



Gobiernos locales y desarrollo: un estudio de caso para Argentina

Mónica Páez*

Introducción

Las elites locales –particularmente, las autoridades- son agentes importantes en los procesos de desarrollo local. Efectivamente, una multiplicidad de investigaciones dan cuenta del papel determinante de las elites políticas en el rediseño institucional.

De hecho, cada vez es mayor el interés que prestan gobiernos, ciudadanía y reflexión científica a los gobiernos locales como ámbito propicio para la puesta en marcha de procesos de desarrollo económico, social y político. En concreto, se argumenta que la escala de gobierno municipal ofrece ventajas considerables frente a escalas más amplias para la provisión de servicios públicos.

Los nuevos contextos regionales, nacionales y mundiales determinan, además, que sean los municipios los espacios para la construcción -o reconstrucción- de nuevos vínculos entre los sectores público y privado. En otras palabras, los gobiernos locales tienen un papel indelegable y son los que pueden contribuir a mejorar las condiciones de producción y de competitividad de las empresas, por un lado, y las condiciones de vida de los habitantes por otro. Así, podría decirse que de ellos depende, en gran parte, el bienestar de la sociedad.

De esta forma, las actitudes, intereses y percepciones de las elites locales se vuelven un factor de suma importancia en el análisis. Vale decir, no alcanza con conocer cómo se articulan las redes de poder a nivel formal, sino que es necesario analizar además cuáles son las concepciones que, acerca de algunos aspectos clave para cualquier proceso de desarrollo local, tienen quienes están al frente de esas instituciones.

De hecho, muchas veces las autoridades municipales son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local.

En otras ocasiones, son otros actores (organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entidades financieras de desarrollo, jóvenes empresarios, etc.) los que inician los procesos, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos municipales para dotar a las iniciativas de desarrollo local del mayor grado de institucionalidad.

Sea cual fuere el origen de estas iniciativas, se requieren espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y proyectos de desarrollo. Para ello, es necesaria una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales en relación con el fomento productivo, la creación de empleo y el fortalecimiento de la cultura emprendedora, lo cual supone asumir nuevas funciones en la gestión del municipio, más allá de los roles tradicionales de suministro de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales.

Cualquier estrategia territorial de desarrollo económico debería ser consensuada por los principales actores locales y orientarse hacia la mayor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, la mejora de los sistemas de gestión y las necesarias

* Magíster en Economía y Negocios (UNSL), Licenciada en Administración y Contadora Pública Nacional, Profesora de la Facultad Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales. Co-directora del Proyecto de Investigación “Políticas Públicas y Bienestar Local”, Universidad Nacional de San Luis (Argentina). Mail: mpaez@fices.unsl.edu.ar

adaptaciones sociales e institucionales. Por otra parte, el fomento de las micro y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de las estrategias de desarrollo económico local.

De acuerdo con Albuquerque (1999), los componentes más significativos para las iniciativas de desarrollo local se relacionan con:

- La calificación de los recursos humanos.
- La construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados.
- El fomento de micro, pequeñas y medianas empresas.
- La dotación de infraestructuras básicas y servicios de apoyo a la producción.
- Existencia de liderazgos representativos en distintos sectores identificados con valores implícitos en las políticas de desarrollo.
- Alta sensibilidad sobre el reconocimiento de la importancia de los factores culturales y la necesidad de alentar aptitudes creativas e innovadoras.
- Políticas públicas que actúen a modo de marco regulador y motivador de los factores tangibles e intangibles necesarios para la generación de entornos innovadores.

Algunas consideraciones conceptuales

Partiendo de estas bases, se presenta una propuesta de análisis basada en los resultados obtenidos para Argentina en una encuesta internacional, la *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI)¹.

Se trata de una encuesta cuyo objetivo principal se relaciona con el análisis de estilos de liderazgo de las autoridades municipales de varios países de Europa, América, Australia y Asia². La principal hipótesis sobre la que se asienta sostiene que puede verificarse la existencia de un nuevo tipo de liderazgo que, “*por comparación con la tradicional ‘Política de Clases’, da cuenta de una ‘Nueva Cultura Política’ que articula tanto diferentes propuestas o preferencias de gobierno (menor gasto público, aunque liberal socialmente), así como diferentes pautas de interacción con la ciudadanía y los grupos organizados (más cercano al ciudadano medio que a los grupos de referencia de las tradicionales orientaciones de izquierda y derecha). Esta nueva orientación surge ligada a patrones de cambio social y cultural (más entre población joven, con mayores recursos y estudios), así como en atención a determinados diseños institucionales que erosionan la importancia del partido político como mecanismo de intermediación entre estado y sociedad civil (sistemas electorales no partidistas o modelos de relaciones intergubernamentales orientados a la provisión de servicios)*” (Navarro, C. y Clark, T., 2006)

La encuesta fue aplicada a nivel regional y municipal con el objetivo de lograr comparabilidad, en el entendimiento de que si se realizan comparaciones sólo a nivel de países, se corre el riesgo de encubrir la diversidad regional y municipal. Por el contrario, un estudio realizado a nivel regional y municipal tiene algunas ventajas: no sólo se incrementa el número de casos objeto de observación, sino también la variabilidad de los elementos que constituyen dos aspectos que actúan como variables independientes: la diversidad socio-económica, por un lado, y las estructuras de oportunidades ligadas a factores de índole socio-político (elites y partidos) referidas a la dimensión de acceso. De hecho, como es sabido, dentro de un mismo país pueden encontrarse diferencias socio-económicas importantes entre ciudades, pero también patrones socio-políticos, no sólo porque el gobierno local esté encabezado por distintos partidos, sino porque sus élites muestran diferentes orientaciones y también otras formas de interacción con la ciudadanía, agendas políticas, objetivos a desarrollar, etc.

Además, la encuesta ofrece información sobre aspectos relativos a la movilización de los grupos y el grado de respuesta a sus demandas (variables dependientes en este estudio).

En concreto, se ha analizado el nivel de activismo de los diferentes grupos locales para que sus demandas fuesen consideradas por el gobierno municipal. Este indicador daría cuenta, pues, de la intensidad de la movilización.

¹ La encuesta fue administrada en Argentina por el Proyecto de Investigación Consolidado (PROICO) 59902 UNSL (Argentina).

² Italia, Francia, España, Alemania, Finlandia, Noruega, Holanda, Bélgica, Gran Bretaña, Irlanda, Polonia, Hungría, Estados Unidos, Canadá, México, Argentina, Australia, Corea, Japón, entre otros.

Por otra parte, se ha considerado el grado en que el gobierno local ha respondido favorablemente a tales demandas, lo que daría cuenta de hasta qué punto las autoridades públicas locales atienden y colocan en su agenda de actuación las demandas de los grupos (una combinación de *access responsiveness* y agenda *responsiveness*).

Ambas cuestiones son consideradas para diversos colectivos, que representan tres segmentos del espacio público: los grupos de interés (como asociaciones empresariales), los movimientos urbanos (vecinales y de defensa de sectores de bajos ingresos) y los que se denominan *nuevos movimientos urbanos* (ambientalistas, de mujeres, derechos civiles y defensa de minorías). (Navarro, C. y Clark, T., 2006)

Aspectos metodológicos

El estudio contemplaba para cada país una muestra representativa de encuestas a intendentes de municipios de 10 mil o más habitantes, un tamaño de municipio mínimo para que exista diversidad y movilización de grupos y asociaciones locales.

Los cuestionarios se aplicaron utilizando una variedad de recursos: vía telefónica, correo postal, correo electrónico y un sitio web diseñado al efecto. De esta forma, se completó una muestra de 90 casos, correspondientes a municipios de 16 provincias argentinas.

Los formularios de respuesta fueron procesados con un software específico para estadísticas sociales (SPSS).

Algunos resultados

Para este estudio en particular, orientado al análisis de intereses y actitudes que podrían favorecer o no al desarrollo local, se seleccionaron, del conjunto de variables que contempla la encuesta, las dimensiones más relevantes:

Dimensiones

- ❖ Alianzas, apoyos recibidos a la candidatura
- ❖ Interacción con otros actores
- ❖ Influencia de actores sociales en la definición del gasto
- ❖ Grado de respuesta a las demandas de diferentes grupos en preferencias de gasto
- ❖ Prioridades de la gestión
- ❖ Prioridad en las acciones de gobierno
- ❖ Preferencia de gasto sobre diferentes áreas de políticas públicas
- ❖ Ideología y actitudes

1. Relación con otros actores sociales

• Apoyos a la candidatura

La existencia de apoyos fuertes a la candidatura de los intendentes por parte de diversos sectores sociales podría introducir una tensión en su gestión que implicara una orientación hacia la satisfacción de los intereses de los grupos que lo apoyaron.

Para el caso de los municipios en Argentina, análisis realizados sobre los resultados de una versión previa de esta misma encuesta determinaron con claridad que la pertenencia partidaria del intendente no es significativa en relación con sus preferencias hacia el gasto público (Vaggione, 2004). Los casos analizados en la muestra actual lo confirman: la pertenencia partidaria del intendente pareciera no tener gran influencia en la determinación de sus preferencias u orientaciones en el gasto.

Pese a esto, los intendentes manifiestan haber recibido *mucho apoyo* tanto de su partido como de algunos líderes dentro de éste. Si bien en algunos casos se reconoce también un fuerte apoyo de dirigentes barriales, esto podría asociarse más a miembros de su propio partido que tienen la capacidad de aportar votos (*punteros*) que a representantes de los intereses de un determinado barrio.

Otros actores sociales, como empresarios, organizaciones sociales y/o religiosas, aparecen sólo en tercer lugar dentro de los apoyos que los intendentes declaran haber recibido. En otros términos, no consideran que estos actores hayan tenido mucha influencia en su elección como intendentes, al contrario de lo que perciben con respecto a los dirigentes de su partido. De esto podría inferirse que los intendentes no se consideran en la obligación de cumplir con las demandas de estos grupos (y probablemente, sí con los requerimientos de su partido).

- **Interacción con otros actores**

La frecuencia con la cual los intendentes se reúnen con otros actores puede servir de orientación para analizar también su estilo e intereses. En este sentido, la mayoría de los intendentes declara reunirse cotidianamente con el Secretario de Finanzas. También se reúnen con otros miembros del gobierno municipal y con concejales, y, casi en las mismas proporciones, con líderes de su partido y con la prensa. Las reuniones con miembros del gobierno provincial y nacional se dan con una frecuencia menor, aunque parecen ser más habituales que las reuniones de los intendentes con lo que genéricamente suele denominarse Tercer Sector: dirigentes de grupos deportivos, culturales o sociales, dirigentes sindicales (no de empleados municipales), dirigentes de grupos de asistencia y bienestar social, asociaciones religiosas, empresarios y organizaciones empresariales o profesionales, dirigentes de asociaciones de vecinos. Cuando se trata de los grupos reivindicativos (ecologistas, feministas, minorías), la interacción pareciera prácticamente inexistente.

Tabla 1: Frecuencia con la que se comunica con los siguientes actores (ordenados en forma descendente a partir de la columna A, en %)

	A	B	C	D
Tesorero o Secretario de Finanzas	89,9	5,6	1,1	3,4
Ciudadanos, en general	78,7	15,7	2,2	3,4
Concejales	59,6	36	1,1	3,4
Empleados municipales y sus sindicatos	53,9	34,8	9	2,2
Dirigentes locales de su grupo interno del partido	52,8	42,7	2,2	2,2
El encargado de planes Jefes y jefas de Hogar	52,8	33,7	11,2	2,2
Periodistas	52,8	38,2	3,4	5,6
Directivos y jefes de departamentos del municipio	42,7	28,1	25,8	3,4
Dirigentes de grupos deportivos, cultural o sociales	41,6	46,1	10,1	2,2
Miembros del gobierno provincial	33,7	55,1	6,7	4,5
Dirigentes de grupos de asistencia y bienestar social	32,6	49,4	12,4	5,6
Otros intendentes	30,3	59,6	4,5	5,6
Dirigentes de asociaciones de vecinos	28,1	62,9	3,4	5,6
El líder más importante de su partido en la Provincia	24,7	44,9	24,7	5,6
Empresarios y org. empresariales o profesionales	20,2	65,2	11,2	3,4
Dirigentes provinciales de su partido	19,1	62,9	13,5	4,5
Miembro de la Iglesia y organizaciones católicas	15,7	56,2	24,7	2,2
Gobernador de la provincia	13,5	38,2	46,1	2,2
Dirigentes locales del o los partidos de la oposición	11,2	44,9	39,3	4,5
Dirigentes locales opositores internos del partido	10,1	32,6	49,4	7,9
Líderes de movimientos de seguridad ciudadana	10,1	48,3	36	5,6
Líderes de movimientos de desocupados	7,9	30,3	55,1	6,7
Dirigentes sindicales (no de empleados municipales)	7,9	38,2	47,2	6,7
Miembros del gobierno nacional	6,7	47,2	42,7	3,4
Líderes de grupos reivindicativos (ecologistas, etc.)	3,4	43,8	47,2	5,6

Referencias:

A: 2 a 3 veces por semana o de manera cotidiana

B: 1 vez por semana o 1 a 3 veces por mes

C: Rara vez o casi nunca

D: Ns/Nc

Si bien la lógica del desarrollo diario de las tareas podría explicar en parte la necesidad de comunicación cotidiana, la frecuencia con que el intendente interactúa con los distintos grupos comunitarios es sensiblemente menor. Esto podría indicar la inexistencia o falta de uso de los mecanismos de participación ciudadana, aunque podría ser también un indicador de una forma de gestión.

- **Influencia de actores sociales en la definición del gasto**

Precisamente en lo que hace a la definición del gasto público, la percepción que el intendente tiene acerca de la intensidad del accionar de distintos actores sociales podría relacionarse con la frecuencia de la interacción. En otras palabras, el intendente percibe como más activos a aquellos grupos –interesados en orientar el gasto público en función de sus intereses- con los cuales interactúa más frecuentemente.

Tabla 2: ¿Cuán activos han sido los siguientes actores y grupos para lograr que se gaste de acuerdo con sus intereses? (en %)

Actores	A	B	C	D	E
Usted como Intendente	4,5	0,0	5,6	52,8	36,0
Secretario de Hacienda (Tesorero)	0,0	4,5	20,2	59,6	12,4
Empleados públicos y sus asoc. y sindicatos	3,4	12,4	33,7	39,3	9,0
El gobernador de la Provincia	19,1	15,7	22,5	29,2	6,7
Los dirigentes barriales	1,1	15,7	39,3	32,6	5,6
Ciudadanos individuales	7,9	18,0	39,3	25,8	5,6
Directivos y jefes de dpto. municipales	0,0	5,6	32,6	52,8	4,5
Partido Justicialista	10,1	21,3	38,2	21,3	4,5
El gobierno provincial	13,5	19,1	27,0	27,0	3,4
Empresario y sus asociaciones	15,7	15,7	38,2	21,3	3,4
Asociaciones de mayores (tercera edad)	19,1	27,0	30,3	16,9	3,4
El Concejo Deliberante	2,2	14,6	38,2	38,2	2,2
Asociaciones o grupos de vecinos	6,7	14,6	41,6	31,5	2,2
Org. interesadas en grupos de bajos recursos	11,2	16,9	41,6	23,6	2,2
Medios de comunicación	14,6	18,0	38,2	20,2	2,2
El gobierno nacional	20,2	19,1	29,2	24,7	1,1
Iglesia y grupos religiosos católicos	12,4	28,1	36,0	19,1	1,1
Partido UCR	24,7	31,5	25,8	13,5	1,1
Los movimientos de desocupados	16,9	23,6	20,2	13,5	1,1
Grupos cívicos	14,6	34,8	30,3	11,2	1,1
Asociaciones feministas	34,8	13,5	12,4	6,7	1,1
Clubes deportivos o asociaciones culturales	3,4	20,2	47,2	24,7	0,0
Grupos del sector agropecuario	19,1	19,1	29,2	19,1	0,0
Asociaciones ecologistas	15,7	28,1	24,7	12,4	0,0
Los movimientos de seguridad ciudadana	12,4	32,6	28,1	10,1	0,0
Los opositores de la interna partidaria	34,8	34,8	11,2	6,7	0,0

Ref: **A:** Nada activo **B:** Poco activo **C:** Algo activo **D:** Muy activo **E:** Más activo de todos

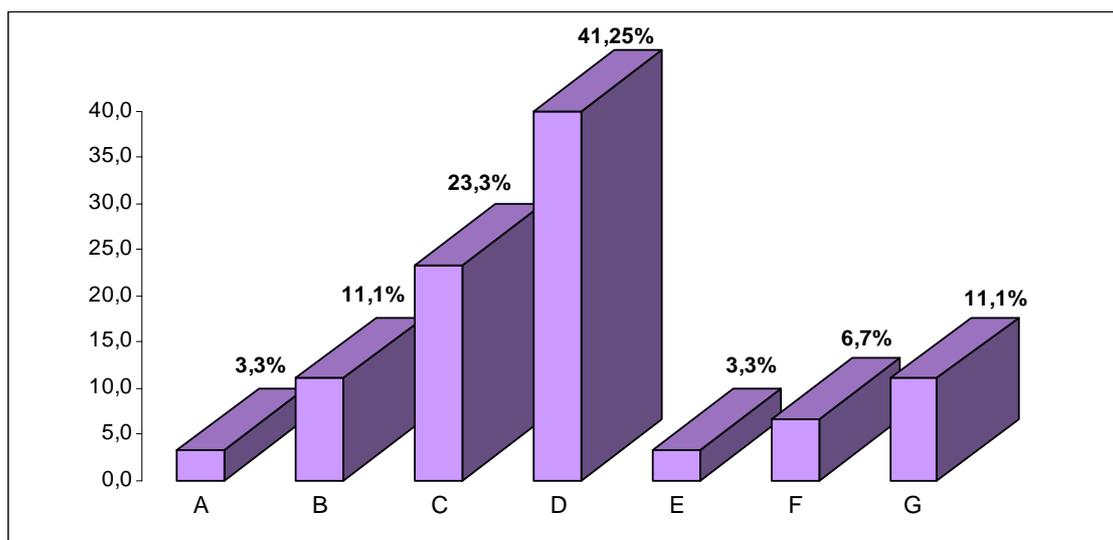
En efecto, los intendentes tienen a considerar como mucho más activos a los actores más directamente relacionados con ellos: concejales, secretarios, partido político, gobierno provincial. Lógicamente, el resto de los actores sociales considerados son percibidos como menos activos.

Como puede suponerse, esta percepción tiene consecuencias sobre la orientación que el gasto finalmente adquiere. En efecto, cuando los intendentes deben responder acerca de cuáles de estos actores han sido los más exitosos para orientar el gasto en función de sus intereses, los resultados concuerdan. En otros términos: aquellos actores que se perciben como más activos son los mismos con los que la interacción es más frecuente y, al mismo tiempo, son quienes el intendente percibe como más exitosos en la consecución de sus fines.

- **Definición del presupuesto**

En sentido de lo expresado anteriormente, los funcionarios técnicos parecieran tener muy escasa influencia en la definición del gasto público municipal, mientras que los funcionarios electos (intendente y concejales) son quienes establecen en mayor medida el destino de los fondos públicos.

Gráfico 1: ¿Quiénes deciden en mayor medida el nivel del gasto del gobierno municipal?



Referencias:

- A No contestó
- B El equipo técnico es el que principalmente determina el nivel del gasto
- C El equipo técnico sugiere el nivel de gasto, que es generalmente aprobado con pocas modificaciones
- D El equipo técnico y los funcionarios electos (Intendente y Concejales) lo determinan en igual medida
- E Los funcionarios electos (Intendente y Concejales) establecen el nivel aproximado del gasto
- F Los funcionarios electos (Intendente y Concejales) son los que determinan el nivel del gasto
- G El nivel de gasto sigue las pautas de años anteriores y generalmente se incrementa cada año

En otros términos: una administración municipal que dejara en manos del equipo técnico la definición del presupuesto municipal se acercaría más al modelo de intendente-administrador. Sin embargo, el hecho de que en la mayoría de los casos los intendentes reconocen que la definición del gasto pasa por los funcionarios electos da una pauta de un estilo de administración en el cual, más que lo técnico, pesa lo político.

- **Respuesta a las demandas**

Los intendentes consideran que casi siempre responden a las demandas que se les plantean. Específicamente, en la pregunta referida a qué tan sensible ha sido el gobierno municipal a las preferencias en el gasto (demandas de fondos) de algunos grupos -si se excluye del análisis la influencia en la determinación del gasto de los actores internos al Municipio (intendente, secretarios, concejo deliberante)- los intendentes reconocen que los actores que más frecuentemente logran que sus demandas de fondos sean atendidas son las asociaciones de vecinos, las ONG que luchan contra la pobreza, las asociaciones de adultos mayores, los dirigentes barriales, entre otros grupos.

El reconocimiento de la sensibilidad del Municipio a las demandas de estos actores está en directa relación con las prioridades de las autoridades municipales. Vale decir, se responde a las demandas de estos grupos o bien porque se las considera razonables o bien porque éstos tienen posibilidades de hacer valer compromisos (no necesariamente públicos) adquiridos con anterioridad.

2. Gestión

- **Prioridades de la gestión**

De hecho, en relación con lo anterior, la identificación de las prioridades de la gestión parece muy asociada a la coyuntura socioeconómica argentina: la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la ampliación de la oferta pública de viviendas aparecen como las prioridades más importantes.

Sin embargo, otras posibilidades, que podrían considerarse potencialmente como *soluciones* de largo plazo a la cuestión de la pobreza y la exclusión e, incluso, como puntos e partida para el desarrollo de la comunidad, como sería el caso de la mejora de la infraestructura y de los servicios destinados a empresas y comercio y los incentivos para la atracción de empresas aparecen, sin embargo, como una segunda prioridad.

Lo relativo a la vida cultural y deportiva de la comunidad, así como la protección a las pequeñas empresas o comercios de la localidad son consideradas como prioridades de menor importancia.

Tabla 3: Como intendente se habrá propuesto hacer muchas cosas para su municipio. ¿A cuáles da prioridad?

Nivel de prioridad: Más importante ³	%
Impulsar servicios sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social	28,4
Mejorar las infraestructuras y servicios para las empresas y comercio	20,0
Mejorar el aspecto estético de la ciudad	15,8
Mejorar la oferta pública de viviendas	10,5
Ofrecer incentivos para atraer actividad económica, empresas	9,5
Impulsar la presencia y el protagonismo del municipio en el conjunto del país	7,4
Desarrollar actividades deportivas, culturales y de esparcimiento	4,2
Proteger las pequeñas empresas y comercios de la localidad	3,2
Solicitar y obtener créditos de organismos internacionales	1,1
Total	100,0

- **Acciones de gobierno**

La pregunta acerca de la importancia que se concede en el trabajo a distinto tipo de acciones se agrupa para su análisis en tres tipos: las que se refieren a las relaciones públicas del municipio, las que corresponden propiamente a la gestión y las que tienen que ver con la política partidaria.

De acuerdo con las respuestas, los intendentes consideran importantes a todas las acciones descriptas, aunque puede observarse que las específicamente relacionadas con la gestión (como formular metas precisas para que ejecute la administración, fijar las reglas y procedimientos que se han de seguir en la administración y tomar decisiones sobre cuestiones concretas) son consideradas *de la mayor importancia*.

Nuevamente, se observa una tensión entre los nuevos modelos de gestión, relacionados con un líder-administrador y los liderazgos más asociados en Argentina a la *política tradicional*. Se ha analizado frecuentemente esta diversidad de liderazgos apelando a distintos conceptos, entre ellos, el de “políticos gerentes” y políticos tradicionales. Los primeros suelen definirse como opuestos a discusiones ideológicas, con poca “militancia partidaria”, vinculaciones con sectores de poder y preocupados por mantener una imagen positiva en los medios de comunicación. Su rol suele ser el de mediadores entre las demandas de los votantes y las condiciones impuestas por la estructura de poder social dominante.

³ En esta pregunta se requería la selección de tres temas, el nivel de importancia se indicaba en escala decreciente.

Por otro lado, sobreviven las “viejas modalidades” de reclutamiento, marcadas por el personalismo y el clientelismo partidista, que dan lugar a la incorporación de personas sin capacitación técnica en puestos relevantes. En este caso, los méritos que pesan son la lealtad política y la amistad con el político de turno, lo cual posiciona muy bien a los llamados “punteros” que por manejar una pequeña (o mediana) estructura de poder partidario territorial tienen acceso a puestos del Estado.

De esta forma, más allá de las intenciones, la administración municipal aparece seriamente limitada, y se reducen sus capacidades de gestionar para responder a las demandas sociales.

Tabla 4: Nivel de importancia asignada por el intendente a los distintos tipos de acciones de gobierno (en %)

	No contesta	Nada importante	Poco importante	Importancia moderada	Muy importante	De mayor importancia	Total
RRPP	2,2	1,8	4,7	36,9	41,8	12,6	100,0
Gestión	1,9	0,2	0,9	9,9	45,3	41,8	100,0
Políticas	2,9	7,0	13,3	29,9	31,7	15,3	100,0

- **Composición y volumen del gasto**

El análisis de las preferencias de los intendentes con relación a la composición y volumen del gasto público puede servir de referencia a la hora de evaluar su concordancia con las prioridades por ellos establecidas.

En este sentido, un dato llamativo es que, mientras gran parte de los intendentes declara tener como primera prioridad la lucha contra la pobreza, no parecen dispuestos a destinar a ella más dineros públicos que los que se destinan en la actualidad: mientras que un 35% sostiene que *gastaría lo mismo*, apenas un 14,4% estaría dispuesto a destinar *muchos más* fondos. Paralelamente, sin embargo, casi un 50% de los encuestados se muestran dispuestos a gastar *mucho más* en obras públicas.

Si se considera qué nivel de gasto desearían los intendentes para el total de las áreas de gobierno, nuevamente se percibe la tensión antes mencionada entre distintos tipos de liderazgo municipal. En efecto, los porcentajes correspondientes a quienes pretenden gastar *un poco menos, lo mismo o un poco más* son casi idénticos.

3. Actitudes e ideología

Como se dijera, para el caso de los municipios en Argentina, la filiación política de los intendentes no es significativa para inferir preferencias u orientaciones del gasto. De hecho, no es posible distinguir los dos partidos mayoritarios en términos de derecha e izquierda, y, consecuentemente, tampoco es posible distinguir alguna influencia en el gasto público⁴.

- **¿Qué es lo más importante para poder gobernar y ser un líder municipal?**

En concordancia con lo observado precedentemente para las prioridades de la gestión, frente a la pregunta de qué es lo más importante para poder gobernar y ser un líder municipal, la mayoría de los encuestados (65%) consideró que lo más importante es cumplir con su plataforma electoral y, en segundo término, poder dar respuestas a quienes brindaron su apoyo. Llamativamente, las otras dos opciones muestran porcentajes similares. Vale decir, para un 12% de los intendentes, lo más importante es respetar la autoridad del Concejo Deliberante y, para otro 10%, lo más importante es tener relaciones personales de

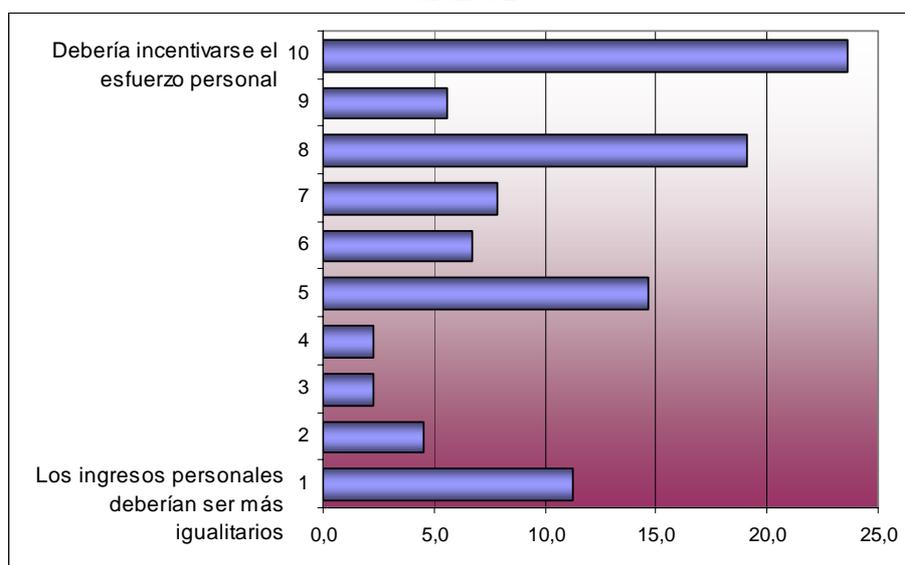
⁴ Tampoco fue posible observar la pauta tradicional según la que un mayor progresismo social (medido por la aprobación del aborto) implica una tendencia a aumentar el gasto público; pero sí se comprobó la influencia de la edad, ya que son los intendentes más jóvenes los que presentan una tendencia a preferir una disminución del gasto público municipal. No se puede, por el momento, concluir sobre la existencia de un grupo de intendentes que responden a este tipo de NCP, pero sí afirmar que ciertas hipótesis inspiradas en dicho marco teórico no fueron rechazadas. De esta forma, se encontró un conservadurismo fiscal emergente en los intendentes más jóvenes, mientras que no pudo ser confirmada la hipótesis tradicional que asocia el progresismo social con una tendencia expansiva del gasto público. (Vaggione, op cit)

amistad, confianza, etc. En el primer grupo, claramente pesa lo institucional, en el segundo se observan otros rasgos, quizá más característicos de los personalismos.

Puede advertirse también la escasa o nula influencia de los partidos políticos como parámetros de actitudes y preferencias si se consideran algunas preguntas orientadas a identificar posturas ideológicas.

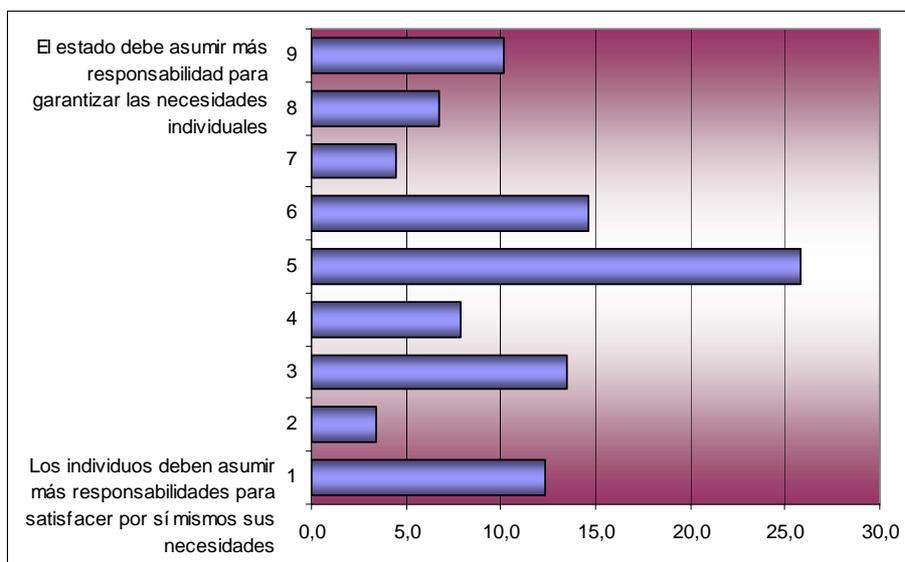
En efecto, puestos a elegir en la disyuntiva planteada entre una opinión fuerte a favor de una distribución igualitaria de los ingresos, por un lado, y una postura que valora por encima de eso el esfuerzo personal, más del 60% se sitúa en una postura más individualista, con diversos grados de cercanía a esta segunda opción.

Gráfico 2



Si la disyuntiva se plantea entre si es responsabilidad de cada individuo satisfacer sus propias necesidades o si esta tarea le corresponde al Estado, sin embargo, las opiniones se dividen en partes iguales, y la opción más numerosa es la que se sitúa justo en el centro.

Gráfico 3



Una situación similar -quizá asociada con esta indefinición ideológica- se observa cuando los intendentes deben expresar acuerdo o desacuerdo con una serie de definiciones políticas: salvo en dos de éstas, la mayoría de los intendentes está de acuerdo con todas las afirmaciones.

- **Actitud frente a decisiones impopulares**

Ahora bien, si para los intendentes las posturas partidarias parecieran no tener mucha relevancia en el ejercicio de sus preferencias de gobierno, sí consideran de suma importancia la opinión de los ciudadanos: más del 80% sostiene que *rara vez* o *nunca* ha tomado una decisión contraria.

Tabla 5: Frecuencia con la que ha tenido que tomar una postura contraria a la opinión de los ciudadanos

	%
No contestó	2,2
Nunca o casi nunca	10,1
Rara vez	73,0
Aproximadamente una vez al mes	5,6
Más de una vez al mes	6,7
Regularmente	2,2
Total	100,0

Si bien podría verse aquí un rasgo asociado al fomento de la participación ciudadana y a un estilo de gestión consecuente con el bienestar de la población, en América Latina podría estar también asociado a un discurso de tipo populista que dice guiarse por la *voluntad popular* pero que, como ya se viera, decide la orientación del gasto en acuerdo con otros actores sociales.

En la pregunta: *¿está bien romper algunas reglas si el fin es ayudar a personas que lo necesitan?* Vuelve a plantearse la tensión entre los modelos de gestión asociados a un líder administrador y los relacionados en Argentina con los modos de liderazgo más tradicionales. En otros términos, se plantea el clásico dilema atribuido a Maquiavelo *¿el fin justifica los medios?*. Frente al rotundo 80% de encuestados que sostienen que no es correcto, aparece aún un 20% que considera que es válido como medida política.

A modo de conclusiones

Si bien la pertenencia a un determinado partido pareciera no influir en sus preferencias de gasto ó prioridades, los intendentes manifiestan haber recibido mucho apoyo tanto de su partido y poco de organizaciones no partidarias.

En coincidencia, el mayor grado de interacción se da entre los miembros del propio gobierno municipal, concejales, y, casi en las mismas proporciones, con líderes de su partido y con la prensa.

Entre otros factores, podría relacionarse esa cercanía con el hecho de que son los mismos protagonistas los que los intendentes perciben como más activos.

Sólo si se excluye a estos actores, aparecen como más favorecidos en la atención de sus demandas el resto de los actores sociales considerados: asociaciones de vecinos, las ONG que luchan contra la pobreza, las asociaciones de adultos mayores, los dirigentes barriales, etc.

La identificación de las prioridades de la gestión parece muy asociada a la coyuntura socioeconómica argentina: la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la ampliación de la oferta pública de viviendas aparecen como las más importantes.

Sin embargo, mientras gran parte de los alcaldes declara tener como primera prioridad la lucha contra la pobreza, no parecen dispuestos a destinarle más dineros públicos que los que se gastan en la actualidad. (Aunque sí están dispuestos a gastar *mucho más* en obras públicas)

Quizá lo más llamativo se observa en relación con algunos posicionamientos ideológicos: por un lado, no se advierte gran influencia de su filiación partidaria y, además, las respuestas se sitúan a la izquierda o a la derecha del arco político dependiendo de la pregunta.

Como evaluación más global, específicamente en lo que hace a las actitudes hacia el desarrollo local, se evidencia, en primer lugar, una tensión entre los nuevos modelos de gestión, relacionados con un líder-administrador y los liderazgos más asociados en Argentina a la *política tradicional*.

En segundo lugar, puede advertirse que, si bien en términos *ideales* los intendentes parecen acordar con la idea del desarrollo local, pareciera que muy pocos están llevando a cabo acciones en ese sentido, quizá por desconocimiento.

En tercer lugar, debe considerarse un imperativo derivado de la situación socioeconómica del país: paliar los efectos de la pobreza aparece como la principal prioridad. Generar las condiciones para un desarrollo no se percibe, en general, como una prioridad. Si bien sería necesario un estudio específicamente destinado a evaluar estas cuestiones, podría decirse que el contexto en el cual los alcaldes deben afrontar estos desafíos probablemente influencia esta visión.

Adicionalmente, en nuestros países no siempre se verifican las condiciones básicas del entorno –en la sociedad y en las estructuras– para un desarrollo local tal como se piensa en los desarrollos teóricos. En un contexto global en que se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales, la sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes, desencantados, alejados o muy ocupados en proveerse sustento. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local apuntan, finalmente, a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En ese sentido, las intervenciones en desarrollo local en clave puramente económica corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas y pierden sentido como modelo de desarrollo.

Bibliografía

- Alburquerque, f. (1999) “Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública”, *Desarrollo y Globalización*, CLAEH, Montevideo
- Borja, J. y Castells, M. (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid
- Navarro, Clemente J.; Clark, Terry N. (2006) “Culturas políticas locales. Alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada”, presentado en el Congreso Argentino de Ciencia Política. Rosario, Noviembre 2006
- Ramírez Pérez, M^a Antonia y Navarro, Clemente J. (2005) “Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales”, en *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, N° 128, págs. 161-177
- Vaggione, Juan Marco. (2004) “La influencia de los partidos políticos en la orientación del gasto público municipal: un análisis internacional a partir de la cultura política”. *En revista: Anuario: Nro 2*. CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.