

colección
ANDAMIO

¿LO BUENO VIENE EN ENVASE CHICO?

Municipios y calidad de la
democracia en Argentina

EDITORIAL  **UADER**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ENTRE RÍOS

Abog. Luciano Filipuzzi
RECTOR

Prof. Román Scattini
VICERRECTOR

Dra. Alfonsina Kohan
SECRETARIA ACADÉMICA

Esp. Dana Rodríguez
DIRECTORA EDITORIAL UADER

colección
ANDAMIO

¿LO BUENO VIENE EN ENVASE CHICO?

Municipios y calidad de la
democracia en Argentina

Julián Ariel Maneiro

EDITORIAL  **UADER**

Maneiro, Julián Ariel

¿Lo bueno viene en envase chico?: municipios y calidad de la democracia en Argentina / Julián Ariel Maneiro; Prólogo de Miguel De Luca. - 1a ed. - Paraná: Editorial UADER, 2026.

394 p.; 23 x 15 cm. - (Andamios; 4)

ISBN 978-950-9581-86-9

I. Democracia. 2. Democracia Participativa. 3. Democracia Representativa. I. De Luca, Miguel, prolog. II. Título.

CDD 321.8

© Julián Ariel Maneiro, 2026.

©EDITORIAL UADER

Diseño Gráfico: Alfredo Molina

Edición y corrección: Sebastián Galizzi



Razón social: UADER/Editorial UADER

Avda. Ramírez 1143, E3100FGA

Paraná, Entre Ríos, Argentina

editorial@uader.edu.ar

www.uader.edu.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Se terminó de imprimir en junio de 2026.

Paraná, Entre Ríos, Argentina

ÍNDICE

Prólogo	9
Palabras preliminares	13
CAPÍTULO 1	
¿Cuál democracia?	17
CAPÍTULO 2	
Descentralización y democratización en los estados nacionales	35
CAPÍTULO 3	
Medir la democratización: la calidad de la democracia en el Mundo	55
CAPÍTULO 4	
Las mediciones de calidad democrática en América Latina	95
CAPÍTULO 5	
Los estudios sobre la democracia a nivel subnacional	151
CAPÍTULO 6	
Estudio de la democracia a nivel local	175
CAPÍTULO 7	
¿Puede medirse la calidad de la democracia en el nivel local?	217
CAPÍTULO 8	
Los gobiernos locales en Argentina	263
CAPÍTULO 9	
Análisis de los resultados obtenidos	295
CAPÍTULO 10	
Conclusiones	325
Bibliografía	347

PRÓLOGO

Se han probado y se probarán muchas formas de gobierno en este mundo de pecado y aflicción. Nadie pretende que la democracia sea perfecta u omnisciente. De hecho, se ha dicho que la democracia es la peor forma de gobierno, a excepción de todas aquellas otras formas que se han probado de vez en cuando.

Winston Churchill marcaba así, en un debate parlamentario, la diferencia entre la democracia y los demás regímenes políticos. Y la conocía muy bien. En los duros tiempos de la guerra había guiado al Reino Unido hasta la victoria sobre las fuerzas del Eje. Pero en esa sesión en la Cámara de los Comunes de noviembre de 1947 no exponía como primer ministro, sino como jefe de la oposición. Porque en las elecciones de julio de 1945, apenas dos meses después de la rendición de los nazis, la mayoría de los británicos había votado por los candidatos del Partido Laborista.

La reflexión de Churchill, simple, aguda y ocurrente, también destaca por la coyuntura en la que retumba. En esa época el veterano líder era un político relevante pero derrotado, que conocía por igual la gloria, el poder absoluto y los horrores del totalitarismo. Y en el mundo la democracia constituía una excepción: la mayoría de la población vivía bajo regímenes comunistas tutelados por la Unión Soviética o sometida en dominios imperiales, dictaduras militares o autocracias tradicionales.

Desde 1974, sin embargo, cada vez más países emprenderían el camino hacia un sistema político abierto y plural hasta configurar un fenómeno sin precedentes: una etapa de expansión global de la democracia que se mantuvo durante cincuenta años. La transición se daría primero en la Europa mediterránea (en secuencia, Portugal, España y Grecia). Luego sería el turno de América Latina, con presidentes proclamados tras elecciones competitivas (Argentina, Uruguay, Chile, entre otros) y la oleada llegaría a Europa central y oriental tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la denominada “Guerra Fría”.

En este marco, las contribuciones precursoras y fundamentales de Norberto Bobbio, Robert Dahl y Giovanni Sartori facilitaron la caracterización y el estudio general de la evolución y el funcionamiento de este régimen político, basado en la participación popular, la competencia por el poder en elecciones a intervalos regulares, la libertad de expresión y asociación y el respeto por los derechos de la minoría. Estos aportes de la ciencia política, combinados con otros igualmente cardinales provenientes de la sociología política, las relaciones internacionales, la historia y la economía forjaron las grandes preguntas de la agenda de investigación sobre la democracia. ¿Qué instituciones políticas son más favorables para la continuidad del juego democrático? ¿Qué relación existe entre la pobreza, la desigualdad socio-económica y la democracia? ¿Qué factores y relaciones de poder contribuyen a la transición desde un régimen autoritario a uno democrático? Y, a la inversa, ¿qué variables dificultan este proceso? ¿Qué actores, comportamientos y procesos son claves para explicar el colapso de una democracia? ¿Qué tan importante para la democracia es un estado capaz de garantizar derechos civiles, políticos y sociales? ¿Qué reglas constitucionales y electorales son más convenientes para mantener la democracia en un estado plurinacional?

Este libro de Julián Maneiro sigue esta tradición analítica, concentrándose en la cuestión de la “calidad de la democracia” en la Argentina. El autor franquea la verificación de las elecciones periódicas, libres y justas para adentrarse en factores tales como el respeto por los derechos humanos, la igualdad ante la ley, la rendición de cuentas, la transparencia en los actos del gobierno y la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, entre otros.

Pero en esta obra el foco de la atención de los aspectos cualitativos de la democracia no está puesto en la política nacional, sino en una sección de la política subnacional, el mundo de los intendentes, los concejales y los gobiernos locales, un tema que hasta hace poco tiempo no concitaba la atención de académicos y especialistas, muy

poco explorado y sobre el que todavía existen varios mitos, frecuentemente amplificados por los medios masivos de comunicación y los discursos propios de la confrontación política. Piénsese, por ejemplo, en los denominados “barones” del conurbano bonaerense.

El estudio aborda la política local desde una perspectiva empírica, apoyándose en una importante cantidad de datos recolectados y sistematizados con sumo cuidado y rigor. Así contribuye al conocimiento de la política argentina. Amplía lo que ya se sabe sobre presidentes, congresos, gobernadores y legislaturas provinciales. Facilita la comparación, la reflexión y la indagación entre la “política grande” y la “política chica”. Propone un nuevo testeó para el par “democracia-tamaño”.

Por estas características esta obra interesará a tres públicos bien diferentes. Por un lado, a académicos, investigadores en universidades y en *think tanks*, estudiosos de la política subnacional y expertos y consultores en asuntos urbanos. Por otro, a intendentes, legisladores, funcionarios y militantes partidarios provinciales y municipales, periodistas locales y activistas en organizaciones no gubernamentales. Por fin, a vecinas y vecinos interesados en la “cosa pública”, en lo que sucede “en su pueblo” y a ciudadanas y ciudadanos de a pie que quieren saber más sobre la comunidad en la que viven.

¿Puede el detalle de la vida en una comarca exponer cómo funciona (o no) la democracia en pequeña escala? Si han podido la literatura y la cinematografía, ¿por qué no la ciencia política? En 1908, Roberto J. Payró retrata Pago Chico, un antiguo fortín en territorio bonaerense que sumó a su alrededor “una población heterogénea y curiosa, compuesta de mujeres de soldados –chinas–, acopiadores de quillangos y plumas de avestruz, compradores de sueldos, mercachifles, pulperos, indiecitos mansos, indiecitos cautivos...” hasta alcanzar el estatus de cabecera de un nuevo “partido” provincial. Inspirada en un cuento de Alberto Assardourian, la película *El dedo* (Sergio Teubal, 2011) pinta las relaciones de poder en El Cerro, un pueblo cordobés que a mediados de 1983 pasa la barrera de los quinientos habitantes y, por ley, podrá elegir intendente por primera vez.

En la política argentina la intendencia o la jefatura comunal no es un antecedente o una plataforma de despegue usual hacia la gobernación provincial. Desde 1983 al presente, pocos gobernadores se han desempeñado con inmediata anterioridad como jefes de ejecutivos municipales: solamente un 6 por ciento. La cifra apenas se duplica si se incluye la intendencia entre todos los cargos ejercidos en forma previa por los mandatarios provinciales. Y estos guarismos no cambian de modo significativo a lo largo del tiempo, como podría esperarse dadas la experiencia autoritaria (1976-1983) y la inauguración de los procesos de descentralización política en el país (década de 1990 en adelante). Sin embargo, existen importantes variaciones entre provincias: mientras en algunas jamás un intendente llegó a la gobernación, en otras el fenómeno se repite al menos una vez (o más). Tal es el caso de Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Río Negro, provincias entre las mejores ubicadas en los rankings de democracia subnacional.

Por supuesto, para obtener conclusiones robustas sobre tipos de liderazgos, carreras políticas, competencia local y calidad democrática resulta imprescindible confrontar esta observación con otras variables, como la distribución territorial de la población o la configuración partidaria del poder municipal en el distrito. Por fortuna, para lanzarse a la investigación sobre estos factores, como para vincular la política nacional con la subnacional, para revisar la relación entre el federalismo y la calidad de la democracia o simplemente para saber más acerca del contexto en el que un gobernador se ha entrenado para competir, administrar, negociar y decidir, el lector cuenta con este valioso volumen de Julián Maneiro.

Miguel **De Luca**¹

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia, y politólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es también investigador del Conicet y profesor en la Facultad de Derecho y en la de Sociales, UBA, de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe) e investigador en el Instituto Gino Germani (UBA). Entre sus numerosas publicaciones, podemos destacar *Política, cuestiones y problemas* con Luis Aznar (Ariel, 2006, y en tercera edición aumentada y revisada, CENGAGE, 2010) y *La política en tiempos de los Kirchner*, compilado con Andrés Malamud (Eudeba, 2011).

PALABRAS PRELIMINARES

Mis colegas muchas veces me han preguntado ¿por qué trabajás la democracia local o municipal? Y la respuesta, necesariamente, es doble. Una desde la ciencia política y la otra desde la vida cotidiana.

De la primera decir que existe un apotegma en la literatura política que dice que la democracia funciona mejor en lo local, en las comunidades pequeñas.

Con más precisión sería algo así: el nivel local parecería ser el ámbito donde la democracia tendría mayores posibilidades de desarrollo y profundización, ya sea por la cercanía entre los gobernantes y los gobernados, por el sentimiento de comunidad de los ciudadanos, por la capacidad que estos reconocerían en la institución municipal para atender y priorizar sus demandas o por la posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de ciudadanos en el diálogo público. Es más, históricamente la democracia era solo practicada y pensada como posible solo en comunidades pequeñas (Dahl, 1998; Toqueville, 1969)¹.

La segunda respuesta proviene de la vida cotidiana: como me enseñó un querido colega y estudioso del derecho municipal, Eduardo Ruda: “el Estado municipal es la primera ventanilla del Estado para el vecino”, sobre todo en el interior del país, donde “la cara visible”

1 Existen trabajos comparados que argumentan en el sentido de que la democracia es más realizable en estados demográficamente pequeños, y que, en estados federales, la adopción de autonomías regionales y procesos de descentralización, benefician el buen funcionamiento de la democracia (Diamond, 1999). Sin embargo, no existen trabajos sistemáticos y comparativos que permitan analizar las democracias a nivel local, que comparen los sistemas democráticos locales entre sí y que permitan extraer conclusiones sobre las condiciones o variaciones de su mejor o peor rendimiento o calidad.

de la autoridad estatal es el intendente municipal, quien junto al director de la escuela y el jefe de la policía o comisaría local, son las máximas autoridades de la localidad. Los tres proveen de lo mínimo y necesario para que un ciudadano desarrolle su vida cotidiana, así sea en el paraje más alejado del país: servicios públicos básicos, educación y seguridad.

En suma, de las dos respuestas se describe parte de la vinculación “Estado y ciudadano”: el Estado local o municipal es la principal y más directa proveedora de servicios públicos, con competencias crecientes día a día, y la ciudad o comuna es, además, el primer lugar de sociabilidad e intercambio de opiniones de los ciudadanos en materia de asuntos públicos. La elección del intendente y los representantes locales es el ejercicio más palpable y concreto de la democracia.

De allí que dicha temática de estudio en las ciencias sociales sea relevante. En países federales, el poder político es ejercido dentro del mismo territorio por al menos dos niveles de gobierno con legitimidad electoral. En Argentina, como así también en otros países federales, encontramos tres niveles de gobierno: federal o nacional, provincial o subnacional, y municipal o local. Esto significa que un ciudadano pertenece a tres regímenes políticos diferentes (Gervasoni, 2005) y por tanto, sería posible estudiar su relación con cada uno de manera diferenciada².

-
- 2 Esos estados locales están relacionados e interconectados en numerosos aspectos con los regímenes nacional y subnacional (provincial), cooperan en algunas áreas y existe un grado de jerarquía, en donde el nacional se puede imponer sobre el subnacional y éste sobre el local, por ejemplo, a través de revisiones de judiciales o intervenciones federales. Pero en su trabajo cotidiano, las tres variantes mencionadas (federal, subnacional y local) se pueden considerar como estados diferentes: tienen diferentes autoridades elegidas, diferentes partidos políticos que compiten por el poder, burocracias diferentes, distintas jurisdicciones políticas, distintos presupuestos, etc.

Por otro lado, se ha demostrado el impacto que tiene el buen o mal funcionamiento del sistema democrático local sobre el funcionamiento de la democracia en general. Los ciudadanos toman en consideración el rendimiento de la democracia en su municipio a la hora de evaluar su satisfacción con la democracia en general y, en segundo lugar, que los cambios en el rendimiento del municipio están asociados con cambios en la confianza ciudadana hacia la democracia como principal forma de gobierno (Weitz-Shapiro, 2008).

Por dichas razones me inclino a trabajar la democracia local o municipal en Argentina con la siguiente hipótesis de trabajo: *Las democracias locales tienen mejor rendimiento o mejor calidad en las ciudades poblacionalmente pequeñas y más integradas socioeconómicamente.*

Es una hipótesis de trabajo con un objetivo claro y definido: describir y comparar la calidad de las democracias en los estados municipales de la República Argentina con el fin de elaborar una teoría general sobre la relación entre democracia, estados locales y el contexto socioeconómico (NIB, empleo y educación) y demográfico (tamaño de la población).

En ese plan, fue necesario indagar sobre lo escrito en democracias locales o municipales y sobre la calidad de la democracia; luego, construir un índice de medición de calidad democrática de las democracias locales. Con ese índice o mecanismo de medición, comparar y analizar los resultados obtenidos; y de ser posible intentar respuestas sobre a las preguntas planteadas.

Lo que sigue es el resultado de dicha investigación y es la base central de nuestro trabajo de tesis de Doctorado en Ciencias Sociales cursado y aprobado, ante la Universidad Nacional de Entre Ríos en el año 2020³.

3 Doctorado en Ciencias Sociales FCEco – FTS, Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina) Titulado “Democracia Local en Argentina. Un análisis de calidad democrática (2003-2011)”, Director Dr. Miguel Alejandro De Luca (2020).

Es un libro destinado a profundizar el estudio de la democracia en general, y de la democracia en los niveles locales en particular. Soy un convencido de que se puede hacer y aprender mucho más desde la política democrática en el llano, pero para ello se necesita estudiar, analizar y compilar datos, experiencias, teorías y prácticas. Espero que este trabajo sirva en parte para ello.

No puedo concluir estas breves palabras sin agradecer a quienes posibilitaron de diversas formas la concreción del presente trabajo. En primer lugar, a María Elina y a mis hijos Leandro y Alfonsina, por quitarles mucho del tiempo y atención que se merecen. A ellos se los dedico con todo mi corazón. A mi familia, mis viejos, hermanos, sobrinos, suegros, a todos.

En segundo lugar, un agradecimiento especial al doctor y profesor Miguel De Luca, con quien he construido una amistad y a quien no he agradecido en toda su dimensión sus consejos y enseñanzas.

Finalmente, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, mi segunda casa, por todos estos años de trabajo docente en la cátedra de Ciencia Política y de Seminario de Política Comparada y a todos sus integrantes.

Julián A. **Maneiro**

CAPÍTULO 1

¿CUÁL DEMOCRACIA?

No seremos nada originales si afirmamos que es difícil definir lo que es o no es la democracia. Tampoco que resulta un concepto complejo y que dependerá o de la idea sobre qué es la democracia o qué puede ser. Giovanni Sartori (2003) dedicó todo un libro y con éxito nos enseña las distintas alternativas y caminos teóricos de éste concepto central en la ciencia política contemporánea.

La idea de un gobierno democrático, es decir, de que existiera un gobierno cuyos miembros se considerasen iguales entre sí y colectivamente soberanos, para autogobernarse, y las prácticas concretas que la corporizaron, surgieron en el siglo V a.C. entre los atenienses, quienes pese a ser pocos en número y ocupar un pequeño territorio como ciudad-Estado, han ejercido una influencia notable en la historia del mundo.

Al decir de Robert Dahl, los griegos produjeron la “primera transformación democrática”, que consistió en avanzar de la idea y práctica de un gobierno de pocos, a la de un gobierno de muchos (Dahl, 1950).

En tal sentido, la democracia nace como sistema de gobierno de una ciudad-Estado cuyo rasgo fundamental es la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas, pero circunscrito a ese locus pequeño. La democracia nace local y directa.

El demos estaba constituido por ciudadanos de la polis, de la pequeña ciudad que en verdad era comunidad, y donde la escala, la proporción de tamaño resulta relevante y elemental para su funcionamiento (Sartori, 2003).

Esta notable concepción del gobierno de los muchos casi desapareció durante largos periodos de tiempo, y sólo una pequeña minoría de los pueblos del planeta procuró con éxito adaptar las exigentes condiciones políticas a su realidad. Sin embargo, esa visión originaria de un sistema político ideal pero posible, nunca perdió del todo su poder de atracción sobre la imaginación política ni dejó de alentar la esperanza de concretarlo más cabalmente en la experiencia práctica.

El desarrollo del Estado Nacional volvió obsoleta la ciudad-Estado, y la idea de la democracia se transfirió de ésta a la democracia representativa en lo que sería la “segunda transformación democrática” (Dahl, 1993: 257), que dio origen a un conjunto de instituciones políticas completamente novedosas.

En efecto, cuando se habla de “democracia” en la actualidad usualmente se refiere a esta nueva realidad institucional, y goza de una casi universal popularidad. Se podría afirmar que la mayoría de los regímenes políticos aducen algún tipo de título para hacerse acreedor del nomenclador “democracia”.

Pero si un término puede significar cualquier cosa no significa ninguna, transformándose en una idea popular pero no muy determinada o especificada.

Una razón posible que ha contribuido a la confusión es que la misma se fue desarrollando a lo largo de varios milenios y desde una variedad de fuentes. Lo que se entiende por democracia hoy no es lo que hubiera entendido un ateniense en la época de Pericles; condimentos griegos, romanos, medievales y renacentistas se han mezclado con otros más de siglos posteriores para provocar un desorden teórico y de prácticas que incluso resultan incongruentes entre sí.

En realidad, la teoría democrática ha tenido puntos oscuros o no bien explicitados desde el comienzo mismo, como lo es, por ejemplo, la idea elemental de “gobierno del pueblo”. Los griegos denominaron