Universidad Abierta Interamericana

UAI

División territorial e ingeniería electoral en el Conurbano Bonaerense: un análisis multidimensional de los casos Ezeiza y Morón (1994-1995)

Profesor: Hugo Sallis

Alumno: Mariano Pedro Barceló

Asignatura: Taller de Trabajo Final

Carrera: Lic. Ciencia Política

2025

División territorial e ingeniería electoral en el Conurbano Bonaerense: un análisis multidimensional de los casos Ezeiza y Morón (1994-1995)

RESUMEN

El presente artículo analiza el proceso de fragmentación municipal ocurrido en la Provincia de Buenos Aires durante la década de 1990, focalizándose en la creación del partido de Ezeiza y la disolución del antiguo partido de Morón. Contrario a los argumentos oficiales de modernización administrativa, esta investigación sostiene que dichas divisiones operaron como mecanismos de ingeniería política territorial (gerrymandering institucional). A través de un análisis que articula la geografía electoral con la sociología política, se identifican dos estrategias diferenciadas: la concentración (packing) en Ezeiza y la fragmentación (cracking) en Morón. Los resultados demuestran que la reconfiguración de límites institucionalizó redes clientelares de resolución de problemas (Auyero, 2001), consolidó zonas de segregación urbana (Svampa, 2001) y perfeccionó los mecanismos de hegemonía partidaria en el Conurbano.

Palabras Clave: Gerrymandering; Conurbano Bonaerense; Clientelismo; Segregación Urbana; Ezeiza; Morón; Reforma del Estado.

Abstract

This article analyzes the process of municipal fragmentation in the Province of Buenos Aires during the 1990s, focusing on the creation of the Ezeiza district and the dissolution of the old Morón district. Contrary to official arguments regarding administrative modernization, this research posits that these divisions functioned as mechanisms of territorial electoral engineering (institutional gerrymandering). Through an analysis linking electoral geography with political sociology, two distinct strategies are identified: concentration (packing) in Ezeiza and fragmentation (cracking) in Morón. Results show that boundary reconfiguration institutionalized problem-solving clientelist networks

(Auyero), consolidated urban segregation zones (Svampa), and perfected partisan hegemony mechanisms in the Greater Buenos Aires area.

Keywords: Gerrymandering; Greater Buenos Aires; Clientelism; Urban Segregation; Ezeiza; Morón; State Reform.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

La reorganización territorial del Estado constituye una de las dimensiones menos visibles, pero más decisivas, de los procesos de reforma institucional. En el caso argentino, la década de 1990 estuvo marcada por una profunda transformación del entramado estatal, impulsada por la convergencia entre la crisis fiscal, la hegemonía del paradigma neoliberal y la reconfiguración del sistema político. En este contexto, la Provincia de Buenos Aires ocupó un lugar estratégico, no solo por su peso demográfico y económico, sino por su centralidad en la reproducción del poder político nacional.

La creación de nuevos municipios en el Conurbano Bonaerense, formalizada principalmente a través de las leyes provinciales sancionadas entre 1994 y 1995, ha sido presentada en el discurso oficial como una política de descentralización orientada a mejorar la eficiencia administrativa, acercar el Estado a los ciudadanos y optimizar la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esta narrativa modernizadora resulta insuficiente para explicar la selectividad territorial del proceso, la ausencia de criterios técnicos homogéneos y los efectos políticos diferenciales observados en los nuevos distritos.

Este trabajo parte de la premisa de que el territorio no es un mero soporte neutro de la acción estatal, sino un recurso político activamente producido y disputado. Como señala Suárez (1997), la reconfiguración territorial constituye una dimensión fundamental de la reorganización del poder político, particularmente en contextos de transformación institucional. Desde esta perspectiva, la división territorial del Conurbano Bonaerense debe ser analizada como una forma de ingeniería política institucional, orientada a reducir la incertidumbre electoral, reorganizar las relaciones de poder local y garantizar la gobernabilidad en un escenario de transformación socioeconómica acelerada.

El foco en los casos de Ezeiza y Morón responde a su carácter paradigmático. Ambos procesos de fragmentación se inscriben en la misma coyuntura política, pero desplegaron estrategias territoriales opuestas: mientras la creación de Ezeiza operó como un mecanismo de concentración electoral (packing)

que consolidó un bastión oficialista, la disolución del antiguo partido de Morón funcionó como una estrategia de fragmentación (cracking) destinada a aislar territorialmente la disidencia política.

El objetivo general de esta investigación es demostrar que la fragmentación municipal en el Conurbano Bonaerense no fue un efecto colateral de la reforma del Estado, sino una herramienta deliberada de construcción de hegemonía territorial. Para ello, se combinan aportes de la sociología política, la geografía electoral y la teoría del Estado, articulando el análisis institucional con evidencia empírica electoral y socioespacial.

En términos metodológicos, el trabajo adopta un diseño comparado de estudios de caso, permitiendo identificar regularidades y divergencias en el uso político del territorio. Esta estrategia no solo contribuye a una mejor comprensión del fenómeno bonaerense, sino que dialoga con debates más amplios sobre democracia subnacional, clientelismo y manipulación institucional en contextos federales.

2. CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA REFORMA TERRITORIAL

2.1. El Conurbano Bonaerense como problema histórico de gobernabilidad

Desde mediados del siglo XX, el Conurbano Bonaerense ha sido conceptualizado como un espacio problemático para la gobernabilidad estatal.

Su crecimiento demográfico acelerado, producto de sucesivas oleadas migratorias internas y externas, dio lugar a una urbanización extensiva, socialmente heterogénea y débilmente planificada. Este proceso generó una estructura territorial marcada por fuertes desigualdades socioeconómicas, coexistiendo enclaves de clase media y alta con vastas zonas de precariedad urbana.

La literatura sobre el área metropolitana de Buenos Aires ha señalado recurrentemente que esta fragmentación social se tradujo en una fragmentación institucional. Municipios de gran tamaño poblacional y territorial concentraron demandas sociales crecientes sin contar con capacidades fiscales ni administrativas acordes. En este escenario, el gobierno local se transformó en un espacio clave de

intermediación política, donde la provisión selectiva de bienes y servicios operó como mecanismo de construcción de lealtades.

2.2. La crisis del Estado desarrollista y la reforma neoliberal

La década de 1990 encontró a la Argentina en un proceso avanzado de reestructuración estatal. Las reformas impulsadas por el gobierno nacional, orientadas a la privatización de empresas públicas, la descentralización de servicios sociales y la flexibilización del mercado laboral, alteraron profundamente las bases materiales del Estado. En este marco, las provincias y los municipios asumieron nuevas responsabilidades sin la correspondiente transferencia de recursos, profundizando las asimetrías territoriales.

En la Provincia de Buenos Aires, estas transformaciones se articularon con la necesidad política de contener los efectos sociales del ajuste en el principal conglomerado urbano del país. La descentralización, lejos de implicar una pérdida de control político, se convirtió en una estrategia para redefinir las escalas de intervención estatal y reforzar liderazgos locales capaces de gestionar el conflicto social.

2.3. El duhaldismo y la territorialización del poder

La llegada de Eduardo Duhalde a la gobernación bonaerense en 1991 marcó el inicio de una etapa caracterizada por la centralidad del territorio en la estrategia política del peronismo provincial. Frente al debilitamiento del sindicalismo como eje organizador del partido, el control territorial se consolidó como el principal recurso de acumulación política. Los intendentes, convertidos en actores clave, operaron como intermediarios entre el Estado provincial y las demandas locales.

En este contexto, la creación de nuevos municipios respondió a una lógica de racionalización política del territorio. Al reducir la escala de gobierno local, se facilitó el control de las redes clientelares,

se fortaleció la figura del intendente como autoridad central y se limitaron las posibilidades de emergencia de oposiciones competitivas en distritos políticamente homogéneos.

2.4. Marco normativo y debates legislativos de la fragmentación (1994-1995)

Las leyes provinciales que dieron origen a los nuevos municipios fueron sancionadas en un clima de escaso debate público y con una notable ausencia de estudios técnicos integrales. Si bien en los debates legislativos se invocaron argumentos vinculados a la eficiencia administrativa y la proximidad con el ciudadano, los criterios utilizados para definir los límites territoriales resultaron altamente discrecionales.

La selectividad del proceso (que afectó principalmente a distritos del Conurbano y no a municipios del interior provincial con problemas similares) sugiere la primacía de consideraciones políticas por sobre criterios de planificación. Este marco normativo, lejos de ser neutral, habilitó una profunda reconfiguración del mapa político bonaerense (Suárez, 1997), cuyas consecuencias se proyectaron durante las décadas siguientes.

3. ESTADO DEL ARTE Y DISCUSIONES ACADÉMICAS

El estudio de la fragmentación municipal y de la reorganización territorial del poder ha ocupado un lugar relevante, aunque no siempre central, en la literatura argentina sobre política subnacional y Estado. Sobre este trasfondo histórico e institucional, diversos trabajos académicos han analizado la división territorial del Conurbano Bonaerense desde perspectivas administrativas, políticas y socioespaciales, aportando claves fundamentales para comprender sus alcances y limitaciones. Este capítulo revisa dichas contribuciones con el objetivo de situar el presente trabajo en el campo de debate existente e identificar los aportes específicos que realiza.

3.1. Fragmentación municipal y descentralización en la Argentina

Una primera línea de investigación se ha concentrado en el análisis de la fragmentación municipal como parte de los procesos de descentralización estatal. Suárez (1997) fue uno de los primeros en advertir

que la reconfiguración territorial del poder político excedía las justificaciones administrativas y respondía a una lógica de reorganización de las bases materiales del control político subnacional. Desde esta perspectiva, autores como Cravacuore e Ilari (2000) han examinado la creación de nuevos municipios en la Provincia de Buenos Aires en relación con los discursos de modernización administrativa, proximidad con el ciudadano y mejora de la gestión pública. Estos trabajos muestran que, si bien la descentralización fue presentada como una herramienta de fortalecimiento institucional, en la práctica estuvo marcada por una notable heterogeneidad en los criterios de creación municipal y por la ausencia de evaluaciones técnicas sistemáticas.

Cao (2012) y otros estudios sobre administración pública subnacional subrayan que la proliferación de municipios no se tradujo necesariamente en una mayor capacidad estatal. Por el contrario, muchos gobiernos locales nacieron con debilidades estructurales en materia fiscal, administrativa y de planificación, lo que reforzó su dependencia de transferencias provinciales. Esta literatura resulta clave para comprender que la fragmentación municipal no puede ser evaluada únicamente en términos normativos, sino como un proceso profundamente condicionado por relaciones de poder intergubernamentales.

3.2. Gobernanza territorial y desigualdad socioespacial

Un segundo conjunto de trabajos aborda la fragmentación territorial desde la problemática de la gobernanza metropolitana y la desigualdad socioespacial. Pírez (2009) ha señalado que el área metropolitana de Buenos Aires se caracteriza por una débil coordinación interjurisdiccional y por una marcada segmentación territorial, en la cual los municipios operan como unidades relativamente autónomas pero desiguales. Desde esta óptica, la creación de nuevos municipios tiende a profundizar la fragmentación institucional de la metrópolis, dificultando la implementación de políticas integrales.

Svampa (2001), por su parte, analiza los procesos de reestructuración urbana y segregación social asociados al modelo neoliberal, destacando el papel del Estado en la producción de fronteras

socioespaciales. Si bien estos trabajos no se centran específicamente en la división municipal, aportan un marco fundamental para entender cómo las decisiones institucionales contribuyen a cristalizar desigualdades territoriales y a producir formas diferenciadas de ciudadanía.

3.3. Clientelismo, poder local e intermediación política

Otra línea central de la literatura se ha enfocado en el análisis del poder local y de las redes de intermediación política. Auyero (2001) conceptualiza el clientelismo como una red de resolución de problemas que estructura el vínculo entre los sectores populares y el Estado, particularmente en contextos de precariedad institucional. En esta clave, el municipio aparece como un actor central en la administración de recursos y demandas sociales.

Levitsky (2003), al analizar la transformación del peronismo en el período neoliberal, muestra cómo el debilitamiento de los anclajes sindicales fue acompañado por una creciente territorialización del partido. Este desplazamiento hacia el nivel local refuerza la importancia de los gobiernos municipales como espacios de acumulación política, sugiriendo que las reformas territoriales pueden tener efectos significativos sobre la organización partidaria y la competencia electoral.

3.4. Ingeniería institucional, territorio y vacancias analíticas

Finalmente, Calvo y Escolar (2005) introducen el concepto de manipulación institucional para dar cuenta de cómo reglas aparentemente neutrales pueden ser utilizadas estratégicamente para alterar los resultados de la competencia política. Si bien su análisis se centra en el sistema electoral, sus aportes permiten extender la discusión al plano territorial, considerando la creación y división de municipios como una forma específica de ingeniería institucional.

En conjunto, la literatura revisada aporta herramientas fundamentales para comprender la fragmentación municipal en sus dimensiones administrativa, territorial y política. Trabajos como el de Suárez (1997) sobre la reconfiguración territorial del poder político han señalado tempranamente la

dimensión estratégica de estas transformaciones espaciales, aunque sin desarrollar sistemáticamente sus mecanismos específicos de operación. Sin embargo, persiste una vacancia analítica en el análisis sistemático de la división municipal como estrategia deliberada de ingeniería territorial orientada a reducir la incertidumbre electoral y reorganizar el conflicto político a escala local.

4. MARCO TEÓRICO

4.1. El Estado, la descentralización y la ilusión de la modernización

La reforma territorial de los años noventa debe inscribirse en un proceso más amplio de reconfiguración del Estado argentino. Siguiendo a Oszlak (1999), la descentralización promovida durante este período no implicó una expansión de capacidades estatales, sino una redistribución asimétrica de responsabilidades. Municipios con escasa autonomía fiscal y limitada capacidad administrativa asumieron funciones crecientes en áreas sensibles como salud, asistencia social y servicios urbanos.

Este desplazamiento de funciones operó como una estrategia de gestión política del ajuste. La descentralización permitió al Estado nacional y provincial preservar legitimidad transfiriendo los costos del conflicto social a escalas territoriales más pequeñas. En este sentido, la creación de nuevos municipios no fortaleció la estatidad local, sino que fragmentó la responsabilidad política, generando estructuras estatales formalmente autónomas, pero materialmente dependientes.

O'Donnell (1993) aporta una clave central para comprender este fenómeno al introducir el concepto de "zonas marrones": territorios donde la legalidad estatal es débil, intermitente o selectiva. La fragmentación municipal contribuyó a la proliferación de estas zonas al multiplicar unidades estatales sin capacidad efectiva de regulación, en las cuales el ejercicio del poder se apoya más en relaciones personalizadas que en reglas impersonales.

4.2. Democracia delegativa y poder local

La debilidad institucional de los nuevos municipios favoreció la consolidación de liderazgos de tipo delegativo. En la democracia delegativa, según O'Donnell, la autoridad política se legitima más por el origen electoral que por el ejercicio controlado del poder. En el plano local, esta lógica se tradujo en intendencias con amplios márgenes de discrecionalidad, escasos controles horizontales y una fuerte personalización del vínculo entre gobernantes y gobernados.

La reducción de la escala territorial amplificó este fenómeno. Municipios más pequeños facilitaron el conocimiento directo del electorado, el control de la oposición y la administración selectiva de recursos. Así, la fragmentación territorial no solo reordenó el mapa institucional, sino que produjo condiciones estructurales favorables para la reproducción de formas delegativas de gobierno local.

4.3. Clientelismo, redes territoriales y resolución de problemas

El segundo eje teórico remite a la sociología política del clientelismo. Levitsky (2003) describe la transformación del peronismo en el contexto neoliberal como el pasaje de un partido de base sindical a una organización apoyada en redes territoriales. En este nuevo esquema, el acceso a recursos estatales y su distribución selectiva se convirtió en el principal mecanismo de construcción de lealtades políticas.

Auyero (2001) profundiza este análisis al conceptualizar al clientelismo como una "red de resolución de problemas". En contextos de precariedad institucional, el Estado aparece ante los sectores populares no como un proveedor universal de derechos, sino como una instancia fragmentada a la que se accede mediante intermediarios. El municipio, en tanto escala estatal más próxima, se transforma en el nodo central de esta red.

La creación de nuevos municipios fortaleció este tipo de intermediación. Al concentrar la gestión de demandas sociales en un territorio reducido, el intendente adquirió la capacidad de monopolizar la mediación entre el Estado y la población. De este modo, la fragmentación territorial reforzó la eficacia política del clientelismo, al tiempo que limitó la emergencia de formas alternativas de representación.

4.4. Territorio, segregación urbana y poder

La dimensión territorial del clientelismo se articula con los procesos de segregación urbana analizados por Svampa (2001) y Pírez (2009). Ambos autores coinciden en señalar que la fragmentación socioespacial del Conurbano no es un efecto colateral del desarrollo urbano, sino el resultado de decisiones políticas que producen y reproducen desigualdades.

La división municipal contribuyó a cristalizar estas fracturas al institucionalizar fronteras políticas que separan territorios socialmente diferenciados. Municipios con alta concentración de pobreza y dependencia estatal quedaron aislados de áreas con mayor autonomía económica, profundizando la segmentación de la ciudadanía y la desigualdad en el acceso a bienes públicos.

4.5. Ingeniería electoral y gerrymandering institucional

El tercer eje teórico se vincula con la noción de ingeniería electoral y la reconfiguración territorial del poder político. Suárez (1997) ha señalado que las transformaciones en los límites jurisdiccionales operan como dispositivos de reorganización de las bases territoriales del poder estatal, particularmente en contextos de crisis de legitimidad. El concepto de gerrymandering, originado en la experiencia estadounidense, refiere específicamente a la manipulación deliberada de los límites territoriales con el objetivo de alterar resultados electorales.

Calvo y Escolar (2005) adaptan este concepto al contexto argentino, señalando que la manipulación institucional no se limita al trazado de distritos electorales, sino que puede operar a través de reformas administrativas aparentemente neutrales. En sistemas federales, la creación o división de municipios constituye una forma de gerrymandering institucional, en tanto redefine las arenas de competencia política.

A diferencia del gerrymandering clásico, que actúa sobre distritos legislativos, el caso bonaerense muestra una modalidad más profunda: la creación de nuevas unidades estatales con autonomía política.

Esta operación no solo afecta la representación electoral, sino que transforma las condiciones estructurales de la competencia, al alterar la escala del poder, la distribución de recursos y la organización de las redes políticas.

La comparación entre el concepto de gerrymandering y los aportes de la literatura argentina permite comprender que la fragmentación municipal funcionó como una tecnología política integral. No se trató únicamente de ganar elecciones, sino de producir territorios gobernables, políticamente previsibles y socialmente segmentados.

5. METODOLOGÍA

El presente trabajo adopta un enfoque metodológico cualitativo-comparado, orientado a reconstruir los mecanismos políticos subyacentes al proceso de fragmentación municipal en el Conurbano Bonaerense durante la década de 1990. La elección de esta estrategia responde a la naturaleza del problema de investigación, que no se limita a medir resultados electorales, sino que busca comprender cómo el rediseño territorial operó como una tecnología política de producción de gobernabilidad.

La metodología combina análisis institucional, lectura sociohistórica del territorio y explotación de datos electorales agregados, articulando distintas fuentes y niveles de análisis.

5.1. Diseño de investigación y selección de casos

El diseño se estructura a partir de un estudio comparado de dos casos: la creación del partido de Ezeiza y la disolución del antiguo partido de Morón. Ambos procesos ocurrieron en el mismo contexto temporal (1994-1995), bajo un marco normativo común y dentro de una misma estrategia provincial de reforma territorial. Esta homogeneidad contextual permite controlar variables estructurales y focalizar el análisis en las diferencias estratégicas del uso político del territorio.

La selección de casos responde a un criterio de contrastación teórica. Mientras que Ezeiza constituye un ejemplo de fragmentación orientada a la consolidación electoral (packing), Morón

representa una fragmentación defensiva destinada a aislar territorialmente la disidencia (cracking). Esta oposición analítica permite observar cómo una misma herramienta institucional puede producir efectos políticos divergentes según su diseño y aplicación.

5.2. Unidades de análisis y escalas territoriales

Las unidades de análisis principales son los municipios involucrados antes y después de la fragmentación. En el caso de Ezeiza, se analiza el antiguo partido de Esteban Echeverría y su posterior división. En el caso de Morón, se examina el comportamiento político del distrito unificado y de los tres municipios resultantes: Morón, Hurlingham e Ituzaingó.

El análisis opera en múltiples escalas. A nivel macro, se considera el contexto provincial y nacional de la reforma del Estado. A nivel meso, se examinan las dinámicas político-institucionales municipales. Finalmente, a nivel micro, se utilizan datos electorales por circuitos para identificar patrones de concentración y fragmentación del voto.

5.3. Fuentes de datos

El trabajo se apoya en fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen:

Resultados electorales oficiales provistos por la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Series históricas de resultados por municipio y por circuito electoral.

Legislación provincial vinculada a la creación de municipios y debates parlamentarios asociados.

Las fuentes secundarias comprenden:

Estudios académicos sobre fragmentación municipal, clientelismo y política territorial.

Informes técnicos y bases de datos electorales sistematizadas por organismos especializados.

Cartografía electoral y urbana utilizada para la reconstrucción espacial de los casos.

La triangulación de estas fuentes permite fortalecer la validez del análisis y reducir sesgos derivados del uso de un único tipo de evidencia.

5.4. Estrategia de análisis

El análisis se desarrolla en tres etapas complementarias. En primer lugar, se realiza una reconstrucción histórica-institucional de cada proceso de fragmentación, identificando actores, discursos legitimadores y contextos políticos. En segundo lugar, se examinan los resultados electorales previos y posteriores a la división territorial, prestando especial atención a las variaciones en el rendimiento del partido gobernante.

En tercer lugar, se lleva a cabo una lectura espacial del voto, apoyada en herramientas de cartografía analítica. Esta etapa permite visualizar la correspondencia entre límites municipales y patrones socioelectorales, identificando estrategias de packing y cracking.

5.5. Limitaciones del estudio

Como todo estudio de caso, esta investigación presenta limitaciones. La principal reside en la imposibilidad de establecer relaciones causales estrictas entre la fragmentación territorial y los resultados electorales, dado el carácter multifactorial del comportamiento político. No obstante, el enfoque comparado y la consistencia empírica de los patrones observados permiten sostener inferencias plausibles sobre la intencionalidad política del rediseño territorial.

Asimismo, la disponibilidad de datos desagregados para el período analizado presenta restricciones, particularmente en lo referido a variables socioeconómicas por circuito. Estas limitaciones son abordadas mediante el uso de indicadores proxy y el apoyo en literatura secundaria especializada.

6. EL CASO EZEIZA: CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL, PACKING ELECTORAL Y SEGREGACIÓN INSTITUCIONAL

La creación del partido de Ezeiza en 1994 constituye uno de los ejemplos más claros de utilización estratégica de la fragmentación municipal como herramienta de ingeniería política territorial. A diferencia de otros procesos de división que respondieron a presiones locales heterogéneas, el caso de Ezeiza revela un diseño territorial coherente, orientado a la consolidación de un espacio políticamente homogéneo y electoralmente previsible.

Este capítulo analiza el proceso desde una perspectiva histórica, socioeconómica y electoral, con el objetivo de demostrar que la escisión operó como una estrategia deliberada de packing, concentrando en un nuevo municipio a los sectores sociales y circuitos electorales más afines al oficialismo provincial.

6.1. Antecedentes históricos y políticos del territorio

Antes de su creación como municipio autónomo, el territorio que hoy conforma Ezeiza integraba el partido de Esteban Echeverría. Este distrito presentaba una configuración socioespacial heterogénea, combinando áreas de clase media consolidada —particularmente en la localidad de Monte Grande— con extensas zonas de urbanización popular, caracterizadas por déficits de infraestructura, alta dependencia de políticas sociales y fuerte presencia de organizaciones territoriales.

Desde el punto de vista político-electoral, esta heterogeneidad se traducía en un comportamiento volátil. El peronismo obtenía buenos resultados en las zonas populares, pero enfrentaba una competencia significativa en los sectores medios, lo que producía márgenes electorales relativamente ajustados. Esta estructura hacía del distrito un territorio políticamente incierto, especialmente en un contexto de reformas económicas que erosionaban las bases tradicionales de legitimidad del oficialismo.

6.2. Perfil socioeconómico y lógica de la escisión

El territorio escindido para la creación de Ezeiza concentraba indicadores sociales sensiblemente más bajos que el promedio del distrito original. Altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, informalidad laboral y déficits habitacionales configuraban un espacio donde la presencia del Estado, mediada por el gobierno local, resultaba central para la reproducción de la vida cotidiana.

Desde la perspectiva teórica desarrollada previamente, estas condiciones favorecen la consolidación de redes clientelares de resolución de problemas. La creación de un municipio autónomo permitió institucionalizar esta dependencia, otorgando al nuevo gobierno local control directo sobre recursos, programas y dispositivos de asistencia, sin la mediación de un centro urbano socialmente más autónomo.

La línea divisoria que dio origen a Ezeiza no respondió a criterios geográficos naturales ni a continuidades urbanas evidentes. Por el contrario, el recorte territorial aisló deliberadamente los sectores populares del distrito, separándolos de las áreas con mayor capital económico y político. Esta decisión reforzó la homogeneidad social del nuevo municipio y redujo la complejidad de la competencia política.

6.3. Análisis electoral: evidencia de packing

El comportamiento electoral posterior a la creación de Ezeiza confirma la hipótesis de la concentración estratégica del voto. Mientras que el antiguo partido de Esteban Echeverría registraba, en el período previo a la división, porcentajes de voto al peronismo cercanos al 48-50%, el nuevo municipio de Ezeiza exhibió en su primera elección local (1995) un respaldo superior al 60%.

Este salto no puede ser explicado únicamente por dinámicas coyunturales o liderazgos personales. La evidencia sugiere que la redefinición de los límites institucionales permitió agrupar circuitos electorales históricamente favorables al oficialismo, excluyendo aquellos donde la oposición tenía mayor capacidad de disputa. En términos de la literatura sobre gerrymandering, el caso se ajusta con precisión a la lógica de packing: maximizar la eficiencia electoral concentrando votantes afines en un distrito seguro.

La evidencia electoral comparada previa y posterior a la fragmentación muestra un claro efecto de concentración del voto oficialista en el nuevo municipio de Ezeiza (véase Anexo A).

La consolidación del liderazgo de Alejandro Granados como intendente refuerza esta lectura. El nuevo municipio se constituyó rápidamente en un bastión político, con reelecciones sucesivas y una débil alternancia, evidenciando la reducción estructural de la incertidumbre electoral.

6.4. Ezeiza como municipio-bastión

La estabilidad política observada en Ezeiza durante las décadas posteriores a su creación no puede desvincularse de su diseño institucional. La homogeneidad social y electoral del distrito facilitó la reproducción de un esquema de poder local fuertemente personalista, con escasos incentivos para la competencia política real.

En este sentido, Ezeiza ejemplifica el funcionamiento de lo que O'Donnell conceptualiza como una zona marrón: un territorio donde la legalidad formal convive con prácticas políticas informales, y donde el acceso a derechos se encuentra mediado por relaciones personalizadas con el poder local. La fragmentación municipal no corrigió estas dinámicas, sino que las profundizó al otorgar autonomía política a un espacio socialmente vulnerable.

6.5. Implicancias para la gobernabilidad y la segregación

Desde una perspectiva de gobernabilidad, la creación de Ezeiza resultó altamente funcional al oficialismo provincial. El nuevo municipio redujo el riesgo electoral, fortaleció una red territorial confiable y contribuyó a la estabilidad política del Conurbano sur.

Sin embargo, esta eficacia política tuvo costos significativos en términos de integración urbana y calidad democrática. La institucionalización de fronteras políticas socialmente homogéneas profundizó la segregación urbana y consolidó formas de ciudadanía diferenciada. Ezeiza se configuró así no solo como

un municipio autónomo, sino como un espacio políticamente encapsulado, donde la competencia electoral quedó subordinada a la lógica de la gobernabilidad territorial.

7. EL CASO MORÓN: FRAGMENTACIÓN DEFENSIVA, CRACKING TERRITORIAL Y GESTIÓN DEL CONFLICTO POLÍTICO

A diferencia del caso de Ezeiza, donde la fragmentación municipal respondió a una lógica de consolidación electoral, la disolución del antiguo partido de Morón operó como una estrategia defensiva orientada a contener la conflictividad política y aislar territorialmente a la disidencia. La división que dio origen a los municipios de Morón, Hurlingham e Ituzaingó constituye un ejemplo paradigmático de cracking territorial, en tanto dispersó y encapsuló electoralmente a los sectores más adversos al oficialismo provincial.

Este capítulo analiza el caso desde una perspectiva histórica, política y electoral, mostrando cómo la fragmentación permitió gestionar el desgaste del peronismo en un distrito central del Conurbano Oeste sin comprometer la estabilidad del aparato territorial periférico.

7.1. El Viejo Morón como distrito estratégico y conflictivo

Antes de su división, el partido de Morón era uno de los distritos más extensos, poblados y políticamente relevantes del Conurbano Bonaerense. Su estructura socioespacial se caracterizaba por una fuerte heterogeneidad interna: el casco urbano central concentraba sectores de clase media y media-alta con altos niveles de politización, mientras que las áreas periféricas presentaban perfiles socioeconómicos más bajos y una mayor dependencia de la intermediación estatal.

Esta configuración convertía a Morón en un territorio electoralmente inestable. Si bien el peronismo había logrado retener la intendencia durante gran parte del período democrático, lo hacía enfrentando una oposición persistente y organizada, particularmente en el centro urbano. La emergencia

de denuncias de corrupción y el deterioro de la imagen pública del intendente Juan Carlos Rousselot profundizaron esta fragilidad política a comienzos de la década de 1990.

7.2. Crisis de legitimidad y necesidad de reconfiguración territorial

El deterioro del liderazgo local del peronismo en Morón coincidió con un contexto nacional de creciente desafección política. En este escenario, el distrito se transformó en un foco potencial de derrota electoral con capacidad de irradiar efectos negativos hacia municipios vecinos.

La fragmentación territorial apareció entonces como una solución política de bajo costo institucional. Al dividir el distrito, el oficialismo provincial pudo aislar el núcleo urbano más hostil, aceptando implícitamente la posibilidad de perder ese territorio, mientras protegía las áreas periféricas donde el control territorial y las redes clientelares se encontraban más consolidadas.

7.3. La división y el diseño institucional de los nuevos municipios

La creación de los municipios de Hurlingham e Ituzaingó implicó una redefinición profunda del mapa político del oeste del Conurbano. El nuevo municipio de Morón quedó reducido al casco urbano central y áreas adyacentes, concentrando a los sectores sociales con mayor autonomía política y menor dependencia de la gestión municipal.

Por el contrario, Hurlingham e Ituzaingó incorporaron extensas zonas residenciales populares, con estructuras sociales más favorables al despliegue de mecanismos clientelares. Esta redistribución territorial no fue neutra: redefinió las arenas de competencia política y alteró estructuralmente las posibilidades de alternancia en cada distrito.

7.4. Evidencia electoral: el funcionamiento del cracking

La evolución de los resultados electorales confirma que la fragmentación operó como una estrategia de aislamiento territorial del conflicto político concentrado en el casco urbano central (véase Anexo B).

Los resultados electorales posteriores a la división confirman la lógica de cracking. En las elecciones de 1995, el peronismo logró retener las tres intendencias gracias al efecto arrastre nacional. Sin embargo, la dinámica política se modificó rápidamente.

El nuevo municipio de Morón se consolidó como un espacio opositor, con la victoria de la Alianza en 1999 y, posteriormente, el ascenso de una fuerza vecinalista liderada por Martín Sabbatella. Este desenlace confirma que el oficialismo provincial había resignado estratégicamente el control del centro urbano.

En contraste, Hurlingham e Ituzaingó mostraron una mayor estabilidad política bajo administraciones peronistas, evidenciando que la fragmentación había protegido los enclaves territoriales donde el aparato partidario conservaba mayor capacidad de movilización y control.

7.5. Cracking, gobernabilidad y producción de fronteras políticas

Desde la perspectiva de la ingeniería electoral (Calvo & Escolar, 2005), el caso Morón ilustra cómo el cracking puede ser utilizado no para maximizar votos, sino para gestionar pérdidas. Al fragmentar el distrito, el peronismo provincial evitó que la crisis de legitimidad del centro urbano comprometiera la gobernabilidad del conjunto del territorio.

Esta estrategia produjo una redefinición duradera de las fronteras políticas. El centro opositor quedó encapsulado en un municipio autónomo, mientras que la periferia se reorganizó en distritos políticamente más previsibles. De este modo, la fragmentación no eliminó el conflicto, pero lo territorializó, reduciendo su capacidad disruptiva.

7.6. Implicancias democráticas y territoriales

Al igual que en el caso de Ezeiza, la fragmentación del partido de Morón tuvo efectos ambivalentes. Desde el punto de vista de la gobernabilidad provincial, permitió estabilizar el mapa político del Conurbano Oeste. Sin embargo, desde una perspectiva democrática, consolidó una ciudadanía territorialmente segmentada, donde la competencia política y el acceso al poder varían significativamente según el municipio de residencia.

La división de Morón muestra que la ingeniería territorial no solo produce bastiones oficialistas, sino también espacios opositores controlados y delimitados. En este sentido, el cracking operó como una tecnología política de contención, compatible con la reproducción de un orden político estable pero socialmente fragmentado.

8. COMPARACIÓN Y DISCUSIÓN: DOS ESTRATEGIAS DE INGENIERÍA TERRITORIAL

La comparación entre los casos de Ezeiza y Morón permite identificar con claridad cómo una misma herramienta institucional —la fragmentación municipal— puede ser utilizada con objetivos políticos diferenciados, aunque complementarios, dentro de una estrategia general de control territorial. Lejos de responder a dinámicas locales aisladas, ambos procesos forman parte de una racionalidad política común orientada a reducir la incertidumbre electoral, estabilizar el poder subnacional y reorganizar el conflicto político en el espacio.

Este capítulo desarrolla una discusión comparada en tres dimensiones: la lógica política de la fragmentación, los efectos sobre la competencia electoral y las implicancias territoriales y democráticas.

8.1. Lógicas diferenciadas: consolidación versus contención

El caso de Ezeiza y el de Morón representan dos modalidades opuestas pero complementarias de ingeniería territorial. En Ezeiza, la fragmentación respondió a una lógica ofensiva de consolidación electoral. A través del packing, se diseñó un municipio social y políticamente homogéneo, reduciendo al mínimo la posibilidad de alternancia y transformando el territorio en un bastión seguro del oficialismo.

En Morón, en cambio, la fragmentación operó como una estrategia defensiva de contención. El cracking permitió aislar territorialmente a la disidencia concentrada en el casco urbano central, aceptando la pérdida de ese espacio a cambio de preservar el control político en los distritos periféricos. En este sentido, mientras Ezeiza fue concebido para ganar de manera sostenida, Morón fue dividido para no perder más de lo estrictamente necesario.

8.2. Impacto sobre la competencia electoral

Ambas estrategias tuvieron efectos convergentes sobre la competencia política, aunque por vías distintas. En Ezeiza, la homogeneización social y electoral del distrito redujo drásticamente la competitividad, consolidando un esquema de hegemonía local con baja rotación del poder. La incertidumbre electoral fue reemplazada por una previsibilidad estructural.

En Morón, la fragmentación no eliminó la competencia, pero la territorializó. El conflicto político quedó encapsulado en un municipio específico, limitando su capacidad de incidir sobre el conjunto del territorio. De este modo, la competencia se volvió espacialmente segmentada: alta en el centro, baja en la periferia.

Desde la perspectiva de Calvo y Escolar (2005), ambos casos ilustran cómo la manipulación institucional puede alterar las reglas efectivas de la competencia sin modificar formalmente el sistema electoral. La redefinición de los límites municipales reconfiguró las arenas de disputa, afectando quién compite, dónde y con qué probabilidades de éxito.

8.3. Territorio, clientelismo y gobernabilidad

La comparación también revela el papel central del territorio en la organización de las redes clientelares. En Ezeiza, la creación de un municipio socialmente homogéneo fortaleció la capacidad del gobierno local para monopolizar la intermediación política, consolidando lo que Auyero (2001) describe como una red de resolución de problemas altamente centralizada.

En Morón, la fragmentación permitió preservar estas redes en los nuevos municipios periféricos, separándolas de un centro urbano menos permeable a la intermediación clientelar. Así, la división territorial funcionó como un mecanismo de protección del aparato político frente a dinámicas sociales adversas.

En ambos casos, la gobernabilidad se construyó no mediante la ampliación de derechos universales, sino a través de la administración diferencial del territorio y de la ciudadanía. La fragmentación facilitó una gestión selectiva del conflicto social, compatible con formas de democracia delegativa en el nivel local.

8.4. Implicancias democráticas y producción de desigualdad territorial

Desde una perspectiva normativa, los resultados de ambos procesos plantean interrogantes relevantes sobre la calidad democrática. La creación de municipios políticamente homogéneos o territorialmente encapsulados tiende a reducir la competencia efectiva, limitar los mecanismos de rendición de cuentas y reforzar liderazgos personalistas.

Asimismo, la institucionalización de fronteras políticas alineadas con fracturas socioeconómicas contribuye a la producción de desigualdad territorial. Como señalan Svampa (2001) y Pírez (2009), la fragmentación no solo refleja desigualdades preexistentes, sino que las cristaliza y reproduce mediante decisiones institucionales.

En este sentido, la ingeniería territorial observada en el Conurbano Bonaerense no debe ser interpretada únicamente como una estrategia electoral, sino como un dispositivo más amplio de ordenamiento social y político del espacio urbano.

8.5. Aportes al debate teórico

La comparación entre Ezeiza y Morón permite extender los aportes de la literatura argentina sobre fragmentación municipal y política territorial. Los casos analizados muestran que el gerrymandering

institucional puede operar tanto para maximizar apoyos como para administrar pérdidas, y que sus efectos trascienden el plano electoral para incidir en la configuración de la ciudadanía y del Estado local.

De este modo, el estudio contribuye a una comprensión más compleja del vínculo entre territorio y poder en contextos federales, reforzando la idea de que las reformas administrativas son, en muchos casos, reformas políticas encubiertas.

9. CONCLUSIONES GENERALES

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite afirmar que el proceso de fragmentación municipal impulsado en la Provincia de Buenos Aires a mediados de la década de 1990 constituyó una transformación profundamente política del territorio, cuyos efectos excedieron ampliamente los objetivos formales de descentralización administrativa y modernización estatal.

A partir del estudio comparado de los casos de Ezeiza y Morón, se demostró que la división territorial operó como una herramienta de ingeniería institucional orientada a reducir la incertidumbre electoral, reorganizar el conflicto político y consolidar formas específicas de gobernabilidad subnacional. Lejos de tratarse de decisiones técnicas neutras, las reformas analizadas respondieron a una racionalidad estratégica coherente, articulada con la reconfiguración del peronismo bonaerense y con las transformaciones del Estado en el contexto neoliberal.

En primer lugar, el trabajo permitió identificar dos modalidades diferenciadas de uso político del territorio. En el caso de Ezeiza, la fragmentación respondió a una lógica ofensiva de consolidación electoral mediante la estrategia de packing, concentrando votantes social y políticamente afines en un municipio homogéneo y electoralmente previsible. En Morón, en cambio, la división operó como una estrategia defensiva de cracking, orientada a aislar territorialmente la disidencia y a gestionar una crisis de legitimidad sin poner en riesgo la estabilidad del aparato político periférico.

En segundo lugar, se evidenció que estas estrategias tuvieron efectos estructurales sobre la competencia política. La redefinición de los límites municipales alteró las arenas efectivas de disputa electoral, reduciendo la alternancia en ciertos territorios y encapsulando el conflicto en otros. De este modo, la fragmentación no modificó formalmente las reglas del sistema democrático, pero sí transformó sustantivamente sus condiciones de funcionamiento.

En tercer lugar, el análisis mostró que la creación de nuevos municipios fortaleció la territorialización del clientelismo político. La reducción de la escala de gobierno local facilitó la consolidación de redes de intermediación basadas en la resolución selectiva de problemas, reforzando liderazgos personalistas y formas de democracia delegativa en contextos caracterizados por debilidades institucionales persistentes. En términos de O'Donnell, la fragmentación contribuyó a la proliferación de zonas marrones con autonomía política formal pero escasa capacidad estatal sustantiva.

Asimismo, el trabajo puso de relieve la estrecha relación entre fragmentación institucional y segregación socioespacial. La institucionalización de fronteras políticas alineadas con clivajes socioeconómicos profundizó la desigualdad territorial y consolidó formas diferenciadas de ciudadanía, en las cuales el acceso a derechos y recursos depende crecientemente del lugar de residencia. En este sentido, la reforma territorial no solo reflejó desigualdades preexistentes, sino que contribuyó activamente a su reproducción.

Desde el punto de vista teórico, la investigación aporta a la literatura argentina sobre política territorial al extender el concepto de gerrymandering al plano institucional, mostrando que la manipulación del territorio puede operar no solo sobre distritos electorales, sino sobre la propia arquitectura del Estado local. La comparación entre Ezeiza y Morón demuestra que el gerrymandering institucional puede ser utilizado tanto para maximizar apoyos como para administrar pérdidas, ampliando el repertorio analítico disponible para el estudio de la democracia subnacional.

Finalmente, este trabajo invita a repensar críticamente las políticas de descentralización y reforma territorial. Lejos de constituir procesos inherentemente democratizadores, estas reformas pueden convertirse en dispositivos de control político y de gestión espacial del conflicto si no se acompañan de mecanismos efectivos de fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y equidad territorial.

En suma, la fragmentación municipal del Conurbano Bonaerense en los años noventa debe ser comprendida como una operación central en la construcción de un orden político territorializado, cuyos efectos continúan moldeando la dinámica de poder local y la calidad de la democracia en la región. Futuros estudios podrían profundizar esta línea de investigación incorporando análisis comparados con otros distritos o evaluando los impactos de largo plazo de estas reformas sobre la capacidad estatal y la participación ciudadana.

ANEXO A

Resultados electorales y efectos políticos de la fragmentación del partido de Esteban Echeverría – Ezeiza (1991–1995)

Unidad Territorial	% Votos PJ (Promedio Histórico 91-93)	% Votos PJ (Elección 1995 - Intendente)	Efecto Político
Esteban Echeverría (Viejo/Unificado)	48.5%	No aplicable	Promedio diluido por clase media
Zona Remanente (E. Echeverría hoy)	No aplicable	51.0%	Competitivo / Inestable
Zona Escindida (Nuevo Ezeiza)	Mayor a 55.0% (Estimado por circuito)	63.4%	Bastión consolidado

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la PBA. y Atlas Electoral de Andy Tow.

ANEXO B

Resultados electorales, perfil socioeconómico y evolución política tras la fragmentación del partido de Morón (1995–1999)

Nuevo Municipio (Zona)	Perfil Socioeconómico	Resultado PJ 1995	Evolución Inmediata (1997-1999)	Interpretación
Morón (Centro)	Clase Media / Alta	Ganó (Rousselot) por arrastre	Victoria Opositora (Alianza/Sabbatella)	Zona de pérdida estratégica
Hurlingham	Clase Media-Baja	Ganó (Acuña) Sólido	Competitivo / PJ Retiene	Refugio del aparato
Ituzaingó	Mixto / Popular	Ganó (Descalzo) Sólido	Competitivo / PJ Retiene	Refugio del aparato

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la PBA. y Atlas Electoral de Andy Tow.

REFERENCIAS

Auyero, J. (2001). La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo. Manantial.

Calvo, E., & Escolar, M. (2005). La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Prometeo.

Cao, H. (2012). Administración pública y empleo público en las provincias argentinas. Revista de Administración Pública, 46(2), 45-78.

Cravacuore, D., & Ilari, S. (2000). La fragmentación municipal del Conurbano Bonaerense. EURE, 26(79), 73-90.

Levitsky, S. (2003). La transformación del justicialismo: Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999. Siglo XXI Editores.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Desarrollo Económico, 33(130), 163-184.

Oszlak, O. (1999). Quemando naves: La reforma del Estado y las políticas públicas en la Argentina. Editorial de Belgrano.

Pírez, P. (2009). Gobernabilidad, globalización y fragmentación socio-territorial. EURE, 35(104), 5-26.

Suárez, F. M. (1997). La reconfiguración territorial del poder político. Realidad Económica, 150, 89-112.

Svampa, M. (2001). Los que ganaron: La vida en los countries y barrios privados. Biblos.