



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Los rasgos autoritarios del Conurbano Bonaerense: una explicación
rentista de las variaciones democráticas a nivel municipal**

Autora: Geraldine Dafne Sznek Alvarez

Tutor: Carlos Gervasoni

Junio 2015

Firma del tutor:

Resumen: Aunque recientemente ha aumentado el interés por los regímenes políticos subnacionales, poco se ha profundizado sobre esta temática a nivel municipal. Es por esto que esta investigación surge del interrogante sobre qué pasa en términos de democracia en los municipios del Conurbano Bonaerense en Argentina. Este trabajo posee un objetivo descriptivo en el que se busca dar cuenta de los regímenes políticos municipales del Gran Buenos Aires desde el retorno a la democracia a través de la construcción de un Índice de democracia municipal. A nivel explicativo, se utiliza un análisis cuantitativo que incluye a todos los municipios del GBA entre los años 2003 y 2011, y que busca explicar las variaciones de estos regímenes siguiendo la teoría rentística de Gervasoni (2010), quien utiliza las rentas fiscales que perciben las subunidades como principal variable explicativa. Por lo tanto, los regímenes municipales más o menos democráticos como consecuencia de los diferentes arreglos políticos fiscales con los niveles de gobierno nacional y provincial. Por último, se considera el análisis de caso de un municipio en particular, Merlo, para describir en profundidad las características tanto democráticas como no democráticas que presenta, y explorar nuevas explicaciones sobre los regímenes municipales.

Palabras claves: Regímenes subnacionales, democracia subnacional, municipios, Conurbano Bonaerense, Merlo.

Agradecimientos

Al Señor Gustavo Green, y su señora esposa, quienes me abrieron las puertas de su casa para permitirme entender la política municipal contada a través de sus experiencias en primera persona.

A Felicitas Brú, quien me brindó generosamente su trabajo de recolección de datos sobre los municipios en la Provincia de Buenos Aires.

A mi tutor Carlos Gervasoni, por compartir la inquietud sobre los regímenes democráticos subnacionales, y ser un motor de inspiración de mi tesis a través de sus investigaciones. Agradezco su seguimiento en la evolución del trabajo de investigación y su confianza en mi búsqueda personal de entender por qué se siguen estos patrones autoritarios en los municipios del Conurbano

Índice

Introducción	Página 1
Capítulo 2: Marco teórico	Página 3
2.1 Estado de la cuestión.....	Página 3
2.2 Teorías/ hipótesis.....	Página 9
Capítulo 3: ¿Cuán democráticos son los municipios del Conurbano Bonaerense? Resultados de dos estrategias objetivas de operacionalización	Página 11
3.1 Metodología.....	Página 11
3.2 Resultados.....	Página 16
Capítulo 4: Determinantes de las variaciones democráticas en el Conurbano Bonaerense: una explicación rentista	Página 28
4.1 Metodología.....	Página 28
4.2 Resultados.....	Página 33
Capítulo 5: Estudio cualitativo sobre el Municipio de Merlo	Página 38
5.1 Metodología.....	Página 39
5.2 Resultados.....	Página 41
Conclusiones	Página 50
Bibliografía	Página 55
Anexos	Página 61

Introducción

Esta investigación tiene como foco la explicación de las variaciones de los regímenes democráticos a nivel municipal en Argentina desde 1983 hasta la actualidad, siguiendo la teoría rentística de la democracia subnacional, elaborada por Gervasoni (2010).

Los investigadores han estudiado exhaustivamente los regímenes políticos a nivel nacional y han intentado durante décadas determinar metodologías para la medición de los niveles de democracia que permitan la comparabilidad entre los diferentes países. La revisión bibliográfica permite establecer la necesidad de dar cuenta de los fenómenos que ocurren en la provincia de Buenos Aires, desde la perspectiva de regímenes políticos. Durante las últimas décadas ha crecido la preocupación sobre los procesos de democratización que ocurrieron en América Latina, como así también la necesidad de dar cuenta de las realidades subnacionales con respecto a estos procesos y sus resultados en la actualidad. A su vez, se ha profundizado el análisis de las dinámicas políticas, electorales y sociales de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, los investigadores han dejado de lado el análisis de la realidad democrática en el contexto local más cercano a los ciudadanos de una nación, en el caso de Argentina, los municipios. En particular, existe una real preocupación periodística acerca de los determinantes particulares de la política en la Provincia de Buenos Aires y sobre todo de los municipios del Conurbano Bonaerense, pero se carece de análisis científicos rigurosos que analicen esta temática en particular. Diversos análisis periodísticos encuentran en los liderazgos del Conurbano, periodísticamente denominados “los Barones del Conurbano” rasgos que lesionan a las democracias locales. En particular, se hace referencia a las reelecciones indefinidas y por lo tanto, a una consolidación en el poder a través de los años, que en conjunto con denuncias sobre las prácticas clientelistas utilizadas, casos de corrupción y la falta de una mejora sustancial en las condiciones infraestructurales de los municipios, dan lugar a cuestionamientos sobre el grado de democracia que éstos presentan.

En relación con esta problemática surgen los siguientes interrogantes: ¿Qué tan democráticos son los gobiernos municipales en el Conurbano Bonaerense? ¿Cuál es la relación entre las finanzas municipales y el nivel de democracia? De esta forma, esta investigación surge como respuesta a estas inquietudes a través de la descripción de las lógicas de gobierno que se

insertan en los niveles de gobierno de mayor proximidad a los ciudadanos, como así también la búsqueda de explicaciones a estas variaciones. En particular, se basará en los municipios del Conurbano Bonaerense para poder entender cómo los procesos de democratización desde 1983 hasta la actualidad establecieron diferentes regímenes políticos, determinados por la estructura fiscal establecida y sus consecuencias rentísticas a nivel municipal. En este sentido, esta investigación supone una innovación dentro del ámbito académico dada la falta de análisis sistemático hacia adentro de las unidades provinciales, tanto en relación con las reglas e instituciones que conforman el sistema político municipal, como así también de las prácticas de los intendentes en cuanto al control y manipulación del campo electoral. La relevancia de estudiar el Conurbano Bonaerense se basa en su peso electoral, su concentración población y las variaciones en las características socioeconómicas que presentan los 24 municipios actuales que permiten un análisis complejo de las variaciones de los regímenes locales en contextos democráticos.

El objetivo general de la investigación es explicar las variaciones de los regímenes democráticos a nivel municipal, para los municipios del Gran Buenos Aires en el periodo histórico de 1983 a la actualidad. Los objetivos específicos son en primer lugar, operacionalizar la democracia subnacional a nivel municipal, evaluar la relevancia de los ingresos municipales a través de transferencias nacionales y provinciales como causas de la formación de autoritarismos municipales como describir la situación particular del caso de Merlo, en cuanto a los factores que permiten la supervivencia de un tipo de régimen particular.

1. Marco teórico

1.1 Estado de la cuestión

Los análisis sobre la democracia han sido una temática recurrente en las investigaciones del ámbito académico y en particular, en América Latina desde el proceso de democratización que ha transitado la región. A partir de esto, las investigaciones de regímenes políticos han puesto énfasis en el análisis de los diferentes países a través de un enfoque nacional. En un primer lugar, la necesidad académica de generar conocimiento que permita la comparabilidad entre los regímenes alentó la investigación de los procesos de democratización a nivel nacional. En particular, la preocupación sobre la relación entre democracia y desarrollo económico ocupó un lugar importante en la agenda académica. Los déficit democráticos se asociaron a niveles de desarrollo socioeconómicos bajos, esto es niveles altos niveles de pobreza, o de precariedad en la urbanización. Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (2000) analizan la relación entre ambas variables, en cuanto a la relación del impacto del desarrollo económico en el régimen político de un país entendiendo que un nivel de desarrollo más alto permite que una democracia tenga más probabilidades de mantenerse, a pesar que esta variable no determina de por sí la capacidad de establecer un tipo régimen particular. En sus conclusiones entienden “que las diferencias entre países ricos y pobres son enormes. Aún si ocasionalmente la democracia se establece en países pobres, es extremadamente frágil, mientras que en los países ricos, es infranqueable. Por lo tanto, los pobres tienen más probabilidad de ser gobernados por una dictadura” (Przeworski et al 2000: 269). Sin embargo, en relación con las teorías de modernización en América Latina, Mainwaring y Pérez Liñán (2012) determinan que en el contexto latinoamericano, niveles más altos de desarrollo socioeconómico no aumentan las posibilidades de supervivencia democrática, sino que son las preferencias normativas de los actores a la democracia y la moderación en las políticas públicas la que según los autores permiten la supervivencia democrática en el contexto latinoamericano.

Recientemente ha aumentado el interés en entender la heterogeneidad de los regímenes en relación con su organización subnacional. En línea con esta preocupación, diversos autores han analizado las características democráticas de los niveles subnacionales en países

federales como Brasil, India, Rusia, México y Argentina, en los cuales existe cierta autonomía con respecto a las unidades nacionales. La literatura que surge bajo esta preocupación puede enmarcarse en dos búsquedas diferentes. En primer lugar, se distingue aquellos autores que poseen el objetivo de crear un marco metodológico y conceptual para entender este fenómeno. Por otro lado, se distinguen quienes buscan entender los patrones de variación de estos regímenes nacionales y por lo tanto, poner en consideración las variables que explican el fenómeno.

La primera de estas corrientes de producción académica se enmarca en la tercera ola de democratización, en la cual se analizan los procesos nacionales hacia la consolidación democrática. Los autores dan cuenta de la necesidad de romper con el sesgo nacional de las investigaciones sobre democracia, e incluir los procesos que se dan a nivel local, que no siempre se encuentran direccionados hacia la democratización. Esta posibilidad implicó la necesidad de cuestionarse que dentro de un régimen político nacional democrático puedan existir regímenes subnacionales autoritarios. Gibson (2007) da cuenta que “la existencia de un gobierno nacional democrático junto a un gobierno provincial autoritario en un mismo país crea una situación de yuxtaposición de regímenes” (Gibson 2007: 165). A su vez, dio lugar a entender la existencia de “enclaves autoritarios” (Fox 1994, 106), de “periferias iliberales” (Snyder 2001, 101-102), de democracias incompletas o de regímenes híbridos. Otros autores entienden el fenómeno como el mantenimiento de prácticas políticas tradicionales a nivel local. Esta definición conceptual lleva a una discusión sobre la autonomía de los regímenes subnacionales, en relación con su capacidad de mantener prácticas abiertamente autoritarias en un contexto nacional democrático. Gervasoni (2010) entiende que “los gobiernos locales varían desde democráticos a híbridos, no llegando al polo autoritario”, dada las limitaciones que se le imponen desde la esfera nacional, en términos de costos de mantener un autoritarismo abierto. En cambio, Fox (1994) conceptualizando a los regímenes como enclaves autoritarios, admite la posibilidad de tener prácticas abiertamente autoritarias. A través del estudio de caso de Oaxaca, Durazo Hermann (2010) busca dar luz sobre las hibridización del régimen subnacional, logrado a través de la búsqueda de dos fuentes de legitimidad diferentes que le permitieron resolver las presiones de democratización nacional y aun así, mantener sus prácticas autoritarias. Sin embargo,

entiende este tipo de características híbridas siempre entendiendo que se encuentra dentro de un régimen autoritario.

En segundo lugar, entendiendo esta formación híbrida, los autores han intentado generar explicaciones sobre los patrones de variación en los niveles subnacionales de las democracias. Estas explicaciones sobre los determinantes de los regímenes políticos se enfocan tanto en las explicaciones estructurales como en aquellas que ponen énfasis en la agencia. Dentro de aquellas explicaciones estructurales de las variaciones de la democracia, como ya se ha mencionado, los académicos principalmente entienden la teoría de la modernización como explicativo de los regímenes, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Esto implica que las características socioeconómicas, como son los niveles de pobreza, el nivel de urbanización y el desarrollo económico, también determinan los niveles de democracia a nivel subnacional. Por otro lado, dentro de estas explicaciones, se encuentran las estadísticas que entienden que la concentración de las decisiones económicas y las fuentes de riqueza en el Estado, a expensas del sector privado, es el determinante del tipo de régimen. A nivel provincial, Gervasoni (2010) utiliza el enfoque de autonomía económica como factor mediador en el mecanismo entre las causas fiscales y efecto sobre los regímenes. Esto significa, que son los orígenes y la magnitud de los recursos fiscales los que explican las variaciones subnacionales de democracia, limitando el grado de autonomía de los actores dentro de estas subunidades, que le permiten discrecionalidad al gobernante en el gasto y desapego a la necesidad de rendición de cuentas de los votantes, ya que su financiamiento es independiente de su tributación. Por lo tanto, explica las variaciones en los regímenes democráticos a nivel provincial en la Argentina, a través de una teoría rentística de los recursos federales fiscales. “Las teorías rentistas de la democracia pueden ser vistas como un tipo especial de balance entre el Estado y sociedad y los enfoques fiscales, en el cual el Estado domina a la sociedad por su fácil acceso a recursos económicos significantes que son independientes de la tributación doméstica. La fuente típica de este tipo de recursos son las rentas de los recursos naturales, especialmente aquellos que se originan de la explotación de gas y petróleo” (Gervasoni 2011a: 30) Existe una amplia literatura que intenta entender los incentivos que generan estos recursos naturales extraordinarios en las diferentes arenas de competencia política y en otras cuestiones, como son las guerras civiles o el desempeño estatal. Gervasoni (2010) encuentra que en el caso de Argentina, las instituciones del

federalismo fiscal crean estructuralmente incentivos para subvertir el orden democrático liberal a través de las transferencias federales que se realizan a las provincias, entendiendo a las rentas de los recursos naturales y a las rentas de las transferencias fiscales como parte de un nivel de abstracción más bajo de las rentas fiscales, por lo que ambas son análogas en cuanto a incidencia en la vinculación del Estado y la sociedad. Por otro lado, se presentan las teorías que hacen énfasis en la agencia como la determinante de los regímenes políticos. Siguiendo estas explicaciones, Gibson (2007) entiende que es la capacidad del ejecutivo local de controlar los límites en las diversas arenas políticas lo que permite mantenerse en un régimen autoritario subnacional. “Las elites autoritarias locales fortalecen los límites que minimizan la participación de actores externos en la política provincial, mientras que las oposiciones locales luchan por franquear esos límites y convertir a los conflictos parroquiales en enfrentamientos políticos nacionales. De este modo, el control del ámbito del conflicto es un objetivo primordial para los participantes en las contiendas sobre la democratización subnacional” (Gibson 2007: 187). Giraudy (2012) entiende la preocupación emergente de los académicos sobre los regímenes no democráticos subnacionales como una ventana de oportunidad para dar cuenta de diferentes trayectorias que siguen para perpetuar su continuidad, dependiendo del tipo de régimen que se establezca. A partir de caracterizar estas unidades no democráticas en patrimonialistas o burocráticas, se puede entender qué estrategias de continuidad se generan en su relación para adentro del régimen como también cuáles son los incentivos que tienen los actores en los niveles democráticos superiores para permitir su supervivencia. El elemento novedoso de su análisis parte de los regímenes considerados como burocráticos, que no pueden establecer “controles en sus límites”, pero, que según la autora, generan su supervivencia a través de la penetración nacional y la capacidad de que estas unidades no democráticas sean aliados de la jurisdicción nacional. Este es el marco donde la interacción gubernamental genera incentivos para el mantenimiento de estos regímenes subnacionales híbridos.

En relación con el régimen de transferencias fiscales hacia los municipios y el sistema tributario de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, se ha estudiado en profundidad las características recaudatorias y los patrones de distribución de recursos desde el gobierno provincial, aunque tienden a enfocarse en abordajes exploratorios sobre sus características y continuidades con respecto al sistema de transferencias nacionales. Luciana Diaz Frers

(2013) estudia los regímenes de coparticipación provincial, particularmente los criterios que se utilizan para el reparto de los recursos provinciales hacia las provincias. A su vez, Alejandro López Accotto, Irene Grinberg, Carlos Martínez (2010) estudian las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios, en donde “buscan dar cuenta de la evolución de los criterios de distribución y describir, vía su análisis estadístico, la situación actual mostrando los patrones territoriales de los distintos esquemas de reparto de recursos de la Provincia hacia sus municipios.”. Por otro lado, se presentan los estudios que entienden las transferencias gubernamentales como variables explicativas de otros fenómenos políticos o electorales. Este es el caso de Bonvecchi y Lodola (2011) donde presentan la tesis que la construcción territorial de coaliciones electorales por parte del gobierno nacional tiene relación con el retorno electoral de las transferencias gubernamentales, en particular de las discrecionales, y por lo tanto, el nivel de discrecionalidad de las transferencias elegido permite dar lugar a un doble juego en la formación de la coalición electoral. También Gervasoni (2010) en su teoría anteriormente enunciada utiliza a las transferencias fundamentales como variable explicativa del grado de democracia subnacional.

Con respecto a la unidad de análisis, el Conurbano Bonaerense, siempre ha existido un particular interés en describir y entender la provincia de Buenos Aires por sus características y dinámicas propias. Diversos enfoques creen en la relevancia particular que posee esta provincia, y en particular muchos han centrado su atención en el Conurbano Bonaerense, cada uno desde su perspectiva particular, como así también se han difundido trabajos periodísticos que han cuenta de las relaciones políticas y económicas que se dan en estos municipios. La creación del Instituto del Conurbano Bonaerense, perteneciente a la Universidad Nacional de General Sarmiento, ha permitido una abundante producción científica sobre la región aunque no se ha enfocado principalmente en las dinámicas de democratización local.

En relación con la temática democrática, desde el periodismo, “los barones del Conurbano” han llamado la atención de diversos autores y han puesto en agenda la necesidad de dar luz sobre estos actores municipales cuya relevancia parece trascender el poder local. Dentro de las investigaciones periodísticas, Maria O’Donnell y Daniel Otero han centrado su

investigación en algunos de los intendentes del Conurbano Bonaerense a través de testimonios de los propios jefes comunales, colaboradores o ciudadanos que participaron en la Municipalidad. La selección de los intendentes investigados tiene relación con su permanencia en el ejecutivo local y que muchos de ellos han sido persistentemente denunciados por quienes estaban junto a ellos por sus prácticas autoritarias en cuanto al abuso del poder, y la malversación de los fondos públicos municipales.

En relación con las investigaciones subnacionales a nivel municipal, Amaral y Stokes entienden la necesidad de la observación de la calidad de las prácticas democráticas a nivel local ya que “la democracia, como la vivimos día a día, es un fenómeno también local” (Amaral y Stokes 2005: 12). Otros autores analizan la dinámicas locales municipales del Conurbano pero desde los partidos políticos (Annunziata, 2006), la evolución de las burocracias locales (Maurich 2005), la estrategias de movilización electoral (Amaral 2005) y el diseño institucional de la gestión (Bennardis, 1999; Passalacqua, 2001; Recalde, 2008) analizando los modelos de gestión municipal existentes en el Conurbano entendiéndolos como autarquía restringida (Bennardis, 1999), como un régimen autárquico (Recalde, 2008). Desde otra perspectiva, Chiara, Dadani y Flic, 1998 analizan el impacto del Fondo de Repartición histórica y la trama política que desencadenó su puesta en funcionamiento. Y desde otras áreas, la perspectiva local del Conurbano ha sido estudiada a partir de temas de poder y de género (Masson, 2004), aunque la mayor preocupación de los investigadores es la realidad socioeconómica de los sectores populares en el Conurbano, tanto desde el análisis del clientelismo (Auyero, 1997) como análisis más sociológicos sobre la desocupación y las consecuencias del modelo económico neoliberal y de la crisis del 2001.

En relación con la temática democrática muchos de los trabajos sobre el Conurbano discuten el rol de los gobiernos provinciales y nacionales como determinantes de la dinámica política comunal. Ollier (2010), se enmarca dentro de esta discusión dando cuenta de las estrategias de acceso y permanencia en el poder de los jefes comunales, entendiendo la necesidad de ir más allá de la centralidad del ejecutivo provincial como variable explicativa de estos procesos. Su libro permite entender la necesidad de analizar las relaciones y conexiones dadas entre los intendentes, gobernador y presidente, que le dan un marco para una generar una relación determinante en la permanencia de los ejecutivos en el poder, dependiendo del

vínculo personal que los jefes comunales tengan con quienes detentan el poder en las esferas políticas nacionales y provinciales. Esta hipótesis se incluirá como variable a analizar en esta investigación.

1.2 Teorías/ hipótesis

El marco teórico a utilizar será la teoría rentística presentada por Gervasoni (2010). El autor define una teoría fiscal del Estado, que propone como factor explicativo la magnitud y el origen de los recursos fiscales, para explicar las variaciones de los regímenes subnacionales en la Argentina, esto son las provincias. Gervasoni define, entonces, su variable dependiente como los regímenes subnacionales en Argentina desde el retorno democrático, y su variable independiente como las rentas fiscales que se transfieren a las provincias por fuera de su capacidad impositiva. De esta forma, el autor entiende que “deberían esperarse bajos niveles de democracia cuando los estados subnacionales disfrutaran de abundantes subsidios del gobierno nacional y tienen un vínculo impositivo débil con los ciudadanos y las empresas locales.” (Gervasoni 2011a: 580) De esta manera los mecanismos que llevan a que diferencias en el tipo de régimen van a hacer la autonomía económica y el vínculo entre tributación y representación, ambos determinados por la estructura que generan las transferencias de recursos del gobierno central hacia las unidades subnacionales. Para entender los mecanismos causales a través de los cuales “las rentas perjudican la democracia es “el efecto del gasto”, o el uso de la abundantes erogaciones públicas para financiar patronazgo y así prevenir la democratización” (Gervasoni 2011a: 600). Esto implica, para el autor, que los bajos niveles de autonomía de los actores políticos locales, a su vez explicado por la capacidad discrecional de direccionar altos niveles de gasto estatal financiados por las transferencias federales, da lugar a niveles bajos de democracia. A su vez, entiende, “el efecto impositivo”, que implica que “grandes subsidios federales permiten a los gobernantes provinciales aplicar cargas impositivas leves a su electorado, lo cual disminuye los incentivos y la capacidad de este último para exigir participación en el poder” (Gervasoni 2011a: 602)

Siguiendo esta teoría, se definirán las variables a utilizar en esta investigación. De esta forma, la variable dependiente se definirá ya no a partir de la unidad subnacional provincial sino municipal. De esta misma forma, la variable independiente definirá las rentas dentro de un

contexto más amplio, dada la posibilidad de un esquema de transferencias gubernamentales tanto desde el nivel nacional al subnacional analizado, es decir, el municipal sino también las transferencias realizadas desde el gobierno provincial al gobierno municipal. Estos esquemas de transferencias incluirán todos los fondos transferidos, tanto como transferencias discrecionales como también como parte de las transferencias alocadas en planes gubernamentales específicos. Se espera, por lo tanto, que los municipios que reciben más transferencias nacionales o provinciales per cápita tengan menores niveles de democracia.

Hipótesis 1: Las transferencias fiscales hacia los municipios influyen causalmente en los niveles de democracia municipal. A mayores niveles de transferencias, menor es el nivel de democracia esperado.

Por otro lado, se utilizarán tanto la teoría de la modernización como las teorías que hacen referencia a las relaciones institucionales con los poderes ejecutivos de niveles de gobierno superiores como variables de control. La teoría de la modernización explica las variaciones de la democratización como resultado de las características socioeconómicas de los regímenes. Przeworski et al. (2000) hacen referencia a esta asociación entre el nivel de desarrollo socioeconómico de un país y su régimen político.

Hipótesis 2: El nivel de desarrollo local impacta causalmente en el nivel de democracia subnacional. De esta manera, un nivel de desarrollo bajo tenderá a producir un bajo nivel de democracia municipal.

Por otro lado, se utilizarán las relaciones intergubernamentales como variable de control. Estas teorías entienden que las características autoritarias de los regímenes se explican por el tipo de relación que presentan las unidades subnacionales con los niveles superiores de gobierno. Ollier (2010) entiende esta relación como parte explicativa de su teoría en la cual las estrategias de los líderes municipales para alcanzar o retener el poder solo se entienden en el contexto de relación de estos gobiernos con la política nacional y provincial.

Hipótesis 3: Las relaciones cercanas con los gobernantes nacionales y provinciales se asocian con el nivel de democracia local. A mayor cercanía partidaria o apoyo faccionario del gobernador o presidente al líder municipal, el nivel de democracia disminuye.

Capítulo 3: ¿Cuán democráticos son los municipios del Conurbano Bonaerense? Resultados de dos estrategias objetivas de operacionalización.

El siguiente capítulo presenta la metodología y los resultados descriptivos del tipo de régimen político que presentan los municipios del Conurbano Bonaerense desde el retorno democrático en 1983 hasta el año 2011. En primer lugar, se conceptualiza el nivel de democracia, siendo la variable a describir, como así también sus componentes. En segundo lugar, se determina la operacionalización de esta variable a través de dos indicadores, el Índice de Alvarez, Cheibub, Limongi y Przewoski (1996) y la construcción de un Índice de Democracia Municipal. Por último, se presentan los resultados de ambos índices y su comparación.

3.1 Metodología

La variable dependiente a analizar es el *nivel de democracia* existente en cada municipio del Gran Buenos Aires, en una serie temporal de 1983 hasta el año 2011. Se entenderá como Partidos del Gran Buenos Aires¹ a los 24 partidos, antes 19 que mediante varias subdivisiones y cambios que hizo la provincia de Buenos Aires entre los años 1993 y 1994, conforman lo que fuera del ámbito académico se entiende como “Conurbano” o “Conurbano Bonaerense”. La división de algunos municipios trae consigo un problema metodológico que implica que no existirán observaciones para algunos casos dada su posterior creación. En el *Cuadro 1*, se detallan los municipios a investigar, incluyendo la referencia de aquellos que tuvieron modificaciones en el periodo. Sin embargo, la unidad de análisis no será el municipio para cada año sino el municipio durante los 4 años de duración de cada mandato municipal, es decir, cada municipio para cada uno de los siguientes periodos: 1983-1987, 1987-1991, 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011. No se considera el ciclo 2011-2015 dado que aún no han ocurrido las elecciones que permiten evaluar este periodo. Por lo tanto, se tendrán 7 observaciones para cada municipio en el caso que se hayan constituido

¹ Se utilizará indistintamente la denominación Partidos del Gran Buenos Aires, Gran Buenos Aires y Conurbano o Conurbano Bonaerense para referirse a este conjunto de 19 o 24 partidos, dependiendo del horizonte temporal analizado.

anteriormente a 1995 y 4 observaciones para aquellos que se constituyeron posteriormente. Existen dos casos que presentan una elección adicional, que son los casos de San Miguel (en 1997) y Florencio Varela (en 1993).²

Cuadro 1. De cómo los 19 partidos del conurbano bonaerense devinieron 24

Los 19 partidos	Los 24 partidos	Origen de los nuevos partidos
1 Almirante Brown	1 Almirante Brown	
2 Avellaneda	2 Avellaneda	
3 Berazategui	3 Berazategui	
4 Esteban Echeverría	4 Esteban Echeverría	En 1993 y 1994 cede tierras a Cañuelas y para la creación de los partidos de Ezeiza y Presidente Perón
	5 Ezeiza	Se crea en 1994 con tierras de Esteban Echeverría
5 Florencio Varela	6 Florencio Varela	
6 General San Martín	7 General San Martín	
7 Morón	8 Morón	En 1994 cede tierras para los partidos de Hurlingham e Ituzaingó.
	9 Hurlingham	Se crea en 1994 con tierras del partido de Morón
	10 Ituzaingó	Se crea en 1994 con tierras del partido de Morón
8 General Sarmiento		En 1994 desaparece, pasando a conformar los partidos de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel.
	11 José C. Paz	Se crea en 1994 con tierras del partido de General Sarmiento.
	12 Malvinas Argentinas	Se crea en 1994 con tierras de General Sarmiento y un sector del partido de Pilar
	13 San Miguel	Se crea en 1994 con tierras de General Sarmiento.
9 La Matanza	14 La Matanza	
10 Lanús	15 Lanús	
11 Lomas de Zamora	16 Lomas de Zamora	
12 Merlo	17 Merlo	
13 Moreno	18 Moreno	
14 Quilmes	19 Quilmes	
15 San Fernando	20 San Fernando	
16 San Isidro	21 San Isidro	
17 Tigre	22 Tigre	
18 Tres de Febrero	23 Tres de Febrero	
19 Vicente López	24 Vicente López	

Fuente: Elaborado a partir del cuadro 2 del Informe del INDEC ¿Qué es el Gran Buenos Aires? (publicado online en <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf>- última consulta el 20/10/2014)

² En el caso de Florencio Varela, en 1993 y San Miguel en 1997 se produjeron destituciones del intendente en los dos primeros años del mandato, lo que determina un nuevo llamado a elecciones según la Ley Orgánica de las Municipalidades.

En esta investigación se entenderá democracia dentro de una conceptualización acotada de “democracia liberal representativa”, 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 2011a: 109) Siguiendo esta definición se establecen, por lo tanto, dos dimensiones: una de “soberanía popular” y una de “libertades políticas”. De esto se siguen subdimensiones: para la primera dimensión, se incluyen tres subdimensiones: competencia, inclusión y elecciones efectivas; para la segunda, dos: limitaciones institucionales y derechos liberales.

Como se ha enunciado en la revisión bibliográfica, existe una dificultad adicional para la operacionalización de esta variable, dado que este análisis se basa en las unidades subnacionales municipales en Argentina cuando el contexto institucional es definido como democrático a nivel nacional. Esto implica que “se realizan elecciones competitivas periódicamente y en el cual no se remarcan hechos sistemáticos de violación de los derechos políticos y libertades civiles” (Gervasoni 2010b: 17). Gervasoni da cuenta de esta particularidad y agrega “los gobernante generalmente recurren a medios sutiles para restringir la democracia. Las elecciones se llevan a cabo y el recuento de voto es limpio, pero los gobernantes gastan masivamente más que sus opositores; los medios locales son formalmente independientes pero son comprados para sesgar la cobertura en favor del partido oficialista, los disidentes no son encarcelados, solo son excluidos de los codiciados empleos públicos. Son precisamente los incentivos para actuar furtivamente que hacen que estas prácticas sean difíciles de medir. Sin embargo, sus efectos sobre los resultados políticos son más susceptibles a la observación empírica. Las prácticas no democráticas generalizadas deberían aumentar la probabilidad de extensos periodos de gobiernos de un mismo partido, de mayorías electorales inusualmente amplias del partido gobernante, de un abrumador control del poder ejecutivo sobre la legislatura, de la existencia de cláusula de reelección indefinida, etc. El régimen político no es definido por ninguno de estos rasgos en particular, pero, siguiendo la lógica de los “indicadores efecto”, ellos deberían reflejar cambios en el nivel subyacente de democracia” (Gervasoni 2011b: 590). Bajo esta lógica operan ambas

estrategias de operacionalización utilizadas. Por lo tanto, se utiliza el índice propuesto por Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski (1996) y como una segunda estrategia operacional, un Índice de Democracia Municipal. Mientras que el Índice de Alvarez et al. (1996), establece las condiciones institucionales y partidarias de acceso al poder (es decir las dimensiones de competencia, inclusión y elecciones efectivas); el índice de Democracia Subnacional capta también la concentración del poder del ejecutivo, lo que nos permite dar cuenta de las condiciones de ejercicio del poder, en relación con las limitaciones institucionales que se presentan. Fuera de ambos índices quedan los derechos liberales, dado que es muy difícil su captación a través de la estrategia de operacionalización objetiva por la que se optó, dada la disponibilidad de información. Para dar cuenta de estas subdimensiones democráticas no asequibles a través de indicadores objetivos, se realizará un estudio cualitativo del municipio de Merlo.

Siguiendo el Índice de Alvarez et al. (1996), el concepto de democracia utilizado es dicotómico y se determina que un régimen es “no democrático” si durante un año en particular se cumple alguna de estas características, o como los autores la denominan “Reglas”. La regla 1 es “Selección del ejecutivo” implica que el Poder Ejecutivo no es electo. La regla 2: “Selección del legislativo”, establece que el Poder Legislativo no es electo. La regla 3: “Partido”, en la cual no hay más que un partido. Específicamente, esta regla aplica si (1) no hay partidos políticos, (2) hay solo un partido político o (3) el fin del término del puesto termina con el establecimiento de un sistema de no partido o de un solo partido o (4) quienes están en el poder cierran inconstitucionalmente la Legislatura y reescriben las reglas a su favor. Y por último, la regla 4: “Alternancia”, que se aplica solo a los regímenes que pasaron las anteriores reglas. Establece que el oficialismo va a mantenerse en el poder continuamente o lo está haciendo sin ser y que hasta este momento o hasta el momento en que debería ser desplazado no pierde ninguna elección. Dado que se trata de una variable dicotómica, el cumplimiento de alguna de estas reglas, convierte al régimen en no democrático, en cambio, si no se cumplen ninguna de las reglas, el régimen es democrático. En su análisis de las democracias subnacionales, Gervasoni (2010) encuentra una ambigüedad en este índice que lleva a dos interpretaciones posibles y por lo tanto, en este análisis se establecen ambas interpretaciones como indicadores. Esta doble interpretación tiene relación con la Regla 4 de alternancia, diferenciando entre la posibilidad de que ésta se

aplique a los regímenes que se mantengan sin alternancia en todo el periodo estableciendo una revisión tanto del pasado como del futuro, o considerándolo solo bajo la revisión del régimen pasado. Bajo la primera interpretación de la regla 4, que se llamará 4a, cualquier rotación en todo el periodo genera una codificación como democracia, recodificando todo el periodo estudiado, tanto hacia el pasado como a futuro. En cambio, bajo la segunda interpretación de la regla (4b), en el caso donde hubo rotación pero luego se consolida un nuevo régimen por más de dos elecciones consecutivas, se considerará democrático para el periodo en el cual existe la rotación y como no democrático para el momento en el que se consolida el nuevo régimen.

En segundo lugar, se construye el Índice de Democracia Municipal, que se basa en los indicadores utilizados por Gervasoni en su estrategia de operacionalización objetiva de los regímenes subnacionales. Se utiliza, sin embargo, una versión modificada de dicho Índice de Democracia Subnacional, dado que el indicador de “Límites a la reelección”, que tiene sentido en el contexto provincial, no tiene sentido en los municipios dado que se encuentra institucionalizada la reelección indefinida en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, a continuación se enumeran los indicadores del “Índice de democracia municipal” que incluye dos indicadores de competencia electoral –Competencia Ejecutiva y Competencia Legislativa- y dos indicadores de concentración del poder en el gobernante –Control de Sucesión y Control Legislativo-. La *Competencia Ejecutiva* mide las posibilidades reales que tiene la oposición de derrotar al partido del gobernador. Es uno menos la proporción del voto válido obtenido por el partido o coalición gobernante en la primera vuelta de las elecciones a intendente. Es importante determinar que se trata de la proporción de votos de quienes se encuentran en el gobierno, y no de quienes obtienen la mayoría, ya que se intenta medir las chances que se tienen de derrotar al oficialismo, y no la concentración de votos de quien resulta electo. En segundo lugar, el indicador *Competencia Legislativa* se define como uno menos la proporción del voto obtenido por el partido o coalición del gobernador en las elecciones para la legislatura a mitad de término. En relación con la concentración de poder, se mide el *control de sucesión* que determina el grado en que el oficialismo logra retener el municipio en una elección. Se codifica como bajo (=0) si la gobernación es capturada por la oposición, medio (=1) si el gobernante es sucedido por un miembro de su partido que no es ni un familiar ni un aliado político cercano y alto (=2) si el

gobernador es reelegido o es elegido un familiar o aliado político cercano. Estos valores reflejan la idea de que es probable la rotación partidaria en el poder y, en menor medida, la alternancia dentro del partido de gobierno, indicando un nivel subyacente más alto de democracia que el continuo control de la gobernación por parte de una sola persona. Por último, el *Control de la legislatura* es la proporción de bancas ganadas por el partido o coalición del intendente (en el Concejo Deliberante) en la elección a intendente. Este Índice se agrega a partir de un análisis factorial de sus componentes.

3.2 Resultados

Durante el periodo analizado, se cuenta con una muestra de 25 municipios, siendo 25 porque se incluye a General Sarmiento que luego se desintegra para formar otros municipios, analizados con 153 casos y con un promedio de 6,12 elecciones. Se presentan a continuación, los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores, analizando en primer lugar, Índice de Alvarez et al. (1996) para luego analizar el Índice de Democracia Municipal.

Dado que los municipios se encuentran insertos en un contexto nacional democrático, el Índice de Alvarez et al. (1996) no determina el tipo de régimen en la aplicación de las primeras tres reglas, a saber: la elección del poder ejecutivo, la elección del poder legislativo y la existencia de más de un partido, ya que todos se ajustan a éstas. Esto implica que es la alternancia partidaria es el determinante del tipo de régimen al evaluar los municipios bajo este índice. Resulta que once de los veinticinco municipios han sido gobernados por el mismo partido durante todo el periodo considerado. Dentro de estos once municipios, es preciso diferenciar aquellos municipios que han sido creados con posteridad al retorno democrático en 1995, siendo cinco los que se encuentran bajo el gobierno del mismo partido desde entonces (los partidos creados fueron seis en total, por lo que solo San Miguel tuvo alternancia partidaria desde entonces), como así también es necesario indicar que el partido de General Sarmiento desapareció al desmembrarse en otros tres municipios. Esto implica que fueron 11 de los 25 municipios analizados, toman el valor de “no democrático”, es decir, el 44% de los municipios. Y si se consideran únicamente los 19 municipios que se encontraban previo al nuevo ordenamiento municipal de 1995, son 6 de los 19 o el 31,5% de los municipios bajo esta categoría no democrática. Se enumeran a continuación los

municipios que presentan la regla 4, es decir, que el oficialismo retiene el gobierno durante todo el periodo analizado.

Cuadro 2: Municipios donde el oficialismo retiene la intendencia durante todo el periodo

Municipio	Partido político en el poder***	Reelección del mismo candidato por más de dos periodos consecutivos y hasta hoy
Berazategui	Frente para la victoria	
Ezeiza*	Frente para la victoria	Alejandro Santiago Granados (1995 en adelante)
Florencio Varela	Frente para la victoria	Julio César Pereyra (1995 en adelante)
Hurlingham*	Frente para la victoria	
General Sarmiento**	Frente justicialista federal	
Ituzaingo*	Frente para la victoria	Alberto Daniel Descalzo (1995 en adelante)
José C. Paz*	Frente para la victoria	
La Matanza	Frente para la victoria	
Malvinas Argentinas*	Frente popular	Jesús Cataldo Cariglino (1995 en adelante)
Merlo	Frente para la victoria	Raúl Alfredo Othacehé (1991 en adelante)
San Isidro	Unión para el desarrollo social	Angel Gustavo Posse (1999 en adelante, siguiendo a su padre que gobierna desde 1983)

*creado en 1995, **disuelto en 1995 para la creación de otros municipios, ***nombre actual de Partido político o alianza

Fuente: Elaboración propia a partir de la construcción del Índice de Alvarez et al. (1996)

En todos los municipios presentes en el Cuadro 2 no hubo en todo el periodo rotación partidaria, por lo que desde hace 28 años se encuentra gobernando la misma fuerza política. En particular, en 2011, 7 de los 10 municipios (no considero General Sarmiento ya que no existe para este momento) pertenecen al Frente para la Victoria, partido oficialista a nivel nacional. El único caso de una fuerza que no posee origen peronista es el partido del intendente Angel Posse, sucesor de Melchor Posse quien fue un militante de la Unión Cívica Radical aunque en la actualidad se presenta como una fuerza vecinalista. En el caso de Malvinas Argentinas, el intendente Jesús Cariglino tiene un origen partidario peronista, pero se encuentra en una facción peronista opositora al kircherismo.

Estos resultados, sin embargo, no agotan las posibilidades de análisis de los restantes 14 municipios analizados. Como fue presentado anteriormente, existen dos interpretaciones posibles de la regla 4 de este índice, por lo que no se van a descartar los casos en los cuales hubo rotación pero luego se consolida un nuevo régimen partidario por más de dos periodos

consecutivos. Para determinar si se trata de regímenes democráticos o no democráticos, se considera el periodo que comienza en el año 2011. De esta manera, se agregan 5 municipios como no democráticos: Avellaneda, Lomas, Moreno, Morón y Tres de Febrero, en los cuales se consolidan un nuevo régimen partidario por más de dos elecciones consecutivas luego de una rotación partidaria previa. Estos resultados dan cuenta de una amplia consolidación peronista en los municipios bonaerenses, logrando vencer a aquellas fuerzas que parecen querer desequilibrar esta lógica, como lo son los partidos vecinalistas en 1991 o la Alianza en 1999. En particular, en Avellaneda, Lomas de Zamora y Morón en 1999 triunfa la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, para luego en las elecciones de 2003 ser derrotados por el PJ. En el caso de Morón, el intendente electo Martin Sabatella crea su nueva agrupación política “Agrupación municipal Nuevo Morón”, compitiendo con el PJ para luego ser parte del Frente Nuevo Encuentro aliado al gobierno nacional kirchnerista. En Moreno en 1991 gana un partido vecinalista “Unión vecinos de Moreno”, compitiendo con la UCR y el PJ, siendo derrotado en las posteriores elecciones de 1995 por el PJ. En Tres de Febrero, luego de ganar en 1983 la UCR con el candidato Hector Roberto Dattoli, pierden las elecciones frente al PJ, que se mantienen en el gobierno hasta la actualidad. En particular, desde 1991, se encuentra Hugo Omar Curto como intendente del municipio.

Resta dar cuenta de aquellos municipios que no cumplen con la regla 4, y presentan alternancia partidaria a lo largo de todo el periodo. Los municipios que según ambas interpretaciones de la regla de alternancia se consideran democráticos en el año 2011 son 9 de los 25, es decir, el 36%. Estos son: Almirante Brown, Esteban Echeverría, General San Martín, Lanús, Quilmes, San Fernando, San Miguel, Vicente López y Tigre. A continuación se tabulan estos resultados tomando en consideración el periodo de 2011.

Tabla 1: ¿Son democráticos los municipios? Evaluación a partir del Índice de Alvarez et al. (1996)

	¿Democrático? Regla 4a	¿Democrático? Regla 4b
No democráticos bajo ambas interpretaciones de la regla 4 en 2011		
Berazategui	no	No
Ezeiza	no	No
Florencio Varela	no	No
Hurlingham	no	No
General Sarmiento	no	No
Ituzaingó	no	No
José C. Paz	no	No
La Matanza	no	No
Malvinas Argentinas	no	No
Merlo	no	No
San Isidro	no	No
Democráticos solo para Regla 4a en 2011		
Avellaneda	si	No
Lomas	si	No
Moreno	si	No
Moron	si	No
Tres de Febrero	si	no
Democráticos bajo ambas interpretaciones de la Regla 4 en 2011		
Almirante Brown	si	Si
Esteban Echeverría	si	Si
General San Martin	si	Si
Lanús	si	Si
Quilmes	si	Si
San Fernando	si	Si
San Miguel	si	Si
Vicente López	si	Si
Tigre	si	Si

Fuente: Elaboración propia a partir de la construcción del Índice de Alvarez et al. (1996)

Los resultados presentados permiten entender que las dos posibles interpretaciones de la regla 4, no presentan grandes diferencias en cuanto a los regímenes analizados, reafirmando el nivel de correlación entre ambos indicadores, que es de 0.78. Sin embargo, el hecho de diferenciar las dos interpretaciones de la regla 4 da cuenta de la existencia de una regularidad hacia la consolidación de poder de los municipios, aún después de haber posibilitado la alternancia partidaria.

A continuación se analizarán los resultados obtenidos con la construcción del Índice de Democracia municipal. La siguiente tabla (Tabla 2) describe sus estadísticas descriptivas y sus componentes para todos los municipios en el periodo comprendido entre 1983 en adelante. Los datos se presentan de tal modo que los regímenes menos democráticos son aquellos que presentan los valores más bajos, mientras que los que los municipios más democráticos son aquellos cuyos valores son más altos. Entre los menos democráticos se encuentran: Ezeiza, General Sarmiento, Berazategui, La Matanza; mientras que por otro lado, los más democráticos son Quilmes, Avellaneda, General San Martín y Lomas de Zamora.

Tabla 2: El Índice de Democracia Municipal y sus componentes. Estadísticas descriptivas según municipio.

	Competencia ejecutiva	Competencia legislativa	Control de sucesión	Control legislativo	Índice de democracia municipal		N
	Media	Media	Media	Media	Media	Desv. Estándar	
Ezeiza	0,44	0,59	2	0,83	-0,96	0,60	4
General Sarmiento	0,47	0,44	2	0,67	-0,67	0,19	2
Berazategui	0,47	0,51	1,57	0,69	-0,59	0,61	7
La Matanza	0,49	0,55	1,57	0,71	-0,49	0,55	7
Florencio Varela	0,50	0,55	1,87	0,68	-0,42	0,55	8
San Isidro	0,49	0,64	2	0,63	-0,41	0,36	7
Merlo	0,51	0,56	1,71	0,62	-0,31	0,47	7
José C. Paz	0,51	0,65	1,5	0,68	-0,31	1,01	4
Malvinas Argentinas	0,53	0,57	2	0,59	-0,23	0,56	4
Vicente López	0,53	0,65	1,71	0,62	-0,12	0,86	7
Tigre	0,53	0,67	1,57	0,61	-0,09	1,39	7
Lanús	0,55	0,64	1,71	0,60	-0,06	0,80	7
Hurlingham	0,57	0,68	1,75	0,72	-0,06	0,58	4
Tres de Febrero	0,55	0,68	1,71	0,58	0,02	0,46	7
Ituzaingó	0,56	0,77	2	0,55	0,06	0,37	4
San Fernando	0,57	0,61	1,57	0,60	0,09	0,64	7
Almirante Brown	0,53	0,57	1,28	0,65	0,11	1,06	7
Morón	0,56	0,67	1,28	0,59	0,14	0,74	7
San Miguel	0,58	0,69	1	0,61	0,24	1,04	5
Esteban Echeverría	0,60	0,64	1,28	0,64	0,27	1,24	7
Moreno	0,59	0,63	1	0,58	0,32	0,62	7
Lomas	0,62	0,65	1	0,61	0,48	1,29	7
General San Martín	0,62	0,65	1	0,53	0,56	0,46	7
Avellaneda	0,63	0,70	1	0,53	0,62	1,03	7
Quilmes	0,68	0,67	0,57	0,51	0,97	0,74	7
Total municipios	0,55	0,63	1,51	0,63	-0,03	0,73	6,16

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales (consultados en el Atlas Electoral de Andy Tow y en <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/poranio/>)

A partir de los resultados expuestos, surge la duda sobre en qué medida estas variaciones implican variaciones entre los diferentes municipios o de variaciones temporales hacia

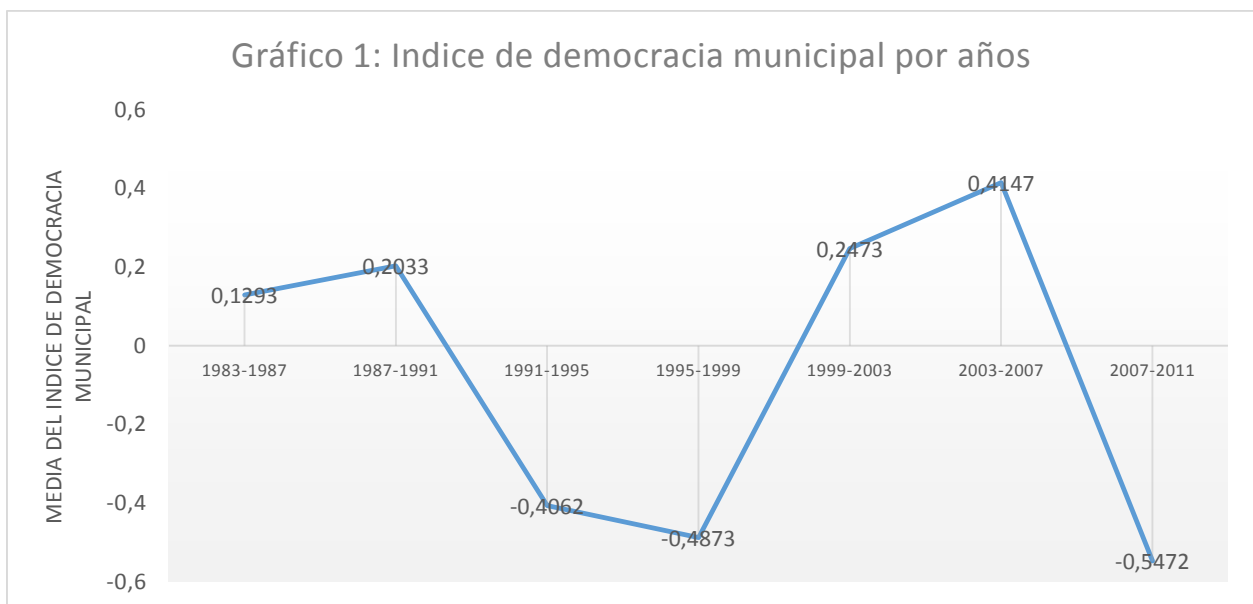
adentro de éstos. A partir de la descomposición de la desviación estándar en la “desviación estándar entre casos” y la “desviación estándar dentro de los casos” es posible analizar este punto. La tabla a continuación expone los resultados obtenidos. La desviación estándar *entre los casos* es de 0.44 mientras que *hacia dentro de los casos* hay una variación de 0.75. Esto implica que los niveles de democracia tienen una importante variación a través del tiempo, y no es tanta su variación en relación con los diferentes partidos, por lo que la variable temporal tiene mayor influencia en la explicación de la variación total del nivel de democracia municipal. Esto se diferencia de los resultados obtenidos por el índice en el cual se basa esta investigación, el Índice de Democracia Subnacional de Gervasoni, que en su aplicación provincial, le permitió concluir que “las variaciones de los niveles de democracia en Argentina varían aproximadamente en la misma magnitud entre las provincias a través del tiempo y que la variaciones entre casos contribuye en mayor medida, aunque de forma moderada, a la varianza total de la variable” (Gervasoni 2011a: 183) Esto sugiere que los factores estructurales, que no se modifican sustancialmente en el tiempo, parecen tener menor relevancia en los municipios que en las provincias. Siguiendo la teoría de Gervasoni (2010) esto parece responder a que el nivel de transferencias per cápita es menor en las municipios que en las provincias y por lo tanto, se esperaría un efecto rentista menor en estas unidades. A la vez, puede explicarse por la fuerte influencia que posee la gestión municipal de la política nacional y provincial, cuestiones que se modifican sustancialmente en las diferentes elecciones. A su vez, la capacidad de los municipios de generar “control de los límites” en términos de Gibson, es menor, por lo que la estabilidad de las condiciones es menor, y existen fluctuaciones constantes en los niveles de democracia en los diferentes periodos.

Tabla 3: Desviación estándar del Índice de democracia municipal

Variable	Tipo de desviación estándar	Media	Desviación estándar	Observaciones
Índice de democracia municipal	Total	0	0.86	N= 153
	<i>entre los casos</i>	0	0.44	N=25
	<i>hacia dentro de los casos</i>	0	0.75	T=6.12

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas descriptivas del Índice de democracia municipal

A continuación, en el Gráfico 1 se presenta la media del Índice de democracia municipal para todos los municipios para cada periodo de análisis. El año que se presenta como “más democrático” es el periodo 2003-2007, donde la media de todos los municipios es de 0.41, cuando luego en el periodo de 2007-2011 se llega al valor de menor democracia del periodo analizado con una media de -0.54. Estas variaciones en los niveles de democracia parecen dar cuenta de una consolidación de poder municipal muy marcada en el último periodo y una gran variabilidad de la democracia en relación con los periodos ya que ante una tendencia de mayores niveles de democracia hasta 1991, entre 1991 y 1999 se revierte esta tendencia para luego desde 1999 a 2007 retomarse esta senda hacia niveles de democracia local más altos y su posterior caída abrupta a los niveles más bajos de todo el periodo analizada entre 2007 a 2011.



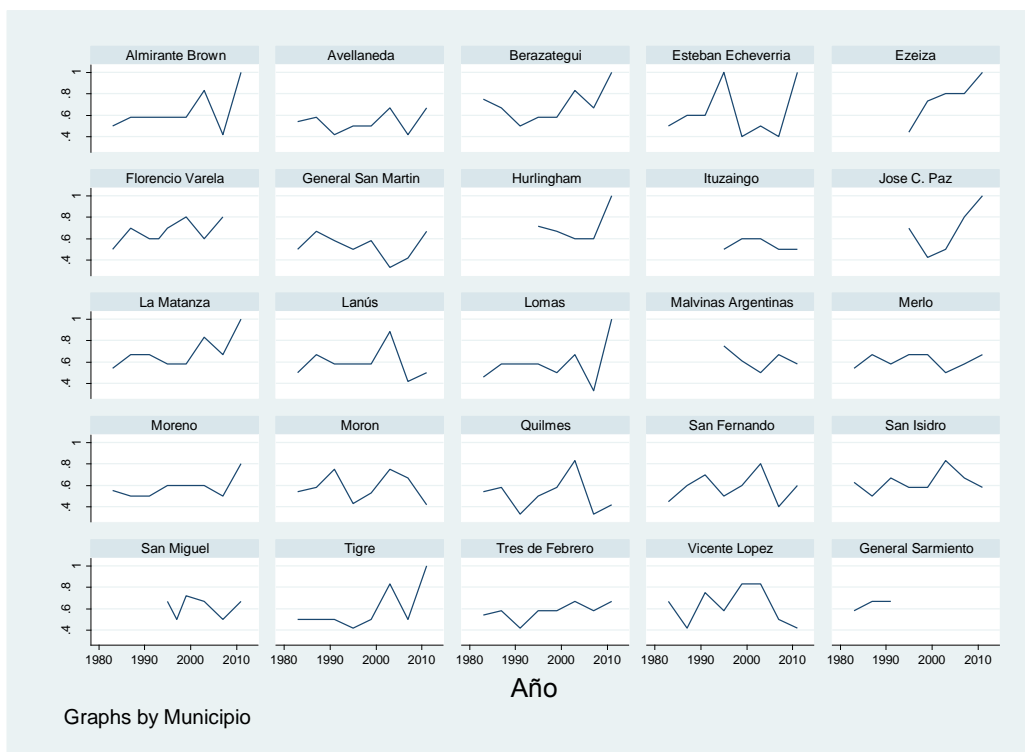
A partir de los resultados expuestos, resulta particularmente interesante analizar los componentes del Índice de democracia municipal ya que permiten dar cuenta de dos dimensiones diferentes de la definición de nivel de democracia antes mencionada. En particular, a diferencia del Índice de Alvarez et al. (1996), permite dar cuenta de la

concentración de poder en los municipios a través de dos de sus indicadores: el control de sucesión y el control legislativo. Se analizarán a continuación los resultados en ambos indicadores en particular.

En relación con el control legislativo, es relevante el hecho que la media de todos los municipios para el periodo analizada es de 0.62, esto es, los intendentes poseen un control del 62% de las bancas en el Concejo Deliberante. Como fue analizado por Ollier (2010) esto posee enormes implicancias en el esquema de poder municipal. La autora analiza la “centralidad del ejecutivo municipal” (Ollier, 2010), que se ve posibilitado por ciertos rasgos institucionales presenten en los municipios bonaerenses. En primer lugar, la posibilidad de reelección indefinida que tienen los jefes comunales. En segundo lugar, la autora entiende que el intendente posee un alto control legislativo, que implica que el Concejo Deliberante se encuentra fuertemente limitado a actuar como un órgano independiente del intendente. En particular este es el punto que ilustra el indicador de control legislativo. De esta forma, “dado que los intendentes del CB se hallan con frecuencia en condiciones de armar una mayoría, la remoción de un concejal puede resultar un paso capaz de correr del escenario institucional a un concejal molesto para el poder del jefe comunal” (Ollier 2010: 143) Parte de su explicación busca establecer de cuáles son los rasgos institucionales que posibilitan esta conformación de poder en los municipios. Ollier entiende que se explica en parte por “el diseño de la boleta electoral, que fuerza a la subordinación de los miembros del Concejo al intendente en tanto los dos tipos de candidaturas, ejecutivo por un lado, y concejales por el otro, se encuentran en el mismo cuerpo de la boleta electoral” (Ollier 2010: 143) Otra rasgo institucional influyente es el “sistema de cociente para la asignación de los concejales. Éste favorece al intendente en tanto contribuye a engrosar las filas de los concejales de su partido.” (Ollier: 144) “El sistema electoral 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 la segunda consecuencia radica en el desaliento a las formaciones políticas nuevas.” (Ollier 2010: 145)

A continuación se presenta el Gráfico 2 con la evolución de estos componentes temporalmente para cada uno de los municipios.

Gráfico 2: Evolución temporal del componente control legislativo del Índice de Democracia desagregado por municipio



Fuente: Elaboración propia.

En relación con las elecciones de 2011, la evolución a través de los periodos temporales permite mostrar una particularidad. Las elecciones en ese año permiten que los intendentes de las municipalidades de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Hurlingham, José C. Paz, La Matanza, Lomas y Tigre obtienen el 100% de las bancas renovadas en estas elecciones del Concejo Deliberante, factor determinante al momento de entender las dinámicas de poder dentro de los municipios.

Otro de los indicadores analizados es el control de sucesión, que mide la capacidad del oficialismo de retener el poder ejecutivo, variando de 0 a 2, dependiendo la relación del intendente electo con el intendente que lo antecede. En el caso de 0, implica que el intendente electo pertenece a otro partido mientras que 2 implica un gran control sobre su sucesor, siendo este un aliado político o familiar. La media en este indicador para todos los Municipios es de 1,45 por lo que el control de sucesión en el Conurbano es muy alta, siendo más cercano a 1

que implica que se trata de un candidato del mismo partido de quien lo antecede pero, sin embargo, se trata de un candidato no aliado. Existen municipios que presentan un control de sucesión perfecto, en el cual el control de la intendencia se mantiene con el mismo candidato o aliado político. Este indicador tiene mayor sensibilidad a las realidades locales que el índice de Alvarez et al (1996) ya que permite dar cuenta de algún tipo de alternancia intrapartidaria durante el periodo analizado. Ezeiza, General Sarmiento, San Isidro, Malvinas Argentinas e Ituzaingó son los municipios en los que el intendente garantizó un control de sucesión durante todo el periodo. Vale la pena destacar que únicamente el caso de San Isidro se trata de un municipio constituido como tal durante todo el periodo de análisis, mientras que los demás nacieron o se desmembraron, en el caso de General Sarmiento, en el año 1995. Sin embargo, el único caso cuya media es inferior a 1 es el caso de Quilmes, siendo de 0,57.

Tabla 4: Correlación entre componentes del Índice de Democracia Municipal

	Ind. Democ. municipal	Competencia ejecutiva	Competencia legislativa	Control legislativo	Control de sucesión
Índice de Democracia municipal	1				
Competencia ejecutiva	0.98	1			
Competencia legislativa	0.32	0.33	1		
Control legislativo	-0.66	-0.56	-0.09	1	
Control de sucesión	-0.62	-0.53	-0.03	0.19	1

Fuente: Elaboración propia

Al analizar los componentes del Índice de Democracia Municipal (Tabla 4), es posible distinguir una clara diferencia en el hecho que el componente de competencia legislativa correlaciona de manera más débil que el resto de los componentes con el índice. Esto tiene su explicación en el hecho que la medición de este indicador se realizó teniendo en consideración las elecciones intermedias del periodo de democracia analizada, de tal manera que, al medir un resultado electoral de otra elección, existen diferencias marcadas en el contexto de decisión que afectan las condiciones de ejercicio de poder. Por otro lado, dadas las características de traducción de bancas establecidas en los municipios, el indicador de

competencia legislativa no tiene relación alguna con el control legislativo (teniendo una correlación muy débil de -0.09), cuando tendrían que tener una correlación negativa significativa que explique que al tener mayor control legislativo, menor es la competencia legislativa.

En relación con los indicadores, pareciera existir una correlación baja entre el Índice de Democracia Municipal con los Índice de Alvarez et al. (1996), (0.36 con el caso de la regla A y 0.28 con el caso de regla B) Sin embargo, no se registran diferencias significativas al analizar los casos. Ituzaingó es el único caso que se encuentra en una posición sorprendente en relación con su denominación no democrática por el Índice de Alvarez et al. (1996). Se debe principalmente a la alta competencia legislativa que presenta, y a un control legislativo más bajo que la media, que permite dar entender que el índice de democracia es más alto que en municipios que presentan alternancia partidaria.

Por lo tanto, retomando la definición de democracia que establece como democrático “aquellos regímenes políticos en el cual quienes gobiernan son periódicamente elegidos por el pueblo y que una vez en el gobierno ejercen su poder de manera limitada, respetando los derechos políticos liberales, los derechos civiles y las libertades”. El análisis presentado permite dar cuenta de la real yuxtaposición de regímenes, que determinan la existencia de regímenes híbridos en el Conurbano Bonaerense. No debe desestimarse el resultado del índice de Przeworski que entiende que al menos el 44% de los municipios no cumplen con la alternancia partidaria, mientras que el Índice de democracia municipal presenta un claro control legislativo y ejecutivo por parte del intendente del poder comunal, permitiendo entender el fuerte control del intendente sobre las instituciones del municipio. De esta forma, las elecciones como instituciones democráticas indispensables suceden, permitiendo la inclusión y la participación. Sin embargo, el análisis sobre el ejercicio del poder a través de la dimensión de las limitaciones institucionales, dan cuenta sobre variaciones relevantes en cuanto al control legislativo y ejecutivo de los jefes comunales en el periodo. El siguiente capítulo busca explicar estos patrones de variaciones democráticas, a partir de las finanzas municipales.

Capítulo 4: Determinantes de las variaciones democráticas en el Conurbano Bonaerense: una explicación rentista.

En el siguiente capítulo se testea la hipótesis que explica los diferentes niveles de democracia del Conurbano a través de las finanzas municipales percibidas por éstos, en conjunto con diferentes explicaciones alternativas a partir de un análisis estadístico. En primer lugar, se describe la metodología utilizada para luego dar cuenta de los resultados del modelo y sus implicancias

4.1 Metodología

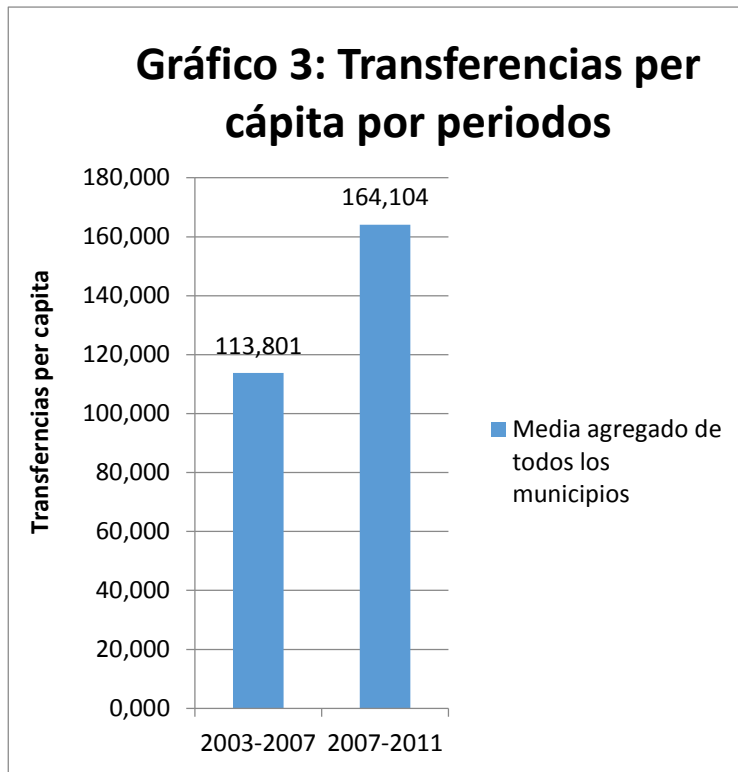
La variable explicativa a definir es la estructura del federalismo fiscal, desde su dimensión nacional como provincial. La variable independiente se define como las rentas que percibe el gobierno local, independientes de la tributación general propia.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, los municipios presentan características particulares en relación a su sistema financiera y de tributación. Diversos autores han discutido en torno a la capacidad de gestión estatal de los municipios bajo este sistema, sin embargo, esta definición conceptual es innecesaria en relación con la teoría que explican las variaciones en los niveles de democracia. En este sentido, se detallarán ciertas características del esquema provincial en relación a la estructura fiscal de los municipios.

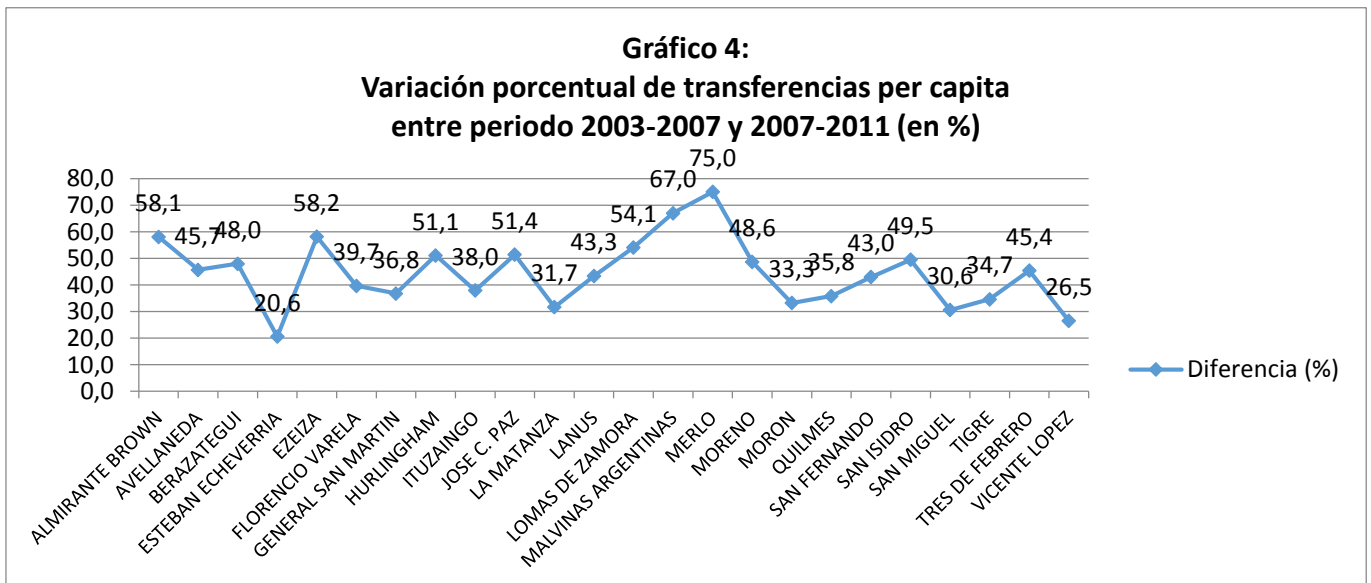
Acotto et al (2011) establecen que “la definición de autonomía se identifica con la potestad de los municipios para cobrar impuestos. La misma está bastante limitada en Argentina en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular. Así, en territorio bonaerense, los municipios no están habilitados a cobrar impuestos. Por tal restricción, las comunas bonaerenses solamente pueden incrementar sus ingresos propios por medio de tasas y contribuciones. Sin embargo, en teoría, tales instrumentos se supone cubren estrictamente los costos de servicios y mejoras provistas por el municipio” (Acotto et al. 2011: 74) Por tanto, “los ingresos provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno son un componente fundamental de los recursos municipales” (Acotto et al. 2011: 75)

A partir del 2003, con la sanción de la ley 13.010 se buscó profundizar un sistema de descentralización tributaria que da lugar al sistema que se encuentra en la actualidad, adicionando recursos distribuidos a la coparticipación provincial. Durante el periodo analizado, se presentan: el Fondo de Juegos de Azar, Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos educativos, el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales, el Fondo de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, el Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales, Fondo Municipal de Inclusión social, Fondo Provincial Solidario y los ingresos de la Descentralización tributaria.

En particular, el nivel de transferencias per cápita para el periodo analizado aumentó de un promedio consolidado de los todos los municipios del Conurbano de 113.801 a 164.104, lo que implica una variación porcentual del 44.20%, tal como lo demuestra el Gráfico 2. En relación de cómo se distribuye esta variación según los municipios, esto se presenta en el Gráfico 3, donde Merlo posee la mayor variación inter-periodo de 75% mientras que Esteban Echeverría varía únicamente un 20.6%. Dado que las transferencias se presentan en pesos constantes, estas variaciones no se explican por las variaciones en el índice de precios sino que representan cambios sustantivos en el nivel de transferencia provincial en el mandato de 2007 a 2011.



Fuente: Elaboración a partir de datos publicados por Dirección provincial de Coordinación Municipal de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración a partir de datos publicados por Dirección provincial de Coordinación Municipal de la Provincia de Buenos Aires

A partir de esta conceptualización, se operacionalizan las rentas del federalismo fiscal a través de las transferencias federales anuales per cápita promediadas para los cuatro años de cada mandato, desestimando la inflación anual para cada año. Aunque se intentó considerar todas las transferencias recibidas por los municipios, es decir transferencias federales y provinciales, debido a la inexistencia de datos sobre las transferencias desde el gobierno nacional a los municipios del Conurbano de una fuente confiable y accesible, se utilizan únicamente las transferencias provinciales, esto es del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a los municipios del conurbano³, estando disponibles desde el año 2003 al 2011. En particular, se utilizan las transferencias provinciales que se realizan tanto a través del reparto de la coparticipación provincial, como a través de transferencias por descentralización tributaria o planes de aplicación específica. Se tiene en consideración las transferencias provinciales totales per cápita considerando como año base=2003, y las transferencias provinciales por PBG. Para la deflación de las transferencias se utilizó dos índices de precios al consumidor, dado que las estadísticas del INDEC sobre este estimador en particular comenzaron a ser poco confiables. Es por esto que desde 2003 a 2007, se toma la tasa anual media de variación del IPC a partir de las estadísticas del INDEC, y a partir del 2008 con el IPC-CITY-CON: el IPC-CITY fue elaborado por la Universidad de Buenos Aires a partir de 2007 cuando las cifras oficiales comienzan a resultar inconsistentes. Luego dicho índice se discontinúa y se da origen al IPC congreso (IPC-CON), publicado por un grupo de legisladores opositores (surge como promedio de tasas de cambio mensuales de consultoras privadas). El IPC-CITY-CON es el empalme de dichos indicadores.⁴

Se utiliza como variable de control el nivel socioeconómico de los municipios, que será medido con tres indicadores: el PBG per capita, la tasa de analfabetismo y el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, los cuales constituirán el Índice de

³ Los datos de transferencias provinciales se encuentran disponibles online desde 2003 en adelante en la portal web de la Dirección provincial de Coordinación Municipal dependiente de la Subsecretaría de Coordinación económica en

http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php

⁴ El cálculo de deflación de la variable transferencias se realizó a partir de datos del IPC del Indec hasta 2007 (disponibles en <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/10/ipc-var-dde1943.xls>), y posteriormente con los datos disponibles en Informe EVOLUCIÓN DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS EN ARGENTINA PERÍODO 2008-2014 de la Bolsa de Comercio de Santa Fe disponible en:

<https://www.bcsf.com.ar/ces/downloads.php?file=SUVfMjAxNV9BLnBkZg==>

Desarrollo. Se trata de un índice con tres indicadores: el PBG per cápita cuyos datos son obtenidos de la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1993-2003). Se encuentran datos disponibles para 1993 y 2003, por lo que los datos desde el 2003 se mantuvieron constantes para las elecciones de 2007 y 2011. El segundo indicador es el porcentaje de analfabetos sobre la población mayor a diez años, cuyos datos son tomados de los censos de 2001 y 2010 (INDEC, 2001, 2010). Los datos para los años se realizaron interpolando los datos linealmente, calculando la variación intercensal y dividiendo por la cantidad de años que mediaron entre los censos para obtener la variación anual. El tercer indicador es el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) con datos del INDEC para los censos de 1991 y 2001. Los tres indicadores se combinaron en un índice de desarrollo económico a través de un análisis factorial de sus componentes. Luego, se invirtió el signo para que fuera consistente con lo que mide. Aunque la falta de algunos de los datos dificulta el análisis temporal, permite de cualquier manera el análisis de variación interdistrital. De esta forma, se controla por las variables que explican la teoría de la modernización ya enunciada anteriormente. Para controlar la relación de los intendentes con los niveles de gobierno superiores se utilizarán dos variables dicotómicas: una que determine si el intendente es del mismo partido que el gobernador (0 en caso que no sea, 1 en caso que si) y otra que determine si el intendente es del mismo partido que el presidente (0 en caso que no sea, 1 en caso que si). Dado el periodo analizado, por la disponibilidad de datos sobre las transferencias, la utilización de ambas variables como variables de control supone una relación de perfecta multicolinealidad, ya que durante los años analizados el presidente y el gobernador de la Provincia pertenecen al mismo partido, y más aún, a la misma facción justicialista: el Frente para la Victoria. Es por esto que solo se tomará en cuenta una de estas variables, permitiendo explicar ambas, la relación nacional y provincial con sus líderes. Sin embargo, esto supone una limitación al análisis ya que no permite entender si existe algún tipo de impacto particular en el régimen municipal si el intendente mantiene una relación cercana con alguno de estos actores pero con el otro no, y tampoco permite dar cuenta de la magnitud de influencia del gobierno nacional en relación con el provincial.

4.2 Resultados

Los resultados se presentan en dos partes, en primer lugar, se presentan las estadísticas descriptivas de las variables a utilizar. En la segunda parte, se muestran los resultados de los modelos estadísticos explicativos.

4.2.1 Estadísticas descriptivas

Tabla 5. Estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el modelo.

Variables	N	Mean	SD	Min	Max
Variable dependiente: Índice de Democracia Municipal	48	-0.07	1.03	-1.99	1.94
Variables independientes: Transferencias provinciales per cápita en pesos argentinos constantes de 2003	48	138.95	48.06	79.86	344.75
Transferencias provinciales/PBG en pesos argentinos constantes de 2003	48	0.02174	0.01199	0.00791	0.06111
Variables de control:					
Índice de desarrollo	48	-0.32	.0.81	-1.91	1.59
Relación con gobierno nacional	48	0.71	0.46	0	1

4.2.2 Análisis de regresión

La *Tabla 6* presenta los resultados de los dos modelos utilizados para testear la hipótesis que explica las variaciones de los niveles de democracia a nivel subnacional a partir de la estructura fiscal de las subunidades. Dado que se trata de variables de panel, lo que implica que se obtienen observaciones de la unidad de análisis (municipios durante los mandatos ejecutivos) a través de una serie temporal, el método de análisis estadístico utilizado es el modelo de efectos aleatorios. Este método se utiliza cuando el efecto inobservable no está correlacionado con ninguna de las variables explicativas. A continuación se analizarán los coeficientes en relación con su dirección y su significancia.

Tabla 6: Los determinantes de la democracia municipal 2003-2011 (modelo de efectos aleatorios)

	Modelo 1 Transferencias per capita	Modelo 2 Transferencias/PBG
TRANSFERENCIAS/CAPITA	-0.007* (0.003)	
TRANSFERENCIAS/PBG		-26.339+ (15.006)
RELACION CON PRESIDENTE	-0.730* (0.349)	-0.503+ (0.339)
INDICE DESARROLLO	0.259 (0.190)	0.070 (0.245)
Constante	1.532** (0.554)	0.882* (0.406)
Overall R2	0.25	0.205
Between R2	0.25	0.22
Within R2	0.29	0.29
N	48	48

+ $p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

El Modelo 1 y 2 se diferencian en el indicador de la variable independiente, es decir de las transferencias provinciales. Mientras que en el modelo 1 se utilizan las transferencias provinciales per cápita, en el segundo, se presentan las transferencias sobre el PBG. En el segundo caso, se trata de una medida más controvertida en cuanto a su validez y confiabilidad. Sin embargo, es imprescindible presentar ambos modelos para complejizar el análisis del testeo de las hipótesis.

Tanto el Modelo 1 como el Modelo 2 apoyan fuertemente la hipótesis rentista de la democracia: mayores transferencias provinciales están asociadas con menor nivel de democracia. Su efecto es estadísticamente significativo y sustancialmente importante. En relación con el nivel de desarrollo no tiene un efecto significativo en ambos modelos.

En particular, en el modelo 1, la variable independiente, TRANSFERENCIAS PER CAPITA tiene el signo esperado y es estadísticamente significativa. Dado que el índice de democracia se expresa de tal manera que va de -2 a 2 siendo -2 lo menos democrático y 2 lo más democrático, el signo negativo del coeficiente de regresión implica que a mayores transferencias per cápita, menor es el nivel de democracia municipal, luego de controlar por la relación con el presidente y por el nivel desarrollo. La variable independiente RELACION CON EL GOBIERNO NACIONAL también es estadísticamente significativa y responde a las hipótesis enunciadas en el marco teórico. El signo negativo implica que mientras haya cercanía partidaria (es decir que sean parte del mismo partido político o facción partidaria) del municipio con el gobierno provincial o nacional, el nivel de democracia disminuye, ceteris paribus. La variable independiente INDICE DE DESARROLLO no es estadísticamente significativa, teniendo un p valor= 0.172.

En el caso del Modelo 2, donde se miden las transferencias a través de las transferencias provinciales sobre el PBG, se mantienen los signos en el modelo 1 aunque se presentan cambios en las significancias estadísticas. Mientras que en el caso de las transferencias se mantiene una significancia con un p valor=0.079, en el caso de la variable RELACION CON EL GOBIERNO NACIONAL, esta variable ve disminuida su significancia a valores bajos aunque de todas maneras implica un 0.137 probabilidades que estos resultados ocurran en un mundo donde realmente no existe esta correlación. A pesar de no llegar a los valores convenciones de significancia, se encuentran en valores muy próximos y es pertinente tenerlo en consideración.

Los resultados obtenidos en ambos modelos corresponden con los resultados obtenidos en la investigación de Gervasoni (2010), en la que concluye que las transferencias por adulto están asociadas a nivel bajos de democracia. Por lo tanto, la hipótesis 1 que determinaba una asociación causal negativa entre las transferencias percibidas por los municipios y el nivel de democracia se comprueba. De esta forma, es posible interpretar los resultados entiendo que

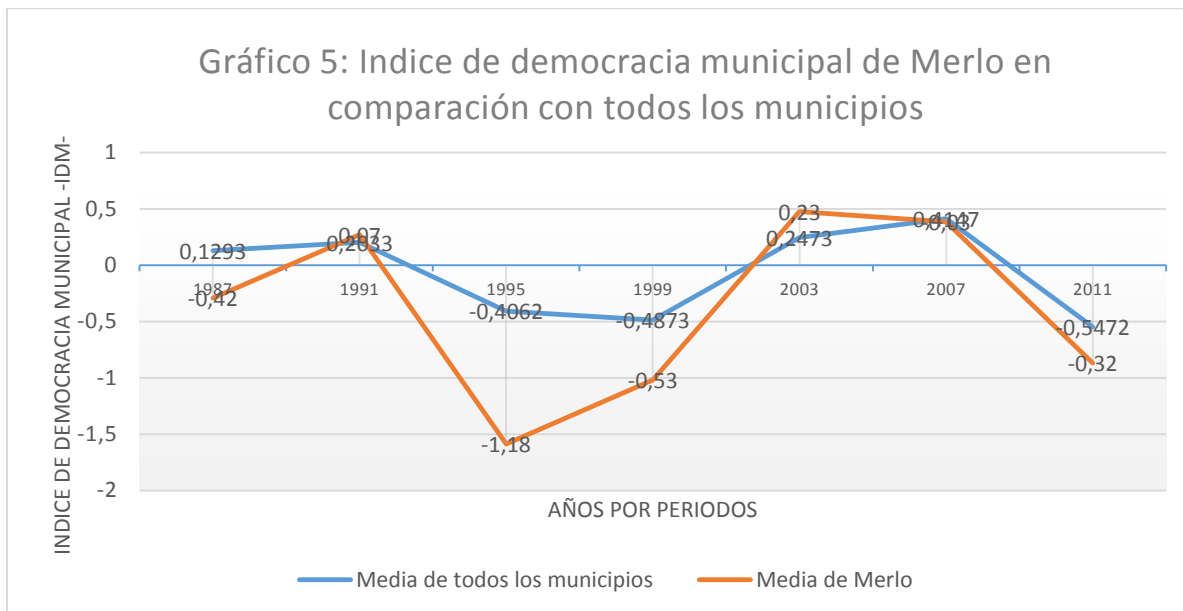
dado un aumento en el nivel de transferencias de la Provincia a un municipio, el nivel de democracia disminuye. En relación con la hipótesis 3, que enunciaba que la cercanía partidaria del gobierno nacional o provincial determina un nivel de democracia menor también es comprobado en ese análisis estadístico, donde el signo negativo implica que cuando los ejecutivos corresponden al mismo partido, el nivel de democracia disminuye. A su vez, encuentra que “sorprendentemente, el nivel de desarrollo no tiene un efecto significativo (y el signo contrario al esperado)” (Gervasoni 2011a: 596). En nuestro análisis, el nivel de desarrollo presenta el signo esperado de acuerdo a las perspectivas teóricas pero no así es en su significancia. De esta manera, es posible dar cuenta de las mismas conclusiones en relación con el análisis estadístico, en la que las transferencias y la relación nacional parecen estar asociadas al régimen político, mientras que no es posible dar cuenta de la asociación de éste con el nivel de desarrollo subnacional. Por lo tanto, en relación con la hipótesis 2, que establecía una causalidad entre el nivel de desarrollo municipal y el nivel de democracia, se determina que el signo obtenido en la regresión es el esperado pero esta relación no tiene significante estadística (lo cual podría deberse a que no existe una relación entre estas variables, o a que el número de casos de nuestra muestra -48- es demasiado pequeño para detectarla).

En la búsqueda de entender los mecanismos causales que actúan de tal forma que las mayores niveles de rentas provincias, a través de transferencias, perjudiquen los niveles de democracia, Gervasoni da cuenta del “efecto gasto” o el uso de estos recursos en redes de patronazgo. “las rentas permiten a los funcionario comprar apoyo político y construir redes de patronazgo, que a su vez, impiden el desarrollo de una oposición viable y de las instituciones democráticas emparentadas” (Goldberg, Wibbels, y Mvukiyehe, 2008: 495). El autor busca confirmar esta explicación a través de evidencia cualitativa y de evidencia estadística. A continuación, se analizará el estudio de caso de Merlo que permitirá entender si existe este tipo de relación dentro de los municipios bonaerenses y que implicancias tiene el nivel de democracia en relación con las variables independientes. Otro mecanismo que el autor entiende entre ambas variables es el “efecto impositivo”, en el que “grandes subsidios federales permiten a los gobernantes provinciales aplicar cargas impositivas leves a su electorado, lo cual disminuye los incentivos y la capacidad de este último para exigir participación en el poder político. En relación con este mecanismo, es importante retomar la

explicación sobre el sistema fiscal de los municipios. La falta de autonomía en cuanto a su poca capacidad recaudatoria, y particularmente la imposibilidad estructural de aumentar sus ingresos tributarios, generan que el “efecto impositivo” sea parte de las consecuencias del diseño institucional del federalismo fiscal a nivel municipal. Queda para futuras investigaciones analizar si este mismo sistema tributario debilita el canal de representación entre el electorado y los intendentes, y sus consecuencias en la participación política local. Este tipo de relación fiscal y financiera de los municipios para con el gobierno provincial genera una dependencia necesaria en las transferencias de la coparticipación y otras asignaciones monetarias.

Capítulo 5: Estudio cualitativo sobre el Municipio de Merlo

El Conurbano Bonaerense cuenta con 24 municipios, entre los cuales se encuentra el Municipio de Merlo, particularmente relevante en relación con su nivel de población y por lo tanto su incidencia electoral. En relación al análisis realizado en secciones anteriores sobre el nivel de democracia, se exponen los resultados en el Gráfico 5 del Índice de Democracia Municipal de los municipios en comparación con Merlo. A lo largo de los periodos, el municipio siguió la tendencia general en relación con su nivel de democracia, aunque su nivel de democracia más bajo se registra en el periodo 1995-1999, periodo en el cual logra su primer reelección. De todas maneras, Merlo se encuentra durante todo el periodo por debajo de la media de democracia, a excepción del periodo de 2003 donde se encuentra levemente por encima del promedio. La media del Índice de democracia para Merlo es de -0.31, ubicándose entre los 8 municipios menos democráticos del Conurbano. Al no poseer alternancia partidaria, entra según el índice de Alvarez et al. (1996), dentro de un régimen no democrático. Sin embargo, han sido tres los intendentes justicialistas dentro del periodo: Leopoldo Horacio Suarez, Gustavo Adolfo Green y el actual Raúl Adolfo Othacehé. Se analizará en particular el periodo de gobierno de Raúl Othacehé que se inicia en el año 1991.



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas descriptivas del Índice de democracia municipal

5.1 Metodología

El objetivo principal del estudio de caso es describir el régimen político establecido en Merlo a través de percepciones e indicadores subjetivos de la realidad del municipio para complementar el análisis anteriormente realizado a través de indicadores electorales. Retomando la definición de democracia ya enunciada en esta investigación que entiende que es “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”. La operacionalización utilizada hasta el momento permitió dar cuenta de los niveles de competencia, y de concentración partidaria en los municipios, aunque no así los niveles de respeto de los derechos políticos liberales, los derechos civiles y las libertades. De esta forma, este análisis busca iluminar sobre este punto particular de la definición entendiendo la vitalidad de estas garantías para definir a un régimen como democrático. Por otro lado, el segundo objetivo, es dar cuenta de la explicación rentista a través de las evidencias verbales, o dar lugar a nuevas posibles explicaciones de las variaciones democráticas a partir de lo analizado en el partido de Merlo. Por último, el estudio busca dar

información sobre los mecanismos que permiten la relación entre las variables independientes con el nivel de democracia municipal.

Para realizar el estudio cualitativo sobre el partido de Merlo se realizaron 3 entrevistas, a personas que formaron parte de la gestión anterior y actual del municipio de Merlo. Se entrevistó a quien fue el intendente del municipio que antecede a Othacehé, Gustavo Green, como así también a quien fuera su Ministra de Desarrollo Social, Lucia Escobar, y a una agente municipal categoría profesional que estuvo durante toda la gestión de Othacehé en el área de salud y gobierno, quien prefirió mantener su identidad reservada. Al mismo tiempo, se analizaron fuentes secundarias de gran trascendencia institucional como es la transcripción de la Audiencia Pública realizada por la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados sobre Merlo que cuenta con testimonios de concejales y políticos de Merlo, noticias periodísticas y trabajos de investigación periodística sobre el municipio, que permitieron suplir la poca cantidad de entrevistados que se lograron reunir dada la falta de apertura a prestar testimonio de quienes se encuentran hoy en la actividad política en Merlo. La investigadora se contactó con 10 referentes de la política municipal de Merlo, logrando únicamente respuestas afirmativas para realizar entrevistas en tres casos.

Dado que en las entrevistas cada pregunta responde a un indicador, se desagregaron las dimensiones de democracia teóricamente enunciadas en esta investigación para poder indagar sobre todas las subdimensiones en profundidad de la variable democracia. En algunos casos, existe más de una pregunta por subdimensión para poder enriquecer el aporte de las respuestas. Las entrevistas fueron semi estructuradas y fueron llevadas a cabo por la investigadora de manera tal que las preguntas pudieran adaptarse al perfil de cada entrevistado, y a fin de dar cuenta de errores o falta de claridad en la formulación de las preguntas, se realizó un pretest a perfiles similares a los entrevistados antes. Se adjunta en el anexo las preguntas guías utilizadas para las entrevistas. Para complejizar el análisis y permitir aumentar las evidencias subjetivas sobre el estudio de caso, se incluyen fuentes secundarias al análisis.

5.2 Resultados

En primer lugar, se les preguntó a los entrevistados sobre qué aspectos de la política de Merlo les parecen más o menos democráticos. Todos los entrevistados coinciden en el hecho que las formas de la política en Merlo son democráticas, entendiendo la presencia de las instituciones democráticas formales, como son la existencia de elecciones y del órgano legislativo municipal, el Concejo Deliberante. Sin embargo, entienden que ambos aspectos que hacen a la democracia del municipio poseen deficiencias. Los entrevistados no coinciden en relación a si las elecciones en el municipio son justas, limpias e inclusivas. Mientras que Gustavo Green entiende que durante las elecciones no se generan inconvenientes sustantivos o cambios en los resultados que permiten hablar de fraude, una de las entrevistadas hizo referencia a la existencia de fiscales del partido oficialista que cumplen la función de “apretar a las autoridades de mesa y de generar un clima de hostilidad” (Entrevistada anónima), al mismo tiempo que se encargan del hurto de boletas. Siguiendo este punto, entiende la existencia de todo un mecanismo de adoctrinamiento de los fiscales que da lugar a este tipo de comportamiento, una máquina que se pone en funcionamiento unas semanas antes de las elecciones en el distrito. En relación con la expresión de la voluntad popular el día de las elecciones, la entrevistada comenta “siempre durante las elecciones, se ponen a disposición camionetas que llevan a la gente a votar” (Entrevistada anónima) de tal manera que existe un pacto tácito sobre a quién deben votar cuando se llega a la escuela. La Sra. Maria Fernanda Márquez, ex concejal de Merlo destituida de su gestión, en una Audiencia Pública sobre Merlo, de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados de la Nación⁵ declara sobre las elecciones “Me parece que las elecciones en Merlo realmente son una payasada. No se puede hablar de elecciones libres cuando no se puede tener un fiscal, cuando cada año él mete preso a un fiscal de un partido político diferente. ¿En qué distrito en la tarde de las elecciones un fiscal termina preso porque según él no tiene domicilio en Merlo? No sé si esto pasa en otro lugar del país. Pero todo se tapa, todo se oculta y entonces, cuánto valor

⁵ Algunos de los testimonios aquí presentados fueron exposiciones de testimonios en el contexto de la Audiencia Pública sobre Merlo, de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados de la Nación, realizada el 13 de septiembre de 2011. Versión taquigráfica disponible en <http://libresdelsur.org.ar/sites/default/files/Audiencia%20Merlo%20versio%CC%81n%20taquigra%CC%81fica.doc>

tienen esas elecciones realmente. ¿Son legítimas, son reales? Es difícil entrar a votar a las escuelas” (Maria Fernanda Márquez en Audiencia pública sobre Merlo)

En relación a la campaña electoral, los entrevistados coinciden en la existencia de una clara ventaja del intendente sobre todos los demás posibles candidatos. “algunos quedaron en el camino, y los que logran sobrevivir son pocos, de todas formas, son funcionales” (Entrevistada anónima) A lo que agrega “muchos abandonaron la idea por el miedo” (Entrevistada anónima). Todos descreen de la posibilidad de existencia de un candidato opositor real ya que según los testimonios, el intendente se encarga de generar un sistema de difamación y desaliento a los posibles candidatos, a la vez, que se evita de forma sistemática cualquier posibilidad de propaganda en la vía pública. La entrevistada establece “el intendente se encarga que antes de las elecciones los únicos afiches que queden visibles en Merlo sean los oficialistas a través de sus patotas” (Entrevistada anónima). Por otro lado, establece “se utiliza el sistema de infiltrar gente en los grupos de militancia opositora para tomar información sobre las acciones propuestas y a partir de ahí, se persigue -primero se identifica a los opositores, y según la actividad que realiza, depende la forma de persecución” (Entrevistada anónima) Este sistema de infiltración también aparece en los testimonios dispuestos por O’Donnell (2005).

En relación con el financiamiento de la oposición, la entrevistada declara “en general la oposición no tiene grandes recursos, el gran opositor en el último tiempo ha intentado acordar con el peronismo disidente de Othacehé y así adquirir ingresos para su campaña. El intendente no solo maneja la caja del municipio sino que hay empresarios y gente de poder del municipio que lo acompaña y lo apoya económicamente. Los empleados públicos militan y hacen campaña política y muchos están obligados a cumplir con ciertas actividades de campaña desde su trabajo. Esto está formalmente organizado: cada agente municipal debe convertirse en un referente que tenga bajo su ala una cantidad mínima de votos asegurados. Es habitual que antes de las campañas se tenga que presentar una lista de afiliados como una de las forma que se tiene para acceder a mejores cargos. Por otro lado, todos los agentes son notificados a avalar al intendente, no solo afiliándose al partido sino validando su candidatura.” (Entrevistada anónima)

Aunque en la formalidad se presentan listas opositoras, el alcance de las fuerzas opositoras es limitado. En relación con esto, todos los entrevistados denuncian el financiamiento de Othacehé de listas “opositoras” de tal manera de aumentar su caudal electoral a partir de candidatos que una vez electos, responderán a las indicaciones del intendente. De todas maneras, durante el periodo existieron listas opositoras, tanto del radicalismo, de partidos de izquierda como de facciones justicialistas disidentes. Frente a esta situación, los entrevistados determinan que, dada la presencia de opositores reales, se desatan los mecanismos del intendente con la intención de cooptar quien intenta subvertir el orden establecido, y si esto no es posible, la persecución. Según los entrevistados la creación de rumores sobre los opositores es el primer paso de la táctica del intendente en su intento de callar voces que lo perjudican. Esto se encuentra documentado por O’Donnell, en el capítulo de Merlo titulado “El reino del rumor”, en el que se profundiza sobre casos de concejales que son difamados por el aparato othacehista. “Casi imperceptiblemente el territorio se tornó imposible de transitar para todo aquel que emprendía la travesía con independencia o candor. El paisaje de Merlo fue escenario cada vez más frecuente de golpizas y enfrentamientos a los tiros, de denuncias sobre barras bravas a sueldo de la política, de robos extraños y amenazas de muerte, de autos sin patente, de crímenes impunes y policías al servicio del poder, de droga plantada en la casa de un disidente... entre los mecanismos que contribuyeron a generar un clima intolerante y hostil, la más fácil de corroborar fue la utilización de la vida privada, o de la pura difamación, para intimidar y descalificar a los opositores. En innumerables pegatinas de carteles y repartos de volantes anónimos, por lo general se los acusaba de ser borrachos, drogadictos y/o evasores de impuestos inmobiliarios.” (O’Donnell 2005:160-161). Los entrevistados coinciden con esta descripción de la política en Merlo y se agrega, que el intendente busca en primer lugar, comprar a los opositores, y si esto no funciona, pone en funcionamiento su sistema de apriete que comienza con los rumores o pega de carteles, para dañar la imagen pública de estas personas pero que no se limita a esto sino que continua con persecuciones administrativas, persecuciones físicas y causas judiciales. En relación con la libertad de expresión los entrevistados declaran que “ninguno es libre de criticar, toda opinión se hace en voz baja y asegurándose que su comentario no trascienda el ámbito privado” (Entrevistada anónima)

El entrevistado Gustavo Green vivió en primera persona las persecuciones y acusaciones hacia su persona, no solo a través de la difamación pública de su figura sino también a través de denuncias judiciales que lo llevaron a estar en prisión, por malversación de fondos y amenaza de muerte y privación ilegítima de la libertad. Cuenta que siendo Secretario de Lucha contra el Narcotráfico, Othacehé implementó una vigilancia constante en su domicilio para poder tener información sobre sus actividades y sus relaciones personales. De esta forma, quien fue su antecesor en la intendencia pasó de ser un compañero de militancia a convertirse en un enemigo político. Las denuncias sobre la persecución se suceden desde 1991 en adelante, sin embargo, su repercusión siempre es limitada. Han existido notas periodísticas o informes televisivos sobre la situación política en Merlo, pero sin embargo, se tratan de ciclos de atención pública corta sobre alguna situación particular de poca transcendencia. Quien fue entrevistada dice “el número de denuncias públicas es muy acotado considerando que son situaciones que se viven cotidianamente todos los días. Othacehé no solo tiene control total sobre la prensa local sino que tiene influencias en los medios nacionales que le permiten desestimar cualquier información trascendida sobre el municipio que dañe su imagen pública” (Entrevistada anónima). En septiembre de 2011 se llevó a cabo una audiencia pública organizada desde la Comisión de Derechos Humanos presidida por la Diputada Victoria Donda, sobre la situación de Merlo, en donde se evaluó realizar una denuncia contra Othacehé en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se dio un espacio de denuncia para quienes sufrieron algún tipo persecución por parte de Othacehé. Parte de la militancia en Derechos Humanos de la Argentina, como es el reconocido Adolfo Pérez Esquivel han intentado dar luz sobre la situación vivida en Merlo. Los testimonios no solo hacen referencia a dirigentes políticos sino también situaciones de irregularidad en los ámbitos públicos. Las denuncias no solo involucran al intendente Othacehé sino a todo el entramado político que da lugar a su forma de actuar. En relación con el Poder Judicial, el ejercicio profesional del intendente le permitió conocer a los actuales actores dentro del Poder Judicial con jurisprudencia en Merlo, el Departamento Judicial de Morón. La abogada Rosana Mattarollo en la misma audiencia pública explica “Esta situación absurda que vivimos en Merlo, de permanente persecución, no tendría base ni sustento si no contara con la connivencia del Poder Judicial de Morón. Es lamentable que jueces y fiscales actúen de la manera que actúan, sosteniendo en la Justicia todo el sistema perverso de este

hombre” (Rosana Mattarollo en Audiencia pública sobre Merlo). Otros de los testimonios en esta misma audiencia, el Sr. Marín, relata en primera persona cómo esta relación del intendente con el Poder Judicial afectó su vida personal. “Mi caso, quiero ser breve, es que yo llevé a mi nena a sacar un estudio porque estaba enferma de los bronquios. Tengo toda la documentación. Se dio la circunstancia de que en el Hospital Eva Perón de Merlo entró una nena con derrame cerebral y la inyectaron a la mía en su lugar. De ahí empezó todo el problema. Me sacan a la nena, también a mi señora, la llevaron a una habitación al fondo de todo y le dijeron que iban a alterar la historia clínica para que la pudieran aceptar en el Hospital Posadas. Pero nunca llegó a dicho hospital porque había una orden directa que indicaba que la ambulancia no la podía bajar en el Posadas y la derivaron al Garrahan. En la puerta del Hospital Posadas, los médicos supuestamente dijeron que se había tapado el respirador artificial de la nena. A todo esto, hice la denuncia porque me entregaron el cuerpo. En el Garrahan nunca la atendió un médico, siempre fue al Hospital de Merlo, a pesar de que la nena estaba en el Garrahan con cinco paros cardiorespiratorios. Cuando me entregan el cuerpo y voy a hacer el reconocimiento, tenía una desfiguración en la cara, en la frente, tenía todo el pecho reventado, la pierna quebrada en dos partes. Hago la denuncia correspondiente y cuando hice esa denuncia, parece que sentencié mi vida porque no lo conocía a Othacehé. Cada vez que iba a Fiscalía o que iba a hacer la denuncia a la Fiscalía o algo por el estilo, tengo agresión de los fiscales, amenazas del juez de Garantías N° 4, del doctor Rappazzo, de la doctora Millán, que gracias a mi caso era instructora y ahora es fiscal. Ya me habían agarrado el auto a tiros y el doctor -si se puede llamar doctor al zángano de Othacehé-me ofertó 50 mil pesos para que tape la muerte de mi hija y que no haga nada. Así que cuando fui a Fiscalía a hacer esa denuncia, me abrió la ventana el juez de garantías N° 4 y me mostró a mis hijos, porque había ido con mis hijos, y me dijo que esta vez eran 50 mil dólares, que deje todo como estaba si quería ver a mis otros hijos criados o algo por el estilo. Así que ya no sabía en quién confiar porque fui al juez a hacer la denuncia por lo que me pasó en la Municipalidad y me amenazó el juez y después sufrí amenazas del doctor Rappazzo de la UFI 7. Así que yo en Morón no puedo hacer denuncias porque si voy a una Fiscalía, ellos mismos me amenazan.” (Sr. Marín en Audiencia pública sobre Merlo) Todos los testimonios de esta audiencia hacen referencia a la falta de imparcialidad de los jueces de Morón, en relación con denuncias o casos que ocurran en Merlo.

Por otro lado, todos los entrevistados reconocen la utilización de las patotas municipales, en particular los barrabravas de los clubes deportivos de la zona, como grupo de confrontación y amedrentamiento hacia aquel que represente una voz disidente para el intendente. Una de las entrevistadas agrega que algunos agentes municipales son parte de este grupo de choque, siendo un grupo que responde directamente al intendente no solo actuando violentamente en nombre del partido oficialista, sino también evitando la presencia de afiches de otros partidos durante el periodo de elecciones, o reprimiendo cualquier intento de pintada en contra del intendente. Este grupo de empleados municipales tienen a su cargo una ronda de vigilancia todas las noches que les permita reconocer algún movimiento fuera de lo esperado en el municipio. Para tal fin, se utilizan autos particulares sin patente en muchos casos, que no permitan la identificación del automóvil. Fernando Aguirre, ex concejal de Merlo, en su entrevista con María O'Donnell hace referencia a este punto "Othacehé siempre tiene gente dando vueltas por esta zona. Quiere saber quién se encuentra con quien" (O'Donnell 2005: 161). O'Donnell da cuenta de esta idea de omnipresencia del intendente que surge de los encuentros y entrevistas que hace en el distrito, que también es expresada por una de las entrevistadas, quien declara "Este tipo de acciones a través del miedo genera que Othacehé se vuelva omnipresente, que todos sientan que está siendo vigilado o perseguido. Toda idea en contra del intendente se dice solo en ámbitos personales" (Entrevistada anónima) La entrevistada perteneció a la Municipalidad de Merlo por 25 años, en los que Othacehé estuvo en el poder alrededor de 24, por lo que da cuenta de la realidad que se vivió en el distrito como agente municipal y como vecina. En relación a los primeros años de Othacehé en el poder, la entrevistada entiende que el funcionamiento no era muy diferente al actual y que desde el área de salud, se vivió un hostigamiento a todos los empleados que se opusieron al intendente, a través de generar rumores falsos sobre los profesionales, o hacer un seguimiento exhaustivo de faltas en cuestiones administrativas mínimas, como la puntualidad, o su traslado a puntos lejanos del municipio en peores condiciones a las que se encontraban con anterioridad. Este tipo de prácticas buscaba, según la entrevistada, una persecución constante sobre estos profesionales, que terminaron o renunciando a su puesto de trabajo o siendo afectados personalmente por la situación violenta vivida en el ámbito laboral.

En relación con el rol del Concejo Deliberante, la actuación se limita a ser un espacio de subordinación al intendente. Todos los entrevistados concluyen que se trata de un órgano que

aunque posee una representación con respecto a lo que fue elegido por el municipio, posee un funcionamiento verticalista de acatamiento a las órdenes del poder ejecutivo. De esta forma se entiende el funcionamiento del Concejo como un ámbito de control sobre los opositores. O'Donnell hace referencia a esto cuando explica que “en los sucesivos mandatos de Othacehé, otros seis concejales –haciendo referencia también al concejal Fernando Aguirre- habían sido sometidos a comisiones investigadoras que en general nacieron de una denuncia anónima o explotaron alguna debilidad de la vida privada del acusado y rara vez tuvieron relación con el ejercicio del cargo” (O'Donnell 2005: 173). Otro de los órganos que funcionan con representación política a partir de las elecciones es el Concejo Escolar, que “es el organismo que se encarga del mantenimiento y de la provisión a los comedores de las escuelas públicas, ahí los díscolos también terminaron expulsados. Igual que en el Concejo Deliberante, pero con un ingrediente adicional: una de las desplazadas fue Zulema Othacehé, hermana del intendente” (O'Donnell 2005: 185).

En relación con el acceso a la información pública una de las entrevistadas establece “es difícil acceder a la legislación vigente, las ordenanzas no están publicadas por lo que muchas veces la ley que se aplica no es conocida por la población en general o en quienes es aplicada, o no se conoce el alcance de la ley, por ejemplo, en la habilitación de comercios.” (Entrevistada anónima) En relación con este punto, Gustavo Green hace referencia al uso de las habilitaciones de los comercio como mecanismo de apriete del intendente para con los habitantes. Al no tener acceso a las normas vigentes, se utilizan requerimientos especiales para quienes presentan algún tipo de disidencia al gobierno oficialista. El hostigamiento a comercios también se aplica a las habilitaciones de escuelas, en las cuales si existe algún tipo de diferencia con los directivos se utiliza este mecanismo para generar conflicto hacia adentro de las escuelas. Lo mismo sucede con los sacerdotes, la entrevistada Lucia Escobar agrega “los sacerdotes tienen actividades sociales como comedores o jardines, y si se sospecha sobre algún tipo de disidencia se los persigue sobre esa actividad.” (Lucia Escobar) Gustavo Menéndez, candidato a intendente opositor a Othacehé, en la audiencia pública sobre Merlo declaró al respecto “Hay muchos comercios que han cerrado por distintos motivos. Casi siempre lo han hecho por militar. A uno le dijeron que, como me tenía como contacto en el *facebook*, le cerraban el local.” (Gustavo Menéndez en Audiencia Pública sobre Merlo)

En relación a las razones que creen los entrevistados para que el intendente se mantenga en el poder, se enumeran como explicaciones el tipo de sistema electoral que utiliza la lista sábana, por lo que se vota la lista sin importar quién es el candidato, la ventaja que tiene el oficialismo para mantenerse en el poder, por la disponibilidad de recursos del intendente, y las condiciones socioeconómicas de quienes viven en Merlo que le permiten a Othacehé una mayor manipulación del electorado a través de clientelismo político. A su vez, se agrega la variable de relación con el gobierno nacional, que según el ex intendente, influye de manera más determinante en la esfera pública que la relación con el gobierno provincial. Green hace referencia a que “el voto es muy influenciado”, entendiendo que la realidad socioeconómica de la población de Merlo permite que el electorado vea en el intendente quien suple sus necesidades básicas y por lo tanto, no les importa su perpetuación en el poder, o la imposibilidad de expresarse como oposición. El control del intendente a través del alto grado de clientelismo político, da lugar a la coacción para el voto y a los planes de ayuda, que dan lugar a su perpetuación en el poder.

Se podría concluir que a contrario de lo que establece Gervasoni (2010) que “dada su inserción en una democracia nacional, los líderes subnacionales se encuentran severamente restringidos en la extensión en la cual pueden restringir los derechos políticos”, en Merlo no se encuentra tal moderación de las prácticas dentro del municipio. Gervasoni da cuenta de este fenómeno por las siguientes razones: “dada la constitución nacional garantiza la democracia en los niveles subnacionales, hay fuertes razones para los gobernadores auto-interesados a evitar prácticas completamente autoritarias, dado que estas acciones visibles pueden fácilmente atraer la atención de los medios nacionales, disminuyendo las chances de los perpetradores en una posible carrera en la política nacional, y aumentando la probabilidad de que las autoridades nacionales tomen medidas correctivas” (Gervasoni 2011a: 122) Por lo tanto, establece que los regímenes menos democráticos combinan instituciones democráticas que no son simplemente una fachada con prácticas que son claramente autoritarias. Parte de este análisis se trata de dar cuenta cuál es la situación en Merlo en cuanto tanto a su sistema institucional como a las prácticas que lo rodean. La situación particular de Merlo, entendida a través de las declaraciones verbales de quienes son parte, da a entender que no existe rechazo a prácticas completamente autoritarias. En primer lugar, la atracción aunque débil de los medios nacionales hacia las cuestiones de Merlo parece no debilitar en su base

constituyente al poder del intendente. La propia carrera política de Othacehé en los gobiernos provinciales y de su mujer, Mónica Arnaldi, siendo diputada nacional por la provincia, dan cuenta que sus propias acciones autoritarias no deslegitimizaron su posible carrera nacional, y dado que no se han tomado medidas correctivas desde las autoridades tanto nacionales como provinciales, los incentivos para cambiar estas prácticas parecen no existir. Al contrario, durante su gobierno la afinidad del intendente con los diferentes gobiernos le permitió mostrarse como parte de los diferentes proyectos de país que se fueron siguiendo a nivel nacional, y permitieron o posibilitaron un financiamiento abundante de las arcas municipales desde las transferencias provinciales. Merlo presenta la mayor variación de transferencias provinciales del periodo 2003-2007 al 2007-2011. La buena relación tanto a nivel nacional como provincial, fue un factor decisivo al momento de localizar obras públicas nacionales en el Municipio, como así también aumentar su visibilidad mostrándose como parte fundamental del apoyo de los gobiernos nacionales durante las respectivas gestiones justicialistas. Este estudio de caso permitió abordar las cuestiones que los indicadores objetivos dejan de lado, iluminando las dinámicas hacia adentro del régimen político. De esta forma, los indicadores objetivos parecen mostrar simplemente la fachada mantenida por los intendentes en su afán de mantener las formas democráticas aunque las prácticas en particular en Merlo son abiertamente autoritarias. Entender qué tan democráticos son los municipios se complejiza aún más luego de analizar este caso en particular, en donde es posible concluir en la presencia de rasgos más autoritarios que democráticos en la gestión municipal.

Conclusiones

En esta sección se hará referencia a las conclusiones que se obtuvieron a lo largo de la investigación.

En primer lugar, a través del análisis estadístico se llegó a la conclusión de que las transferencias fiscales determinan el nivel de democracia a nivel municipal. Siguiendo la teoría enunciada por Gervasoni (2010) es posible concluir que el comportamiento del federalismo fiscal en la provincia de Buenos Aires, y particularmente en los municipios del Conurbano, son determinantes en el nivel de democracia que éstos poseen. Se agrega, a su vez, que la relación con los gobiernos nacionales y provinciales es también un factor explicativo del tipo de régimen. Sin embargo, en contra de la evidencia teórica, el nivel de desarrollo de los municipios parece no determinar el nivel de democracia que presentan, o por lo menos no se reúne la suficiente evidencia estadística para comprobar esta hipótesis.

En segundo lugar, y haciendo referencia al segundo objetivo de esta investigación, se describieron los regímenes municipales del Conurbano en una búsqueda de iluminar qué tan democráticos son estas unidades subnacionales. Para describir esta variable, se utilizó tanto un índice de democracia dicotómico, como es el Índice de Alvarez et al., como así también se construyó un índice de democracia municipal que permite captar otras dimensiones de la variable a explicar. Parte de la gran dificultad de esta tarea en particular tiene relación con la naturaleza de los regímenes subnacionales, que aunque generan sus propias dinámicas de poder, se encuentran insertos en un contexto democrático que limita su accionar o lo mantiene en secreto dados los altos costos que tiene para los intendentes realizar prácticas abiertamente autoritarias en un contexto de democracia nacional. Dada esta limitación se optó por no solo utilizar indicadores objetivos, como son los indicadores de competencia electoral y concentración de poder sino intentar iluminar las relaciones de poder hacia adentro de un municipio como es Merlo, a través de un análisis cualitativo. De todas formas, el Índice de Alvarez et al. Determina un resultado sorprendente en cuanto el 44% de los municipios es considerado no democrático por este indicador. Se trata de municipios donde no existió alternancia partidaria en todo el periodo. En relación con el índice de democracia municipal, se observa un abrumador control de los intendentes de los Concejos Deliberantes, con las

implicancias que esto conlleva, obtener un control promedio del 62% de las bancas en un ámbito legislativo. La posibilidad de reelección indefinida permite a su vez, la perpetuación no solo de una fórmula partidaria sino también de los intendentes en la Provincia de Buenos Aires. En relación con el Índice de democracia Municipal, la desagregación del desvío estándar permite entender que los niveles de democracia tienen una importante variación a través del tiempo, y no es tanta su variación en relación entre los diferentes municipios, por lo que la variable temporal tiene mayor influencia en la explicación de la variación total del nivel de democracia municipal. Esta conclusión tiene raíz en la capacidad de los municipios de generar “control de los límites” en términos de Gibson, dado que es menor, por lo que existe menor estabilidad en las condiciones y fluctuaciones constantes en los niveles de democracia en los diferentes periodos. Es por esto que los factores estructurales pierden capacidad explicativa dada su menor relevancia en los municipios que en las provincias. Esto tiene fundamento dado que los niveles de transferencias per cápita es menor en los municipios que en las provincias y por lo tanto, se esperaría un efecto rentista menor en estas unidades. A la vez, se ejerce una fuerte influencia en la gestión municipal de la política nacional y provincial, y esta influencia es muy variable a lo largo del tiempo. La evidencia estadística permite entender que a pesar de que las transferencias sean menores en los municipios, son una variable explicativa de los niveles de democracia, de la misma forma que se reafirma la hipótesis sobre las relaciones entre los agentes nacionales y provinciales como variable explicativa del régimen.

En particular, la última sección de esta investigación intenta indagar a través de evidencias verbales y fuentes secundarias el régimen político de un municipio en particular, el Municipio de Merlo. Se buscó iluminar sobre las percepciones subjetivas de los actores que son parte del régimen político, en particular en relación con las libertades políticas, derechos y libertades que no habían sido captadas a través de los índices de democracia de las secciones anteriores. A partir de la evidencia recolectada, es posible dar cuenta de una violación sistemática y continuada de estas libertades, garantías y derechos que permiten la construcción de un centro de poder, que a pesar de mantener en su formalidad las instituciones democráticas electorales, persigue de forma constante a cualquier fuerza de oposición que surja, imponiendo su autoridad a través de prácticas de desprestigio y hostigamiento de quienes opinan diferente. Los rasgos autoritarios encontrados en Merlo dan

lugar a cuestionarse los alcances del concepto de “régimen híbrido” para describir a los municipios del Conurbano, y la necesidad no solo de dar lugar a análisis sobre el nivel de democracia a través de indicadores objetivos sino profundizar los análisis sobre las prácticas democráticas a nivel municipal a través de indicadores que permitan incorporar percepciones subjetivas de los actores involucrados.

A continuación se consideran las evidencias del estudio cualitativo en relación con las teorías que explican los diferentes niveles de democracia. El estudio cualitativo presenta evidencias contundentes sobre lo que teorizan las teorías rentistas. Retomando la teoría rentística de Gervasoni (2011), se entiende que “las provincias rentísticas tienen acceso a ingresos provenientes de fuentes básicamente independientes de la tributación general, y estos ingresos pueden ser muy grandes en comparación con sus economías domésticas. Bajo tales condiciones, el Estado es por lejos la principal fuente de riqueza. Si, además, los gobernantes pueden gastar las rentas de modo discrecional, es posible que las usen para pagar altos salarios a muchos empleados públicos, adjudicar generosos contratos para compras gubernamentales, financiar una extensa red clientelar, y dominar el mercado de la publicidad de los medios de comunicación, todo lo cual disminuye los incentivos de los actores sociales para oponerse al oficialismo” (Gervasoni 2011b: 583) Se sigue, por lo tanto, que los municipios rentistas son Estados con muchos recursos, empleados y actores municipales dependientes del presupuesto municipal, y al mismo tiempo, se encuentra una oposición sin recursos y con una fuerte asimetría con respecto al oficialismo en relación a los recursos que posee para la competencia partidaria. Todos los entrevistados en Merlo dan cuenta de esta asimetría de recursos, en las palabras de una entrevistada anónima “en general la oposición no tiene grandes recursos, el gran opositor en el último tiempo ha intentado acordar con el peronismo disidente de Othacehé y así adquirir ingresos para su campaña. El intendente no solo maneja la caja del municipio sino que hay empresarios y gente de poder del municipio que lo acompaña y lo apoya económicamente. Los empleados públicos militan y hacen campaña política y muchos están obligados a cumplir con ciertas actividades de campaña desde su trabajo.” (Entrevistada anónima) Por otro lado, la teoría entiende que “La autonomía fiscal de los Estados frente a los individuos y las empresas aumenta significativamente el poder político de los gobernantes, los cuales no necesitan involucrarse en desgastantes batallas para obtener ingresos de los actores económicos locales. La segunda vía es el “efecto

represión”, las rentas pueden ser utilizadas para financiar un aparato de inteligencia política y de represión” (Gervasoni 2011b: 584). Esta capacidad de gasto discrecional, dado su control no solo del ejecutivo sino también del legislativo, le permite mantener este sistema de vigilancia y control sobre los opositores que todos los testimonios del análisis de Merlo dan cuenta, a saber, la ronda de los autos por la noche, el control sobre los afiches durante las campañas, el reparto de folletos difamadores de los opositores, el soborno y la compra de concejales, entre otros mecanismos de control y represión realizados por el intendente. De esta manera, lo que Gervasoni entiende en las provincias como una posibilidad restringida dada la visibilidad de los gobernadores en relación a la prensa nacional, en los municipios se da como prácticas abiertamente autoritarias. El uso de mecanismos de represión o de persecución opositora no daña la imagen de los intendentes en relación a su legitimidad para buscar cargos provinciales, como es el caso de Merlo.

En relación con la teoría de la modernización, que entiende que los niveles de democracia pueden ser explicados por los niveles socioeconómicos de los distritos, los resultados de los análisis cuantitativo y cualitativo son disímiles. Mientras que en el análisis estadístico, la variable analizada no fue estadísticamente significativa en ninguno de los dos modelos, las evidencias verbales dan lugar a entender esta variable como posible explicación. Es necesario entender que las razones por las cuales el Índice de desarrollo no fue significativo pueden ser variadas, en particular teniendo en consideración que se contaba con pocos datos para la construcción del índice y que solo se tenían datos de transferencias para 48 casos, por lo que es posible que este resultado se deba a la limitaciones de operacionalización de la variable. Gustavo Green, uno de los entrevistados, cree “que los distritos más pobres, son menos democráticos porque el voto es más influenciado a través del clientelismo político” (Gustavo Green).

Por último, los entrevistados consideran también la teoría de la relación entre los agentes como factor fundamental del nivel de democracia. En este punto, la evidencia estadística coincide con las experiencias subjetivas, ya que en ambos modelos es posible dar cuenta de una fuerte relación entre los municipios menos democráticos y mayor cercanía con el gobierno nacional. En palabras de uno de los entrevistados “La política del Conurbano siempre está mirando que pasa en la Casa Rosada” (Gustavo Green), de forma tal que la

relación con el gobierno nacional y el gobierno provincial le da posibilidad de mantener el nivel de transferencias que el intendente desea para mantener su aparato en funcionamiento, en relación con los empleados públicos, los recursos para su campaña y los mecanismos de persecución interna. Por lo tanto, el vínculo de tributación local no presente en las unidades rentistas, en el cual el intendente busca obtener recursos de la economía local perdiendo capacidad de incidencia en la competencia partidaria, se traslada a la arena gubernamental provincial y nacional, en la cual la relación del intendente con el gobernador y el presidente, son el factor determinante para la capacidad rentista del municipio.

Bibliografía

Accotto, Alejandro López; Grinberg, Irene; Martínez, Carlos (2010). *Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal 2010, 10 (14)

Alvarez, Mike; Cheibub, José Antonio; Limongi, Fernando y Przeworsky, Adam. (1996) *Classifying Political Regimes. Studies in Comparative International development*, Summer 1996, Vol. 31, Nº 2, 3-26.

Amaral, Samuels y Strockes, Susa C. (comps). 2005. *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires, Eduntref, 2005.

Annunziata, Rocio (2006) “Ni oficilista ni opositor: más allá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moroense” en Cheresky, Isidoro: *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.

Auyero, Javier. (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo contemporáneo*. Buenos Aires, Editorial Losada.

Bennardis, Adrián (1999). *Gestión municipal en el Conurbano Bonaerense*. En Blutman, Gustavo (comp). *Investigaciones sobre reforma del estado, municipios y universidad*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1999.

Bolsa de Comercio de Santa Fe (2015) *Evolución del nivel general de precios en argentina período 2008-2014*. Disponible en: <https://www.bcsf.com.ar/ces/downloads.php?file=SUVfMjAxNV9BLnBkZg> . Consultado por última vez el 20/05/2015

Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). "*The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina*", en *Publius*, Vol. 41, N° 2.

Chiara, Dadani y Flic. (1998) *El fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación institucional*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Diaz Frers, Luciana (2013). *Debajo del laberinto fiscal: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios*. En Gervasoni, Carlos y Porto, Alberto (editores). *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. (pp. 273-306). La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Durazo Hermann (2010). *Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca* en: *Journal of Politics in Latin America* 2/2010: p. 85-112.

Fox, Jonathan (1994), "*Latin America's Emerging Local Politics*" en *Journal of Democracy* 5 (2).

Gervasoni, Carlos (2011a). *A rentier theory of subnational democracy: the politically regressive effects of fiscal federalism in Argentina*. Tesis doctoral. Graduate Program in Political Science. Notre Dame, Indiana.

Gervasoni, Carlos (2011b) *Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas*. *Desarrollo Económico*. Vol. 50 (200), p. 579-610.

Gervasoni, Carlos (2010b), *Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces*, en: *Journal of Politics in Latin America*, 2/2010, p. 13-52.

Gibson, Edward L. (2007). “*Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos*”. *Desarrollo Económico*, núm. 47 (186), págs. 163-191.

Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina. Comisión de Derechos Humanos: *Versión taquigráfica de la Audiencia Pública sobre Merlo* (2011) – Disponible en <http://libresdelsur.org.ar/sites/default/files/Audiencia%20Merlo%20versio%CC%81n%20taqui%CC%81fica.doc>. Consultada por última vez el 20/05/2015

INDEC (2001) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Estructura de la población. Cuadro 2.2. Provincia según departamento. Población, superficie y densidad. Años 1991 y 2001. Disponible en http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2_2/ampliada_index.asp?mode=04. Consultado por última vez el 01/05/2015

INDEC (2001) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Necesidades básicas insatisfechas. Cuadro 4.13 Provincia según departamento. Hogares y población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2001. Disponible en http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2_2/ampliada_index.asp?mode=04 Consultado por última vez el 01/05/2015

INDEC (2001) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Educación. Cuadro 7.2. Provincia según departamento. Población de 10 años o más por condición de alfabetismo y sexo. Año 2001. Disponible en

http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2_2/ampliada_index.asp?mode=04 Consultado por última vez el 01/05/2015

INDEC (2012) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Cuadro P1-P. Provincia de Buenos Aires. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por partido. Años 2001-2010. Disponible en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>. Consultado por última vez el 01/05/2015

INDEC (2012) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Cuadro P7-P. Provincia de Buenos Aires. Población de 10 años y más por condición de alfabetismo y sexo, según partido. Año 2010. Disponible en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>. Consultado por última vez el 01/05/2015

INDEC (2005) *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Disponible en <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf>- consultado la última vez el 20/10/2014

INDEC (2010) *Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires*. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/10/ipc-var-dde1943.xls>. Consultado por última vez el 20/05/2015

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2014) Actas de las Juntas Electorales para las elecciones de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/poranio/> Consultado por última vez el 15/05/2015

Mainwaring, Scott; Perez Liñan, Anibal (2012). *Democratic Breakdown and Survival in Latin America, 1945-2005*. Paper para la conferencia, “Guillermo O’Donnell and the Study of Democracy,” Buenos Aires, Marzo 26-27, 2012.

Masson, Laura (2004) *La política en femenino: género y poder en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Antropofagia/IDES.

Ministerio de economía de la Provincia de Buenos Aires (2003) Dirección provincial de estadística. Sistema de cuentas provinciales. Producto bruto geográfico. Provincia de Buenos Aires. Desagregación municipal. Año 2003. Disponible en <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/pbgdesagrmuni.pdf> Consultado por última vez el 15/05/2015

Ministerio de economía de la Provincia de Buenos Aires (2003) Dirección provincial de Coordinación Municipal dependiente de la Subsecretaría de Coordinación económica. Transferencias a municipios. Total de transferencias (2003-2011) Disponible en http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php Consultado por última vez el 15/05/2015

O’Donnell, Maria (2005). *El aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Aguilar.

Ollier, Maria Matilde (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional, 1916-2007*. San Martin, Universidad Nacional de San Martin.

Otero, Daniel (1997) *El entorno. La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*. Buenos Aires, Argentina. Grupo Editorial Latinoamericano/Galerna.

Passalacqua, Eduardo (2001). "Problemas, funciones y desafíos del legislativo municipal" en Cormick, Hugo (ed). Manual de gestión legislativa municipal. Buenos Aires, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Przeworsky, Adam.; Alvarez, Michael; Cheibub, José Antonio; Limongi, Fernando (2000). *Democracy and development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York, Cambridge University Press.

Recalde, Aritz (2008). *Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses*. Serie Comunicaciones Latinas 2. Buenos Aires, Koyatun.

Tow, Andy. *Atlas electoral de Andy Tow. Elecciones en Argentina. Buenos Aires. Municipales. Intendentes, concejales y consejeros escolares*. Disponible en <http://towsa.com/andy/totalpais/buenosaires/index.html> Consultado por última el 03/06/2015

Anexos

Anexo 1: Pauta de preguntas para entrevistas en profundidad para estudio de caso sobre Merlo

Me encuentro realizando una investigación para mi tesis de grado en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella. El tema a investigar son las variaciones democráticas a nivel municipal en el Conurbano bonaerense, desde 1983 hasta la actualidad. En particular, esta sección intenta describir y entender las causas del tipo de régimen político en Merlo y la consolidación de poder ocurrida desde 1991 hasta hoy, con la reelección de Othacehé como intendente.

En relación con las respuestas a esta entrevista pueden mantenerse anónimas si usted así lo prefiere. Esta entrevista tiene una duración aproximada de una hora y media.

1. ¿En base a lo que usted entiende por democracia, qué aspectos de la política de Merlo le parecen más democráticos y cuáles menos democráticos?
2. En relación con las elecciones que se realizan para elegir autoridades del municipio de Merlo, ¿considera que en la actualidad son inclusivas, limpias, y justas?
¿Existieron denuncias en cuanto a modificaciones de resultados o adulteraciones en el proceso electoral en elecciones recientes?
3. ¿Existen potenciales candidatos que hayan decidido no competir en las elecciones recientes debido a amenazas, chantajes u otras presiones del gobierno municipal?
4. ¿El oficialismo municipal interfirió con las campañas de los partidos opositores, por ejemplo, reprimiendo sus actos, intimidando a sus activistas, o sistemáticamente arrancando sus carteles?

5. ¿Qué diría sobre los gastos de campaña de Othacehé con respecto a los otros candidatos?
6. ¿Cree que el candidato oficialista hizo uso de los recursos del estado para el financiamiento de su campaña?
7. ¿Cuán libres de criticar al gobierno municipal sin miedo de ser castigados son los ciudadanos comunes que bien en Merlo? ¿Cuál es la situación de los empleados públicos en particular?
8. ¿Cuán libres son los ciudadanos de participar de marchas opositoras, paros, piquetes y otras formas de protesta contra el gobierno municipal sin miedo de ser castigados?
9. ¿Existe alguna diferencia con respecto a los empleados públicos?
10. ¿Cuán probable es que alguna persona notable de Merlo decida rechazar ser parte de un partido opositor por miedo a represalias del gobierno municipal, tales como inspecciones comerciales o amenazas? ¿y cuán probable es que el gobierno municipal haya intentado disuadir a esta persona mediante un incentivo tentador, como un soborno o un trabajo bien pago para un familiar?
11. ¿Qué espacio tienen las opiniones críticas hacia el gobierno municipal en los diferentes medios de comunicación nacionales y locales, como son la televisión, la radio, los diarios?
12. ¿Existe algún tipo de castigo hacia los periodistas locales que son críticos del gobierno municipal?
13. ¿Existen fuentes diversas de información sobre lo que ocurre en el municipio?

14. ¿Qué tan accesible al público es la información sobre temas como compras y contratos gubernamentales, presupuesto o sobre normativas municipales?
15. Ahora voy a realizar una serie de preguntas sobre las fuerzas de seguridad. Por favor, dígame si la policía u otros agentes del gobierno municipal realizaron algunas de las siguientes acciones desde que Othacehé fue elegido intendente. En caso que sí por favor indíqueme cuán frecuentemente lo hicieron:
- Detener personas arbitrariamente
 - Usar excesivamente la fuerza para mantener el orden en recitales o eventos deportivos
 - Usar excesivamente la fuerza contra manifestaciones o piquetes
 - Usar excesivamente la fuerza contra sospechosos o detenidos
 - Asesinar sospechosos o detenidos
 - Asesinar o hacer desaparecer personas
 - Perseguir y amedrentar a opositores
16. ¿Y cuando la policía u otros agentes del gobierno cometieron abusos, actuaron generalmente por su cuenta, o siguiendo órdenes de las autoridades políticas?
17. Los gobiernos a veces usan servicios de inteligencia para obtener información sobre personas políticamente relevantes, como políticos opositores, periodistas, jueces. ¿cree usted que el gobierno de Othacehé realizó este tipo de monitoreo? ¿sobre quiénes cree que lo hace?
18. ¿qué rol cumple el Concejo Deliberante en el Municipio de Merlo en términos de división de poderes? ¿Cuán limitado cree que se encuentra el gobierno de Othacehé por este organismo? ¿Existen posibilidades reales de oposición de los legisladores?
19. ¿Qué tipo de relación existe entre el gobierno de Othacehé y el Departamento de Justicia de Morón? ¿Cree que este órgano judicial es lo suficientemente

independiente como para tomar decisiones contrarias a las preferencias del gobierno del intendente Othacehé?

20. ¿Cómo definiría la relación del intendente con los miembros del Partido Justicialista local?
21. ¿Por qué cree que el intendente Raúl Othacehé ha logrado mantenerse en el poder durante más de 23 años? ¿Cuáles son las causas de sus sucesivas reelecciones?
22. ¿Cuáles fueron las condiciones que le permitieron llegar al poder a Othacehé en primer lugar? ¿Cómo se fueron modificando?
23. ¿Cree que la reelección de Othacehé ha estado asociada a una evaluación positiva de su gestión?
24. ¿Han existido de antemano ventajas de Othacehé frente a los demás candidatos cuando éste se presenta a reelección? (en caso que si) ¿Por qué? ¿Cuáles son los motivos o las fuentes de esa ventaja?
25. ¿Hubo alguna elección en la que Ud cree que, de haberse unido, dos o más candidatos opositores habrían podido derrotar a Othacehé? En caso que si, explique por qué cree que podrían haber ganado.
26. ¿Ha sido importante para la reelección de Othacehé su relación con el gobierno provincial? ¿y con la nacional? ¿Por qué?
27. ¿Han jugado algún rol en la reelección las transferencias fiscales que el gobierno municipal recibe del gobierno provincial, a saber, la coparticipación y otros fondos girados por el gobierno provincial? ¿cómo? ¿sucede lo mismo con las transferencias que recibe del gobierno nacional?

28. Además de los fondos que le llegan automáticamente, los intendentes intentan obtener fondos discrecionales de los gobiernos provinciales y nacionales. ¿cuán exitoso fue Othacehé en obtener este tipo de fondos?
29. ¿Cuántos de los empresarios a los que le va muy bien en Merlo prosperan gracias a sus conexiones con el gobierno municipal?
30. ¿Los empleados públicos municipales son más, menos o igual de propensos a votar por el oficialismo que el resto de los votantes? Por qué? ¿y los empleados públicos provinciales?
31. ¿Cree que Othacehé ve limitada su carrera política y/o su poder político por la atención que tiene en los medios nacionales esporádicamente con denuncias en su contra?

Lugar y fecha de la entrevista

Nombre del entrevistado

Cargo, institución

¿Desea que su nombre aparezca en una lista al final de personas consultadas en la investigación? En caso que si, ¿desea que sus respuestas se asocien a su nombre?

Duración

Anexo 2: Desagregación de la variable dependiente con sus respectivos indicadores para cada dimensión utilizado en el estudio de caso de Merlo – basado en la desagregación de la variable Democracia de Gervasoni (2010)

Dimensiones	Sub dimensiones	Componentes	Subcomponentes	Indicadores	
Soberanía popular o regla democrática	Inclusión	Extensión del derecho efectivo a votar	Negación al derecho a votar		
		Extensión del derecho efectivo a ser candidato	Negación al derecho a ser candidato		
	“Contestation”	Imparcialidad de las elecciones	Imparcialidad en la campaña electoral		<p>¿El oficialismo municipal interfirió con las campañas de los partidos opositores, por ejemplo, reprimiendo sus actos, intimidando a sus activistas, o sistemáticamente arrancando sus carteles?</p> <p>¿Qué diría sobre los gastos de campaña de Othacehé con respecto a los otros candidatos? ¿Cree que el candidato oficialista hizo uso de los recursos del estado para el financiamiento de su campaña?</p>
				Imparcialidad en el acto electoral y en el conteo de votos	En relación con las elecciones, ¿considera que las elecciones en la actualidad son inclusivas, limpias, y justas? ¿Existieron denuncias en cuanto a modificaciones de resultados o adulteraciones en el proceso electoral?
		Libertad de expresión	Líderes opositores		

			Periodistas críticos	¿Existe algún tipo de castigo hacia los periodistas locales críticos?
			Medios políticamente relevantes	<p>¿Qué espacio tienen las opiniones críticas hacia el gobierno municipal en los diferentes medios de comunicación nacionales, como son la televisión, la radio, los diarios?</p> <p>¿Qué espacio tienen las opiniones críticas hacia el gobierno municipal en los diferentes medios de comunicación locales, como son la televisión, la radio, los diarios?</p>
			Empleados públicos	<p>¿Cuán libres de criticar al gobierno municipal sin miedo de ser castigados son los ciudadanos comunes?</p> <p>¿Y cuán libres de participar de marchas opositoras, paros, piquetes y otras formas de protesta popular contra el gobierno sin miedo de ser castigados?</p>
			Población en general	<p>¿Cuán libres de criticar al gobierno municipal sin miedo de ser castigados son los ciudadanos comunes?</p> <p>¿Y cuán libres de participar de marchas opositoras, paros, piquetes y otras formas de protesta popular contra el gobierno sin miedo de ser castigados?</p>
		Libertad para formar y unirse a organizaciones	Partidos políticos	¿Existen potenciales candidatos que hayan decidido no competir en las elecciones debido a amenazas, chantajes u otras

				<p>presiones del gobierno municipal?</p> <p>¿Cuán probable es la posibilidad de que alguna persona notable decida rechazar ser parte de un partido opositor por miedo a represalias del municipio, tales como inspecciones impositivas o amenazas? ¿y cuán probable es que el gobierno municipal haya intentado disuadir a esta persona mediante un incentivo tentador, como un soborno o un trabajo bien pago para un familiar?</p>
	Elecciones efectivas	Poderes locales no electos	Poderes locales no electos	
		Poderes nacionales electos	Poderes nacionales electos	
Libertades políticas o gobierno limitado	Limitaciones institucionales	Legislatura	Concejo Deliberante	<p>¿qué rol cumple el Concejo Deliberante en el Municipio de Merlo?</p> <p>¿Cuán limitado cree que se encuentra el gobierno de Othacehe por este organismo? ¿Existen posibilidades reales de oposición?</p>
		Poder judicial	Departamento de Justicia	<p>¿Qué tipo de relación existe entre el gobierno de Othacehe y el Departamento de Justicia de Morón? ¿Cree que este órgano judicial es lo suficientemente independiente como para tomar decisiones contrarias a las preferencias del gobierno del intendente Othacehe?</p>

		Agencias de accountability horizontal	Agencias independientes de rendición de cuentas horizontal	
		Partidos oficialista	Limitaciones del partido en el gobierno	¿Cómo definiría la relación del intendente con los miembros del Partido Justicialista local?
Derechos liberales	Libertad de información	Libertad de información	Derecho a fuentes de información alternativas y diversas	¿Existen fuentes alternativas de información y diversas sobre el municipio?
			Acceso a información gubernamental	¿Qué tan accesible es la información sobre temas como compras y contratos gubernamentales, presupuesto o sobre normativas municipales?
	Libertades personales	Libertades personales	Seguridad física	<p>Ahora voy a realizar una serie de preguntas sobre las fuerzas de seguridad. Por favor, dígame si la policía u otros agentes del gobierno municipal realizaron algunas de las siguientes acciones desde que Othacehe fue elegido intendente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Detener personas arbitrariamente Usar excesivamente la fuerza para mantener el orden en recitas o eventos deportivos Usar excesivamente la fuerza contra manifestaciones o piquetes Usar excesivamente la fuerza contra sospechosos o detenidos Asesinar sospechosos o detenidos

				<p>Asesinar o hacer desaparecer personas Perseguir y amedrentar a opositores</p> <p>¿Y cuando la policía u otros agentes del gobierno cometieron abusos, actuaron generalmente por su cuenta, o siguiendo órdenes de las autoridades políticas?</p>
			Privacidad	<p>Los gobiernos a veces usan servicios de inteligencia para obtener información sobre personas políticamente relevantes, como opositores, periodistas, jueces. ¿cree usted que el gobierno de Othacehe realizó este tipo de monitoreo? ¿sobre quiénes cree que lo hace?</p>
			Estilos de vidas alternativas y grupos minoritarios	
			Libertad académica	