

## Barones y caudillos. Los rendimientos democráticos en los Municipios de Provincia de Buenos Aires (1983-2023)<sup>1 2</sup>

*Barons and Caudillos. Democratic Performances*

*in the Municipalities of the Province of Buenos Aires (1983-2023)*

FACUNDO MENESES

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

[nfacumeneses@hotmail.com](mailto:nfacumeneses@hotmail.com)



SEBASTIÁN PARNES

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

[scoronelparnes@mail.utdt.edu](mailto:scoronelparnes@mail.utdt.edu)



### Declaración de interés:

Nada que declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.19.2.a4>

**Resumen:** Este estudio analiza la variación de la democracia subnacional en los 135 municipios de Buenos Aires (1983-2023) mediante modelos de efectos fijos por panel, explorando las causas de dicha variación. Los resultados indican que la competitividad democrática depende de factores partidarios y territoriales: los intendentes peronistas reducen la democracia, especialmente en el conurbano, mientras que los radicales la disminuyen en el interior, pero su efecto es nulo en el conurbano. Se testearon explicaciones como pobreza, tamaño poblacional y transferencias provinciales. Los hallazgos apoyan la noción de “zonas marrones” (O’Donnell, 1993a) y estudios regionales (Gervasoni, 2018), aportando innovación conceptual y metodológica al análisis de la democracia municipal en Argentina.

**Palabras clave:** Democracia Subnacional — Predominancia Electoral — Política Subnacional

**Abstract:** This study analyzes the variation of subnational democracy in the 135 municipalities of Buenos Aires (1983-2023) using panel fixed effects models, exploring the causes of such variation. The results indicate that democratic competitiveness depends on partisan and territorial factors: Peronist mayors reduce democracy, especially in the conurbano, while radical mayors reduce it in the interior, but their effect is null in the conurbano. Explanations such as poverty, population size and provincial transfers were tested. The findings support the notion of «brown zones» (O’Donnell, 1993a) and regional studies (Gervasoni, 2018), bringing conceptual and methodological innovation to the analysis of municipal democracy in Argentina.

**Keywords:** Subnational Democracy — Electoral Dominance \_ Subnational Politics

<sup>1</sup> Artículo recibido el 24 de junio de 2025 y aceptado para su publicación el 3 de noviembre de 2025.

<sup>2</sup> Agradecemos los aportes sustantivos realizados por Andrés Lacher, Carlos Gervasoni, Cecilia Galván y los dos revisores anónimos que evaluaron el artículo. Sin embargo, todos los errores son nuestros.

## 1. Introducción

El estudio de la democratización en América Latina se abordó a partir de tres grandes universos teóricos: 1) la transición de la democracia y la creación de nuevos regímenes (O'Donnell & Schmitter, 1994); 2) el alcance de la convivencia entre los actores y ciudadanos dentro de la lógica de sociabilización democrática (O'Donnell, 1984); y, 3) el alcance de la democratización a nivel territorial y la expansión de derechos más allá de los centros urbanos (O'Donnell, 1993b). En este trabajo, nos posicionamos en la tercera arista de la discusión para abordar la democracia a nivel municipal en Argentina.

En Argentina, al ser un país federal, cada provincia puede dictar su propia Constitución y realizar sus propias leyes electorales. Sin embargo, la Constitución Nacional establece, en su artículo 5º, el sistema representativo republicano en cada provincia, así como, en el artículo 8º, la igualdad de derechos para los ciudadanos que habiten en cualquier provincia. No obstante, la distribución de los rendimientos y la distribución de la competitividad democrática tiene un marcado patrón territorial (Gervasoni, 2018)

La provincia de Buenos Aires es el distrito más grande de la República Argentina tanto en territorio como en población, así como la provincia con mayor cantidad de municipios. Los 135 municipios de la provincia se extienden a lo largo y a lo ancho de sus 307.571 km<sup>2</sup> y contienen a sus más de 18 millones de habitantes. Es de tal manera que existe una gran variedad entre ellos en cuanto a su cantidad de habitantes, tamaño, actividades económicas, riqueza, densidad poblacional, etc. Buenos Aires, y en especial los municipios del área circundante a la Ciudad de Buenos Aires<sup>3</sup>, han sido caracterizados por muchos medios de comunicación e incluso por algunos académicos, como lugares donde abundan los intendentes reelegidos una y otra vez. La expresión “barones del conurbano” ha sido una histórica forma de referirse a estos intendentes, usualmente ligados al peronismo, que habrían ocupado su cargo durante años y que incluso manejan la política de su municipio, aun cuando dejan el cargo. Entendiendo la democracia como un sistema en el que “el partido incumbente pierde elecciones” (Álvarez *et al*, 1996), se abre el interrogante de hasta qué punto son democráticos los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>3</sup> Dicha área se refiere al conurbano que rodea la Capital de Argentina. Otros términos que hacen referencia a un área similar son AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) y GBA (Gran Buenos Aires). Cada término incluye una definición diferente del área.

El objetivo de este artículo consiste en explicar las razones por las cuales existe la variación en la democracia en la Provincia de Buenos Aires. Específicamente, nos preguntamos: si existe una variación en la competencia política, ¿qué condiciones favorecen o perjudican la competitividad democrática en el territorio? Utilizando técnicas cuantitativas analizamos las elecciones generales entre 1983 y 2023, encontrando que la elección de un intendente bajo las etiquetas de los partidos mayoritarios (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) perjudican los rendimientos democráticos. Sin embargo, matizamos estos hallazgos interactuando las variables partidarias y la distribución territorial: la elección de intendentes peronistas en el conurbano perjudica el rendimiento democrático; mientras que la elección de intendentes radicales en el conurbano tiene el efecto contrario. Esto da cuenta de mecanismos de distribución territorial competitiva entre los dos partidos mayoritarios de la Provincia: 1) allí donde uno domina de manera poco democrática, el otro es su rival democratizante; y 2) hay una segmentación consolidada de las preferencias territoriales: si el Peronismo es el actor “autocratizante” dentro del conurbano, el Radicalismo adquiere ese rol en el interior rural de la Provincia.

El artículo continúa de la siguiente manera. En principio, se aborda un estado de la literatura haciendo hincapié en dos ejes: los estudios de la democracia subnacional (apartado 2) y los incipientes trabajos sobre la Provincia de Buenos Aires (apartado 3). Continúa con un abordaje teórico planteando las hipótesis y variables de control que guían este trabajo. La quinta sección aborda el diseño de investigación y el enfoque metodológico empleado, junto con la presentación de los resultados. Por último, la sexta sección discute los hallazgos y concluye con algunas líneas futuras de investigación.

## **2. Zonas marrones, regímenes y límites. Enfoques de la democracia “de menor nivel”**

La teoría sobre la competencia electoral a nivel subnacional está atada a la relación que tienen las elecciones con la democracia (Gervasoni, 2018). Las conceptualizaciones de democracia minimalista han asociado a la existencia sustancial de un estatus mínimo de derechos en la existencia de un tipo de elecciones que, si bien pueden no ser plenamente justas en el extremo del concepto, sí son competitivas. La competitividad garantizaría la institucionalización de la incertidumbre, generando una

relación de libertad en la distribución electoral. Esto no quiere decir que siempre exista el recambio electoral como garantía de democracia, pero sí señala que debe persistir un mínimo de probabilidad para la existencia de ese cambio (Przeworski *et al*, 2000).

La conceptualización de democracia mínima como competencia electoral está muy lejana a la relación señalada por O'Donnell (1993a) de que el cumplimiento de derechos en un territorio puede cumplirse de manera poco homogénea. El autor plantea que un Estado Nacional se extiende, por sus propias capacidades, de forma diferenciada en el territorio, asignándole un cumplimiento de derechos desigual a su población que, en efecto, viviría en diferentes subespecies de regímenes políticos. En aquellos lugares donde el Estado llega con menos fuerza, las zonas marrones, es donde pueden convivir expresiones poco democráticas e institucionalizar un caudillismo autoritario (Došek, 2024). Esta conceptualización no ata el concepto a formas de gobierno específicas: pueden existir regímenes híbridos subnacionales tanto en países unitarios (Došek, 2024) como federales (Giraudy, 2014).

Introducir el nivel municipal al concepto de democracia subnacional complica aún más los niveles de especificación sobre el cumplimiento de derechos y el alcance de la competencia libre en el territorio. Las conceptualizaciones que han existido hasta ahora han dado especial interés a la democracia en límites definidos: provincias, departamentos, o regiones (Behrend, 2012). El problema central que define el autoritarismo subnacional es que confunde dos elementos centrales: los regímenes autoritarios y las estructuras y prácticas autoritarias (Behrend y Whitehead, 2017). Las estructuras y prácticas autoritarias o iliberales dan cuenta de que ciertos gobiernos pueden actuar de manera poco democrática pero comportarse, a nivel macro, dentro de los límites de la democracia liberal. Estas prácticas y estructuras pueden encontrarse más o menos sistematizadas en diferentes regiones del territorio. El concepto de régimen autoritario subnacional, por su parte, refiere específicamente a un territorio distinguido legalmente en donde no se cumplen los requisitos mínimos para considerar al régimen como competitivo. Esta conceptualización entre estructuras y prácticas iliberales, por un lado, y regímenes autoritarios, por el otro, nos permite introducir diferenciaciones dentro de la democracia provincial, abriendo la puerta a la distinción a nivel municipal.

En este contexto, resulta clave la introducción de Gibson (2006) y su conceptualización acerca de los autoritarismos subnacionales dentro de controles de límites. El autor plantea que las relaciones interguber-

namentales y los nexos entre actores provinciales y nacionales generan dinámicas propicias para el mantenimiento o el socavamiento del régimen provincial. Dentro de este marco, es crucial una diferenciación: la existencia de ciudades plurales dentro de provincias mayormente autoritarias. Estos “enclaves democráticos” pueden persistir en contextos autoritarios, siendo estos importantes nichos de poder local que dotan de experiencia a la oposición para disputarle al gobierno en las elecciones. En este punto, se da un “efecto escalera” en donde los partidos opositores pueden utilizar la política local como un punto de apoyo para desafiar a los partidos dominantes en la arena provincial. Como señala Kjaer (2012, p. 202),

la representación local puede ser un “respirador” que lleva el partido a través de los tiempos difíciles y que le permite ganar fuerza para reingresar al parlamento nacional; y una “incubadora” de nuevos partidos que encuentran su pie en la política nacional<sup>4</sup>.

Con estos elementos, la pregunta sobre la democracia en la provincia de Buenos Aires estuvo en el foco de la discusión periodística, pero con escaso alcance académico. Dentro de la academia, se encuentran los trabajos de Bandiera (2012), Brú (2012), Sznec Alvarez (2015), Szwarcberg Daby (2017), Seira (2020), Berasain (2021), entre otros. Uno de los hallazgos más relevantes es el de Brú (2012), que argumenta que pertenecer al mismo partido político que gobierna la provincia y la Nación favoreció a la reelección del partido político, así como que los intendentes que son candidatos de partidos vecinalistas tienen más chances de reelegir. Sin embargo, ambas afirmaciones pueden ser matizadas dado el contexto político del período estudiado: el peronismo era el partido oficialista tanto en la provincia como en la Nación en todos los años con elecciones ejecutivas, y a su vez, en este período de tiempo el vecinalismo tuvo más éxito en mantener el poder que en elecciones posteriores. Por otro lado, Sznec Álvarez (2015) encuentra que los municipios que reciben mayor cantidad de transferencias nacionales o provinciales *per cápita* reciben menos niveles de democracia, estudiando solamente al conurbano de la provincia de Buenos Aires. Este argumento es consistente con los hallazgos de Seira (2020): si bien el autor no pone el ojo en la democracia sino en la reelección municipal, los hallazgos son similares: la utilización pro-

---

<sup>4</sup> Traducción propia.

vincial de la obra pública genera ejecutivos con mayores capacidades de ser reelectos y, a largo plazo, consolidarse como no democráticos (Seira, 2020; Gervasoni, 2018). No obstante, estudiando también el conurbano bonaerense, Berasain (2021) no encuentra evidencia de relación causal entre las transferencias provinciales a los municipios y el nivel de democracia de éstos últimos.

El relevamiento de estos trabajos ha generado tres grandes conclusiones. En primer lugar, no encontramos contradicciones teóricas en pensar que un territorio municipal puede adquirir prácticas autoritarias (Behrend y Whitehead, 2017) dentro de una provincia con altos niveles de democracia, emulando los hallazgos de Gibson (2006) en la relación nación-provincias y acercándonos a la conceptualización de “zonas marrones” que dio origen a la discusión sobre la democracia subnacional (O’Donnell, 1993a; Došek, 2024). En segundo lugar, no hemos encontrado trabajos que den relevancia a toda la Provincia de Buenos Aires, lo cual es una señal de alarma: entender cómo se comportan los poderes territoriales en el distrito más grande del país es fundamental para poder encontrar inferencias de los sucesos a nivel nacional, y estudiar de manera integral todas las unidades territoriales que conforman la provincia es útil para una mejor comprensión de sus comportamientos. Por último, y como confluencia de los puntos precedentes, tratamos a la democracia como un concepto que incorpora más elementos que una reelección, que una familia política o que un caudillo territorial: la democracia es competencia, pero también es práctica, y debemos pensarla más allá de los alcances de los personalismos.

### **3. Del enfoque teórico a la medición empírica: ¿Cómo medir la democracia a nivel municipal?**

El método más común para medir la democracia, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, ha sido a través de la elaboración de índices de diferentes tipos<sup>5</sup>. Los índices pueden ser objetivos o subjetivos, cada uno con sus fortalezas y desventajas. Mientras que los índices objetivos utilizan, por lo general, indicadores electorales o institucionales; los índices subjetivos descansan en la operacionalización de percepciones u opiniones, comúnmente de expertos en el tema. Este último tipo de índices permiten una mayor validez interna (los indicadores miden el

<sup>5</sup> En este orden, múltiples proyectos fueron producidos por la expertos, tales como VDEM, *Polity 4*, *The Economist*, etcétera.

concepto que uno busca medir), una mayor profundidad del fenómeno estudiado y la incorporación de dimensiones que sería difícil abordar desde un enfoque electoral o institucional. No obstante, también pueden tener problemas respecto de la confiabilidad de la valoración de los expertos sobre el fenómeno consultado, así como en la selección de los expertos. Los índices objetivos, además de evitar estos problemas, también poseen una mayor capacidad comparativa, dado que es más confiable medir el porcentaje de votos del partido incumbente en Argentina, Colombia, Alemania y Sudáfrica que plantear una misma forma de medir, por ejemplo, la libertad de expresión en todos estos casos.

Diferentes índices objetivos han sido propuestos para el estudio de la democracia subnacional, siendo una fuerte tradición en la medición de la democracia provincial o estatal (segundo nivel de Gobierno). No obstante, la utilización de índices objetivos para medir y comparar municipios (tercer nivel de Gobierno) se encuentra en un desarrollo incipiente en Argentina (Galeano, 2021; Berasain, 2021). Siguiendo a Gervasoni (2018), consideramos que aplicar un índice objetivo con la finalidad de distinguir entre diferentes niveles de democracia a nivel subnacional representa un desafío, dado que los indicadores que podrían fácilmente distinguir los regímenes políticos extremos, como Chile y Corea del Norte, pueden decir poco acerca del régimen democrático de Chivilcoy y Lanús. Esto es especialmente cierto en nuestros casos de estudio: los municipios bonaerenses no poseen autonomía para dictar sus propias reglas electorales, por lo que todas nuestras unidades de análisis se encuentran dentro de un mismo marco institucional-legal competitivo.

En este sentido, han existido varias intenciones de conceptualizar y medir objetivamente la democracia a nivel subnacional. Giraudy (2014), por ejemplo, plantea que la forma de medir el régimen político a nivel subnacional es a través de la cantidad de alternancias en el poder, la competitividad electoral y la existencia de elecciones limpias (es decir, que no existan denuncias de fraude). Harbers *et al* (2019), por otro lado, plantean una conceptualización similar: la existencia de un cambio partidario, la competitividad en la legislatura y la existencia de intervenciones presidenciales o conflictos post electorales. Pérez Sandoval (2023), por su parte, considera dos dimensiones a la hora de medir la democracia subnacional: competitividad electoral en las elecciones ejecutivas y participación electoral.

Si bien a simple vista todos estos índices tienen sus similitudes, no son intercambiables entre sí. La primera diferencia importante es teórica: mientras que Giraudy (2014) elabora su índice con la finalidad de

detectar regímenes subnacionales no-democráticos (SUR o *subnational undemocratic regimes*), tanto Harbers *et al* (2019) como Gervasoni (2018) buscan capturar el grado de democracia de una unidad territorial determinada.

La segunda diferencia, esbozada en el párrafo anterior, es metodológica. Estos tres autores citados toman la alternancia como un elemento relevante a la hora de medir el nivel de democracia de un régimen político. No obstante, los trabajos de Giraudy (2014) y Harbers *et al* (2019) penalizan a aquellos partidos que hayan estado tres o más mandatos consecutivos en el cargo<sup>6</sup> y no diferencian aquellos partidos que estuvieran tres mandatos de aquellos que perduraran durante siete u ocho. El CSDI elaborado por Gervasoni tiene una ventaja en este aspecto, dado que cada reelección penaliza un poco más el puntaje que tendrá el municipio en el índice. En contraste, Pérez Sandoval (2023) rechaza la alternancia como un fenómeno conectado ontológicamente al concepto de democracia.

Por último, elaboramos cada uno de estos índices para los municipios bonaerenses en todo el período estudiado y pusimos a prueba la validez interna de cada uno de ellos. Mediante un test de Alfa de Cronbach<sup>7</sup> (Oviedo *et al*, 2005), comparamos en qué medida los indicadores propuestos por cada autor se encuentran relacionados entre sí y constituyen una medición fiable sobre nuestros casos de estudio. Los resultados fueron contundentes: el CSDI, con un ajuste de 0,632, superó ampliamente al Índice SUR, con 0,056; al Índice Harbers *et al*, con 0,116; y al ISED, con -0,003. Si bien es susceptible de ser mejorado, el CSDI parece ser la mejor herramienta disponible para medir la democracia subnacional de manera objetiva en la Provincia de Buenos Aires.

En este aspecto, consideramos también las implicancias teóricas de los indicadores que toma cada índice, especialmente en la dimensión de alternancia. El indicador que toma el CSDI está construido de manera tal que no se considera solo el cambio de partido gobernante en sí, sino la chance que tiene de realizarse ese cambio. De esta manera, el CSDI penaliza fuertemente las reelecciones consecutivas (especialmente luego de la segunda reelección), pero sin necesidad de recurrir a un indicador dicotómico. El supuesto detrás de esta operacionalización descansa en pensar que en cada reelección se reduce un poco más las chances de que

<sup>6</sup> En el caso de Giraudy (2014), también considera a personas que hayan sido reelectas consecutivamente.

<sup>7</sup> Agradecemos al revisor anónimo que recomendó la utilización del test para reforzar los resultados.



la oposición gane, lo que tiene sentido en el terreno empírico: es más probable que pierda un partido que lleva solo uno o dos períodos en el poder que un partido que lleve siete u ocho. Por último, el CSDI permite poner en la balanza las reelecciones consecutivas en conjunto con el *cómo* se logran esas reelecciones: allí donde los gobernantes obtienen victorias arrolladoras y la oposición no pudo alcanzar niveles altos de competitividad, el índice tomará valores muy bajos (Gervasoni, 2018). En sentido contrario, el índice balancea su puntaje en cierta medida si las reelecciones se dan en contextos de elecciones reñidas, donde el oficialismo obtiene un porcentaje de votos relativamente no tan alto o no posee un dominio sobre las bancas obtenidas en el Poder Legislativo.

Por lo desarrollado anteriormente, tomamos la decisión de conceptualizar la democracia subnacional en los municipios de la Provincia de Buenos Aires utilizando tres elementos, presentes en Gervasoni (2018). Planteamos que la democracia subnacional a nivel municipal puede conceptualizarse con un proxy electoral en función de tres criterios: 1) la competitividad electoral del partido gobernante; 2) la cantidad de reelecciones del partido gobernante; y 3) la preponderancia del partido gobernante en el órgano deliberativo municipal.

En primer lugar, el porcentaje de votos del partido oficialista mide el grado de competencia en la elección del jefe del ejecutivo subnacional. Se basa en el porcentaje de votos válidos obtenidos por el partido incumbente en la elección que marca el fin del mandato. Cuanto mayor sea este porcentaje, menor será el nivel de democracia, ya que refleja un campo electoral menos competitivo. Para ponderar y penalizar las situaciones extremas, se aplica una función logística que castiga fuertemente los valores por encima del 60-70%, considerados “sospechosos” de inclinar la cancha a su favor.

En segundo lugar, la cantidad de reelecciones que tenga el partido político es una variable relevante: puede ganar por muy poco, pero ganar eternamente, alterando el manejo de los recursos del Estado municipal para su propio beneficio. Si el partido se mantiene en el poder, la medida de democracia disminuye gradualmente con cada reelección consecutiva, aplicando una fórmula exponencial que reduce el valor a medida que aumenta la duración del mandato. Así, múltiples reelecciones son vistas como señales de baja democracia, en sintonía con los trabajos de Giraudy (2014) y Harbers *et al* (2019).

En tercer lugar, la preponderancia del cuerpo legislativo del partido incumbente es una dimensión clave para definir si la oposición tiene márgenes deliberativos a nivel local. A diferencia del porcentaje de votos

de la primera dimensión, aquí la fórmula de asignación de bancas y las elecciones intermedias abren la posibilidad de que el intendente tenga un Concejo Deliberante díscolo con sus preferencias, lo que resulta clave para que la oposición pueda elevar reclamos.

#### **4. En el conurbano y más allá: explicaciones teóricas para la democracia bonaerense**

Nuestra primera hipótesis es netamente territorial. Siguiendo a Gibson (2006), esperamos que las áreas más pobladas sean más democráticas que las zonas rurales: aquellos lugares más alejados de los focos de comunicación nacionales y provinciales tienen mayores capacidades de restringir la competencia política con el fin de sostenerse en el cargo de manera indefinida. Sin embargo, esperamos que este efecto no sea igual en toda la provincia. Los medios de comunicación y la literatura previa (Brú, 2012; Szwacberg Daby, 2017; Sznec Álvarez, 2015) han sostenido que los intendentes del Área Metropolitana de Buenos Aires tienen recursos y capacidades para mantenerse en el poder con la construcción de maquinarias políticas consolidadas. El resultado de tal situación son los “barones del conurbano”<sup>8</sup>, quienes suelen ser señalados como peronistas, aunque se han incluido casos de vecinalismos no peronistas. Con este contexto, nuestra segunda hipótesis señala que es más probable que niveles menores de democracia se manifiesten en el conurbano bonaerense que en el resto de la provincia.

La visión de un conurbano autoritario pone en manifiesto un conflicto: si Gibson (2006) estaría en lo cierto, el conurbano debería ser un ámbito de democratización de la competencia, paradigma del recambio y la exigencia de la rendición de cuentas a nivel local. Nuestro desarrollo anterior señala que este mecanismo es inverso. ¿Por qué? Señalamos que existen explicaciones partidarias: la histórica distribución electoral de las bases peronistas en áreas urbanas puede tener un efecto de mayor persistencia en el resultado electoral que el alcance no peronista en áreas rurales (Porta, 2017). Dos explicaciones fundamentan esta idea. En primer lugar, la lógica de construcción partidaria del peronismo ha permitido contener a listas que, coyunturalmente, son disidentes, dentro de una estructura que los “mantiene unidos” a pesar de los desafíos internos (Galván, 2011). La resolución de estos conflictos da cuenta de

---

<sup>8</sup> No es casual la elección del término, dado que la mayoría de los intendentes son hombres.

que puede existir una adaptación de las listas peronistas dentro de áreas metropolitanas (Calvo, 2013), mientras que sostiene una estructura de competencia constante en áreas rurales con las singularidades históricas en cada localidad (Salomon, 2011); lo cual le permite una situación de predominancia flexible en áreas metropolitanas mientras se mantiene competitivo en los municipios más alejados del AMBA (Ferrari *et al.*, 2013). En segundo lugar, los sectores no peronistas estuvieron en situaciones de inferioridad en la mayoría de los municipios urbanos: además de la heterogeneidad de la oposición, los cambios en las bases electorales del Radicalismo y los nuevos partidos desafiantes (incluso expresiones peronistas disidentes) han generado una falta de consolidación en la disputa electoral en la mayoría de los municipios donde la maquinaria peronista se encuentra consolidada (Torre, 2017). Sumado a este factor, en las áreas rurales donde el peronismo no gobierna, el radicalismo sufre el auge de nuevas fuerzas partidarias que le disputan con diferentes estrategias de competencia, ya sea como expresiones de alternancia internas o con la construcción de partidos vecinalistas, principalmente post colapso partidario en 2003 (Goyburu & Prats, 2021).

En este sentido, nuestra tercera hipótesis señala que el peronismo es mayormente un actor con tendencia reductora del índice de democracia subnacional; mientras que el rol de oposición del radicalismo tiene el efecto opuesto. Esto no señala que el peronismo sea autoritario, sino que su capacidad de persistencia electoral a través de victorias electorales provinciales y reelecciones constantes tiene un efecto negativo en la construcción del índice, que pondera justamente estas variables. Por el otro lado, cualquier rol de oposición no consolidada, que actúa como actor de recambio, pero no consigue reelegirse en el tiempo, haría subir los niveles de democracia subnacional. Este rol, dada la estructura bipartidismo de competencia, le corresponde a la Unión Cívica Radical (Porta, 2017).

Incorporamos otras explicaciones alternativas. En primer lugar, proponemos que la democracia municipal puede estar sujeta a un efecto de difusión por contigüidad territorial. La literatura comparada ha mostrado que los procesos democráticos tienden a propagarse entre países vecinos debido a mecanismos de aprendizaje, imitación y presión normativa (Gleditsch & Ward, 2006). De manera análoga, estudios sobre dinámicas provinciales sugieren que existen redes de cooperación interjurisdiccional que facilitan la adopción de políticas y reformas institucionales a nivel regional (Ruibal, 2018; Gel'Man & Lankina, 2008). Extrapolando este argumento al ámbito local, sostenemos que la proximidad geográ-

fica a municipios con mayores niveles de democracia incrementa la probabilidad de que gobiernos vecinos adopten prácticas más competitivas y transparentes, ya sea por contagio político o presión social derivada de comparaciones intermunicipales.

En segundo lugar, las explicaciones rentísticas de la democracia han estado en el auge de las respuestas a las variaciones de la democracia subnacional. El factor de rentismo no provino por condiciones de productividad económica extraordinaria, como postula la tesis original aplicada a los países de Oriente Medio (Ross, 2001), sino que se enfocó en las transferencias desde los niveles superiores de gobierno (Gervasoni, 2018; Seira, 2020). Dicha teoría ha explicado la variación de la democracia a nivel provincial (Gervasoni, 2018), así como también la capacidad de reelección municipal en el conurbano (Sznec Álvarez, 2015) y el resto de la Provincia de Buenos Aires (Seira, 2020). El mecanismo causal subyacente plantearía que una mayor cantidad de recursos obtenidos de los niveles superiores permitiría ampliar el aparato de gestión local, incorporando mayor cantidad de empleados públicos y ampliando la red de redistribución de bienes clientelistas (Gervasoni, 2018). Hallazgos en otras provincias son consistentes con esta hipótesis: Galeano (2021) encuentra que las transferencias provinciales en Salta tienen una influencia marcada sobre el régimen político local. Con estos antecedentes, volvemos a poner a prueba la hipótesis planteando que las transferencias provinciales *per cápita* tienen un efecto reductor de la democracia a nivel municipal<sup>9</sup>.

En tercer lugar, acompañados de visiones sustantivas de la democracia, planteamos que niveles de mayor pobreza estarían acompañados de una disminución de los niveles de democracia. Los mecanismos causales que estarían detrás de esta hipótesis se apoyan en estudios que señalaron una lógica de control político clientelar en barrios con mayor presencia de pobreza estructural en el área metropolitana (Murillo *et al*, 2021; Zarazaga, 2014), afianzadas por redes políticas partidarias cercanas al peronismo (Ossona, 2014). En este sentido, la presencia de mayor pobreza sería favorable a un uso clientelista que puede consolidar a las redes peronistas en zonas metropolitanas, consolidando su capacidad electoral y perjudicando los desafíos al oficialismo municipal.

Por último, planteamos que el género del intendente tiene un rol

---

<sup>9</sup> Es importante señalar que estos estudios plantean una relación no endógena sobre las transferencias fiscales y la democracia local. Dado que la relación está normada y jerarquizada, los gobiernos locales (en este caso, municipales) carecen de herramientas para cambiar la legislación provincial o torcer el reparto de fondos a su favor.

democratizante. Análisis previos han señalado que los cargos ejecutivos municipales son ocupados predominantemente por hombres, mientras que las mujeres fueron relegadas a lugares secundarios dentro de estructuras legislativas locales (Salerno y Cao, 2023). Por ende, podemos pensar que el ascenso de mujeres dentro de los municipios rompe un techo de cristal, aumentando la renovación de las estructuras políticas locales e incorporando nuevas demandas para los partidos tradicionales<sup>10</sup>.

En conjunto, estas hipótesis plantean modelos de explicaciones sobre las funciones explicativas de la democracia a nivel municipal. Además de nuestro argumento partidario y territorial de las variaciones de la democracia, consideramos explicaciones alternativas en función de trabajos provinciales y nacionales. La Tabla 1 señala la conexión entre nuestras variables independientes y dependientes y el efecto esperado en entre ellas.

**Tabla 1**  
*Hipótesis y mecanismos causales sobre la democracia municipal en la Provincia de Buenos Aires*

<b>Variable Independiente</b>	<b>Medición</b>	<b>Efecto Esperado sobre la Democracia Subnacional</b>
<b>Tamaño poblacional</b>	Población total del municipio.	Positivo: mayor población, mayor democracia.
<b>Ubicación geográfica del municipio</b>	Variable dummy que indica si el municipio pertenece al Conurbano.	Negativo: menor democracia en el Conurbano.
<b>Partido del intendente: Peronismo</b>	Dummy que indica si el intendente electo pertenece al PJ/frentes peronistas.	Negativo: reduce la democracia subnacional.
<b>Partido del intendente: UCR/JXC</b>	Dummy que indica si el intendente electo pertenece a la Unión Cívica Radical o a Juntos por el Cambio.	Positivo: aumenta la democracia subnacional.
<b>Democracia en municipios vecinos</b>	Índice promedio de democracia de municipios limítrofes.	Positivo: efecto de contagio democrático.
<b>Transferencias per cápita</b>	Monto de transferencias provinciales por habitante.	Negativo: mayor rentismo, menor democracia.
<b>Nivel de pobreza</b>	Porcentaje de población con NBI.	Negativo: mayor pobreza, menor democracia.
<b>Género del intendente</b>	Variable dummy que indica si el intendente es mujer.	Positivo: democratización por renovación.

*Nota.* Elaboración propia.

<sup>10</sup> N. Facundo Meneses, manuscrito de próxima publicación.

## 5. Metodología y resultados

Realizamos un análisis de todas las elecciones generales municipales en la Provincia de Buenos Aires desde su democratización. En total, obtenemos 1327 elecciones correspondientes al ciclo electoral que comprende desde 1983 al 2023<sup>11</sup>. Nuestra variable dependiente es construida por el índice de Gervasoni que se comprende de tres indicadores, señalados anteriormente: 1) la preponderancia competitiva del partido gobernante; 2) la cantidad de reelecciones del partido; y 3) la preponderancia del partido gobernante en el órgano deliberativo municipal. El primer indicador comprende a una función logística aplicada al % de votos del partido en ejercicio y se mide al final del periodo. La relación con la democracia subnacional es normal: a mayor competitividad electoral, más democrático es el sistema. Como se observa en la fórmula, se penalizan especialmente aquellos partidos incumbentes que obtengan más del 60% de los votos.<sup>12</sup> El segundo indicador hace lugar al concepto de alternancia: refiere a la probabilidad de que un partido de gobierno gane, se le asigna un valor de 0,666<sup>13</sup> y se eleva por cada reelección (es decir, si se reelige dos veces, la fórmula es 0,666<sup>2</sup>; si reelige tres veces, la fórmula es 0,666<sup>3</sup>, aumentando el valor exponencial según las reelecciones sucesivas)<sup>14</sup>. El tercer indicador señala la capacidad de contestación legislativa: se toman los mismos valores que en el primer indicador, pero aplicado a la proporción de bancas ganadas por el partido gobernante en la cámara legislativa<sup>15</sup>. El método de agregación es una media aritmética entre los tres valores, es decir, se le da el mismo peso a los tres indicadores. Por lo tanto, el índice final se construye de la siguiente manera:

Nuestras variables independientes se miden de la siguiente manera. La variable población toma el valor logaritmo en base natural de la po-

<sup>11</sup> El lector atento notará que el número no es igual al número de elecciones por municipio, esto se debe principalmente a que, dada la naturaleza de los indicadores con los que creamos el índice, el nivel de democracia es medido ex-post. Es decir, las elecciones de 1983 no son consideradas debido a que el nivel de democracia en el período 1983-1987 se analiza, en mayor medida, con resultados de 1987. A su vez, deben considerarse las diferentes reconfiguraciones que han surgido en el periodo: tanto la creación de nuevos municipios, como Lezama o Ezeiza, y la desaparición de otros, como General Sarmiento.

<sup>12</sup> La fórmula es  $100/(1+EXP(-0,15*(100-\% \text{ de voto}-40)))$ .

<sup>13</sup> Se estima, de forma subjetiva por Gervasoni (2018), que en un sistema normalmente democrático, un partido no debería tener más del 66% de chances de ser reeligido. Por lo que la fórmula plantea que a más reelecciones, es más probable que el oficialismo siga en el cargo.

<sup>14</sup> La fórmula es  $100*0.6666 \wedge \text{Reelecciones}$ .

<sup>15</sup> La fórmula es  $100/(1+EXP(-0,15*(100-\% \text{ de bancas}-40)))$ .

blación de cada municipio por elección, en aquellos años electorales sin censos se han hecho interpolaciones en función de los datos de referencia. La variable de la ubicación territorial del municipio obtiene valores de 1 cuando el municipio se encuentra dentro del conurbano bonaerense según la Ley Provincial N° 13.473/06: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, General Sarmiento, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López; mientras que obtiene un valor de 0 cuando corresponde a cualquiera de los restantes municipios.

Las variables partidarias se miden de igual manera. Por un lado, si el partido político o alianza electa es el peronismo, ya sea en las expresiones Partido Justicialista, Frente Para la Victoria o Frente de Todos, obtiene valor de 1; mientras que será 0 en caso contrario. Por otro lado, cuando el partido o alianza electa es el radicalismo, ya sea con la etiqueta de la Unión Cívica Radical, la Alianza o Cambiemos/Juntos Por el Cambio, obtiene valor de 1, mientras que cuando no pertenece a esta familia adquiere valor de 0. Hemos optado por considerar el partido electo como una variable explicativa relevante debido a dos razones principales. En primer lugar, consideramos que observar el partido electo al final de cada período gubernamental nos da la posibilidad de ver si la elección de dicha fuerza configura un avance o un retroceso en el nivel de democracia. En segundo lugar, el partido electo en  $t$  es un indicador más confiable que el partido gobernante (es decir, el partido electo en  $t-1$ ), debido a que este último no asegura que ese partido hubiera gobernado efectivamente durante todos los años entre  $t-1$  y  $t$ , ya que el intendente podría haber creado su propio partido o pasar a formar parte de otro.

Dentro de las variables de control, creamos un indicador que señala la cantidad porcentual de municipios aledaños en función de su nivel de democracia. Este indicador agrupa los municipios vecinos entre sí y crea una variable promedio de valor democrático para el municipio en función de sus municipios aledaños. La variable que mide las transferencias provinciales *per cápita* toman como fuente el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires que informa los valores totales de las transferencias provinciales hacia municipios desde el año 2003. En función de los datos, reelaboramos los valores tomando el valor *per cápita* de los fondos transferidos ajustados por inflación, siguiendo la metodología de Gervasoni (2018). La pobreza estructural se mide en función de la exis-

tencia de la cantidad de población con Necesidades Básicas Insatisfechas ponderadas por la cantidad de habitantes del municipio, tomando valores censales del INDEC e interpolando los datos para los años faltantes. Además, sumamos la participación electoral en la elección municipal, medida como el porcentaje de asistentes a la elección. Por último, la variable que señala el género del intendente se construye a través de un análisis individual del género de cada intendente electo en el periodo 1983-2023. La Tabla 2 informa los resultados del análisis descriptivo de las variables.

**Tabla 2**  
*Estadísticas descriptivas de las variables analizadas*

Variable	Obs	Media	DE	Mediana	Mín	Máx	Asimetría	Curtois	Rango	Q1	Q3	EE
Democracia (CSDI)	1,334	72.08	18.67	72.81	7.85	99.95	-0.48	-0.24	92.09	59.43	87.43	0.51
Intendente mujer (1=Sí)	1,334	0.04	0.19	0	0	1	4.92	22.23	1	0	0	0.005
Intendente peronista (1=Sí)	1,334	0.56	0.50	1	0	1	-0.25	-1.94	1	0	1	0.01
Intendente UCR/JXC (1=Sí)	1,334	0.34	0.48	0	0	1	0.66	-1.57	1	0	1	0.01
Participación electoral	1,334	82.20	4.44	82.82	63.61	95.18	-0.68	0.43	31.57	79.57	85.47	0.12
Conurbano (1=Sí)	1,334	0.23	0.42	0	0	1	1.27	-0.40	1	0	0	0.01
Democracia vecinos	1,331	72.68	10.12	73.20	35.30	99.84	-0.22	-0.03	64.54	65.79	79.85	0.28
Población (log)	1,334	10.63	1.37	10.38	7.28	14.43	0.44	-0.48	7.15	9.65	11.53	0.04
% Población con NBI	1,330	10.87	5.67	9.60	1.31	36.16	1.33	1.98	34.86	6.76	13.30	0.16
Transferencias pc (log)	808	6.87	0.81	6.89	4.80	8.73	-0.17	-0.60	3.93	6.26	7.50	0.03

Elaboración propia.

El análisis descriptivo de las variables principales del modelo ofrece un panorama detallado sobre la distribución de la democracia subnacional y sus determinantes a nivel municipal entre 1983 y 2023. En primer lugar, el índice de democracia presenta un valor promedio de 72.08 sobre 100, con una desviación estándar de 18.67, con un rango total que va de 7.85 a 99.95, lo que indica una fuerte heterogeneidad entre municipios. Respecto al género del intendente, la media de 1.04 (donde 1 indica hombre y 2 mujer) evidencia la fuerte sobrerrepresentación masculina en los cargos ejecutivos municipales. La desviación estándar baja (0.19) y la mediana en 1 confirman esta desigualdad de género, coherente con hallazgos previos en la literatura (Salerno y Cao, 2023). El análisis partidario muestra que el Partido Justicialista (PJ) tiene una media de 1.56, mientras que la Unión Cívica Radical/Juntos por el Cambio (UCR/JXC) tiene una media de 1.34, en variables codificadas dicotómicamente (0=no, 1=sí). Esto refleja una mayor presencia del PJ en el poder lo-



cal, pero también una participación relevante de la UCR/JXC. El sesgo negativo del PJ (-0.25) sugiere una concentración hacia su presencia, mientras que el sesgo positivo de la UCR/JXC (0.66) indica lo contrario: predominan los casos donde la UCR/JXC no ocupa el Ejecutivo<sup>16</sup>. La variable de participación electoral tiene un promedio alto (82.20%), con bajo nivel de dispersión, lo que indica una cultura electoral relativamente robusta y estable a nivel municipal. En términos territoriales, el 23% de las observaciones corresponden a municipios del conurbano bonaerense (Conurbano), mientras que el índice de democracia de los municipios vecinos tiene un promedio cercano al índice global (72.68), lo cual refuerza la hipótesis de difusión institucional a nivel territorial (Gleditsch & Ward, 2006).

En cuanto a las condiciones estructurales, la población municipal expresada en logaritmo natural tiene una media de 10.63. El rango amplio (7.28 a 14.43) refleja las diferencias marcadas entre municipios rurales pequeños y grandes conglomerados urbanos. El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas promedia 10.87%, con una desviación relativamente alta (5.67), lo que da cuenta de desigualdades socioeconómicas notables en el territorio. Por último, las transferencias *per cápita* desde el gobierno provincial se distribuyen con una media de 6.87 (en logaritmo natural), con baja dispersión.

Realizamos regresiones de mínimos cuadrados con control de efectos aleatorios y de efectos fijos por panel, consolidando los datos en el test de Hausman que, dada la estructura de datos, recomienda la utilización de efectos fijos por panel. El modelo 1 presenta los efectos sobre el nivel de democracia municipal teniendo en cuenta todo el periodo 1983-2023, es decir, sin la variable de transferencias provinciales *per cápita*. El hallazgo más relevante es que un intendente peronista reduce los valores en la democracia municipal en un 10%, confirmando la hipótesis. Sin embargo, resulta contraintuitivo el rol democratizante de la oposición: ser radical reduce la democracia un 11%, acentuando los efectos y siendo estadísticamente significativo a más del 99%, manteniendo constantes el resto de las variables.

<sup>16</sup> Del total de 1334 elecciones municipales generales celebradas entre 1987 y 2023, 1200 (90%) han sido ganadas por el PJ o por UCR/JXC. El peronismo obtuvo 751 victorias (56,3%), mientras que UCR/JXC obtuvo las restantes 449 (33,7%). Los partidos vecinales ganaron otro 6,7% del total de elecciones, siendo la “tercera fuerza” histórica en los municipios bonaerenses.

**Tabla 3**

*Modelos de efectos fijos con Nivel de democracia como VD (1983-2023)*

	Nivel de democracia		
	(1)	(2)	(3)
Intendente mujer	- 4.171 (2.629)	- 3.870 (2.614)	- 4.054 (2.620)
Intendente peronista	-10.977*** (1.798)	-8.140*** (1.923)	-11.076*** (1.792)
Intendente radical	-11.767*** (1.902)	-10.247*** (1.927)	-12.922*** (1.929)
Población (log)	9.690** (4.418)	10.210** (4.392)	9.586** (4.402)
Participación electoral	0.373*** (0.133)	0.367*** (0.133)	0.340*** (0.133)
Nivel de democracia municipios vecinos	0.299*** (0.052)	0.292*** (0.052)	0.284*** (0.052)
Porcentaje de NBI per cápita	0.556*** (0.191)	0.591*** (0.190)	0.599*** (0.191)
Intendente peronista*Conurbano		-12.224*** (3.055)	
Intendente radical*Conurbano			11.969*** (3.789)
Observations	1,327	1,327	1,327
R2	0.082	0.094	0.090
Adjusted R2	-0.027	-0.014	-0.019
F Statistic	15.135*** (df = 7; 1185)	15.412*** (df = 8; 1184)	14.591*** (df = 8; 1184)

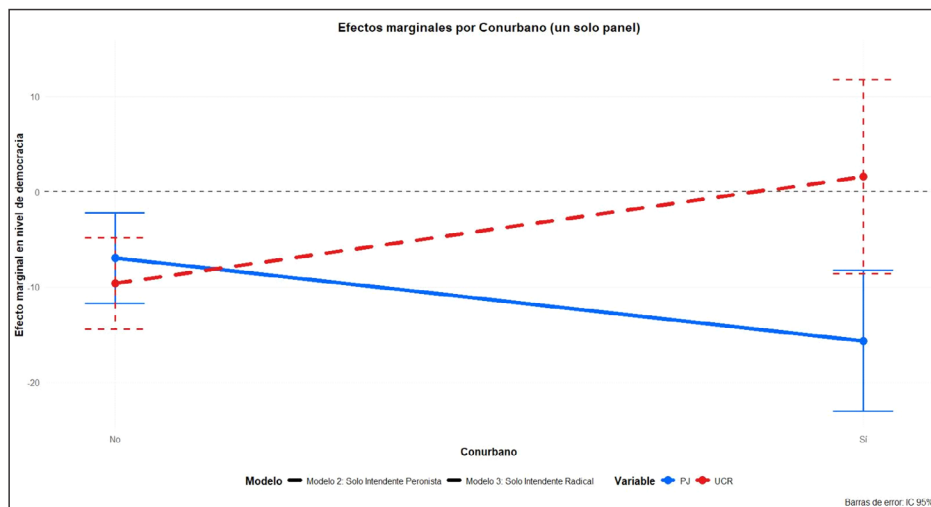
Note:

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

La diferenciación del efecto partidario toma relevancia cuando se incorpora la variable territorial. En caso de ser peronista y pertenecer a distritos ajenos al conurbano, el efecto sobre la democracia municipal es negativo en un 8%, pero dicho efecto se ve pronunciado cuando el intendente electo es peronista y está dentro del conurbano: reduce la democracia en un 12%. En caso de que un intendente electo sea radical, su efecto también es negativo en ámbitos no conurbano: ser intendente radical disminuye un 10% en aquellos distritos del interior de la provincia. Sin embargo, no podemos ver un efecto estadísticamente significativo al observar al radicalismo en el conurbano. La Figura 1 muestra la interacción entre ser intendente peronista, el conurbano y ser intendente radical.

**Figura 1**

*Efectos marginales de las interacciones de las variables Intendente Peronista e Intendente Radical con la variable conurbano*



Nota. Elaboración propia.

Las explicaciones alternativas son significativas excepto la variable de género. No encontramos resultados en que la ruptura del techo de cristal haya generado mejores niveles de democracia subnacional. Cuando evaluamos la población, encontramos pruebas significativas en los tres modelos y con el efecto esperado por Gibson (2006): las ciudades más pobladas tienen niveles de democracia más altos que aquellas menos pobladas. Mismos efectos genera la variable de participación electoral: un aumento en un punto porcentual de la participación electoral, manteniendo constantes el resto de las variables, aumenta, en promedio, un 0,37% el índice de democracia subnacional.

La tesis de la difusión democrática también encuentra respaldo: tener vecinos democráticos aumenta los niveles de democracia local en un 0,29%, manteniendo constantes el resto de los factores. Esto significa que la democracia no se explica solamente por condiciones locales, sino que el contexto regional y geográfico importa, en coincidencia con las hipótesis anteriores. Por último, desafiamos la hipótesis que plantea que un nivel mayor de pobreza genera menor democracia: en sentido contrario, un aumento en un punto porcentual *per cápita* del indicador de NBI aumenta la democracia municipal en un 0,56%. Esto invita a desafiar las conceptualizaciones de clientelismo como rival para la contesta-

ción democrática, sino, más bien, es la situación de vulnerabilidad la que activa a los ciudadanos a democratizar su municipio.

Para probar la hipótesis de rentismo por transferencias, nos encontramos en la dificultad de no tener todo el periodo democrático en datos. Solo contamos con resultados desde el año 2003. Realizamos modelos con los mismos parámetros ajustando el N a las 804 elecciones municipales correspondientes al período 2003-2023. Si bien es una desventaja en la cantidad de casos, nos permite controlar los efectos desde la desconsolidación del sistema electoral argentino pos-crisis del 2001. Los resultados se presentan en la Tabla 4.

**Tabla 4**  
*Modelos de efectos fijos con Nivel de democracia como VD (2003-2023)*

	Nivel de democracia		
	(1)	(2)	(3)
Intendente mujer	- 5.252 (3.201)	- 5.076 (3.193)	- 5.180 (3.192)
Intendente peronista	- 9.082*** (2.234)	- 6.949*** (2.437)	- 9.079*** (2.228)
Intendente radical	- 8.484*** (2.403)	- 7.484*** (2.440)	- 9.595*** (2.449)
Población (log)	19.631** (8.862)	19.090** (8.841)	19.274** (8.838)
Participación electoral	1.001*** (0.355)	0.997*** (0.354)	0.976*** (0.354)
Nivel de democracia municipios vecinos	0.382*** (0.070)	0.376*** (0.070)	0.368*** (0.070)
Transf. prov. pc ajustadas a inflación	- 3.315 (2.729)	- 3.584 (2.724)	- 3.397 (2.721)
Porcentaje de NBI per cápita	0.927** (0.463)	0.845* (0.463)	0.928** (0.461)
Intendente peronista*Conurbano		- 8.692** (4.018)	
Intendente radical*Conurbano			11.213** (5.119)
Observations	804	804	804
R2	0.092	0.099	0.099
Adjusted R2	- 0.101	- 0.095	- 0.095
F Statistic	8.401*** (df = 8; 662)	8.029*** (df = 9; 661)	8.044*** (df = 9; 661)

Note:

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

No encontramos diferencias sustanciales en las tendencias y las significancias de nuestras hipótesis. Las diferencias entre los impactos son mínimos, por lo que los hallazgos del periodo 1983-2023 no difieren de los encontrados en 2003-2023. Respecto a la hipótesis de rentismo por transferencias, discutimos fuertemente con hallazgos previos de la literatura: no encontramos que las transferencias *per cápita* del gobierno provincial aumenten o disminuyan los niveles de democracia; los resultados tienen signo negativo pero no alcanzan los niveles de significancia suficientes para poder afirmar dicho resultado.

En resumen, el análisis de 1327 elecciones municipales en Buenos Aires (1983-2023) muestra patrones contundentes sobre la democracia subnacional. Los resultados señalan que el peronismo reduce significativamente los niveles democráticos, efecto que se intensifica en el conurbano. Contrariamente a lo esperado, el radicalismo también ejerce un impacto negativo general, pero con una dinámica territorial específica: los intendentes radicales reducen la democracia fuera del conurbano, evidenciando una clara interacción partido-territorio y fundamentando nuestro argumento de que los efectos partidarios tienen una raíz geográfica de competencia.

Las variables de control estructurales confirman hipótesis previas: municipios más poblados y con mayor participación electoral muestran niveles democráticos más altos. La difusión geográfica de la democracia se verifica con un efecto vecinal positivo. Resulta particularmente contraintuitivo el efecto de la pobreza, donde encontramos que mayores niveles de NBI se relacionan con mayores niveles de democracia, desafiando teorías clásicas sobre clientelismo. El análisis 2003-2023 con transferencias provinciales confirma estos patrones, mientras que no encontramos resultados significativos para demostrar el efecto de la transferencia de recursos fiscales sobre la democracia. La variable de género no alcanza significancia estadística, sugiriendo que la elección de mujeres en el ejecutivo municipal no altera sustantivamente los resultados democráticos.

## **6. Discusión y conclusiones. El territorio de la democracia**

El presente estudio ha explorado la variación de la democracia subnacional en los municipios de la Provincia de Buenos Aires a lo largo de un periodo de 40 años (1983-2023), analizando 1327 elecciones municipales mediante un enfoque cuantitativo basado en modelos de efectos fijos por panel. Nos hemos posicionado dentro del tercer universo teórico de la democratización en América Latina, propuesto por O'Donnell (1993b), que enfatiza el alcance territorial de los derechos y las dinámicas democráticas más allá de los centros urbanos. Este marco teórico, combinado con las particularidades de un sistema federal como el argentino, nos ha permitido indagar en las razones detrás de las disparidades democráticas dentro de la provincia más poblada y extensa del país, caracterizada por una diversidad significativa en sus 135 municipios y por la histórica influencia de los “barones del conurbano”.

Nuestros hallazgos principales revelan que la competitividad democrática en la Provincia de Buenos Aires no es uniforme, sino que está profundamente influenciada por factores partidarios y territoriales. En primer lugar, la elección de intendentes peronistas (Partido Justicialista y sus frentes asociados) se asocia con una reducción significativa en los niveles de democracia, un efecto que se intensifica en el conurbano bonaerense, donde el peronismo ha consolidado maquinarias políticas que favorecen la reelección y limitan la alternancia. Este resultado confirma nuestra hipótesis territorial y partidaria, alineándose con las conceptualizaciones de O'Donnell (1993a) sobre las “zonas marrones” y las ideas de Gibson (2006) sobre los autoritarismos subnacionales sostenidos por dinámicas intergubernamentales. El impacto negativo del peronismo en el conurbano, donde la democracia se reduce en un 12% según el modelo con interacción, sugiere que la persistencia electoral y las redes clientelares fortalecen un modelo de gobernanza menos competitivo, especialmente en áreas urbanas densamente pobladas, contrario a lo sostenido por la literatura que hace énfasis en explicaciones urbanas (Gibson, 2006).

Por otro lado, la Unión Cívica Radical/Juntos por el Cambio (UCR/JXC) presenta un patrón más matizado. Aunque, de manera general, ser intendente de la UCR/JXC también se asocia con una disminución de la democracia (alrededor del 10-12% en el interior), esta tendencia no se puede confirmar (ni refutar) en la región del conurbano. No obstante, estos hallazgos respaldan nuestra hipótesis de que existe una segmentación territorial de las preferencias partidarias y una dinámica competitiva entre los dos partidos mayoritarios. Esta interacción partido-territorio pone de manifiesto la importancia de considerar el contexto geográfico al analizar la democracia subnacional, desafiando visiones homogéneas de los partidos políticos.

Las variables de control estructurales aportan matices adicionales a nuestros resultados. Un resultado particularmente intrigante es el efecto de la pobreza, medido mediante el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Contrario a las expectativas basadas en teorías del clientelismo (Murillo *et al.*, 2021; Zarazaga, 2014), un aumento en el NBI se asocia con un incremento del 0,56% en la democracia municipal. Este hallazgo desafía las narrativas tradicionales que vinculan la pobreza con la consolidación de redes clientelares autoritarias, sugiriendo que, en contextos de vulnerabilidad, los ciudadanos podrían activarse para demandar mayor *accountability*, especialmente en municipios donde la oposición tiene oportunidades de organizarse. Esta interpretación invita

a repensar el papel del clientelismo y a considerar factores como la movilización social en áreas de alta pobreza.

En cuanto a las hipótesis rentísticas, el análisis de las transferencias provinciales *per cápita* ajustadas a inflación (disponibles desde 2003) no muestra un efecto significativo, sugiriendo que las tesis de Gervasoni (2018) sobre el impacto negativo del rentismo en la democracia subnacional no pueden ser extrapoladas al nivel municipal. La variable de género, por su parte, no alcanza significancia estadística, lo que indica que la presencia de mujeres como intendentes no altera sustancialmente los niveles de democracia.

Estos resultados enriquecen el debate sobre la democracia subnacional al integrar las dimensiones territoriales y partidarias. La interacción entre el peronismo y el conurbano como un espacio de menor democracia, frente al rol democratizante del radicalismo en la misma región, sugiere que la competencia electoral no solo depende de la institucionalidad formal, sino también de las estrategias de poder local y las preferencias históricas arraigadas. Esto respalda la noción de O'Donnell (1993a) de que los derechos y la democracia se distribuyen de manera desigual en el territorio, con “zonas marrones” que coexisten dentro de un marco nacional democrático. Además, el “efecto escalera” de Gibson (2006) se hace evidente en los enclaves radicales del conurbano, que actúan como incubadoras de oposición frente al dominio peronista.

Sin embargo, una crítica troncal a este estudio puede configurarse alrededor de la forma en que se ha medido la democracia. Coincidimos que resulta insuficiente medir la democracia solo desde un enfoque electoral y es parcial hacer deducciones en función de ese índice. Esta carencia no es solo nuestra, sino que también está presente en estudios regionales, como demostró Gervasoni (2018). Sin embargo, al carecer de otras herramientas de medición de la democracia a nivel municipal, esta es la mejor opción disponible. Esto no es un inconveniente, sino que invita a pensar nuevas formas para hacer mejores interpretaciones y encontrar hallazgos más precisos, ya sea mejorando los índices objetivos elaborados hasta el momento, como el nuestro, o mediante otro tipo de mediciones.

Finalmente, hay al menos dos motivos importantes por los cuales consideramos importante la expansión de este tipo de estudios sobre regímenes políticos subnacionales a través de índices objetivos. Primero, los índices objetivos han sido utilizados para medir la democracia en provincias u otros territorios que configuran el segundo nivel de gobierno en distintos países. La relación entre el segundo nivel y el tercero,

aquí estudiado, es una interrogante cuya respuesta se mantiene pendiente. ¿Provincias con regímenes menos democráticos poseen también municipios menos democráticos? En caso de que exista una relación entre el nivel de democracia de los distintos niveles, ¿a qué se debe? ¿La relación es la misma en distintas regiones y contextos? En segundo lugar, ampliar la mirada hacia otras provincias o países permitiría también analizar un aspecto que *a priori* podría ser relevante: el diseño institucional y los sistemas electorales en los que se encuentran insertos (o que deciden elaborar, en casos de mayor autonomía municipal) pueden afectar el nivel de democracia de un territorio subnacional. Este trabajo tiene el objetivo de servir como punto de partida a investigaciones futuras que apunten a resolver estas preguntas.

### Referencias bibliográficas

- Álvarez, M., Cheibub, J., Przeworski, A. & Limongi, F. (1996). What Makes Democracies Endure? *Journal of Democracy*, 7(1), 39-55.
- Bandiera, A. (2012). *Las ventajas de los oficialistas y las asimetrías de información*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad de San Andrés.
- Behrend, J. (2012). Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas. *Postdata*, 11-34.
- Behrend, J. y Whitehead, L. (2017). *Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: Enfoques comparados*. Colombia Internacional.
- Berasain, R. (2021). *Entre los “barones del conurbano” y la “maldita policía”: un estudio del nivel de democracia en el Gran Buenos Aires*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Brú, F. (2012). *La reelección inmediata del Poder Ejecutivo en los municipios de la Provincia de Buenos Aires: 1995-2001*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Calvo, E. (2013). El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites. *Revista SAAP*, 7(2), 433-440.
- Došek, T. (2024). *The Persistence of Local Caudillos in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Ferrari, M., Ricci, L. y Suárez, F. (2013). El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota provincial a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991. *Revista SAAP*, 7(1), 161-190.
- Galeano, F. (2021). Determinantes de la democracia municipal en Salta (1987-2019). Desarrollo económico, alineamiento partidario y transferencias fiscales. *Revista SAAP*, 15(1), 72-102.



- Galvan, F. (2011). ¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). *Posdata*, 63-84.
- Gel'Man, V. & Lankina, T. (2008). Authoritarian Versus Democratic Diffusions: Explaining Institutional Choices in Russia's Local Government. *Post-soviet Affairs*, 24(1), 40-62.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional. Estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 203-237.
- Giraudy, A. (2014). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press.
- Gleditsch, K. & Ward, M. (2006). Diffusion and the International Context of Democratization. *International Organization*, 911-933.
- Goyburu, L. y Prats, M. (2021). La supervivencia centenaria. La UCR antes y después de la caída de Fernando De La Rúa. En F. Cruz y G. Pérez Alfaro, *Después del Terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001* (pp. 129-148). China Editora.
- Harbers, I., Bartman, J. & van Wingerden, E. (2019). Conceptualizing and Measuring Subnational Democracy Across Indian states. *Democratization*, 26(7), 1154-1175.
- Kjaer, U. (2012). Local Politics: Incubator or Respirator of Political Parties. En Blom-Hansen, Green-Pedersen & Skaaning, *Democracy, Elections, and Political Parties. Essays in honour of Jørgen Elklit* (pp. 201-209). Aarhus.
- Murillo, M., Oliveros, V. & Zarazaga, R. (2021). The Most Vulnerable Poor: Clientelism among Slum Dwellers. *Studies in Comparative International Development*, 56(3), 343-363.
- O'Donnell, G. (1984). ¿Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil. *Working Paper*, 9, 3-47.
- O'Donnell, G. (1993a). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.
- O'Donnell, G. (1993b). Estado, Democratización y Ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 62-87.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- Ossona, J. (2014). *Punteros; malandras y porongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*. Siglo XXI.
- Oviedo, H. C. y Campo-Arias, A. (2005). Aproximación al uso del coeficiente alfa de Cronbach. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(4), 572-580

- Pérez Sandoval, J. (2023). Measuring and Assessing Subnational Electoral Democracy: A New Dataset for the Americas and India. *Democratization*, 30(4), 715-740.
- Porta, G. (2017). *Representación política y dinámica partidaria: un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013)*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de San Martín.
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge University Press.
- Ross, M. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Ruibal, A. (2018). Federalism, Two-Level Games and the Politics of Abortion Rights Implementation in Subnational Argentina, Salta. *Reproductive Health Matters*, 26(54), 137-144,
- Salerno, A. y Cao, M. (2023). Los intendentes electos en la provincia de Buenos Aires en 2015 y 2019: perfiles, reclutamiento y distribución por fuerza política. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, 10(2), 60-78.
- Salomon, A. (2011). El surgimiento del peronismo bonaerense en clave local y rural: propuestas y problemas. *Revista Pilquen*, 14, 1-10.
- Seira, I. (2020). *Obra pública y reelección de ejecutivos subnacionales: el caso de la provincia de Buenos Aires (2011-2015)*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno.
- Sznek Álvarez, G. (2015). *Los rasgos autoritarios del Conurbano Bonaerense: una explicación rentística de las variaciones democráticas a nivel municipal*. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP.
- Szwacberg Daby, M. (2017). Reelecciones infinitas: el caso de los intendentes del conurbano. *Posdata*, 21, 577-592.
- Torre, J. (2017). Los huérfanos de la política de partidos revisited. *Revista SAAP*, 11(2), 10-30.
- Zarazaga, R. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 23-45.