

Determinantes de la democracia municipal en Salta (1987-2019). Desarrollo económico, alineamiento partidario y transferencias fiscales*¹

*Determinants of Subnational Democracy in Salta, 1987-2019: Economic
Development, Party Alignment and Fiscal Transfers*

FRANCO GALEANO

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

fgaleano1996@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A3>

Resumen: A pesar del creciente interés en estudios sobre regímenes subnacionales, poco se ha avanzado en estudios a nivel municipal. Inserto en esa cuestión, este trabajo indaga sobre variaciones en las democracias municipales salteñas (1987-2019). Inicialmente se realiza una medición efectiva de la democracia municipal en todos los municipios de Salta a través de dos índices adaptados para casos subnacionales (Gervasoni, 2010a; Álvarez et al., 1996), concluyendo que la situación ideal al medir democracia subnacional en contextos nacionales democráticos es utilizar índices que capturen a la democracia en grados. Luego se pretende hallar las causas de estas variaciones democráticas entre municipios siguiendo la teoría rentística de Gervasoni (2010b), la teoría del desarrollo socioeconómico y la influencia de niveles superiores del poder ejecutivo. Al igual que a nivel provincial, el estudio encuentra que las transferencias, el nivel de desarrollo socioeconómico y la cercanía partidaria con el gobernador están asociadas al régimen político local. El trabajo finaliza dejando abierta una agenda de investigación sobre democracias municipales.

Palabras clave: Nivel municipal – democracia subnacional – federalismo comparado – teoría rentista – teoría del desarrollo

Abstract: *Despite the growing interest in studies on subnational regimes, little progress has been made in studies at the municipal level. Inserted in this question, this work investigates about variations in the municipal democracies of Salta (1987-2019). Initially, effective measurement of municipal democracy is carried out in all the municipalities of Salta through two indexes adapted for subnational cases (Gervasoni, 2010a; Álvarez et al, 1996), concluding that the ideal situation when measuring subnational democracy in democratic national contexts is use indices that capture democracy in degrees. Then the study seeks to find the reasons of these variations between municipalities following the rentier theory of Gervasoni (2010b), the theory of socioeconomic development and the influence of higher levels of the executive power. As at the provincial level, the study finds that transfers, the level of socioeconomic development, and party closeness to the governor are associated with the local political regime. The work concludes by leaving open a research agenda on municipal democracies.*

Keywords: *Municipal Level – Subnational Democracy – Comparative Federalism – Rentism Theory – Development Theory*

* Artículo recibido el 19 de octubre de 2020 y aceptado para su publicación el 1 de abril de 2021.

¹ Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en: <https://github.com/tartagalensis/democracia-municipal-salta>

1. Introducción

A fines de diciembre de 2016 el gobernador de la provincia de Salta, Juan Manuel Urtubey, encabezó un acto en el Foro de Intendentes de Salta con motivo de destacar los veinticinco años de labor ininterrumpida de tres intendentes salteños. Estos tres casos no presentan la excepción a la regla, a esa fecha otros ocho jefes comunales (de 60 municipios) estaban hace más dos décadas al frente sus municipios, y diez intendentes iban camino a los dieciséis años ininterrumpidos en funciones. Los 266 intendentes electos en la provincia entre 1987 y 2019 estuvieron en promedio 2 mandatos consecutivos (8 años), de los cuales 34 estuvieron cuatro o más (12,7%). A pesar de la diferencia de magnitudes, particularmente en tamaño poblacional y relevancia política, las similitudes de estos intendentes con “los Barones del Conurbano Bonaerense” (Zarazaga, 2010) saltan a simple vista. Algunos intendentes salteños parecen asemejarse a los del conurbano, “ejecutivos municipales consolidados en el poder local a través de los años que gobiernan municipios con grandes concentraciones de pobreza y manejan aparatos clientelares por medio de concejales y punteros” (Zarazaga, 2010). Esta consolidación del poder presente en estos municipios lesiona a las democracias locales y atasca las posibilidades de desarrollo en las mismas.

Si bien existen estudios que indagan sobre regímenes democráticos locales (Benton, 2016; Sznec, 2015), la ausencia de bibliografía que discuta esta problemática en provincias del norte argentino establece la necesidad de explicar estos fenómenos. El objetivo general de esta investigación es indagar las variaciones de los regímenes políticos de los municipios de la Provincia de Salta entre 1987 y 2019². La selección de Salta como caso de estudio obedece a que es una provincia que podría considerarse un caso típico: su valor promedio en el Índice de Democracia Subnacional es 0.12 (promedio nacional 0.13 y de mediana 0.16), posee límites a la reelección del gobernador, no ha sido intervenida desde 1983 y más de un partido ha llegado a la gobernación (Gervasoni, 2019). Dada su condición, los resultados de este estudio podrían contribuir a testear las teorías utilizadas para niveles provinciales y nacionales.

Este estudio consta de una parte descriptiva y una explicativa. En la primera parte se realiza una medición de la variable dependiente concentrada en resultados electorales en todos los municipios de la provincia de Salta para el período de tiempo seleccionado. Para ello se utilizaron dos

² Si bien el retorno a la democracia en Argentina se da a partir de 1983, es recién a partir de 1987 que los intendentes, en la provincia de Salta, dejan de ser designados por el gobernador y empiezan a ser electos por voluntad popular.

índices que miden democracia, pero con sus respectivas modificaciones para medir regímenes municipales: el Índice de Democracia Subnacional de Gervasoni (2010a) y el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996).

En la segunda parte se buscan hallar las causas de estas variaciones democráticas entre municipios utilizando teorías trabajadas para casos nacionales y subnacionales. Se indaga por la teoría rentista (en su versión fiscal), por la teoría del desarrollo socioeconómico (desarrollo económico lleva a más democracia) y por la influencia de niveles superiores del poder ejecutivo (cercanía partidaria de los intendentes con los gobernadores).

2. Marco teórico

Estado de la cuestión

Las transiciones democráticas modernas inauguradas a mediados de la década de 1970 dieron inicio a una nueva etapa en la literatura sobre democracias. La “tercera ola de la democratización” fue motivada por diversos factores: caída del bloque soviético, el crecimiento económico, la actividad de la Iglesia católica y la presión por la apertura democrática llevada a cabo por algunas potencias occidentales (Huntington, 1991). Estos nuevos procesos alentaron investigaciones sobre las variaciones entre regímenes democráticos nacionales, muchos de ellos a partir de la elaboración de índices que permitieran realizar comparaciones entre distintos países (Álvarez et al., 1996; Coppedge, 1990; Vanhanen, 2000).

Pero la teoría democrática generalmente suponía que, si el régimen político nacional era democrático, entonces los regímenes subnacionales incluidos en él también debían serlo. Realizando una crítica a este tipo de literatura, Jonathan Fox (1994) advirtió que la caracterización nacional de las democracias en América Latina y Estados Unidos no permite identificar variaciones al interior de estos regímenes. Fox afirmaba que existían variaciones territoriales en estos países, ya que observaba la “persistencia de enclaves autoritarios” bajo gobiernos democráticos a nivel nacional que impiden la extensión efectiva de derechos políticos básicos a toda la población. Es así como el autor sugiere dos cosas: en primer lugar, que incluso en Estados nacionales con democracias consolidadas pueden existir enclaves autoritarios; y que estos enclaves autoritarios podrían afectar la consolidación democrática a nivel nacional.

El creciente interés por esa heterogeneidad al interior de las democracias llevó a un florecimiento de las investigaciones sobre este fenómeno. La

gran mayoría de estas investigaciones se centraron en países federales (Behrend, 2012; Borges, 2007; Borjas García, 2015; Durazo, 2010; Gervasoni, 2010a; Heller, 2000; McMann, 2006; entre otros). El foco puesto en federalismos se debe principalmente a la mayor autonomía con la que cuentan las unidades subnacionales, aunque recientemente surgieron investigaciones en países unitarios como Bolivia y Colombia (Ascarrunz y Salas, 2017; Duncan, 2009).

La literatura sobre democracias subnacionales puede dividirse en dos tendencias según la aproximación conceptual y metodológica: en primer lugar, encontramos una tendencia que utiliza métodos cualitativos para el análisis y emplea definiciones maximalistas y minimalistas para definir qué se entiende por democracia. La segunda tendencia utiliza métodos cuantitativos y una definición minimalista de democracia (Pino, 2017). En el presente estudio, de corte metodológico cuantitativo, haremos foco en esta última tendencia.

Métodos cuantitativos o mixtos para el estudio de regímenes subnacionales

Los estudios con métodos cuantitativos o mixtos para el estudio de regímenes subnacionales ponen el foco en la selección de países o regiones y su posterior comparación a partir del uso de índices (Ascarrunz y Salas, 2017; Borges, 2007; Gervasoni, 2011; Giraudy, 2010; Goldberg et al., 2008; Montero, 2010). Gervasoni (2010b) se enfoca principalmente en la dimensión electoral en su estudio sobre la democracia subnacional en las provincias de Argentina. Al analizar la alternancia, la competencia, las reglas electorales, los mecanismos de asignación y los resultados electorales, este estudio emplea una definición minimalista de democracia para identificar los distintos grados de democracia a nivel territorial. La principal ventaja de estudios de este tipo es la posibilidad de comparar un número de casos considerables y realizar conclusiones generalizables a partir de la puesta en común de varias abstracciones y del uso de estimaciones estadísticas. Al enfocarse sólo en variables electorales es posible comparar no sólo regímenes subnacionales de un mismo país, sino regímenes subnacionales de distintos países y regímenes nacionales con regímenes subnacionales (Gervasoni, 2010b).

Esta tendencia ha logrado dar explicaciones basadas en factores estructurales que analizan la forma en que ciertas dinámicas como el rentismo y la concentración económica inciden en la creación de regímenes políticos au-

toritarios. Ambas explicaciones cuentan con robusta literatura dentro de la ciencia política a nivel nacional, y fueron adaptadas para explicar dinámicas subnacionales (Borges, 2007; Gervasoni 2010a, 2010b, 2011 y 2018).

Dentro de las explicaciones rentísticas podemos encontrar dos subtipos construidos en base a la fuente económica de las transferencias: el rentismo mineral y el rentismo fiscal. Estos recursos generan rentas extraordinarias que llevan a una gran concentración de recursos por parte del Estado. Por ejemplo, Goldberg, Wibbels y Mvukiyehe (2008) encuentran que la dependencia de los recursos se asocia a niveles bajos de competencia electoral. Con respecto al rentismo fiscal, Gervasoni (2010a, 2010b, 2011 y 2018) explica que el federalismo fiscal argentino actúa de manera similar a los hidrocarburos, ya que al “igual que las rentas de los recursos en los países ricos en petróleo, *los subsidios o ingresos no derivados del trabajo* otorgan a los gobernantes la capacidad de hacer que la mayoría de los individuos, grupos o empresas dependan del presupuesto estatal sin que el presupuesto estatal sea dependiente en ellos” (Gervasoni, 2018: 2)³. El federalismo fiscal distribuye asimétricamente los recursos, generando subvenciones de las grandes provincias a las pequeñas, cuyos gobernantes tienen acceso a generosos recursos económicos “exógenos” (Gervasoni 2010a). En ambos casos, la dependencia de un recurso exógeno crea un escenario proclive para la construcción de “regímenes híbridos” (Gervasoni 2010a).

La concentración económica tiene el mismo efecto que el rentismo, genera un campo de juego desnivelado para los opositores en la arena electoral. John T. Sidel (2014) sugiere que la variación en el autoritarismo subnacional proviene de las diferentes condiciones económicas locales y las posibilidades de acumulación y mantenimiento del control sobre las economías locales que posean las élites gobernantes. En esa misma línea, Borges (2007) y Montero (2010) destacan que la competencia electoral en algunos distritos del nordeste de Brasil está marcada por los recursos económicos que controlan las elites gobernantes de corte conservador.

Esta investigación toma como referencia la literatura que teoriza y busca dar explicaciones sobre las variaciones democráticas a nivel subnacional, con la leve diferencia de que este estudio baja aún más la unidad de análisis subnacional, reemplazando el foco en provincias por municipios. Existen algunos estudios similares, pero han seleccionado casos diferentes. Por ejemplo, Geraldine Sznec (2015) indaga sobre democracia en algunos municipios del Conurbano Bonaerense y Ceja Martínez (2004) analiza la democracia municipal en Jalisco (México). La novedad de este estudio radica en

³ La traducción del español al inglés y palabras en cursiva son de mi autoría.

seleccionar como unidad de análisis los municipios de la provincia de Salta entre 1987 y 2019.

Conceptualización y selección de variables

El marco teórico seleccionado es la teoría rentística presentada por Gervasoni (2010a, 2010b, 2011 y 2018). Al adherir a su marco teórico también lo hacemos que con su definición de democracia liberal, conceptualización estándar de la ciencia política basada en *Polyarchy* de Robert Dahl (1971). Esta definición, entiende a la democracia liberal como un “tipo de régimen político con un elemento estrictamente democrático (la selección de los gobernantes mediante elecciones multipartidarias, libres, justas e inclusivas) y un elemento liberal (el respeto de derechos individuales y la limitación del gobierno mediante dispositivos institucionales tales como la división de poderes)” (Gervasoni, 2011: 109). La definición anterior puede ser subdividida: la dimensión “democrática” con sus subdimensiones “competencia”, “inclusión” y “elecciones efectivas”; la dimensión “liberal” con sus subdimensiones “límite al poder” y “derechos liberales”.

Gervasoni explica que la variación en el grado de la democracia subnacional se centra en una explicación rentística de ciertos tipos de federalismo fiscal, como el argentino. La hipótesis del autor es 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” (2011: 580).

El mecanismo causal de esta teoría sugiere que la democracia es perjudicada “por el efecto del gasto” (Ross, 2001). Esto sintetiza la idea de que los bajos niveles de autonomía económica de los actores políticos locales explican niveles bajos de democracia, ya que un gran gasto público otorga a los gobernantes la posibilidad de asignar “zanahorias y garrotes financieros” (McMann, 2006). También sucede, al igual que en los países de Medio Oriente, que la situación de bonanza económica en provincias beneficiadas por el federalismo fiscal (reciben más de lo que aportan) conduce a los gobernantes provinciales a aplicar cargas impositivas leves a sus ciudadanos, disminuyendo los incentivos de *accountability* del electorado.

Tomando como base el anterior marco teórico, se definirán las variables a utilizar. La variable dependiente, que son los niveles democráticos de los Estados subnacionales, se definirá a partir de la unidad subnacional municipal tomando como componentes la competencia (Dahl 1971; Álvarez et al, 1996). Al no existir límites a la reelección para los municipios de la provincia de Salta, este componente no será tenido en cuenta. Como variables inde-

pendientes se incluyen las transferencias desde el gobierno provincial y se mantienen las transferencias realizadas desde el gobierno nacional a los gobiernos municipales. Estos esquemas incluirán desde transferencias discrecionales a fondos de planes específicos como el FONAVI, el Fondo de Reparación Histórica o el Fondo del Bicentenario.

En coincidencia con lo planteado, se espera que a mayores transferencias per cápita, menor sea el nivel de democracia municipal. Dado que los ingresos de los municipios de la provincia de Salta dependen casi en su totalidad de los ingresos provenientes de transferencias de niveles superiores de gobierno, la expectativa teórica presupone un menor nivel de democracia en municipios con mayores niveles de transferencias per cápita⁴. Por ello, la primera hipótesis es:

H1: A mayores niveles de transferencias fiscales per cápita, menor el nivel de democracia esperado en los municipios⁵.

En discusión con el marco teórico seleccionado, se testea en la segunda hipótesis el poder explicativo de la teoría de la modernización (Álvarez et al., 1996). Dicha teoría asocia el nivel del desarrollo socioeconómico de un país con su tipo de régimen político.

H2: A mayor desarrollo socioeconómico, mayor nivel de democracia esperado.

Existe la posibilidad de que exista una interacción entre el rentismo y el desarrollo económico, donde se espera que el impacto del rentismo sea mayor en lugares de bajo desarrollo económico.

H3: A menor desarrollo socioeconómico, mayor impacto de la variable rentista (a mayor nivel de transferencias per cápita, menor nivel de democracia esperado en los municipios).

⁴ Si bien los municipios pueden cobrar tasas, estas poseen ciertas limitaciones que los hacen estrictamente dependientes de estas transferencias recientemente mencionadas.

⁵ El rentismo fiscal deriva de la teoría rentista (Ross, 2001). Sería ideal incluir una hipótesis que testee la incidencia de las regalías hidrocarburíferas y mineras en la democracia, pero el destino de estos fondos no se encuentra desagregado en los presupuestos provinciales analizados (años 1998 a 2019). Si bien el monto total de estos fondos es publicado año a año en el presupuesto y la repartición de fondos se realiza de acuerdo con lo establecido en las leyes provinciales 6294 y 6438, la producción se obtiene a partir de las declaraciones juradas de las empresas extractoras, dato que no es de acceso público e imposibilita conocer cuánto dinero ingresa a cada municipio por regalías de hidrocarburos y producción minera.

Inspirada en la teoría de la interacción estratégica de Gibson (2012), la cuarta hipótesis analizará si la coexistencia de regímenes subnacionales autoritarios en contextos de un régimen nacional democrático obedece a las relaciones de los intendentes con niveles superiores del poder ejecutivo.

H4: A mayor cercanía partidaria del gobernador con los intendentes, menos nivel de democracia esperado en los municipios.

3. Metodología

Operacionalización de la variable dependiente

Para la medición efectiva de democracia municipal, se utilizaron dos índices que miden democracia: el índice de Democracia Subnacional de Gervasoni (2010a) y el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996).

El universo de análisis son los 60 municipios de la provincia de Salta entre 1991 y 2019. Dado que la medición se concentra en resultados electorales, la unidad de análisis son los municipios por períodos de gestión del cargo de intendente (4 años) teniendo en cuenta la elección de medio término de cada período correspondiente⁶. Por lo tanto, este análisis cuenta con 400⁷ casos y 7 períodos a analizar: 1991-1994; 1994-1999; 1999-2003; 2003-2007; 2007-2011; 2011-2015; 2015-2019. El período 1987-1991 no es considerado dado que el autor no pudo tener acceso a esos datos; el período 2019-2023 tampoco será incluido dado que al momento de redacción de este artículo no han finalizado los mandatos de cada intendencia, de modo de permitir evaluar los mismos.

Los resultados de Índices de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010b) y el Índice Dicotómico de Álvarez et al. (1996) pueden ser comparados por los siguientes motivos: ambos índices operacionalizan la misma definición de democracia⁸, permitiendo así la comparación de resultados de ambos. A continuación, se detalla la metodología de los dos índices seleccionados con sus respectivas modificaciones para el ámbito municipal, finalizando con una comparación entre ambos.

⁶ Sólo fueron tenidos en cuenta los mandatos cumplidos de cada intendente. En caso de intervención, renuncia, destitución, fallecimiento u otro motivo que impida la concreción del mandado, el mismo fue considerado como *missing value*.

⁷ Si bien el número debería ser 354, existen municipios que se crean en el intervalo analizado, municipios intervenidos, fallecimientos y renunciaciones de intendentes, etcétera.

⁸ Si bien trabajan con la misma definición de democracia, el estudio de Álvarez et al. (1996) se concentra exclusivamente en la dimensión democrática mientras que el estudio de Gervasoni (2010b) captura las dos dimensiones (democrática y liberal).

Índice de Álvarez et al (1996)

El Índice Dicotómico de Álvarez et al. (1996) fue creado con el propósito de distinguir a regímenes políticos nacionales entre democracias y no democracias. Cuenta con cuatro reglas, donde el incumplimiento de alguna de estas hace que se clasifique al régimen como “no democrático”. La primera regla establece que el poder ejecutivo debe ser electo, sin importar si es electo directa o indirectamente; la segunda que la Legislatura debe ser electa; la tercera que tiene que haber más de un partido político en la Legislatura.

Estas tres reglas quedan sin efecto en nuestro análisis, dado que el contexto institucional es definido como democrático a nivel nacional. Tanto la Constitución Nacional como la Constitución Provincial establecen una estructura democrática para todo el país, y prevén a las intervenciones como “mecanismo correctivo”⁹ (Gervasoni, 2011: 122). Por lo tanto, el foco de nuestro análisis se centrará en el cumplimiento de la regla 4, la cual se centra en la alternancia política.

La regla 4 establece que los partidos de gobierno deben en algún momento perder las elecciones. Se aplica sólo a los regímenes que pasaron las primeras tres reglas y en los que en el pasado inmediato los ejecutivos ocuparon el cargo en virtud de elecciones por más de dos períodos o se desempeñaron inicialmente sin ser elegidos. Gervasoni (2011: 151) encuentra una ambigüedad en esta regla, dado que permite dos interpretaciones posibles. Esta doble interpretación es tenida en cuenta en nuestro posterior análisis de la muestra seleccionada:

Regla 4A: Si el partido en el cargo pierde una elección, entonces todos los términos pasados y futuros están codificados como democráticos.

Regla 4B: Los regímenes en los que los titulares han desempeñado el cargo en virtud de elecciones durante más de dos períodos y hasta el día de hoy no han perdido una elección no se consideran democráticos.

⁹ Las intervenciones como mecanismo correctivo no permiten la existencia de regímenes subnacionales abiertamente autoritarios en países de un contexto nacional democrático, pero posibilitan la existencia de “regímenes híbridos” (Gervasoni 2010b). Estos regímenes híbridos llevan a cabo prácticas autoritarias como la alteración de reglas electorales para la formación de “supermayorías”, el uso de las burocracias locales como herramienta para campañas políticas y el uso de la pauta publicitaria como disciplinador de medios de comunicación. Cabe aclarar que la supervivencia de estos regímenes está condicionada por la habilidad de sus líderes de mantener el conflicto “dentro de sus límites” (Gibson, 2005).

Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010b)

El Índice de Democracia Subnacional (en adelante IDS) es creado por Gervasoni para operacionalizar la variable dependiente “Nivel de Democracia” de los estados subnacionales. A diferencia del Índice anterior, Gervasoni sostiene que la democracia como variable “debe ser entendida bajo un continuo o al menos una variable ordinal, y no dicotómica” (2011: 166). La medición de los niveles democráticos de los estados subnacionales busca capturar dos componentes, por un lado, la competencia (Dahl, 1971; Álvarez et al., 1996) y por el otro, los límites al poder de gobierno (Held, 1987). La operacionalización del IDS es realizada por Gervasoni (2010b) de la siguiente manera: dos indicadores de competencia electoral (Competencia Ejecutiva y Competencia Legislativa) y tres indicadores de concentración del poder en el gobernante (Control de Sucesión, Control Legislativo y Límites a la Reelección).

Esta investigación utiliza el IDS, pero le realiza sus respectivas modificaciones¹⁰ para adaptarlo a la escala municipal. El IDS se construye a partir del análisis de componentes principales de los siguientes indicadores¹¹:

“Competencia Ejecutiva”: mide las posibilidades reales que tiene la oposición de vencer en elecciones ejecutivas al partido del intendente. Será utilizado de la misma forma que en la del análisis de su creador. La codificación es: 1-proporción del voto válido obtenido por el intendente electo. Mientras más cercano a 0 sea el indicador “Competencia Ejecutiva”, menor el nivel de dicha competencia. El indicador es medido al inicio de cada mandato.

“Competencia Legislativa”: mide las posibilidades reales que tiene la oposición de vencer al partido o coalición del intendente en las elecciones para el Concejo Deliberante. La codificación es: 1-proporción de las bancas obtenidas por el partido o coalición del intendente en las elecciones para el Concejo Deliberante. Mientras más cercano a 0 sea el indicador “Competencia Legislativa”, menor el nivel de dicha competencia. La medición se realiza a partir de los resultados de la elección de medio término del mandato correspondiente.

¹⁰ A diferencia del trabajo de Gervasoni (2010b), donde todos los indicadores son medidos con la elección que marca el final del mandato de 4 años, este trabajo utiliza los datos de la elección que marca el inicio del mandato y los de la elección de medio término correspondiente.

¹¹ El trabajo de Gervasoni (2010b) realiza un análisis factorial. Al momento de construir el índice se utilizaron ambos métodos (análisis factorial y PCA), arrojando una correlación del 99%. Tales resultados indican que, en sentido estadístico, ambos métodos no suponen cambios significativos en los resultados. Luego de realizado el PCA, se escaló la variable en valores de 0 a 100.

“Control de Sucesión”: mide el grado en el que el oficialismo logra retener la intendencia en una elección. Se codifica como bajo (=0) si la intendencia 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 intendente es reelecto o es electo un familiar o aliado político cercano. El indicador es medido al final de cada mandato.

“Control Legislativo”: es la proporción de bancas obtenidas por el partido o coalición del intendente en las elecciones en las que éste es electo. Si bien esta cifra depende del “arrastre de votos” que genera el intendente hacia sus listas de concejales, también depende de las reglas.

El análisis de componentes principales arroja dos componentes significativos, con una diferencia muy grande con respecto al resto (los eigenvalores hallados son 2,13, 0,93, 0,55 y 0,28). Se utilizan los dos factores más grandes, que acumulan el 79% de la varianza acumulada¹².

Operacionalización de las variables independientes

Este trabajo cuenta con cuatro hipótesis y tres variables independientes. Las variables independientes son: transferencias per cápita, desarrollo socioeconómico y relación con gobierno provincial.

La variable independiente proveniente de la teoría rentista es transferencias provinciales y nacionales per cápita. La estructura fiscal de los municipios de la provincia de Salta es altamente dependiente de transferencias; los ingresos provenientes de transferencias de niveles superiores de gobierno son la principal fuente de recursos con la que cuentan los municipios. Si bien los municipios pueden cobrar tasas, estas poseen ciertas limitaciones que hacen a los municipios estrictamente dependientes de estas transferencias recientemente mencionadas.

Dado que no se pudo acceder a presupuestos anteriores, el análisis de esta variable independiente y de las restantes comprende el período que inicia en 1995 y los posteriores¹³. Durante los períodos analizados se consideran todas las transferencias recibidas por los municipios, tanto federales como provinciales. Dado que no todas las transferencias se encuentran pu-

¹² El coeficiente de correlación entre el IDS y sus indicadores del IDS es el siguiente: 0,90 con Competencia Ejecutiva; 0,74 con Competencia Ejecutiva; -0,86 con Control Legislativo; y -0,09 con Control de Sucesión. Los signos positivos en los componentes de Competencia significan que a mayor nivel de competencia, mayor el nivel democrático. Los signos negativos en los indicadores de Control significan que, a mayor control, menor el nivel de democracia.

¹³ Para el período 1995-1999 se utilizan solamente los presupuestos de los años 1998 y 1999.

blicadas de manera desagregada, solamente se consideraron para este estudio aquellas transferencias que aparezcan en presupuestos provinciales y que especifiquen el municipio de destino y el monto correspondiente. Para la operacionalización de estas transferencias per cápita se deflacionaron los montos en base al año 1998, se promediaron los cuatro años de cada mandato¹⁴, y luego se dividieron todos los montos sobre cien¹⁵. Los datos de población se obtuvieron de los censos 1991, 2001 y 2010, y se realizaron interpolaciones lineales para los años faltantes.

Al no contar con indicadores de producto bruto regional o similares, y ante la ausencia de datos desagregados por municipio -publicados regularmente del Ministerio de Economía provincial-, se optó por utilizar un solo indicador para la variable desarrollo económico. El indicador es el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) por municipio, una cifra que representa una alternativa a la identificación de datos de pobreza que sólo contempla ingresos económicos. Se utilizan datos del INDEC de los censos de 1991, 2001 y 2010, realizando interpolaciones lineales para completar datos faltantes.

Para el testeo de la hipótesis 3, se utiliza una variable interactiva que se crea a partir de la multiplicación de las variables NBI y transferencias.

Para la variable de cercanía con el gobernador, se utiliza una variable dicotómica para determinar si el intendente pertenece al partido del gobernador o si no pertenece (0 si es opositor, 1 si es oficialista). Para evitar una relación de multicolinealidad no se analiza la cercanía de los intendentes con el presidente, dado que durante el periodo analizado los gobernadores pertenecen al mismo partido del presidente.

4. Resultados

Índice de Álvarez et al (1996)

Con base en la aplicación de este índice en sus dos interpretaciones, los resultados arrojan que 23 de los 60 municipios analizados son gobernados

¹⁴ Para la deflación de los montos de transferencias se utilizaron dos índices de precio al consumidor. Desde 1998 a 2007 se utilizan los datos del IPC del INDEC. Debido a que el INDEC es intervenido y sus cifras dejan de ser confiables, desde 2008 a 2015 se realiza un promedio entre el índice Cavallo (2012), el IPC-INDEC y el IPC-Congreso para obtener una tasa de inflación más certera.

¹⁵ El monto de transferencias por período en cada municipio se divide sobre mil para que, al observar el coeficiente de correlación, un aumento de 1 unidad representa un aumento de \$1000 y no uno de \$1.

por partidos que no han perdido elecciones en todo el período de estudio. Por ende, el 38% de los municipios de la provincia de Salta son clasificados como “no democráticos”. Entre estos municipios “no democráticos” se observa una clara predominancia del Partido Justicialista (en adelante PJ), ya que 19 de los 23 casos “no democráticos” pertenecen a intendencias justicialistas. De los casos restantes, tres intendencias son gobernadas por el Partido Renovador de Salta¹⁶ (en adelante PRS), dos por el Movimiento Popular Unido (en adelante MPU) y dos por el Partido de la Victoria (en adelante PV). Dentro de estos municipios, existen 4 casos en los que gobierna la misma persona durante todo el período observado: Cachi, General Ballivián, La Merced y Urundel. El caso de General Ballivián resulta el más destacado, porque previo al arribo de Samuel Gerardo Córdoba a la intendencia en 1991, su padre Samuel Córdoba ocupó el cargo por 30 años.

En los restantes 33 municipios todos los partidos que gobernaron han sido derrotados en elecciones. Sin embargo, de esas 33 municipalidades existen 3 en las que, al año 2019, gobierna el mismo partido o el mismo intendente por más de 2 períodos consecutivos. Estos 3 casos pueden ser comparados bajo las dos interpretaciones posibles de la regla 4, teniendo así 2 resultados diferentes (Tabla 1). Para la regla 4a estos municipios son considerados como “democráticos”, mientras que para la regla 4b no lo son.

Si se toma en consideración la interpretación 4b, los 3 municipios mencionados anteriormente, sumados a aquellos en los que el partido en el gobierno no presenta alternancia, representan el 43% de la muestra. En otras palabras, el 43% de los municipios observados bajo el Índice de Álvarez et al. (1996) hacia el año 2019 son considerados “no-democráticos” (Regla 4b).

Resta dar cuenta de lo que sucede con aquellos municipios que presentan alternancia y que al año 2019 no poseen un partido que esté consolidado en el poder por más de 2 períodos. Estos municipios son 34, y son caracterizados como “democráticos” por las dos interpretaciones de la regla 4, representando así el 57% de la muestra. Es posible que 4 municipios catalogados como “democráticos” bajo ambas interpretaciones de la regla 4 en la tabla 1 sean así por haber sido intervenidos al menos en una oportunidad, tal como es el caso de El Bordo, General Mosconi, Salta Capital y Salvador Mazza.

¹⁶ El Partido Renovador de Salta es un partido provincial de corte conservador fundado en 1982 por el ex gobernador de la provincia durante la última dictadura militar, el capitán de navío Roberto Ulloa. En 1991 el PRS obtiene la gobernación de la provincia de Salta y de 2007 a 2019 integró una coalición electoral y de gobierno con el frente encabezado por el gobernador Juan Manuel Urtubey.

TABLA 1
Resumen de resultados del Índice de Álvarez et al. (1996)

	N	%	Municipios
Democráticos bajo ambas interpretaciones de la regla 4	34	57	Aguaray, Angastaco, Animaná, Apolinario Saravia, Cachi, Cafayate, Campo Santo, Cerrillos, Chicoana, Colonia Santa Rosa, Coronel Moldes, El Bordo, El Galpón, El Jardín, Gral. Guemes, Gral. Mosconi, Yrigoyen, Iruya, Isla de Cañas, J. V. Gonzáles, La Candelaria, La Poma, La Viña, Los Toldos, Nazareno, Payogasta, Salvador Mazza, Rosario de Lerma, Rosario de la Frontera, Salta, San Lorenzo, Vaqueros y Aguas Blancas.
No democráticos sólo bajo regla 4b	3	5	Rio Piedras, Oran, Santa Victoria Oeste.
No democráticos bajo ambas interpretaciones de la regla 4	23	38	Campo Quijano, El Carril, El Potrero, Embarcación, General Ballivián, General Pizarro, Guachipas, La Caldera, La Merced, Las Lajitas, Molinos, Pichanal, Rivadavia Banda Sur, Rivadavia Banda Norte, San Antonio de los Cobres, Metán, Santa Victoria Este, Seclantas, Tartagal, Tolar Grande, Urundel.

Fuente: Elaboración propia a partir del uso del Índice de Álvarez et al. (1996).

Para finalizar con este apartado, se compararon los resultados de ambas interpretaciones. Se halló una correlación alta del 60,65% de los resultados arrojados entre ambos índices para todos los períodos estudiados. Al analizar la correlación entre los valores del último mandato (2011-2015), esta aumenta al 90%, habiendo así diferencias de resultados sólo en 3 municipios de los 60 observados¹⁷. La diferencia de 5 puntos porcentuales entre ambos resultados permite observar cierta regularidad en la consolidación de poder de los municipios en la provincia de Salta, aún después de que haya existido la alternancia de partidos.

Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010b)

La tabla 2 (ver anexo) presenta los resultados obtenidos del IDS por municipio, el número de observaciones por municipio (mandato electoral

¹⁷ El coeficiente de correlación del 60,65% indica una coincidencia de resultados para todos los mandatos electorales analizados (desde 1991-1995 hasta 2015-2019), mientras que el coeficiente de correlación del 90% indica una coincidencia en los resultados analizados solo para el último período de la investigación (2015-2019).

finalizado) y las medias de cada indicador. Los municipios están ordenados del menos democrático al más democrático, es decir de menor a mayor valor en el IDS. Entre los municipios menos democráticos están Tolar Grande, Nazareno, General Pizarro, Los Toldos, Seclantás y General Ballivián. Los municipios más democráticos son General Güemes, General Mosconi, Tartagal, Rosario de la Frontera y Cerrillos.

Con respecto a los cuatro municipios más democráticos de este estudio haré tres comentarios. Por una cuestión lógica (se busca observar el control de sucesión de los intendentes en sus municipalidades) esta investigación sólo toma en cuenta los mandatos cumplidos por los jefes municipales, por lo que si un municipio es intervenido o se produce una acefalía los datos son eliminados de la base¹⁸. Al ser eliminados, si un intendente inicia su mandato y el intendente anterior es del mismo partido, pero no pudo finalizar su mandato, en vez de otorgarle un control de sucesión medio o alto (dependiendo del caso) se le otorga un control de sucesión bajo. Al tener constantemente una “renovación forzada” de los intendentes en algunos municipios como Tartagal y General Mosconi, es esperable que el valor del componente “control de sucesión” sea bajo por el motivo previamente mencionado y que eso incida en un resultado más positivo (municipio más democrático).

Cinco de los diez municipios más democráticos del estudio no cuentan con todas las observaciones porque sus intendentes fallecieron en el cargo, fueron destituidos por el Concejo Deliberante, renunciaron o la provincia dictó la intervención. Tales son los casos de General Mosconi, General Güemes, Salta, Salvador Mazza y Tartagal. En General Mosconi hubo una intervención en 1997 por malversación de fondos del intendente Isidro Ruarte y una destitución a su sucesor Miguel Ángel García en 2001; en General Güemes, Rubén Cabaña presentó su renuncia en el año 2001; en Salta, Juan Carlos Villamayor fue acusado de corrupción, el municipio fue intervenido en 1996 y en mayo de 2001 Enrique Tanoni renunció a la intendencia; en Salvador Mazza hay una intervención en 2013 luego de que se descubrió *in fraganti* a Carlos Villalba en un prostíbulo y una destitución por violencia de género a su sucesor Rubén Méndez al año siguiente; y, en Tartagal hay dos casos de renuncia: la de José María Tarrés en 1994 y la de Mario Oscar “Tito” Angel en 2001, y también un caso de fallecimiento (Alberto Abraham en 1998). Por último, es posible que estos sucesos hayan permitido elecciones competitivas, como lo es la victoria del PRS en Tartagal en

¹⁸ Uno de los componentes del IDS es el control de sucesión, el mismo sólo puede ser codificado si el intendente completa su mandato.

2003 (luego de 2 intervenciones a intendentes del PJ). Por otro lado, es probable que las aspiraciones de “carrerismo político” de intendentes como Miguel Isa, Gustavo Sáenz y Sergio Napoleón Leavy a la gobernación produzcan una renovación forzada que implique más posibilidades de renovación que si ellos compiten como *incumbents*. Tales patrones de comportamiento coinciden con uno de los “camino” señalados por Lodola (2017).

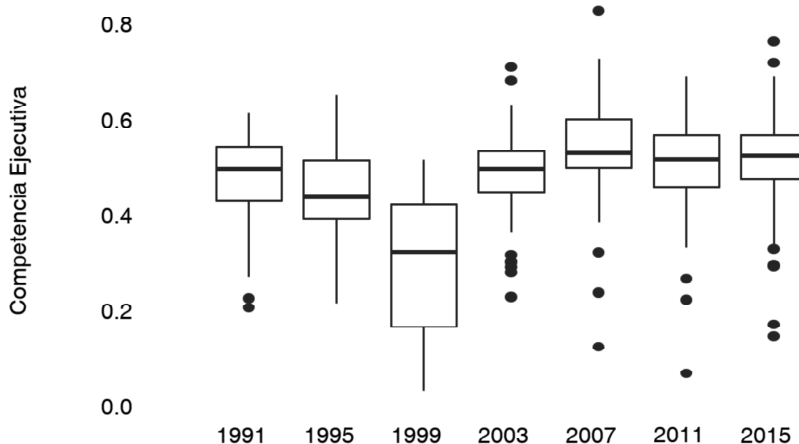
TABLA 3
Media del IDS por mandato electoral

Mandato electoral	Media del IDS	Desvío Estándar	N
1991-1995	56.6	14.3	57
1995-1999	51.4	15.9	55
1999-2003	34.7	21	53
2003-2007	59.5	13.4	58
2007-2011	62.8	15	59
2011-2015	63.3	16.6	57
2015-2019	62.5	14.6	59

Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral Salta (1987, 2017 y 2019).

La tabla 3 analiza al IDS por mandato electoral, permitiendo así comprender la evolución temporal de la democracia en los municipios de la provincia de Salta. Se observa que el período “más democrático” es 2011-2015, con una media del IDS de todos los municipios de este período valuada en 63,3 y una desviación estándar de 16,6. El período que puede ser considerado como el “menos democrático” es el de 1999-2003 con una media de 34,7, pero también este mandato electoral es el que mayor variación entre los casos presenta, ya que cuenta con una desviación estándar de 21. A pesar de ello, 24 de los 53 casos observados para el período 1999-2003 están ubicados entre los 50 “menos democráticos” del análisis. Entre 1991 y 1999 la democracia en términos generales disminuyó en la provincia, pero se observa una recuperación a partir de 2003 con un leve retroceso en el período 2015-2019.

GRÁFICO 1
Competencia Ejecutiva por mandato electoral



Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral Salta (2019).

Con respecto a la Competencia Ejecutiva (componente más relevante del IDS), la media para todo el estudio es de 0,45, número que refleja que los intendentes son electos en promedio con un 55% de los votos válidos. La media del componente control de sucesión (1,4) nos permite intuir que los porcentajes obtenidos por los intendentes electos reflejan un “campo de juego inclinado” a favor de los oficialismos (Levitsky y Way, 2010). Este campo de juego desigual produce resultados electorales abultados para el oficialismo.

El Gráfico 1 analiza la distribución del componente competencia ejecutiva por período electoral, donde se observa que los períodos de menor y mayor democracia coinciden con los períodos de menor y mayor competencia ejecutiva, respectivamente. Por ejemplo, durante el período 1999-2003 (el menos democrático del estudio) la mediana de competencia ejecutiva para los municipios salteños es de 0,3; en otras palabras, la mitad de los intendentes salteños fueron electos en 1999 con el 70% o mayor proporción de los votos. Durante ese período sólo un intendente no ganó con más del 50% de los votos. En línea con lo sostenido por Gervasoni (2011b) y Álvarez et al. (1996), es altamente improbable de que en regímenes donde los gobernantes triunfan con más del 60 o el 70% de los votos sean democráticos, dado que las democracias requieren de «una oposición que tenga alguna chance de llegar al gobierno como consecuencia de elecciones» (Álvarez et

al., 1996). Estas chances parecen no existir en municipios como General Ballivián, General Pizarro, Urundel y Tolar Grande, en donde usualmente sus intendentes triunfan con porcentajes superiores al 60%. Durante el período más democrático (2011-2015) los intendentes fueron electos en promedio con el 48% de los votos (mediana en valores similares), cifra que se acerca más a un campo de juego “nivelado”.

El análisis de la correlación de los componentes del IDS permite afirmar varias cosas. En primer lugar, se reafirma algo mencionado en este capítulo: el componente control de sucesión tiene una correlación muy baja con el IDS y con el resto de sus componentes. En segundo lugar, la correlación entre el nivel de democracia y la competencia ejecutiva es casi perfecta (0,90); tal como era esperado, es alta la correlación entre la competencia ejecutiva y el control legislativo (-0,7); y es alta también la correlación entre competencia ejecutiva y competencia legislativa (0,56). Esto último resulta interesante pensarlo con relación al campo de juego desnivelado, ya que estos resultados reafirman el poder que los oficialismos poseen en elecciones de medio término. En tercer lugar, la correlación entre el nivel de democracia y la competencia legislativa es alta (0,7), lo que señala el rol central de los Concejos Deliberantes para la democracia, ya que son los concejales la primera herramienta para controlar el poder de los intendentes; existe una correlación alta (-0,7) entre la competencia legislativa y el control legislativo, lo que indica que a mayor control legislativo menor es el nivel de competencia legislativa esperado. Por último, existe una fuerte correlación entre el nivel de democracia esperado y el componente control legislativo (-0,87), dado que, a mayor control oficialista del Concejo Deliberante, menor el nivel de democracia.

TABLA 4
Correlación entre los componentes del IDS

	IDS	Competencia Ejecutiva	Competencia Legislativa.	Control Legislativo	Control de Sucesión
IDS	1				
Comp. Ejecutiva	0.90	1			
Comp. Legislativa	0.74	0.56	1		
Control Legislativo	-0.87	-0.70	-0.45	1	
Control de Sucesión	-0.09	-0.16	-0.21	0.146	1

Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (1987, 2017 y 2019).

Comparación entre el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996) y el IDS

Existen diferencias entre los resultados de los índices dado que el IDS, si bien contempla la rotación de partidos en el gobierno, no se concentra exclusivamente en ella mientras que el índice dicotómico sí. Estas discrepancias se ven reflejadas al analizar los coeficientes de correlación entre el IDS y el índice dicotómico en sus dos interpretaciones. La correlación entre el IDS y la regla 4a es del 12,52% mientras que entre el IDS y la regla 4b es del 20,05%. Estas discordancias son notorias en los siguientes ejemplos: el municipio de Nazareno, que se ubica como el segundo municipio menos democrático según el IDS, es democrático según el índice dicotómico (en adelante IDA); Campo Santo, catorceavo municipio menos democrático de la provincia de Salta según el IDS, es clasificado como democrático según el IDA; la municipalidad de Tartagal, tercer municipio más democrático según el IDS, es clasificado como no democrático. Estos ejemplos ilustran que la diferencia entre estos índices también es en grados: no es lo mismo distinguir a municipios entre democráticos y no democráticos que realizar un índice que los ordene de menor a mayor. Este último ejercicio (ordenar los municipios en base a su nivel de democracia) permite la comparación entre municipios que bajo un índice dicotómico podrían estar en el mismo grupo a pesar de presentar notorias diferencias. También, dado que los municipios se insertan en un contexto nacional democrático, sería erróneo clasificar a municipios con partidos dominantes como dictaduras. Tal es el caso de Coronel Moldes, donde el Partido Justicialista gobierna durante todo el período, pero existe una rotación en el sillón municipal (gobiernan 4 intendentes diferentes, pero todos del PJ). A pesar de esta rotación interna, es clasificado de la misma forma que Urundel o General Ballivián, donde no sólo gobierna el mismo partido, sino que lo hace la misma persona

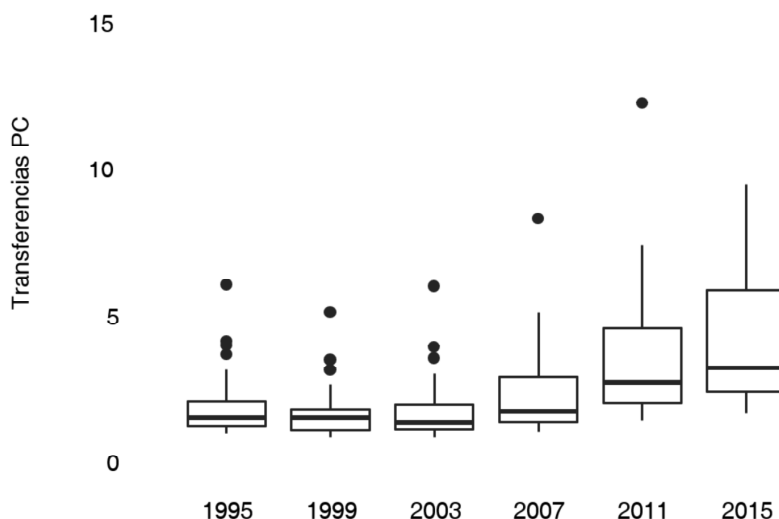
Medición de las variables independientes

El Gráfico 2 muestra la distribución de transferencias per cápita (en miles de pesos año base 1997) para los mandatos analizados. Se observa una tendencia al aumento de las transferencias, y también un aumento en la varianza de estas transferencias. El aumento de las transferencias a partir del período 2003-2007 se debe a dos motivos: en primer lugar, hay un mayor nivel de transferencias producto de la progresiva descentralización que

realiza la provincia, y en segundo lugar, a partir del año 2006 los presupuestos adquieren mayor transparencia (empiezan a publicar con mayor detalle el destino de los fondos anuales, tanto de origen provincial como nacional). El crecimiento en la transparencia presupuestaria provincial puede observarse en los resultados presentados en la evolución del índice de transparencia presupuestaria provincial que elabora CIPPEC desde 2013 (Carciofi, Carreras Mayer y Sorrentino, 2020).

GRÁFICO 2

Transferencias per cápita por mandato electoral



Fuente: elaboración propia en base a presupuestos anuales de la provincia de Salta (1997 hasta 2019).

En la Tabla 5 (ver anexo) se presentan las estadísticas descriptivas de las variables de nuestro modelo estadístico. En la parte siguiente se presentan los diferentes análisis de regresión y sus resultados.

La tabla 5 permite apreciar que la mayoría de los intendentes durante el período estudiado están alineados al partido del gobernador (74% de la muestra). El único período en donde gobierna un presidente de un partido diferente al del gobernador de la provincia, el presidente no completa su mandato (Fernando de la Rúa, 1999-2001).

***Explicando las variaciones democráticas
en los municipios salteños***

La Tabla 6 presenta los resultados de los análisis de regresión realizados. Se utilizaron cuatro modelos estadísticos para testear las hipótesis que explican las variaciones de los niveles de democracia a nivel subnacional. La estructura de los datos utilizados es de panel, ya que el estudio recoge observaciones de los mandatos electorales de los municipios a lo largo del tiempo. Los datos fueron procesados en el *software RStudio*, utilizando el lenguaje R en su versión 4.02, utilizando el método de análisis conocido como modelo de efectos fijos a través del paquete *plm*¹⁹. La Tabla 6 exhibe los seis modelos, sus coeficientes, sus respectivos errores estándar y su significancia estadística.

TABLA 6

Los determinantes de la democracia municipal 1995-2019 (Efectos fijos)

-	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Intercepto	94.23 (5.15)***	86.35 (4.78)***	95.89 (20.57)***
Transferencias PC	-1.42 (0.72)*	-3.37 (1.0)***	-3.82 (0.97)***
NBI PC	-90.06 (10.92)***	-110.74 (13.02)***	-114.43 (12.60)***
Cercanía Gob	-10.09 (2.45)***		-11.07 (2.41)***
Transferencias * NBI		17.67 (5.79)**	20.57 (5.63)**
R ²	0.28	0.26	0.31
Adj. R ²	0.12	0.09	0.16
Num. obs.	343	343	343

Fuente: elaboración propia.

¹⁹ Para descartar un modelo de efectos aleatorios se realizó un test de Hausman que reportó un p valor de 0,0011, que permite rechazar la hipótesis nula (efectos aleatorios). Por tal motivo resulta más apropiado utilizar un modelo de efectos fijos.

El modelo 1 busca interpretar si existe una relación entre el nivel de democracia municipal, las transferencias per cápita, el nivel de desarrollo y la cercanía del intendente con el gobernador. Los resultados apoyan fuertemente las hipótesis de desarrollo económico y de cercanía con el gobernador, y en menor medida a la de transferencias.

El modelo 2 está exclusivamente inspirado en la hipótesis 3 de este estudio, que busca testear la interacción entre el rentismo y el desarrollo económico. Los resultados arrojados son significativos para todas las variables del modelo. El resultado del coeficiente de regresión de la interacción entre las variables NBI y transferencias es contraintuitivo, ya que se esperaba un coeficiente negativo y se obtiene uno positivo (será explicado en el apartado siguiente).

El modelo 3 incluye a todas las variables y a la interacción entre NBI y transferencias, hallando resultados estadísticamente significativos para todas las variables incluidas en el modelo, pero con intervalos de confianza diferentes. Este modelo es el de mayor poder predictivo, obteniendo un R2 Ajustado del 16%.

El coeficiente de la variable cercanía con el gobernador en el Modelo 3 predice que estar alineado con el gobernador disminuye en promedio 11 puntos en el IDS, *ceteris paribus*.

Las variables de transferencias, NBI y su interacción no pueden ser analizadas de forma aislada dada la interacción existente. Por tal motivo, en la Tabla 7 se presentan escenarios en base a valores predichos del modelo 3, a fin de poder interpretar los resultados del modelo.

Bajo niveles de alto desarrollo económico (NBI en valores mínimos), un aumento de las transferencias supone una reducción en el valor esperado de democracia, *ceteris paribus*. A niveles medianos de desarrollo no supone efecto alguno, ya que, como se observa en la Tabla 7, ante un aumento de las transferencias el valor predicho varía aproximadamente tres puntos, cuando en contextos de alto desarrollo puede variar doce veces más. En contextos de altas necesidades básicas insatisfechas, el aumento de las transferencias supone, manteniendo todo lo demás constante, un aumento del valor esperado en la democracia. Estos efectos aumentan en promedio en aproximadamente 11 puntos del IDS cuando el intendente es opositor al gobernador, manteniendo todas las demás variables constantes. Tales resultados indican evidencia a favor de nuestra hipótesis sobre la interacción estratégica.

El modelo 3 nos permite concluir que, independientemente del nivel de transferencia, una reducción de la población con necesidades básicas insatisfechas supone un aumento en promedio del nivel de democracia esperado. Tal información nos permite confirmar la hipótesis 2, de que a mayor desarrollo socioeconómico mayor democracia.

TABLA 7
Valores predichos del Modelo 3

TTPERCAP	Cercanía con gobernador (=1)			No cercanía (=0)		
	NBI min (0,004)	NBI medio (0,27)	NBI max (0,71)	NBI min (0,004)	NBI medio (0,27)	NBI max (0,71)
0.5	82.49	54.79	8.97	93.56	65.86	20.04
0.8	81.37	55.31	12.20	92.44	66.38	23.27
1.1	80.25	55.83	15.44	91.32	66.90	26.51
1.4	79.13	56.35	18.67	90.20	67.42	29.74
1.7	78.01	56.87	21.91	89.08	67.94	32.98
2	76.89	57.39	25.14	87.96	68.46	36.21
2.3	75.77	57.91	28.38	86.84	68.98	39.45
2.6	74.64	58.43	31.61	85.71	69.50	42.68
2.9	73.52	58.95	34.85	84.59	70.02	45.92
3.2	72.40	59.47	38.09	83.47	70.54	49.16
3.5	71.28	59.99	41.32	82.35	71.06	52.39
3.8	70.16	60.51	44.56	81.23	71.58	55.63
4.1	69.04	61.03	47.79	80.11	72.10	58.86
4.4	67.92	61.55	51.03	78.99	72.62	62.10
4.7	66.79	62.07	54.26	77.86	73.14	65.33

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las transferencias, podemos señalar que un aumento de las mismas no necesariamente supone una reducción de los niveles de democracia esperados en los municipios. Esta afirmación es sostenible bajo niveles de desarrollo socioeconómico alto, ya que a niveles medios de desarrollo no supone efecto alguno y a niveles de bajo desarrollo incluso contribuye al crecimiento de la democracia. Por lo tanto, podemos confirmar parcialmente nuestra hipótesis 1, de que a mayores transferencias per cápita, menor el nivel de democracia esperado. Tales resultados no van en línea con lo propuesto en la hipótesis 3, que supone que, a menor desarrollo socioeconómico, mayor impacto de la variable rentista. Sin embargo, los hallazgos resultan contraintuitivos y permiten arrojar evidencia sobre cómo impactan las transferencias en diferentes escenarios.

5. Conclusiones

En primer lugar, en este estudio se utilizaron dos índices para medir la variable dependiente, luego de su posterior adaptación para la medición efectiva de la democracia municipal. Se utilizaron los índices de Democracia Subnacional de Gervasoni (2010a) y el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996). Si bien existieron algunas diferencias entre los resultados de los índices, dado que el IDA se concentra exclusivamente en la rotación partidaria, los resultados fueron similares. Las principales diferencias radicaron en aquellos casos en los que gobierna el mismo partido para todo un período (predominio electoral), pero que son democráticos para el IDS por poseer rotaciones en la persona que ejerce el poder, que disminuyen el control de sucesión (hacen que se codifique como “medio” en vez de “alto”) y aumentan la competencia electoral. Por ello, este apartado concluyó que la situación ideal al medir democracia subnacional en contextos nacionales democráticos es utilizar índices que capturen a la democracia en grados, dado que el contexto nacional no permite la creación de regímenes dictatoriales sino “híbridos” en el peor de los casos.

Con respecto a las hipótesis, una es rechazada, una es parcialmente aceptada y dos son confirmadas. La hipótesis 1 es parcialmente confirmada: se comprueba que mayores transferencias per cápita inciden negativamente en los niveles democráticos esperados bajo niveles de desarrollo socioeconómico alto. Tal como sugiere el mecanismo causal presentado en el marco teórico, la democracia es perjudicada por “el efecto del gasto” (Ross, 2001). Este efecto sostiene la idea de que la alta dependencia de la renta de los municipios explica niveles bajos de democracia. Esta dependencia de la renta permite dos cosas: por un lado, un gran gasto público que otorga a los gobernantes la posibilidad de asignar “zanahorias y garrotes financieros” (McMann, 2006), y por el otro, reduce los incentivos ciudadanos a realizar *accountability*.

La hipótesis 2 es confirmada: el nivel de desarrollo socioeconómico como variable explicativa del nivel de democracia municipal posee una significancia estadística muy alta en todos los modelos utilizados. Un bajo desarrollo socioeconómico (NBI cercano a 1), *ceteris paribus*, impacta negativamente en la democracia.

La hipótesis 3, que es una interacción de las variables independientes de las hipótesis 1 y 3, es rechazada. Un coeficiente del modelo positivo indica que el efecto negativo de las transferencias sobre el nivel de democracia subnacional se torna positivo a medida que disminuye el desarrollo económico (aumenta el NBI). Por ejemplo, en el modelo 3 el impacto de las transferencias per cápita deja de ser negativo cuando el municipio supera aproxima-

damente el 25% de la población con NBI. Lo esperado era que, a medida que aumente el porcentaje de población con NBI en un municipio, el impacto negativo de las transferencias per cápita en el nivel democrático aumente, pero sucede lo contrario: a mayor población con NBI, las transferencias impactan positivamente en la democracia municipal. Estos resultados arrojarán potencial evidencia del impacto democratizador que podrían tener las transferencias en contextos socioeconómicos sumamente adversos.

La hipótesis 4, inspirada en la teoría de la interacción estratégica es confirmada al igual que en los estudios previos de Gervasoni (2010b) y Sznek (2015). Los resultados indican que mientras el intendente sea del mismo partido que el gobernador, el nivel de democracia disminuye, *ceteris paribus*. Este resultado es interpretable de dos formas (*ceteris paribus*): Uno, aquel municipio que posea un intendente opositor al gobierno provincial posee más probabilidades de ser un régimen democrático; y dos, aquel municipio que posea un intendente afín al gobierno provincial posee más probabilidades de ser un régimen no democrático.

Por lo tanto, es posible afirmar que las transferencias, el nivel de desarrollo socioeconómico y la cercanía partidaria con el gobernador están asociadas al régimen político local.

Este trabajo deja abierta una agenda de investigación sobre democracias municipales. En primer lugar, el estudio podría replicarse para otras provincias argentinas casi sin modificaciones, salvo en aquellos casos donde existe el límite a la reelección (Buenos Aires) y donde existe la posibilidad de desdoblarse las elecciones municipales (Córdoba). Estimar el impacto de tales variables a futuro permitiría ampliar el conocimiento sobre el tema. En segundo lugar, se podrían realizar estudios que comparen provincias con diferentes valores en el Índice de Democracia Subnacional a nivel provincial y con variaciones en variables institucionales de relevancia.

6. Referencias bibliográficas

- Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. y Przeworski, A. (1996). Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development*, Summer 1996, 31 (2), 3-26.
- Azcarrunz Medinaceli, J. y Salas Piludo, M. P. (2017). "La calidad de la democracia subnacional en Bolivia: aportes para el debate latinoamericano. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.
- Behrend, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *POSTDATA*, 17, 11-34.

- Benton, A. L. (2016). Configuring authority over electoral manipulation in electoral authoritarian regimes: evidence from Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 24(3), 521-543.
- Borges, A. (2007). Rethinking state politics: the withering of state dominant machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review* 1(2), 108-136.
- Borjas García, H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(62), 75-92.
- Cariciofi, R., P., Carreras Mayer, P. y Sorrentino, A. (2020). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2019. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°217*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ceja Martinez, J. (2004). “Ciudadanos ordinarios y partidos políticos en Jalisco: rediscutiendo la democratización municipal”. Manuscrito no publicado. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237760894_Ciudadanos_ordinarios_y_partidos_politicos_en_Jalisco_Rediscutiendo_la_democratizacion_municipal.
- Constitución de la Provincia de Salta [Constitución] (2003). Artículo 170 (sección tercera).
- Coppedge, M. y Reinicke, W. H. (1990). Measuring poliarchy. *Studies in Comparative International Development* 25(1), 51-72.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Duncan, G. (2009). “El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano”. En Camacho, A., Wills, M. E., Rivera, M. M., Duncan, G., Vargas, R. y Steiner, C. (Comps), *A la sombra de la guerra: ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*, Pp. 165-212. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Durazo, J. (2010). Neo-patrimonialism and subnational authoritarianism in Mexico: the Case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin America* 2(2), 85-112.
- Fox, J. (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*, 5(2), 105-116.
- Gervasoni, C. (2010a). Measuring variance in subnational regimes: results from an expert-based operationalization of democracy in the Argentine provinces. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 13-52.
- Gervasoni, C. (2010b). Arentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*. 62(2), 302-340.
- Gervasoni, C. (2011). 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, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary control: subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. (2010). The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.

- Goldberg, E., Wibbels, E. y Mvukiyeh E. (2008). Lessons from strange cases: democracy, development, and the resource curse in the U.S. states. *Comparative Political Studies*, 41(4/5), 477-514.
- Held, D. (1987). *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Heller, P. (2000). Degrees of democracy: some comparative lessons from India. *World Politics*, 52(4), 484-519.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Levitsky S. y Way L. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2), 51-65.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). Why democracy needs a level playing field. *Journal of Democracy* 21(1), 57-68.
- Ley Provincial No 1349. Boletín Oficial de la Provincia de Salta, Salta, Argentina, 11 de febrero de 1933.
- Ley Provincial N° 18525. Boletín Oficial de la Provincia de Salta, Salta, Argentina, 11 de febrero de 1993.
- Lodola, G. (2017). Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina. *Colombia Internacional*, (91): 85-116.
- McMann, K. M. (2006). *Economic autonomy and democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.
- Montero; A. P. (2010) No country for leftists? Clientelist continuity and the 2006 vote in the Brazilian northeast. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 113-153.
- Pino, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y América Latina. *Colombia Internacional*, 91, 215-242.
- Ross, M. (2001). Does oil hinder democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Sidel, J. T. (2014). Economic foundations of subnational authoritarianism: insights and evidence from qualitative and quantitative research. *Democratization*, 21(1), 161-184.
- Sznek Álvarez, G. (2015). Los rasgos autoritarios del Conurbano Bonaerense: una explicación rentista de las variaciones democráticas a nivel municipal (tesis de grado). Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vanhanen, T. (2000). A new dataset for measuring democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*, 37(2), 251-265.
- Zarazaga, R. (2010). “Entre el puntero y la nada”. 24 de febrero de 2010. *Diario La Nación* (versión online). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/entre-el-puntero-y-la-nada-nid1236494>

Fuentes de datos

- Ámbito Financiero (2017). “Índice de inflación del congreso”. Banco de datos.
- Cavallo, A. (2012). “Online and official price indexes: Measuring Argentina’s inflation”. *Journal of Monetary Economics* (2012). Disponible en <https://www.hbs.edu/ris/>

Publication%20Files/Cavallo%20Alberto%20J13_e35df8a4-e135-4610-b44b-875e481e2852.pdf.

- Galeano, F. (2018). Democracia municipal en la provincia de Salta (1987-2015). [Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina]. Recuperado de: <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/11093>.
- INDEC (1991) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Estructura de la población. Cuadro P1. Provincia de Salta. Población total por sexo, índice de masculinidad y densidad de población según división política administrativa.
- INDEC (2001a) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Municipios de la provincia de Salta. Población en hogares por presencia de servicio en el segmento, según municipios. Año 2001.
- INDEC (2001b) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Necesidades básicas insatisfechas. Cuadro 2.13 Provincia según departamento. Hogares y población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2001
- INDEC (2010a) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Estructura de la población. Cuadro 2.1.2.1. Población, superficie, densidad e índice de masculinidad. Provincia de Salta según departamento y municipio. Año 2010.
- INDEC (2010b) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Necesidades básicas insatisfechas. Cuadro 2.13 Provincia según departamento. Hogares y población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2010.
- INDEC (2010c) Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la provincia de Salta (1997-2015). Presupuesto general de la administración provincial, administración central y organismos descentralizados. Transferencia a municipios. Salta, Argentina.
- Tribunal electoral de la provincia de Salta (1987). Autoridades proclamadas. Salta, Argentina.
- Tribunal electoral de la provincia de Salta (2017). Autoridades proclamadas. Salta, Argentina.
- Tribunal electoral de la provincia de Salta (2019). Escrutinio definitivo 2019. Salta, Argentina.

Procesamiento de datos

- Croissant, Y., G. Millo y K. Tappe (2020). *Plm: Linear Models for Panel Data*. Disponible en: <https://CRAN.R-project.org/package=plm>.
- Leifeld, P. (2020). *Texreg: Conversion of R Regression Output to Latex or Html Tables*. Disponible en <https://CRAN.R-project.org/package=texreg>.
- Wickham, H. et al. (2019). Welcome to the tidyverse. *Journal of Open Source Software*, 4(43), 1686.
- R Core Team (2019). *R: A language and environment for statistical computing*. Viena: R Foundation for Statistical Computing. Disponible en <https://www.R-project.org/>

ANEXO

TABLA 2
Índice de Democracia Subnacional y Componentes
(agregados por municipio)

MUNICIPIO	comp_eje	comp_leg	control_cd	control_suc	ids_mean	sd	n
TOLAR GRANDE	0,14	0,11	1,00	2,00	13,68	12,89	3
LOS TOLDOS	0,36	0,19	0,81	1,29	35,82	24,79	7
GENERAL BALLIVIAN	0,29	0,46	0,85	1,33	38,46	13,67	6
AGUAS BLANCAS	0,44	0,33	1,00	2,00	38,53	-	1
SECLANTAS	0,35	0,24	0,76	1,43	39,16	20,46	7
NAZARENO	0,38	0,23	0,79	1,71	40,45	19,20	7
LA POMA	0,37	0,19	0,76	2,00	40,58	9,74	7
GENERAL PIZARRO	0,38	0,29	0,76	1,29	42,16	23,59	7
LA CALDERA	0,37	0,28	0,72	1,14	43,31	24,46	7
MOLINOS	0,36	0,21	0,68	1,71	43,89	17,34	7
PAYOGASTA	0,38	0,33	0,71	1,29	45,80	23,57	7
STA VICTORIA OESTE	0,43	0,23	0,70	1,71	47,07	22,32	7
CAMPO SANTO	0,42	0,29	0,71	1,43	47,14	19,25	7
URUNDEL	0,39	0,33	0,70	1,29	47,31	21,35	7
CORONEL MOLDES	0,42	0,32	0,69	1,43	49,18	19,90	7
ANGASTACO	0,43	0,38	0,74	1,29	49,24	20,59	7
GACHI	0,44	0,31	0,69	1,43	50,34	7,51	7
SAN CARLOS	0,44	0,36	0,67	1,29	52,23	23,96	7
EL POTRERO	0,40	0,36	0,64	2,00	53,07	22,87	7
STA. VICTORIA ESTE	0,43	0,29	0,57	1,14	53,54	26,02	7
RIO PIEDRAS	0,42	0,33	0,62	1,71	53,58	16,88	7
IRUYA	0,42	0,31	0,59	1,57	53,80	10,29	7
EMBARCACION	0,44	0,30	0,62	1,86	54,14	9,89	7
ANIMANA	0,47	0,36	0,62	0,57	54,53	21,56	7
R. BANDA SUR	0,41	0,34	0,58	1,57	54,92	16,35	7
JOAQUIN V. GONZALEZ	0,47	0,33	0,62	1,43	55,75	12,12	7
HIPOLITO YRIGOYEN	0,45	0,41	0,61	1,00	56,33	21,43	7
S. A. DE LOS COBRES	0,41	0,38	0,55	1,14	56,46	22,07	7
GUACHIPAS	0,46	0,36	0,60	1,29	56,70	11,74	7
EL JARDIN	0,45	0,45	0,61	0,50	56,73	26,25	6
EL TALA	0,46	0,32	0,58	1,57	56,92	18,99	7
VAQUEROS	0,48	0,42	0,64	1,14	57,55	8,85	7
RIV. BANDA NORTE	0,44	0,43	0,62	1,57	57,67	9,01	7
EL BORDO	0,44	0,36	0,59	2,00	58,04	12,26	7
ISLA DE CAÑAS	0,49	0,38	0,62	1,29	58,41	17,62	7
PICHANAL	0,43	0,46	0,59	1,29	58,61	10,52	7

EL CARRIL	0,49	0,43	0,62	1,29	59,72	8,87	7
COLONIA SANTA ROSA	0,48	0,37	0,56	1,57	60,63	18,51	7
LA MERCED	0,46	0,46	0,59	1,71	61,16	14,93	7
EL QUEBRACHAL	0,46	0,45	0,54	1,00	61,53	14,88	7
LAS LAJITAS	0,47	0,38	0,54	1,71	61,82	7,50	7
ROSARIO DE LERMA	0,47	0,44	0,55	1,43	61,88	7,02	7
APOLINARIO SARAVIA	0,51	0,44	0,60	1,43	62,56	13,88	7
EL GALPON	0,48	0,50	0,60	1,43	62,57	9,31	7
AGUARAY	0,48	0,54	0,60	1,14	62,95	13,00	7
LA VIÑA	0,48	0,51	0,57	1,14	63,58	8,06	7
CHICOANA	0,48	0,44	0,52	1,29	63,77	16,61	7
LA CANDELARIA	0,50	0,47	0,56	1,43	64,65	6,18	7
METAN	0,44	0,48	0,48	1,43	64,99	19,85	7
CAMPO QUIJANO	0,47	0,54	0,56	1,57	65,45	6,98	7
ORAN	0,49	0,54	0,57	1,57	66,18	19,74	7
SALVADOR MAZZA	0,51	0,47	0,52	1,14	66,25	9,22	7
SAN LORENZO	0,52	0,49	0,52	0,86	66,69	14,97	7
CERRILLOS	0,54	0,59	0,64	1,40	67,07	8,84	5
CAFAYATE	0,52	0,46	0,52	1,71	68,01	14,40	7
SALTA	0,56	0,44	0,50	1,43	70,25	18,96	7
ROS. DE LA FRONTERA	0,56	0,49	0,48	1,29	71,78	8,14	7
TARTAGAL	0,63	0,59	0,59	1,00	73,71	11,76	4
GENERAL MOSCONI	0,60	0,60	0,54	1,20	74,70	5,43	5
GENERAL GUEMES	0,58	0,53	0,44	1,17	76,39	14,00	6
Total	0,45	0,39	0,63	1,40	55,82	15,43	400

Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (1987, 2017 y 2019).

TABLA 5
Variables del modelo y sus estadísticas descriptivas

Variable	Media	Desviación estándar	Min	Máx	N
VD: IDS	56.1	18.9	0	100	343
VI: Transferencias Per Cápita (en cientos de pesos)	2.62	5.05	0.48	61.2	343
VI: NBI	0.29	0.14	0.004	0.71	343
VI: Cercanía con el gobernador	0.82	0.39	0	1	343

Fuente: elaboración propia.