evidenció la existencia de un “campo de juego inclinado” (Levitsky y Way, 2010: 57, traducción mía) por una notable ventaja del oficialismo vis-à-vis la oposición, marcado por la militancia forzada de trabajadores estatales y la distribución selectiva de pauta publicitaria oficial para conseguir el apoyo de los medios locales. Más aún, Andrea Núñez reconoció que “cuando era funcionaria, era obligatorio que los empleados municipales firmaran el requisito de que el 10% del sueldo iba al fondo partidario”. Asimismo, Luis Melillo remarcó la impronta violenta de las campañas electorales durante el gobierno del primer intendente de Malvinas:

*“Con Cariglino era muy difícil todo. En 2011 hubo un cierre de campaña de los opositores en Grand Bourg, y ahí hubo batalla campal: cayó el cariglinismo y empezó una batalla, rompió todo y no pudo haber cierre de campaña. En 2015, en la previa de las elecciones, les pegaron a las mujeres que estaban militando en un local del Frente para la Victoria. Fue terrible: en pleno centro de Los Polvorines, con todos los negocios abiertos y toda la gente mirando, ni siquiera tuvieron el pudor de hacerlo en otro momento. Así eran las cosas”<sup>33</sup>. Nunca más pasó eso. Y ha habido marchas bastante tensas, eh, pero nunca a ese nivel de violencia”. (Entrevista a Luis Melillo, 19/03/2021)*

---

<sup>32</sup> No es casualidad que esto coincida con el período que el IDEM reporta como más democrático del distrito (2003-07): si la oposición puede fiscalizar las elecciones, menor probabilidad de episodios fraudulentos y mayor intensidad de los límites al gobierno.

<sup>33</sup> Estos eventos fueron bien documentados por los medios nacionales: La Política Online (23/09/2011), La Nación (19/10/2011), Télam (06/09/2015), entre otros.

En efecto, Carlos Pogonza argumenta que esto ya no ocurre como resultado de una decisión deliberada del intendente Nardini, lo cual indica que el distrito ha avanzado mucho en materia democrática: como proponen Levitsky y Ziblatt (2018), la tolerancia o el fomento de la violencia es un indicador clave para identificar a un líder autoritario. Según los periodistas, Cariglino no pasaría esta prueba, pero Nardini sí. Andrea Núñez, sin embargo, contradice esta versión: “los que están sentados en el poder son los *dueños del territorio*, y eso implica todo: si no estás con ellos, te rompen los carteles, te pintan las pintadas, te mandan patotas. [...] Pasaba antes y ahora también; aunque ahora quizás en menor medida” (el énfasis es mío).

La cuestión de la territorialidad, entendida en sentido amplio, es central para entender la política en Malvinas Argentinas, en particular, y en el conurbano bonaerense, en general. Retomando el argumento de Badía y otros (2008) sobre la lógica de reproducción del sistema político y las estrategias de construcción de poder, la vida política malvinense puede leerse en esta clave. En primer lugar, como revelaron las entrevistas, durante la intendencia de Cariglino la lógica reproductiva detrás de sus múltiples reelecciones determinó la provisión de ciertos bienes públicos –pauta oficial y salarios estatales–, lo que inclinó la cancha a favor del oficialismo. Esto va en línea con la idea de que los intendentes del conurbano son los *dueños de la pelota* en sus distritos (Mignone y Abdala, 2016). Si en la cancha de fútbol ser el dueño de la pelota implica poder decidir cuándo se termina y, por ende, quién gana un partido, en la política conurbana significa que los intendentes, al tener el control de los recursos municipales, aumentan significativamente su probabilidad de ganar las elecciones. Otro ejemplo de la importancia de la territorialidad es la situación de las pintadas políticas<sup>34</sup>: durante el gobierno de Cariglino era una cuestión tan territorialmente vedada para la oposición que, una vez en el poder, el intendente Nardini decidió prohibirlas. Es decir, la apuesta del nuevo alcalde por construirse una nueva legitimidad, orientada a un control político territorial distinto al de su férreo predecesor, terminó minando la libertad de expresión. Un último ejemplo: en febrero de 2021 participamos de una reunión entre futuros candidatos/as y referentes políticos territoriales, en la cual se decidió adherir a una manifestación federal de Juntos por el Cambio, pero se decidió también no difundir la ubicación de la convocatoria local hasta el día del encuentro por temor a que el oficialismo enviara patotas a intimidar o dispersar a los/as manifestantes. Y el temor era fundado: tan sólo unos meses antes un grupo de empleados municipales había sido enviado a una plaza a frustrar un acto de dirigentes liberales (Rosemberg, 2020).

---

<sup>34</sup> Zarazaga (2018: 33) advierte que la territorialidad de las pintadas es un tema serio en la mayoría de los municipios del conurbano bonaerense

Otro tema relacionado a la competitividad del régimen electoral es la libertad de asociación política. Luis Melillo reportó que en muchos casos hubo vecinos conocidos que no quisieron involucrarse en la política como referentes opositores por temor a exponerse y sufrir represalias por parte del gobierno de Cariglino. Hoy en día, según los testimonios recogidos, es probable que siga habiendo aprietes a comerciantes y/o vecinos/as notables por parte del oficialismo, pero con un grado de intensidad y violencia considerablemente menor. Todas las personas entrevistadas coinciden en que el juego está más abierto desde el cambio de gobierno en 2015.

### *Inclusividad*

En la Argentina las elecciones son, *de iure*, inclusivas: toda persona mayor de 16 años tiene derecho a votar. Ahora bien, ante la pregunta de si hubo personas que no pudieron votar en Malvinas Argentinas en 2019, Andrea Núñez denunció que “como fiscal, eso lo vi muchísimo”, pero inmediatamente negó la posibilidad de que esta situación hubiera sido consecuencia de un acto deliberado por parte del gobierno municipal, aduciendo que el sistema de fiscalización es bueno y se trata de problemas administrativos que ocurren en todo el país.

Por otro lado, todos/as los/as informantes coincidieron en que no se le negó a ninguna persona de ninguna manera su derecho a ser candidata a algún puesto electivo. No obstante, Andrea Núñez comentó que, al interior del PJ, este tema puede ser un poco más complicado: “Yo en 2015 intenté armar una lista y vi que no te dejan competir si no quieren que compitas. Presenté lista y me dijeron que no me alcanzaba la cantidad de avales, cuando yo había presentado muchos más de los que tenía que presentar. Volví a presentar y nunca me respondieron. Se había decidido que una sola lista iba a jugar en Malvinas por el PJ, y así se dio”. Las dinámicas internas de un partido no tienen por qué ser un indicador del nivel de democracia de un distrito. Ahora bien, Gral. Sarmiento, primero, y Malvinas Argentinas, después, han sido siempre gobernados por el peronismo, por lo que estamos ante un sistema de partido predominante (Sartori, 1976). En este escenario, ¿no cabe la posibilidad de que la competencia interna de ese partido pueda decirnos algo acerca del régimen político en el cual se halla inserto? En toda la historia del municipio sólo pudieron ser intendentes quienes lograron obtener y mantener el apoyo de alguna facción del peronismo, lo cual indica dos cosas: (1) la verdadera competencia política, la que determina quién accede y quién ejerce el poder, se da en el seno del PJ, y (2) por eso mismo, Malvinas Argentinas sería clasificado como un régimen no democrático por Álvarez et al. (1996). Así, aceptando los límites de este argumento que roza la falacia de composición, podemos

concluir que la democracia malvinense no es en realidad tan inclusiva como podría parecer nominalmente. Un análisis similar cabe para los municipios de la Tabla 2.

### *Elecciones efectivas*

Un elemento clave de la democracia es que tiene que haber elecciones efectivas que determinen quiénes serán las personas encargadas de la dirección del gobierno y la implementación de políticas públicas. En muchos regímenes, sin embargo, ocurre que hay elecciones, pero los funcionarios y funcionarias electas se someten –parcial o completamente–, a actores políticos que no fueron elegidos para ello: grupos empresariales o criminales, fuerzas armadas, monarcas, líderes religiosos, o legisladores no electos (como el dictador chileno Augusto Pinochet, que a partir de 1998 ofició como senador vitalicio en su carácter de expresidente).

Esta subordinación es contradictoria con la idea generalizada de los “barones del conurbano” como figuras verticalistas que concentran mucho poder. En Malvinas Argentinas esta discordancia parece verificarse en las diferencias entre la gestión de Cariglino y la de Nardini. Ante la pregunta de si el poder de las autoridades municipales estuvo limitado por este tipo de poderes fácticos, la respuesta de la exfuncionaria Andrea Núñez fue rotunda:

*“En el caso de Cariglino, no. En el caso de Nardini, sí: el actor político fuerte que maneja mucho poder es Luis Vivona, que actualmente es senador provincial. Siempre fue candidato acá y nunca pudo ganarle a Cariglino, entonces en 2015 lo puso a Nardini de candidato. Pero, en realidad, el que maneja gran parte del municipio y la toma de decisiones es Vivona, no Nardini”.* (Entrevista a Andrea Núñez, 14/04/2021)

La mayoría de los/as informantes también reconocieron el peso de Vivona en la política local, aunque los periodistas negaron que el senador haya limitado el poder de Nardini. Se mencionaron otros actores políticos de carácter corporativo con incidencia en las políticas públicas de Malvinas, como algunas cámaras empresarias y el partido político del intendente, pero sin que ello implique una subordinación de los representantes electos.

### *Límites institucionales*

Los pensadores liberales clásicos entendieron que había que ponerle límites al “gobierno del pueblo” para evitar que deviniera en una opresión de las minorías o en la pérdida de libertades individuales. Siguiendo la noción de separación de los poderes públicos de Montesquieu, Madison planteó que, para evitar la tiranía –entendida como la concentración de poder en las mismas manos– estos poderes tienen que ser recíprocamente independien-

tes, pero sin estar completamente aislados entre sí, sino mutuamente sopesados y balanceados. En ese sentido, estos límites al gobierno son un elemento central para la concepción liberal de la democracia.

El Concejo Deliberante de Malvinas Argentinas está compuesto por 24 concejales/as. En toda la historia del municipio, el partido oficialista logró siempre controlar al menos la mitad de las bancas, con excepción del período 2005-2007. Más aun, en los períodos 1995-2003 y 2007-2015 más del 60% de los concejales respondían oficialmente al intendente Cariglino, superando el 70% en el primer período. En la actualidad, 15 de los 24 concejales (62,5%) son del Frente de Todos al cual pertenece el intendente Nardini. Tenemos razones para sospechar, entonces, que la asamblea municipal no ha servido como un límite al poder de los intendentes sino, antes bien, como su complemento. Esta sospecha se verificó en las entrevistas realizadas.

Todas las personas consultadas reconocieron que el Concejo Deliberante no funciona como un contrapeso al poder del intendente: “hoy no es más que una extensión de la gestión de Nardini”, “siempre ha sido oficialista, salvo en determinado período” fueron los comentarios de los periodistas. Otras informantes coincidieron: “al tener una mayoría tan grande, es muy difícil que un proyecto del Ejecutivo no pase rápidamente. En ese sentido, el poder de Leo [Nardini] ha estado muy poco limitado por el Concejo”, “al ser tan pocos, los concejales opositores no tienen posibilidades de actuar efectivamente como una oposición fuerte” (Sandra Hoyos); “el Concejo Deliberante es una escribanía, es levantar la mano y apoyar al intendente. Fue así con Cariglino y hoy es así con Nardini”, “también pasa que los concejales que entran por un partido al poco tiempo ya son del color del oficialismo, entonces los dos siempre tuvieron mayoría y siempre tuvieron un control absoluto del Concejo” (Andrea Núñez). Mariano García Colinas lo matizó argumentando que la asamblea local “no funciona como una escribanía: muchos funcionarios municipales trabajamos en comunidad con los actores en los espacios de protagonismo popular que vamos generando, con el Deliberante y con el Ejecutivo”.

Si el Poder Legislativo no ha logrado contrapesar el poder de los intendentes malvinenses, el Poder Judicial no ha tenido un desempeño mucho mejor<sup>35</sup>. La relación fue particularmente hostil con el gobierno de Cariglino, tanto que, como indica María O'Donnell (2005: 38), “los funcionarios de la Justicia nunca lograron imponer límites en la carrera

---

<sup>35</sup> Nos referimos al Poder Judicial Provincial, dado que la constitución de la PBA y la Ley Orgánica de Municipalidades sólo reconocen como poderes al Departamento Ejecutivo (la intendencia) y el Departamento Deliberativo (Concejo Deliberante). Las competencias de los juzgados de faltas de los partidos bonaerenses se limitan a áreas de aplicación municipal (tránsito, salubridad, edificación, derecho del consumidor, etc.).

política de Cariglino”. La primera vez lo demostró derribando la barrera del barrio privado CUBA, luego de que la Corte Suprema de Justicia de la PBA le negara la reapertura de sus calles para acceso público. Luego, hacia finales de 2003, una causa por corrupción motivó un allanamiento en la casa del mandatario y su detención en una comisaría durante trece días. La causa fue motorizada por el fiscal general del Departamento Judicial de San Martín<sup>36</sup>, Luis M. Chichizola, quien había creado una Fiscalía de Investigaciones de Delitos Complejos “que dedicaba prácticamente todo su esfuerzo a perseguir causas que involucraban a políticos de la zona” (ibíd., p. 23).

Esta causa es relevante para entender cómo en un régimen híbrido la relación entre los poderes del Estado puede ser muy poco democrática. En primer lugar, luego de su encarcelamiento, Cariglino promovió la sanción de una ley provincial que diera fueros penales a los intendentes, para que su poder dejara de estar limitado por el accionar de la justicia. En segundo lugar, a pesar de que el fiscal de la causa logró demostrar que el intendente había sido responsable unos cuantos delitos<sup>37</sup>, Cariglino logró montar con éxito una “operación política”<sup>38</sup> que lo dejó en libertad. Es decir, teniendo antecedentes y pruebas contundentes en su contra, el in-endente logró mantenerse en el poder superando los límites que un juez y dos fiscales provinciales intentaron imponerle. En tercer lugar, luego de reafirmar su poder territorial tras ganar las elecciones internas del PJ en 2004 —a un año de su detención—, Cariglino se dirigió a un grupo de militantes y manifestó sus impulsos contrarios a los principios republicanos: “Que vean, los que hablan en nombre de la justicia, que la verdadera justicia sale del pueblo. El pueblo decide quién se queda y quién se va. Hoy le pedimos a Chichizola, a este señor que ha dirigido durante treinta años la vida de nuestros habitantes, que se retire, que se jubile, o que se vaya, porque le vamos a hacer juicio político”. En dos oraciones, el intendente de Malvinas Argentinas condenó la separación de poderes, denunció la prolongada permanencia del fiscal en su cargo (algo que él también haría), y confesó creerse lo suficientemente empoderado y legitimado por el apoyo electoral como para arremeter contra el fiscal con el fin de evitar el control judicial de sus actos de gobierno más sospechosos y potencialmente ilícitos.

---

<sup>36</sup> Incluye a los partidos de San Martín, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz y Tres de Febrero.

<sup>37</sup> “Perjuicio de la administración pública, administración fraudulenta, negociaciones incompatibles con la función pública, y jefe de una asociación ilícita ‘para cometer delitos con un claro objetivo de obtener ventajas patrimoniales’” (O’Donnell, 2005: 36) por aproximadamente unos 2,5 millones de pesos (que en ese momento eran 2,5 millones de dólares).

<sup>38</sup> Como contaba Luis Melillo, con apoyo del Procurador General de la Provincia se armaron unas contracasas paralelas en otra fiscalía amiga, el juez de la causa contra Cariglino se jubiló, al fiscal Chichizola lo presionaron para que se jubile, y más tarde se desmanteló la causa, que llegó a elevarse a juicio oral, fue apelada por Cariglino, rechazada en primera instancia, y apelada nuevamente hasta que la Cámara de Casación aceptó el reclamo y cerró la causa.

### *Respeto a los derechos liberales*

Otro elemento crucial de la dimensión liberal de la democracia es el respeto a los derechos liberales, a las libertades civiles, políticas e individuales. Primero indagamos sobre la libertad de expresión que disfrutaban distintos segmentos de la sociedad en Malvinas Argentinas. Respecto de los medios de comunicación y los/as periodistas, hubo cierto consenso acerca de tres asuntos. Primero, la enorme mayoría de los medios de comunicación son favorables y acríticos de la gestión municipal: “las posiciones críticas del gobierno no tienen mucho espacio en los medios” (Sandra Hoyos), “el 90% hoy está a favor del gobierno local” (Carlos Pogonza), “pasaba lo mismo con Cariglino: las radios, los diarios, los portales, eran todos funcionales al municipio” (Andrea Núñez). Segundo, la principal causa de este fenómeno sería el uso discrecional de la pauta publicitaria municipal: “prácticamente todos los medios locales, para sobrevivir, necesitan pauta de los gobiernos municipales” (Mariano García Colinas); “Cariglino, como no tenía una gran formación política, la única manera de hacer política que conoció es la de comprar [medios y periodistas] con la pauta; era una cuestión de premios y castigos” (Luis Melillo). Sobre los castigos, Melillo recordó “casos de periodistas que perdieron la pauta o incluso su trabajo por criticar al gobierno. En un momento las patotas [de Cariglino] iban directamente a las casas de los periodistas, les rompían las cámaras... En esta etapa no me consta”. Tercero, los periodistas argumentaron que, además de la pauta oficial, el estilo de gestión del intendente actual también ayuda: “hay un trato respetuoso, de acercamiento, cosa que antes no pasaba. Antes era ‘yo te doy la pauta y hacé lo que te digo’ [...]; hoy Nardini coopta al periodismo no tanto por la plata sino por el trato” (Carlos Pogonza).

Otros sectores de la sociedad no disfrutaban de una libertad de expresión mucho más amplia. Varias de las personas entrevistadas conocen casos de empleados/as públicos/as que sufrieron represalias (mayoritariamente despidos) por ser abiertamente críticos/as de Cariglino. “Eso fue permanente: castigar por posicionamientos políticos. Por supuesto que la mayoría entendió rápido que para subsistir ahí había que agachar la cabeza” (Luis Melillo). “En 2019 los obligaban a poner en sus redes sociales la foto de Nardini y si no lo hacían les llamaban la atención para que lo hicieran. Así como hacían con algunos comerciantes, que los obligaban a poner carteles en sus locales o se los clausuraban” (Andrea Núñez). Otros informantes también reportaron conocer casos de aprietes a comerciantes. Algo positivo es que casi todas las personas entrevistadas coincidieron en que la población goza hoy de una mayor libertad para manifestarse, a favor y en contra del gobierno local, de la que había durante la gestión de Cariglino.

Respecto de la libertad de información hay opiniones muy diversas: los dos periodistas consultados afirmaron que hay fuentes alternativas de información y que se puede acceder a la información del gobierno, mientras Andrea Núñez y Sandra Hoyos argumentaron que la información no es ni diversa ni accesible, y Mariano García Colinas matizó aduciendo que es medianamente accesible y que el gobierno municipal está trabajando en un sistema de tramitación administrativa más ágil y transparente.

En lo que refiere a los derechos a la privacidad y a la protección de las minorías, no encontramos que el gobierno municipal haya utilizado servicios de inteligencia para obtener información sobre personas políticamente prominentes ni discriminado a grupos particulares de la sociedad. Sólo Sandra Hoyos, funcionaria en la Secretaría de la Mujer del municipio, denunció que durante la gestión de Cariglino el municipio era “muy Opus Dei, pero no declarado. Las mujeres sufrían cierta restricción al acceso a políticas de salud, sobre todo de salud reproductiva”. La situación de la seguridad física de las personas respecto del Estado es un poco más problemática. Por un lado, Malvinas Argentinas es el quinto municipio del conurbano con mayor cantidad de víctimas letales de las fuerzas estatales por cada 100.000 habitantes. Por otro lado, los/as tres (ex)funcionarios/as reportaron tener conocimiento de situaciones de abuso de poder por parte de las fuerzas de seguridad tales como detenciones arbitrarias y uso excesivo de la fuerza. Andrea Núñez confesó que ese fue uno de los grandes desafíos con los que lidió cuando fue Directora de Seguridad del municipio, y coincidió con Sandra Hoyos en dos cosas: (1) que la mayoría de estos episodios son motivados por simple “portación de rostro”, es decir, por discriminación racial y clasista dirigida a generalmente a las personas pobres y jóvenes, y (2) que se explica por la institución policial que la provincia heredó de la última dictadura y por la formación que imparte a sus oficiales. Mariano García Colinas agregó que desde la Dirección de Hábitat impulsaron un protocolo para evitar que los desalojos de ocupantes de propiedades privadas fueran excesivamente violentos, y que muchas veces la justicia es igualmente responsable de los abusos reportados, algo que Andrea Núñez también dijo.

#### **4.4. Posibles explicaciones de los niveles de democracia de Malvinas Argentinas**

La imagen que pudimos construir del régimen político malvinense es a la vez sombría y prometedora. Sombría por las elecciones en las que el oficialismo tiene notables ventajas que inclinan la cancha de juego en su favor, los episodios frecuentes de coacción y violencia política dirigidos a opositores/as al gobierno municipal, un sistema de partido predominante con una competencia interna restringida, un legislador provincial con influencia

en la política municipal, un Poder Legislativo que no logra contrapesar el poder del intendente y un Poder Judicial que no logra imponer límite alguno a un intendente con antecedentes y evidencia contundente de crímenes cometidos en el ejercicio de la función pública, la libertad de expresión limitada y rentada, unas fuerzas de seguridad abusivas y letales... Prometedora porque se evidenció que todo esto fue aún peor durante la gestión veintenaria de Jesús Cariglino y que ha cambiado bastante desde la asunción de Leonardo Nardini.

¿Qué explica todo esto? Las entrevistas no arrojaron evidencia robusta en favor de ninguna hipótesis en particular. Bárbara Couto confirmó la relación entre peronismo y desarrollo: “la base política del peronismo son los sectores populares y trabajadores y el conurbano es un bastión fundamental de esa fuerza política, que en la provincia concentra el 63% de la población”. Luis Melillo argumentó que la pobreza estructural y la debilidad estatal en municipios como José C. Paz –el distrito más pobre y el tercero menos democrático– hacen muy difícil la gobernabilidad: “hay que hacer política en esos lugares. Yo no sé si otras fuerzas tienen la capacidad de hacer política ahí. Creo que el peronismo quizás está más capacitado y organizado para dar respuesta a las demandas de los barrios más populares”. Mariano García Colinas argumentó algo parecido, pero advirtió que hay intendentes que “usurpan la etiqueta peronista” porque captan votos, pero que no son realmente peronistas porque no persiguen los “objetivos que tienen que ver con la justicia social, con favorecer a la periferia por sobre los centros, con estar donde la gente sufre”.

De esta manera, tenemos evidencia ambigua respecto de la hipótesis exploratoria planteada en la sección 3.3. Por un lado, se confirma la relación entre el nivel de desarrollo y el voto al peronismo, así como la idea de que, ante un escenario de pobreza y escasez de recursos y capacidades estatales, la maquinaria del PJ es la que puede atender las demandas de los vastos sectores populares con mayor eficiencia. Por otro lado, no todo lo que brilla es oro, y no todo lo que se autoproclama peronista lo es ni tiene el mismo acceso a la red de punteros/as y organizaciones peronistas. Además, el mecanismo del “presupuesto de la pobreza” que tomamos de Zarazaga (2018) no sería tan pertinente en Malvinas Argentinas. Varias de las personas entrevistadas destacaron la importancia de las transferencias fiscales recibidas de los gobiernos provincial y nacional: Malvinas es el municipio del conurbano con mayor cantidad de transferencias per cápita, y esto es gracias a que Cariglino tuvo una política de desarrollo del sistema de salud municipal con el objetivo de recibir más dinero por coparticipación provincial (el componente de salud representa el 37,5% de la asignación de fondos coparticipables a los municipios). Ese aumento en los fondos recibidos le sirvió para hacer obras públicas y mantener aceitado su aparato partidario, lo cual le permitió perpetuarse 20 años en la intendencia.

Los más de 270.000 votantes de Malvinas Argentinas representa más del 2% del padrón electoral bonaerense. Al respecto, Andrea Núñez comentó que ésta “es una valoración a tener en cuenta para que sea un municipio de interés para candidatos y gobernantes, y también para negociar puestos y cosas”, lo cual va en el sentido de la interacción planteada entre el tamaño poblacional-electoral del distrito y la relación del/la intendente/a con los gobiernos de la Provincia y la Nación. La académica Bárbara Couto añadió que “los intendentes del conurbano, al gobernar distritos tan populosos, empiezan a tener una injerencia en el plano nacional. [...] Es como una verdad de Perogrullo: el intercambio de apoyo político existió siempre, pero no es una cosa tan lineal de ‘el que me trae más votos gana’”.

Sobre la hipótesis de difusión democrática no hubo muchos comentarios, aunque Malvinas Argentinas corrobora la relación negativa entre nivel de democracia y distancia a la CABA: se encuentra relativamente lejos de ella y es uno de los distritos menos democráticos. Por otro lado, en cuanto a la difusión conurbana, ocurre algo curioso y contraintuitivo: hay una correlación alta y negativa (-0,78) entre el nivel de democracia de Malvinas y el promedio de los niveles de democracia que reportaron sus vecinos en el período anterior. Esto significa que un aumento en el nivel de democracia promedio de éstos está asociado a un retroceso democrático en el período cuatrienal siguiente en Malvinas Argentinas, y viceversa.

Algo similar ocurre con la hipótesis de género: mientras los modelos de regresión encuentran una relación negativa entre porcentaje de mujeres en el Concejo Deliberante y nivel de democracia, en Malvinas la relación es positiva (0,56), lo cual apoya nuestra hipótesis. No obstante, ésta es problemática por cómo ha ido evolucionando la representación de las mujeres en los cargos electivos en el país y en la provincia. Como nos comentaron Bárbara Couto y Sandra Hoyos, es una cuestión de tiempo: en 1991 Argentina fue el primer país en incorporar una ley de cuota de género (30% en las listas electorales nacionales), y en 2017 sancionó la paridad (presencia equivalente e intercalada de hombres y mujeres en las listas). Naturalmente, en este período la participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado cada vez más, un verdadero signo de esta época. Pero, al mismo tiempo, el nivel de democracia<sup>39</sup> del GBA ha tendido a caer, y de allí la correlación negativa, que probablemente no sea más que eso.

Las demás hipótesis fueron ignoradas o descartadas en las entrevistas. Aun así, este estudio de caso permitió abordar las dimensiones de la democracia liberal que los indicadores objetivos utilizados en el IDEM no captan, demostrando que los resultados reporta-

---

<sup>39</sup> Cabe aclarar que hablamos de democracia liberal, pero la igualdad en la participación y representación de hombre y mujeres hace más a la dimensión igualitaria de la democracia (ver Coppedge et al., 2011).

dos por el índice tienen su correlato en la realidad. En tal sentido, el análisis de la política de Malvinas Argentinas pudo arrojar luz sobre cómo los regímenes híbridos se caracterizan por la coexistencia de instituciones democráticas con elementos autoritarios e iliberales, así como sobre los mecanismos causales que operan detrás de los cambios en el nivel de democracia de un distrito.

## 5. Conclusiones

Los municipios del Gran Buenos Aires suelen ser descriptos como pequeños feudos controlados por “barones del conurbano” en los que predomina la tiranía, la desidia y la ilegalidad. Este trabajo intentó arrojar luz sobre estos prejuicios y entender qué tan democráticos son los distritos del GBA y por qué hay algunos más democráticos que otros. Para ello, en primer lugar, se adoptó un marco teórico-conceptual basado en las dimensiones electoral y liberal de la democracia, y adaptando el análisis al nivel de gobierno local.

En segundo lugar, clasificamos a los municipios del conurbano como democráticos o no democráticos siguiendo las reglas del índice dicotómico de Álvarez et al. (1996) y el criterio de sistemas de partido dominante de Sartori (1976). Luego, inspirados en el trabajo de Gervasoni (2018), diseñamos un Índice de Democracia Municipal con indicadores objetivos sobre la conformación de poderes representativos y la violencia estatal, lo que nos permitió analizar en profundidad cómo fueron y cómo variaron temporal y territorialmente los niveles de democracia de 25 partidos del Gran Buenos Aires entre 1983 y 2019.

En tercer lugar, el análisis estadístico multivariado permitió testear las hipótesis planteadas en el marco teórico respecto de las posibles explicaciones de la variación en los niveles de democracia de los distritos del conurbano. La hipótesis que plantea que un mayor control del ejecutivo municipal por parte del aparato partidario peronista tiene efectos negativos sobre el nivel de democracia, pudo ser aceptada con robustez y con altos niveles de significancia estadística. También obtuvimos evidencia en favor de la hipótesis sobre el efecto negativo del tamaño poblacional de un municipio sobre su nivel de democracia, y la hipótesis de difusión democrática porteña (la proximidad espacial y la profusión de relaciones entre un municipio y la CABA tienen un efecto positivo sobre su nivel de democracia). Los modelos de regresión también nos permitieron aceptar con seguridad los efectos de la interacción entre el tamaño poblacional de un distrito y la alineación partidaria entre su intendente/a y el/la gobernador/a de la PBA (cuanto mayores, menor nivel de de-

mocracia), entre el tamaño del Estado municipal vis-à-vis su sociedad y el factor de incidencia del peronismo (igual), entre éste y el nivel de desarrollo de un municipio y la interacción entre dos actores de difusión democrática: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los distritos que rodean a cada municipio.

Finalmente, entendiendo que cada partido del Gran Buenos Aires es un caso particular en sí mismo, abordamos el análisis de la democracia municipal con un estudio de caso cualitativo sobre Malvinas Argentinas. Esto nos permitió complementar los análisis cuantitativos previos con indicadores subjetivos más abarcativos de los distintos componentes de la democracia, demostrar que el IDEM refleja con éxito las distintas características de los diversos regímenes híbridos del conurbano bonaerense, y aproximarnos a las posibles explicaciones detrás de las variaciones en los niveles de democracia de esos regímenes.

Tres líneas de investigación futuras pueden desprenderse de este trabajo. Una puede seguir el ejemplo del *Varieties of Democracy Project*: entender que la democracia liberal es solo una de las posibles nociones de democracia, y analizar los regímenes del conurbano y otros distritos a partir de las demás variedades de democracia (mayoritaria, deliberativa, participativa, igualitaria), que pueden llegar a resultar muy pertinentes para el estudio de regímenes municipales.

Otra línea de investigación posible es replicar el trabajo que hacen índices de democracia como los de V-Dem o Gervasoni (2018) y realizar cuantiosas entrevistas a personas expertas en los distintos partidos del Gran Buenos Aires, para tener una noción más profunda y acabada de cada uno de ellos y, a partir de ello, elaborar una clasificación más exhaustiva de sus regímenes. En tal sentido, nuestro estudio de caso de Malvinas Argentinas resultó fructífero a la hora de entender las prácticas poco democráticas que entrañan los regímenes híbridos del conurbano bonaerense, pero eso no implica que sus características y las conclusiones extraídas sean extrapolables a los demás municipios. De nuevo: cada distrito del GBA es un mundo.

Un tercer tema a abordar en futuros trabajos son los determinantes de la democracia local del conurbano. Una última línea de investigación posible es el análisis comparado de regímenes locales: ¿qué tan democrático es el resto de la provincia de Buenos Aires?, ¿hay otros conurbanos con regímenes híbridos como el GBA?, ¿este fenómeno se da en otras metrópolis del mundo?

## Bibliografía

- Amaral, S., & Stokes, S. C. (2005). *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina* (1a ed.). Buenos Aires: Eduntref.
- Arat, Z. (1991). *Democracy and human rights in developing countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Ariovich, A., & Jiménez, C. (2014). *Accesibilidad a la atención de la salud en el municipio de Malvinas Argentinas* (1a ed.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina. *Latin American Research Review*, 35(3), 55-81.
- Auyero, J. (2001). *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham, NC: Duke University Press.
- Badía, G., Carmona, R., & Soldano, D. (2008). El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En G. Badía, & R. Carmona, *La Gestión Local en la Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press Books.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2016). The Struggle for Subnational Democracy. *Journal of Democracy*, 27(2), 155-169.
- Bennardis, A. (1999). Gestión municipal en el Conurbano Bonaerense. En G. Blutman, *Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y universidad*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Benton, A. (2012). Bottom-Up Challenges to National Democracy: MEXICO'S (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves. *Comparative Politics*, 44(3), 253-271.
- Berg, B. (1998). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (Tercera ed.). Allyn & Bacon.

- Bohlken, A. (2016). *Democratization from Above: The Logic of Local Democracy in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bollen, K. (1980). Issues in the comparative measurement of political democracy. *American Sociological Review*, 45(2), 370-390.
- Bollen, K. (1991). Political democracy: conceptual and measurement traps. En A. Inkeles, *On measuring democracy: Its consequences and concomitants* (págs. 3-20). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Bollen, K. (1993). Liberal democracy: Validity and method factors in cross-national measures. *American Journal of Political Science*, 37(4), 1207-1230.
- Bolsa de Comercio de Santa Fe. (2018). *Inflación en Argentina: período*. Santa Fe: Centro de Estudios y Servicios.
- Brinks, D. (2003). Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the ~ 1990s. *Comparative Politics*, 36(1), 1-19.
- Brinks, D. (2007a). *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, D. (2007b). Buenos Aires – Political Interference and Informational Dependence. En D. Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law* (págs. 109-141). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, D., & Coppedge, M. (2006). Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy. *Comparative Political Studies*, 39, 463-489.
- Calvo, E., & Murillo, M. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Calvo, E., & Murillo, M. (2019). *Non-Policy Politics: Richer Voters, Poorer Voters, and the Diversification of Electoral Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chiara, M. (2009). Se hace camino al andar: Municipios y Política Social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3. En P. Pérez, *Buenos Aires: la larga formación del presente*. Quito: Olacchi.
- Chiara, M. (2012). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, UP: Princeton.

- Coppedge, M., & Reinicke, W. H. (1991). Measuring polyarchy. En A. Inkeles, *On measuring democracy: Its consequences and concomitants* (págs. 47-68). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., . . . Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247-267.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Staffan, L. I., Teorell, J., Altman, D., . . . Ziblatt, D. (2020). *V-Dem Codebook v10*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge, M., Gerring, J., Lindberg, S., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., . . . Zimmerman, B. (2015). *Varieties of Democracy: Methodology v4*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- CORREPI. (27 de Enero de 2015). Servicios, buches y espías para todos. Recuperado el 26 de Noviembre de 2020, de CORREPI: Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional: <https://correpi.lahaine.org/servicios-buches-y-espias-para-todos/>
- CORREPI. (2020). *Archivo de Personas Asesinadas por el Aparato Represivo Estatal*. Buenos Aires.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Danani, C., Chiara, M., & Filc, J. (1997). *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Diamond, L. (1999). *Developin Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., Linz, J. J., & Lipset, S. M. (1988). *Democracy in Developing Countries* (Vol. 3). Boulder: Lynnw Rienner.
- Díaz Frers, L. (2013). Debajo del laberinto fiscal: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios. En C. Gervasoni, & A. Porto, *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino* (págs. 273-306). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are Women Really the “Fairer” Sex? Corruption and Women in Government. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 46(4), 423-429.
- Domínguez, F., & Szwarberg Daby, M. (2018). Los barones del Conurbano. En R. Zarazaga, & L. Ronconi, *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (3a ed., págs. 65-92). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Eaton, K. (2004). *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Essarey, J., & Schwindt-Bayer, L. A. (2017). Women’s Representation, Accountability and Corruption in Democracies. *British Journal of Political Science*, 48(3), 659-690.
- Ferraudi Curto, M. C. (2011). ¿Estás nervioso? Las elecciones desde una villa del Gran Buenos Aires. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 11(3), 99-118.
- Fish, S. (2005). *Democracy Derailed in Russia: The Failures of Open Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, J. (1994). Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy*, 5(2), 105-116.
- Galeano, F. (2021). Determinantes de la democracia municipal en Salta (1987-2019): Desarrollo económico, alineamiento partidario y transferencias fiscales. *Revista SAAP*, 15(1), 73-102.
- Gel'man, V., & Lankina, T. (2008). Authoritarian versus Democratic Diffusions: Explaining Institutional Choices in Russia's Local Government. *Post-Soviet Affairs*, 24(1), 40-62.
- Gervasoni, C. (15-18 de Marzo de 2006). Explaining Subnational Authoritarianism in Latin American Democracies: Theory and Evidence from the Argentine Provinces. *2006 Meeting of the Latin American Studies Association*. San Juan.
- Gervasoni, C. (2009). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 15(27), 101-116.
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Gibson, E. (2007). Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.
- Giraudy, A. (2013). Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48(1), 51-80.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Gleditsch, K. S., & Ward, M. D. (2006). Diffusion and the International Context of Democracy. *International Organization*, 60, 911-933.
- Golosov, G. V., Gushchina, K., & Kononenko, P. (2016). Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local Government Studies*, 42(4), 507-526.
- Gutiérrez, R. A., & Alonso, G. V. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestion Estatal*, 18(31), 57-80.
- Hadenius, A. (1992). *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagopian, F. (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausman, D., & Kronick, D. (2020). *Policing Police*. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3192908>
- Hernández, A. (2000). Las causas estructurales de la democracia local en México 1989-1998. *Política y Gobierno*, 7(1), 101-144.
- Huber, E., Rueschemeyer, D., & Stephens, J. (1993). The Impact of Economic Development on Democracy. *Journal of Economic Perspectives*, 7(3), 71-85.
- INDEC. (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Buenos Aires.
- INDEC. (Abril de 2013). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Base de datos REDATAM*. Recuperado el 15 de febrero de 2021, de REDATAM-INDEC:

<https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010A&MAIN=WebServerMain.inl>

- INDEC. (2020). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2020. *Condiciones de vida*, 4(13).
- Infobae. (24 de julio de 2020). Mario Ishii: “Yo los tengo que cubrir cuando están vendiendo falopa con las ambulancias”. *Infobae*. Recuperado el 26 de noviembre de 2020, de <https://www.infobae.com/politica/2020/07/25/mario-ishii-yo-los-tengo-que-cubrir-cuando-estan-vendiendo-falopa-con-las-ambulancias/>
- Karl, T. (1995). The Hybrid Regimes of Central America. *Journal of Democracy*, 6(3), 72-86.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Katz, R. (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Kesselman, M. (1966). French local politics: a statistical examination of grass roots consensus. *American Political Science Review*, 60(December), 963-973.
- Kessler, G., & Dimarco, S. (2013). Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires. *Espacio Abierto*, 22(2), 221-243.
- La Izquierda Diario. (1 de Junio de 2020). Gatillo fácil e impunidad: hace 19 años la Policía Bonaerense baleaba a Carla Lacorte. *La Izquierda Diario*. Recuperado el 26 de Noviembre de 2020, de <http://www.laizquierdadiario.com/Gatillo-facil-e-impunidad-hace-19-anos-la-Policia-Bonaerense-baleaba-a-Carla-Lacorte>
- La Nación. (19 de Octubre de 2011). Violencia en la campaña de Malvinas Argentinas. *La Nación*. Recuperado el 5 de Mayo de 2021, de <https://www.lanacion.com.ar/politica/violencia-en-la-campana-de-malvinas-argentinas-nid1415868/>
- La Nación. (24 de Junio de 2013). Reaparece una grave denuncia contra Martín Insaurralde. *La Nación*. Recuperado el 2020 de Noviembre de 26, de <https://www.lanacion.com.ar/politica/denuncia-supuesta-coima-martin-insaurralde-nid1595031/>
- La Política Online. (23 de Septiembre de 2011). Cariglino juega fuerte y la violencia política se apodera de Malvinas Argentinas. *La Política Online*. Recuperado el 5 de Mayo de 2021, de <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/nota-76694/>
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective Number of Parties": A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.

- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). Why Democracy Needs a Level Playing Field. *Journal of Democracy*, 21(1), 57-68.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias* (Primera ed.). (G. D. Guil, Trad.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Lódola, A., Brigo, R., & Morra, F. (2013). *Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina: Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44(176), 513-536.
- Maeda, K. (2010). Divided We Fall: Opposition Fragmentation and the Electoral Fortunes of Governing Parties. *British Journal of Political Science*, 40(02), 419-434.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B., & Rodríguez, L. (2020). Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico. *American Political Science Review*, 114(4), 1013-1034.
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., & Melo, V. (2020). Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 1-21.
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2003). Level of Development and Democracy: Latin American Exceptionalism, 1945-1996. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1031-1067.
- Mallmann, L. N. (2011). *Las fuerzas policiales especiales y su influencia sobre la violencia urbana: Estudio comparado de Argentina y Brasil*. Tesis de grado.
- March, J. G., & Olson, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*(78), 734-749.
- Marshall, M., & Jaggers, K. (2001). *Polity IV project: Political regime characteristics and transitions, 1800-1999. The Polity IV dataset*. Obtenido de <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/polity/>
- Masson, L. (2004). *La política en femenino: género y poder en la Provincia de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Antropofagia/IDES.

- Meyer, A. (18 de septiembre de 2016). Diez años sin López. *Página/12*. Recuperado el 26 de noviembre de 2020, de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-309682-2016-09-18.html>
- Montambeault, F. (2015). *The politics of local participatory democracy in Latin America : institutions, actors, and interactions*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Munck, G., & Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34.
- O'Donnell, G. (1999). Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion. En P. Pinheiro, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, M. (2005). *El aparato: Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Aguilar.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Ollier, M. M. (2007). El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos. *Revista SAAP*, 3(1), 157-184.
- Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. General San Martín: UNSAM Edita.
- Ollier, M. M. (2016). Maldita Buenos Aires: El resultado electoral 2015. *Revista SAAP*, 10(1), 141-162.
- O'Loughlin, J., Ward, M. D., Lofdahl, C. L., Cohen, J. S., Brown, D. S., Reilly, D., . . . Shin, M. (1998). The Diffusion of Democracy, 1946-1994. *Annals of the Association of American Geographers*, 88(4), 545-574.
- Otero, D. (1997). *El entorno: La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano/Galerna.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- PoliLat, INE, Colmex & Konrad Adenauer Stiftung. (2014). *Índice de Desarrollo Democrático en México 2014*. México DF: Imative.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52, 358-375.
- Przeworski, A. (1986). Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En G. O'Donnell, P. Schmitter, & L. Whitehead, *Transiciones desde un régimen autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (1996). Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development*, 31(2), 1-37.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de Antropología Social*(27), 113-131.
- Recalde, A. (2008). *Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Koyatun.
- Reyes-Householder, C. (2020). A Theory of Gender's Role on Presidential Approval Ratings in Corrupt Times. *Political Research Quarterly*, 73(3), 540-555.
- Ribot, J. (2007). Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization. *Development*, 50, 43-49.
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Territorios*(31).
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ronconi, L., & Zarazaga, R. (2019). Household-Based Clientelism: Brokers' Allocation of Temporary Public Works Programs in Argentina. *Studies in Comparative International Development*(54), 1-16.
- Rosemberg, J. (16 de Noviembre de 2020). Solo en Off: reggaetón a todo volumen para callar a Javier Milei y José Luis Espert en Malvinas Argentinas. *La Nación*. Recuperado el 5 de Mayo de 2021, de <https://www.lanacion.com.ar/politica/reggaeton-todo-volumen-callar-javier-milei-jose-nid2511516/>
- Ross, M. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., & Stephens, J. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ryšavý, D., & Bernard, J. (2012). Size and Local Democracy: The Case of Czech Municipal Representatives. *Routledge Journal of Local Government Studies*(39), 1-20.

- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis* (Segunda (2012) ed.). (F. S. Fontenla, Trad.) Madrid: Alianza Editorial.
- Schnyder, M. C. (2013). *Política y violencia: Santiago del Estero 1995-2004*. Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Schwindt-Bayer, L. A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, L. A., & Mishler, W. (2005). An Integrated Model of Women's Representation. *Journal of Politics*, 67(2), 407-428.
- Secretaría de Transporte de la Nación Argentina. (2007). *INTRUPUBA: Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Secretaría de Transporte de la Nación Argentina. (2010). *ENMODO: Encuesta de Movilidad Domiciliaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Sevilla, J. A. (2018). Democratización subnacional: reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(23), 113-142.
- SM Noticias. (18 de Septiembre de 2017). La justicia ordinaria y la electoral investiga a los Cariglino. *Sabemos Más*. Recuperado el 26 de Noviembre de 2020, de <https://www.smnoticias.com/noticias/40940>
- Snyder, R. (1999). After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico. En C. Wayne, T. Eisenstadt, & J. Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, CA: University of California.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Soldano, D., & Costa, M. I. (2015). El conurbano bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales. En G. Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (págs. 433-464). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Somuano, M. F., & Ortega, R. (2011). Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional. En S. Martí i Puig, R. Ortega, & M. F. Somuano, *La democracia en México: un análisis a 10 años de alternancia* (págs. 15-40). Barcelona: Bellaterra.
- Svampa, M. (2015). La irrupción piquetera. Las organizaciones de desocupados del conurbano bonaerense. En G. Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (págs. 401-432). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.

- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., & Azfar, O. (2001). Gender and Corruption. *Journal of Development Economics*, 64(1), 25-55.
- Sznek Alvarez, G. D. (2015). *Los rasgos autoritarios del Conurbano Bonaerense: una explicación rentista de las variaciones democráticas a nivel municipal*. Tesis de grado.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2016). Reelectiones infinitas: el caso de los intendentes del conurbano. *POSTData*, 21(2), 577-592.
- Szwarcberg, M. (2018). Gender and Politics in Buenos Aires. *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 3-27.
- Télam. (9 de Septiembre de 2015). Denuncian una nueva agresión a militantes del FpV por parte de patotas vinculadas a Cariglino. *Télam*. Recuperado el 5 de Mayo de 2021, de <https://www.telam.com.ar/notas/201509/118950-denuncia-agresion-militante-fpv-patota-jesus-cariglino-malvinas-argentinas.php>
- Télam. (17 de Julio de 2020). Testigos confirman la hipótesis de intervención policial en la desaparición de Facundo. *Télam*. Recuperado el 26 de Noviembre de 2020, de <https://www.telam.com.ar/notas/202007/491016-testigos-confirman-la-hipotesis-de-intervencion-policial-en-la-desaparicion-de-facundo.html>
- Torre, J. C. (2019). *De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor socio-político*. (Mimeo).
- Tow, A. (2019). *Atlas Electoral de Andy Tow*. Obtenido de Blog de Andy Tow: <https://www.andytow.com/atlas/totalpais/buenosaires/index.html>
- Vanhannen, T. (2000). *The Polyarchy dataset: Vanhanen's index of democracy*. Obtenido de <http://www.svt.ntnu.no/iss/data/vanhanen>
- Vommaro, G. (2015). El mundo político del conurbano en la democracia reciente. En G. Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (págs. 365-400). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Wejnert, B. (2005). Diffusion, Development and Democracy 1800-1999. *American Sociological Review*(70), 53-81.
- Wikman, M. Ø. (2013). La construcción de una verdad jurídica sobre un "otro" peligroso en un caso de violencia policial del Conurbano Bonaerense. *Cuadernos de Antropología Social*(38), 33-55.
- Wildgen, J. K. (1971). The Measurement of Hyperfractionalization. *Comparative Political Studies*, 4(2), 233-243.

- Zarazaga, R. (2014). Brokers beyond clientelism: A new perspective through the Argentine case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45.
- Zarazaga, R. (2015). Plugged in brokers: A model of vote-buying and access to resources. *Journal of Applied Economics*, 18(2), 369-390.
- Zarazaga, R. (2018). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En R. Zarazaga, & L. Ronconi, *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (págs. 19-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Zarazaga, R., & Ronconi, L. (2018). *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

## Apéndice A. Las variedades de democracia

Más allá de la tradicional definición de la democracia como “el gobierno del pueblo”, no hay *un* consenso acerca de qué significa precisamente la democracia. No obstante, se puede pensar en varias concepciones que sí tienen consenso. “Luego de revisar una inmensa literatura, seis modelos clave aparecen como los más importantes. Pueden resumirse como electoral, liberal, mayoritario, participativo, deliberativo e igualitario. Cada uno representa una manera distinta de entender qué significa ‘el gobierno del pueblo’. Así, mientras ninguna concepción puede por sí sola pretender encarnar todos los significados de democracia, estas seis concepciones, tomadas juntas, dan cuenta comprensivamente del concepto de democracia como es empleado hoy en día” (Coppedge et al., 2011: 253, traducción mía). La tabla A resume las características de estas seis variedades de democracia.

**Tabla A. Seis concepciones de la democracia según Coppedge et al. (2011)**

Concepción de la democracia	Principios	Pregunta	Instituciones
<i>Electoral</i>	Competencia, competitividad	¿Los cargos de gobierno son ocupados tras elecciones libres, justas y multipartidarias?	Elecciones, partidos políticos, competitividad, participación
<i>Liberal</i>	Gobierno limitado, múltiples puntos de veto, <i>accountability</i> horizontal, derechos individuales, libertades civiles, transparencia	¿El poder político está descentralizado y limitado?	Múltiples, independientes y descentralizadas, con especial énfasis en el rol de los medios, grupos de interés, el Poder Judicial, y una constitución escrita con garantías explícitas
<i>Mayoritaria</i>	Regla de la mayoría, centralización, <i>accountability</i> vertical	¿Gobierna la mayoría (o la pluralidad)?	Consolidadas y centralizadas con especial énfasis en el rol de los partidos políticos (mayoritarios)
<i>Participativa</i>	Gobierno del pueblo	¿Los ciudadanos y ciudadanas comunes participan en la política?	Leyes electorales, sociedad civil, gobierno local, democracia directa, mecanismos de participación ciudadana
<i>Deliberativa</i>	Gobierno de la razón	¿Las decisiones políticas son el producto de la deliberación pública?	Asambleas, medios de comunicación, audiencias, paneles, otros órganos deliberativos
<i>Igualitaria</i>	Igualdad en las capacidades políticas	¿Están todos los ciudadanos y ciudadanas igualmente empoderados/as?	Diseñadas para asegurar igualdad en la participación, la representación, la protección y el acceso a recursos políticamente relevantes

**Fuente:** traducción propia de la tabla 1 de Coppedge et al. (2011: 254).

## Apéndice B. Tests de robustez con índices y modelos de regresión alternativos

Elaboramos un Índice de Democracia Municipal alternativo (IDEM II) con el objetivo de chequear la robustez de los hallazgos estadísticos de la sección 3 y demostrar que las conclusiones de allí extraídas no dependen de decisiones arbitrarias sobre cómo medir el nivel de democracia. Este índice está compuesto por cuatro indicadores, extraídos del IDEM original:

**I1: COMPETENCIA EJECUTIVA (CE).** El desempeño electoral del oficialismo en las elecciones que dan fin a su mandato, utilizado como proxy de las posibilidades reales de la oposición de ganar elecciones, es medido simplemente como el porcentaje de votos obtenidos por la coalición gobernante. A mayor CE, menor nivel de democracia.

**I2: COMPETENCIA LEGISLATIVA (CL).** De igual manera, el desempeño electoral del oficialismo en las elecciones legislativas de medio término, entendido como *proxy* del nivel de competitividad electoral legislativa, es medido como el porcentaje de votos obtenidos por la coalición gobernante. A mayor CL, menor nivel de democracia.

**I3: CONTROL DE SUCESIÓN (CS).** Mide en qué medida el gobierno municipal puede retener el control de la intendencia (CI) en las elecciones que cierran su mandato. El Ejecutivo municipal puede ser capturado por un/a opositor/a (CI=0), por alguien del mismo partido (CI=1), por alguien cercano al intendente/a, como un/a familiar o un/a aliado/a (CI=2), o por el/la mismo/a intendente/a (CI=3). La fórmula usada es  $CS = -0.6666^{CI}$ . Así, el nivel de democracia aumenta (disminuye) exponencialmente cuanto menor (mayor) es CS.

**I4: CONTROL DEL CONCEJO DELIBERANTE (CCD).** Se utiliza el porcentaje de ediles/as oficialistas en el Concejo Deliberante como *proxy* de la capacidad de éste de actuar como contrapeso del Ejecutivo municipal. En tal sentido, a mayor CCD, menor nivel de democracia.

La regla de agregación es el análisis factorial de componentes principales. El indicador de violencia estatal no se incluye porque sus cargas factoriales son muy bajas, lo cual hace al índice menos abarcativo pero más confiable. La fórmula es  $IDEM II = 5 - F_1$ , donde  $F_1$  es el primer factor del análisis factorial, que tiene un eigenvalor de 2,24 y explica el 45% de la varianza.  $F_1$  se le resta a 5 para que el índice tenga un rango positivo (de 2,79 a 8,32) y un sentido intuitivo (a mayor valor arrojado por el IDEM II, mayor nivel de democracia). La media del índice es 5, la desviación estándar es 1, y la correlación con el IDEM original es de 0,91, lo cual indica que nuestras estimaciones son robustas y que el nivel de democracia de los municipios del GBA no es sensible a distintas metodologías de medición y operacionalización de indicadores.

A continuación se presentan los modelos de regresión corridos como tests de robustez.

**Tabla B1. Modelos de regresión PCSE usando el IDEM II como variable dependiente**

<b>Variabes</b>	<b>Modelo 6 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 7 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 8 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 9 (1991-2019)</b>	<b>Modelo 10 (1991-2019)</b>
Balance de poder	-.386 (.249)				
Adm. Pública / PBG				-6.383 (8.803)	
Rentismo	.01 (.105)				
Fragmentación de la oposición	.057** (.028)	.041** (.021)	.062** (.028)	.057** (.024)	.049* (.026)
Incidencia del peronismo	-.341*** (.125)	-.298*** (.082)	-.567*** (.133)	-.309*** (.1)	-.327 (.338)
Concejales mujeres	-2.956*** (.65)	.003 (.599)	-2.57** (1.039)	.143 (.696)	
Conexión subnacional	-.179 (.115)			-.139 (.094)	
Tamaño	-.001 (.001)			0 (0)	
Desarrollo	-.227 (.159)			-.145 (.15)	
Distancia a CABA	-.036*** (.012)	-.025*** (.009)		-.029*** (.008)	
Difusión conurbana	.012 (.017)			.013 (.017)	
Tamaño × Conexión subnacional			-.001** (0)		0 (0)
Conexión subnacional × Rentismo			.101 (.067)		
Rentismo × Balance de poder			.48** (.237)		
Balance de poder × Inc. del peronismo			-.562* (.322)		-6.279 (7.355)
Inc. del peronismo × Desarrollo			-.361** (.159)		-.405*** (.144)
Distancia a CABA × Difusión conurbana			.003*** (0)		.003*** (0)
<b>Constante</b>	6.261*** (1.477)	5.488*** (.345)	6.859*** (.329)	4.928*** (1.569)	5.727*** (.193)
<b>Observaciones</b>	118	162	118	158	158
<b>R<sup>2</sup></b>	.316	.165	.363	.197	.273

Errores estándar corregidos para panel entre paréntesis.

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

**Tabla B2. Modelos de regresión RE<sup>1</sup> usando el IDEM original como variable dependiente**

<b>Variabes</b>	<b>Modelo 11 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 12 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 13 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 14 (1991-2019)</b>	<b>Modelo 15 (1991-2019)</b>
Balace de poder	-4.658* (2.496)	-4.556** (2.124)	-3.03 (2.237)		
Adm. Pública / PBG				-97 (62.251)	-96.005* (54.618)
Rentismo	.755 (1.516)				
Fragmentación de la oposición	.207 (.238)			.135 (.217)	
Incidencia del peronismo	-3.364** (1.345)	-4.049*** (1.174)	-5.791*** (1.424)	-3.101*** (1.135)	-1.566 (1.98)
Concejales mujeres	-14.172 (10.662)			.205 (6.687)	
Conexión subnacional	-1.305* (.792)	-1.102 (.765)		-1.01 (.737)	
Tamaño	-.009 (.012)			-.01 (.009)	
Desarrollo	1.16 (1.819)			.773 (1.516)	
Distancia a CABA	-.156 (.222)			-.141 (.157)	
Difusión conurbana	.202 (.164)			.203 (.14)	.273** (.138)
Tamaño × Conexión subnacional			-.003 (.003)		-.003 (.002)
Conexión subnacional × Rentismo			.271 (.723)		
Rentismo × Balace de poder			3.135 (2.857)		
Balace de poder × Inc. del peronismo			-3.916 (2.771)		-49.093 (49.226)
Inc. del peronismo × Desarrollo			-2.935** (1.291)		-.999 (.873)
Distancia a CABA × Difusión conurbana			.002 (.002)		.002 (.001)
<b>Constante</b>	70.915*** (16.976)	75.577*** (1.687)	80.685*** (4.176)	68.858*** (12.942)	61.879*** (10.85)
<b>Observaciones</b>	118	118	118	159	161
<b>R<sup>2</sup></b>	.3	.21	.376	.209	.269

Errores estándar corregidos para panel entre paréntesis.

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

<sup>1</sup> RE = modelo de efectos aleatorios (*random effects*).

**Tabla B3. Modelos de regresión RE<sup>1</sup> usando el IDEM II como variable dependiente**

<b>Variabes</b>	<b>Modelo 16 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 17 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 18 (2003-2019)</b>	<b>Modelo 19 (1991-2019)</b>	<b>Modelo 20 (1991-2019)</b>
Balance de poder	-.448* (.268)	-.38 (.239)	-.31 (.242)		
Adm. Pública / PBG				-5.904 (6.282)	
Rentismo	.113 (.171)				
Fragmentación de la oposición	.06** (.03)	.06** (.029)	.065** (.029)	.055** (.028)	.045* (.026)
Incidencia del peronismo	-.421*** (.158)	-.398*** (.131)	-.575*** (.161)	-.35*** (.132)	-.504** (.235)
Concejales mujeres	-2.531* (1.334)	-3.037** (1.308)	-2.322* (1.354)	.36 (.82)	
Conexión subnacional	-.225** (.101)	-.229** (.098)	-.173 (.159)	-.188** (.094)	-.204 (.132)
Tamaño	0 (.001)			0 (.001)	
Desarrollo	-.157 (.197)			-.087 (.164)	
Distancia a CABA	-.031 (.022)			-.021 (.016)	
Difusión conurbana	.023 (.02)			.026 (.018)	.036** (.016)
Tamaño × Conexión subnacional			0 (0)		0 (0)
Conexión subnacional × Rentismo			.084 (.087)		
Rentismo × Balance de poder			.375 (.337)		
Balance de poder × Inc. del peronismo			-.39 (.31)		-.516 (5.658)
Inc. del peronismo × Desarrollo			-.354** (.146)		-.363*** (.12)
Distancia a CABA × Difusión conurbana			0 (0)		0 (0)
<b>Constante</b>	5.174*** (1.997)	6.054*** (.522)	6.628*** (.643)	3.642** (1.582)	2.924** (1.236)
<b>Observaciones</b>	118	118	118	158	158
<b>R<sup>2</sup></b>	.304	.243	.371	.189	.281

Errores estándar corregidos para panel entre paréntesis.

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

<sup>1</sup> RE = modelo de efectos aleatorios (*random effects*).

## Apéndice C: Variables, preguntas y entrevistas del estudio de caso

**Tabla C1. Desagregación de la variable dependiente con sus preguntas-indicadores**

Dimensiones	Subdimensiones	Componentes	Subcomponentes	Preguntas		
<b>“Democracia ...”</b>  <b>(soberanía popular / acceso al poder)</b>	<i>Competitividad</i>	Imparcialidad del proceso electoral	Imparcialidad de las elecciones	2 (a-c)		
			Imparcialidad de la campaña electoral	5 (a-b), 6		
			Ventaja del <i>incumbent</i>	23 (a-c), 24 (a-b)		
	<i>Inclusividad</i>	Libertad de asociación	Partidos políticos		12	
		Extensión del derecho a votar	Negación del derecho a votar		3 (a-c)	
				Ext. del derecho a candidatearse	Negación del derecho a candidatearse	4 (a-b)
		<i>Elecciones efectivas</i>	Poderes electos	Poderes locales		8 (a-b)
					Otros niveles de gobierno	8 (d-e)
	Poderes no electos		Poderes públicos		8 (c, h-j)	
Poderes fácticos				8 (f-g, k-l)		
<b>“... liberal”</b>  <b>(gobierno limitado / ejercicio del poder)</b>	<i>Límites institucionales</i>	Poder Legislativo	Concejo Deliberante	17 (a-c)		
		Poder Judicial	Juzgados competentes	19 (a-b)		
		Partido oficialista	Límites del partido sobre el/la intendente/a	18		
	<i>Derechos liberales</i>	Libertad de expresión	Medios y periodistas políticamente relevantes		13 (a-c)	
				Líderes de la oposición	11 (a-b)	
				Empleados públicos	10	
				Población general	9 (a-b)	
		Libertad de información	Derecho a fuentes alternativas de información	14-15		
			Acceso a información sobre el gobierno	16		
			Libertades individuales	Seguridad física	20 (a-b)	
Privacidad	21					
Protección de minorías	22 (a-h)					

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gervasoni (2018: 256).

**Tabla C2. Desagregación de las hipótesis con sus preguntas-indicadores**

Hipótesis	Variables independientes	Componentes	Preguntas
<b>H<sub>1</sub>: balance de poder</b>	<i>Tamaño del Estado local</i>	Estado vis-à-vis empresarios/as	27 (a-b)
		Estado vis-à-vis trabajadores/as	36 (a-b)
<b>H<sub>2</sub>: rentismo</b>	<i>Transferencias fiscales recibidas por el distrito</i>	Transferencias del gobierno provincial	25
		Transferencias del gobierno nacional	26
<b>H<sub>3</sub>: oposición</b>	<i>Fragmentación de la oposición</i>	Fragmentación de la oposición	31 (a-b)
<b>H<sub>4</sub>: peronismo</b>	<i>Presencia del peronismo en el gobierno</i>	Pertenencia del/la intendente/a al PJ	33b
		Cantidad de años que el peronismo gobernó el municipio	33a
<b>H<sub>5</sub>: género</b>	<i>Participación de las mujeres en la vida política</i>	Intendentas mujeres	32 (a-c)
		Concejales mujeres	-
<b>H<sub>6</sub>: conexión (sub)nacional</b>	<i>Relación del/la intendente/a con otros niveles de gobierno</i>	Relación con el/la gobernador/a	28a, 29-30
		Relación con el/la presidente/a	28b, 29-30
<b>H<sub>7</sub>: tamaño</b>	<i>Tamaño del distrito</i>	Tamaño poblacional	37
<b>H<sub>8</sub>: modernización</b>	<i>Grado de modernización</i>	Grado de modernización	27 (c-d)
		Nivel de desarrollo socioeconómico	34
<b>H<sub>9b</sub>: difusión porteña</b>	<i>Difusión democrática de CABA</i>	Lejanía del municipio respecto de la CABA	35

Fuente: elaboración propia.

### **Pauta de preguntas para las entrevistas del estudio de caso**

Gracias por acceder a realizar este encuentro (virtual). Actualmente estoy haciendo una serie de entrevistas a varias personas que conocen y/o participan de la vida política de Malvinas Argentinas. Se trata de una investigación que estoy realizando para mi tesis de grado en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella. Mi tema de investigación tiene que ver con las estructuras y dinámicas políticas del conurbano bonaerense. Una parte de la tesis es, justamente, un estudio de caso de Malvinas Argentinas que intenta complementar el estudio del conurbano en general con las características de la política de un municipio en particular. Si usted lo desea, sus respuestas pueden mantenerse anónimas. La entrevista tiene una duración aproximada de una hora y media.

1. En base a lo que usted entiende por “democracia”,

- a. ¿Qué aspectos de la vida política de Malvinas Argentinas le parecen más democráticos y cuáles menos democráticos?
  - b. ¿Cree que la política en Malvinas Argentinas es más, menos, o igual de democrática que en otros municipios de la provincia de Buenos Aires?
2. A veces los partidos políticos recurren a prácticas tales como hacer que sus militantes voten dos veces con DNIs falsos, o anular votos de los partidos que no tienen fiscales en una mesa.
  - a. ¿Diría que las elecciones a intendente de 2015/2019 fueron limpias o cree que hubo irregularidades de este tipo?
  - b. 2015: ¿Y estas irregularidades –en promedio– favorecieron al exintendente Cariglino, al actual intendente Nardini, o se cancelaron mutuamente?
  - c. 2019: ¿Y estas irregularidades –en promedio– favorecieron al intendente Nardini, a algún/a candidato/a opositor/a, o se cancelaron mutuamente?
3. A veces ocurre que los/as ciudadanos/as no pueden votar porque no se les entrega el DNI a tiempo, porque sus nombres no aparecen en el padrón, etc.
  - a. ¿Qué tan graves cree usted que fueron este tipo de problemas que impiden que los/as ciudadanos/as voten en las elecciones municipales de 2015/2019?
  - b. ¿Y usted cree que estos problemas pueden haber sido acciones deliberadas para favorecer a un/a candidato/a o un partido? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿A quién/es?
4. Y al revés, a veces son ciertos/as candidatos/as los/as que no pueden participar, porque pueden llegar a ser proscriptos/as, ya sea abiertamente o de forma sutil, por ejemplo, usando una interpretación dudosa de un requisito legal.
  - a. ¿Se le negó de una u otra forma a algún/a ciudadano/a el derecho a ser candidato/a a intendente/a en las elecciones de 2019? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿A quién/es y por qué?
  - b. ¿Y sabe alguien que haya decidido no postularse a intendente/a debido a amenazas, chantajes u otras presiones del gobierno municipal?
5. Pasando al tema de la campaña electoral de 2015/2019,
  - a. ¿Cariglino/Nardini interfirió con las campañas de los partidos opositores (por ejemplo, reprimiendo sus actos, intimidando a sus activistas, o sistemáticamente arrancando sus carteles)?
  - b. ¿Con cuánta frecuencia diría que ocurrió esto?

6. Y respecto de los gastos de campaña, además de los fondos que legalmente reciben del Estado para financiar campañas, los/as candidatos/as oficialistas a veces usan recursos gubernamentales para hacer campaña, como vehículos oficiales o dinero del presupuesto municipal. ¿Cuántos recursos del gobierno local cree usted que usó Nardini/Cariglino para hacer campaña en las elecciones de 2015/2019?
7. A veces las autoridades electas no ejercen el poder real porque hay actores políticos no electos (por ejemplo, grupos empresariales, la policía u organizaciones criminales) que son los que realmente toman las decisiones. ¿Cree usted que el poder de las autoridades municipales estuvo limitado por este tipo de poderes fácticos durante 2015-2019? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿En qué medida?
8. Ahora le voy a mencionar varios actores políticos de relevancia. Por favor dígame cuánto poder cree que tuvo cada uno en la vida política y la determinación de las políticas públicas locales durante el gobierno de Nardini.
  - a. El intendente Nardini.
  - b. El Concejo Deliberante.
  - c. Algún funcionario municipal, como el Secretario de Gobierno.
  - d. El/la gobernador/a de la provincia.
  - e. El presidente de la nación.
  - f. Los sindicatos.
  - g. Las cámaras empresarias.
  - h. El partido del intendente (*FPV/FDT*).
  - i. El principal partido opositor (*Cambiamos/JXC*).
  - j. Las fuerzas armadas y/o fuerzas de seguridad presentes en el municipio.
  - k. La Iglesia Católica y/o algún/os cura/s en particular.
  - l. Los medios de comunicación.
  - m. OTRO/S que no haya mencionado, como algún senador provincial:
9. Pasemos ahora al estado de la libertad de expresión en el municipio. Respecto de la población general,
  - a. ¿Qué tan libres de criticar al gobierno provincial sin miedo de ser castigados/as han sido los/as ciudadanos/as comunes durante el gobierno de Nardini?
  - b. ¿Y qué tan libres han sido de participar en marchas opositoras, paros, piquetes y otras formas de protesta popular contra el gobierno local sin miedo de ser castigados/as?

10. Y los/as empleados/as públicos/as (funcionarios/as, maestros/as, administrativos/as, etc.), en caso de que fueran opositores/as o abiertamente críticos/as del gobierno Nardini ¿han corrido el riesgo de sufrir castigos como ser despedidos/as, o no ser ascendidos/as, o no han corrido riesgos?
11. A veces los/as políticos/as opositores/as sufren represalias por criticar al gobierno.
- ¿Cree usted que en Malvinas Argentinas hay opositores que han sido castigados por medios como ser despedidos de su trabajo, ser enjuiciados por calumnias o difamación, ser chantajeados o amenazados, ser atacados físicamente, ser arrestados, asesinados o desaparecidos?
  - ¿Cree que hay líderes opositores que evitan criticar personalmente al intendente Nardini por miedo a ser castigados?
12. ¿Qué tan probable cree que es que algún/a vecino/a notable de Malvinas Argentinas rechace ser parte de un partido opositor por miedo a sufrir represalias por parte del gobierno municipal, tales como las que mencioné antes?
13. Respecto de los periodistas y medios de comunicación locales y regionales,
- ¿Cuántos/as diría usted que son en general favorables al/críticos del intendente Nardini?
  - ¿Cree que el gobierno local consigue un tratamiento favorable por parte de los medios de comunicación por vías como la distribución selectiva de pauta oficial o información del gobierno, o mediante presiones, amenazas, sobornos...?
  - ¿Sabe si los/as periodistas críticos/as han sido castigados por el gobierno local, por ej., siendo excluidos/as de la publicidad gubernamental, despedidos/as, enjuiciados/as por calumnias o difamación, chantajeados/as o amenazados/as, atacados/as físicamente, arrestados/as, asesinados/as o desaparecidos/as?
14. ¿Existen fuentes de información diversas sobre lo que ocurre en el municipio?
15. ¿Qué tan difícil es obtener información variada sobre la vida política malvinense?
16. ¿Y qué tan accesible es la información sobre temas decisiones gubernamentales tales como compras, contratos, el presupuesto o las normativas municipales? (*Es fácilmente accesible, hay que superar algunos obstáculos burocráticos, hay trámites largos y complejos, o es inaccesible*).
17. Hablando de normativas municipales,
- De los proyectos de ordenanza más importantes que el intendente Nardini

- envió al Concejo Deliberante, ¿sabe más o menos cuántos fueron aprobados sin cambios sustanciales?
- b. ¿Cuán limitado diría que ha estado el poder del intendente Nardini por parte del Concejo Deliberante?
  - c. ¿Los concejales opositores tienen posibilidades reales de actuar efectivamente como una oposición fuerte?
18. ¿Cómo definiría la relación del intendente con los/as miembros de su partido en el municipio? (*Es su líder indiscutido, es uno entre tantos/as, o es menos importante que otros/as dirigentes*).
19. En relación con el Poder Judicial,
- a. ¿Cómo describiría la relación entre el gobierno de Nardini y los jueces y fiscales del Depto. Judicial de San Martín al que pertenece Malvinas Argentinas?
  - b. Suponga que la justicia hubiera recibido una denuncia creíble de corrupción contra el intendente Nardini o alguno de sus funcionarios. ¿Cuán probable hubiese sido que sea seriamente investigado por un juez?
20. Ahora tengo algunas preguntas sobre el accionar de las fuerzas de seguridad en el municipio durante la gestión de Cariglino/Nardini
- a. Por favor dígame en qué medida la policía local u otros agentes de gobierno:
    - i. detuvo personas arbitrariamente
    - ii. usó excesivamente la fuerza para mantener el orden en recitales, eventos deportivos, manifestaciones, piquetes...
    - iii. usó excesivamente la fuerza contra sospechosos o detenidos
    - iv. asesinó o hizo desaparecer personas
  - b. Y cuando la policía u otros agentes del gobierno cometieron abusos, ¿actuaron generalmente por su cuenta, generalmente siguiendo órdenes de las autoridades políticas, o un poco de ambas?
21. Los gobiernos a veces usan servicios de inteligencia para obtener información sobre personas políticamente prominentes, como opositores/as, periodistas y jueces/zas. ¿Cree usted que el gobierno de Nardini realizó/realiza este tipo de monitoreo? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Sobre quiénes?
22. Voy a mencionarle una serie de grupos que a veces sufren discriminación por parte de los gobiernos [*EN EMPLEOS, PLANES SOCIALES, ACCESO A EDUCACIÓN O SALUD*]. ¿El gobierno de Nardini discriminó en contra de ...?

- a. minorías religiosas
- b. personas de ascendencia indígena
- c. inmigrantes de otros países latinoamericanos
- d. inmigrantes de otros países
- e. inmigrantes de otras provincias
- f. mujeres
- g. miembros de la comunidad LGBT y disidencias
- h. militantes de partidos políticos opositores

23. En relación con el gobierno de Nardini,

- a. Cuando Nardini llegó al poder tras las elecciones de 2015, ¿cree que estuvo en desventaja frente a Cariglino, que gobernaba desde 1995? ¿Por qué?
- b. ¿Cuáles cree que fueron las condiciones que le permitieron a Nardini ganar la reelección con casi el 70% de los votos en 2019? ¿Cree que Nardini tuvo ventajas frente a los demás candidatos cuando se presentó a la reelección? *(EN CASO DE QUE SÍ)* ¿Cuáles?
- c. ¿Qué tan probable le parece a usted que el partido que actualmente gobierna el municipio vuelva a triunfar en las próximas elecciones para intendente?

24. En relación con el gobierno del exintendente Cariglino,

- a. ¿Por qué cree que logró ganar 4 reelecciones y mantenerse en el poder durante 20 años?
- b. ¿Cree que Cariglino, cuando se presentaba a la reelección, tenía ventajas que los demás candidatos no tenían? *(EN CASO DE QUE SÍ)* ¿Cuáles?

25. Pasemos a otro tema. El gobierno provincial envía a los municipios recursos fiscales por muchas vías, como la coparticipación, o hasta hace unos años el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano, etc. ¿Estos recursos han jugado algún rol en las victorias electorales o en la forma de gobernar de Nardini/Cariglino? *(EN CASO DE QUE SÍ)* ¿Cómo?

26. Algo parecido ocurre, en menor medida, con las transferencias que gira el gobierno nacional al municipio, como los Aportes del Tesoro Nacional. ¿Estos recursos han jugado algún rol en las victorias electorales o en la forma de gobernar de Nardini/Cariglino? *(EN CASO DE QUE SÍ)* ¿Cómo?

27. En Malvinas Argentinas hay dos importantes parques industriales, además de numerosas grandes empresas y PYMES.

- a. ¿Cuántos de los empresarios a los que les va muy bien en Malvinas Argentinas prosperan gracias a sus conexiones con el gobierno?
  - b. ¿Cree que esto puede tener efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
  - c. ¿Cuál cree que es el nivel de modernización de Malvinas Argentinas? (*Es un municipio muy moderno, bastante moderno, algo moderno, poco moderno, o para nada moderno*) ¿Por qué?
  - d. ¿Cree que esto puede tener efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
28. Nardini fue electo por el Frente para la Victoria en 2015, al mismo tiempo que Cambiemos ganó la gobernación de la provincia y la presidencia de la nación.
- a. ¿Cree que la relación de Nardini con la exgobernadora Vidal tuvo un papel en su reelección o en su forma de gobernar? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
  - b. ¿Y su relación con el expresidente Macri? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
29. Actualmente el intendente Nardini, el gobernador Kicillof y el presidente Fernández pertenecen los tres al Frente de Todos. ¿Cree que esta alineación tiene algún efecto sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
30. El exintendente Cariglino estuvo alineado con Duhalde cuando era gobernador de la provincia y luego cuando fue presidente, y también estuvo alineado a los exgobernadores Solá y Scioli. ¿Cree que esto tuvo algún efecto sobre sus múltiples reelecciones o su forma de gobernar? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
31. Respecto de la oposición a lo largo del tiempo,
- a. Cariglino gobernó Malvinas Argentinas durante 20 años. En algunas elecciones a intendente, como las de 2003 y 2007, por ejemplo, Cariglino sacó alrededor del 40% de los votos, frente a una cantidad bastante grande de frentes opositores que sacaron pocos votos. ¿Usted cree que, de haberse unido, dos o más candidatos opositores podrían haber derrotado al exintendente Cariglino?
  - b. (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Por qué? ¿Cree que esto ha tenido efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?

32. Al igual que la mayoría de los municipios del conurbano bonaerense, Malvinas Argentinas no ha tenido nunca una intendenta mujer.
- ¿A qué cree que se debe esta situación?
  - ¿Cree que puede tener algún efecto sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
  - O, al revés, ¿cree que las dinámicas más o menos democráticas de la vida política malvinense podrían explicar la falta de intendentas mujeres?
33. Malvinas Argentinas ha sido gobernada por alguna facción peronista desde sus primeras elecciones en 1995.
- ¿Cree que esto ha tenido efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
  - ¿Cree que la afiliación del intendente Nardini al peronismo tiene algún efecto sobre su forma de gobernar? (*¿Lo hace más o menos democrático?*). (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
34. ¿Cómo caracterizaría el nivel de desarrollo socioeconómico de Malvinas Argentinas? (*CUESTIONES COMO EMPLEO, POBREZA, EDUCACIÓN, INGRESO, ETC.*) ¿Cree que esto puede tener efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
35. Malvinas Argentinas está en el segundo cordón del conurbano, es decir, está un poco alejado de la Ciudad de Buenos Aires. ¿Cree que esto puede tener efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
36. Respecto de los/as empleados/as municipales,
- ¿Usted diría que los empleados públicos municipales son más, menos o igual de propensos a votar por el oficialismo que el resto de los votantes? ¿Por qué?
  - ¿Cree que esto puede tener efectos sobre la vida política y democrática del municipio? ¿Por qué? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
37. Los más de 270.000 votantes de Malvinas Argentinas representan un poco más del 2% del padrón electoral de la provincia. ¿Cree que esto puede tener efectos sobre la vida política y democrática del municipio? (*EN CASO DE QUE SÍ*) ¿Cómo?
38. Estamos por terminar con la entrevista. ¿Hay algo que quisiera agregar sobre los temas que hemos cubierto, o los que no hemos cubierto que le parezcan relevantes?

**Tabla C3. Lista de entrevistas y personas entrevistadas**

Fecha	Duración	Informante	Tipo de informante	Cargo e institución
25/01	2:17 hs.	Carlos Pogonza	Experto: periodista	Director, agencia de noticias Punto Cero hacia el Futuro
			Político: ex funcionario	Primer Director de Prensa, MMA (1995-2001)
28/01	1:20 hs.	Sandra Hoyos	Experta: académica	Docente, investigadora, y colaboradora, UNGS y Observatorio del Conurbano (ICO-UNGS)
			Política: funcionaria	Coordinadora del Equipo Técnico, Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia, MMA (2020-)
29/01	1:18 hs.	Mariano García Colinas	Político: funcionario	Director de Regularización Dominial y Hábitat, MMA (2015-)
16/02	1:17 hs.	Bárbara Couto	Experta: académica	Docente, investigadora y coordinadora, UNGS y Observatorio del Conurbano (ICO-UNGS)
19/03	1:33 hs.	Luis Melillo	Experto: periodista	Director, periódico y portal de noticias Tiempo de Tortuguitas
13/04	1:02 hs.	Andrea Núñez	Política: ex funcionaria	Directora de Seguridad, MMA (2004-2012)
			Política: candidata	Precandidata a concejala en una lista de la coalición Juntos (2021)

**Fuente:** elaboración propia.

MMA: Municipalidad de Malvinas Argentinas; ICO: Instituto del Conurbano; UNGS: Universidad Nacional de General Sarmiento.