

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Autonomía y decisiones gubernamentales en el ámbito municipal. .

Iparraguirre , Estela, Llorente Metilio , Marcela y Grzona , Ricardo.

Cita:

Iparraguirre , Estela, Llorente Metilio , Marcela y Grzona , Ricardo (2008). *Autonomía y decisiones gubernamentales en el ámbito municipal*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/234>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/DmO>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

V Jornadas de Sociología de la UNLP

y

I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales

**“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región
en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”**

La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Ponencia:

AUTONOMIA Y DECISIONES EN EL AMBITO MUNICIPAL

Autores: Cra. Estela Rufina **Iparraguirre, Cra. Marcela Mariana **L**lorente **M**etillo y Cr.**

Ricardo Javier **Grzona**

Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales

Universidad Nacional de San Luis.

Proyecto de investigación Consolidado “Régimen Político y Cultura Política”.

PROICO 52105

Dirección: Ruta 148 extremo norte, campus universitario. Villa Mercedes (San Luis).

Código Postal: 5730

País: Argentina

Teléfono: T.E. 54 2657-436073

E-mail: eiparra@hotmail.com

AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DECISIONES EN EL AMBITO MUNICIPAL

Introducción

El proceso de reforma del Estado en Argentina dio lugar a la redefinición de las funciones de los distintos niveles de gobierno y a la revalorización del rol de los municipios como principal actor del desarrollo local, entendido éste como un proceso integral, en sus fases económica, social, política y cultural. Es necesario entonces que, a su papel de prestadores de los servicios tradicionales incorporen nuevas funciones que permitan satisfacer las demandas crecientes de la sociedad. La autonomía municipal, consagrada por la reforma constitucional de 1994 debería facilitar la independencia de los gobiernos locales en oportunidad de gestionar los recursos del municipio y definir las políticas sociales adecuadas en su ámbito. No obstante cabe indagar si el diseño institucional permite la autonomía plena que incluye otros órdenes como el administrativo, político y financiero

El objeto de este trabajo es el abordaje de la problemática de las decisiones gubernamentales en la instancia local, desde la óptica de los intendentes. Se intentará explicar el grado de autonomía que detentan al momento de seleccionar las estrategias de acción, teniendo en cuenta que los actores locales manifiestan diversas lógicas políticas en sus demandas.

Las unidades de observación serán municipios argentinos y el análisis empírico se efectuará con los datos de una encuesta del proyecto internacional Fiscal Austerity and Urban Innovation (Universidad de Chicago) aplicada a 94 intendentes de municipios argentinos de más de 10.000 habitantes, realizada en Argentina por el proyecto “Régimen Político y Cultura Política” de la Universidad Nacional de San Luis.

El municipio como actor privilegiado para el desarrollo local

El concepto de desarrollo que surge en un principio como un sinónimo de crecimiento económico fue ampliándose en las últimas décadas, llegándose a una visión según la cual deben contemplarse diversas dimensiones, tales como la social, cultural, ambiental, territorial. En el logro de las mismas, el papel reservado a los gobiernos locales se ha ido profundizando, ya que, al ser el nivel gubernamental más cercano a la población, aumentan las posibilidades de conocer sus demandas y necesidades y lograr satisfacerlas en base al mejor desarrollo de los recursos existentes en la región. Esta cercanía entre el gobierno local y el ciudadano y sus demandas incrementa también las responsabilidades del funcionario

político, ya que, una vez finalizado su mandato continúa en siendo vecino del municipio. También a menor tamaño del municipio suele ser mayor el peso de estas responsabilidades, que se desdibujan en las estructuras burocráticas de los niveles provinciales y nacionales, de mayor complejidad y dimensión.

Lo local, asimismo, es el espacio donde se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada. La redefinición de las funciones de los distintos niveles de gobierno y la revalorización del rol de los municipios como consecuencia del proceso de reforma del Estado en Argentina dio lugar a que a sus roles tradicionales se sumen nuevas exigencias. Entre éstas la de asumir el papel de gestor del desarrollo local, entendido éste como un proceso integral en sus fases económica, social, política y cultural. Podemos definir al desarrollo local como *“un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región”*. (Vázquez Barquero, A. 2000:pág.21)

Cuando la comunidad local es capaz de liderar este proceso de cambio estructural nos encontramos ante un proceso de desarrollo local *endógeno*. El mismo se lograría con un funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación a fin de poder utilizar eficientemente el potencial económico local. (Vázquez Barquero, A. 2000). Desde la perspectiva del desarrollo endógeno lo social se integra con lo económico, ya que la forma de organización productiva, las tradiciones, las estructuras familiares, los códigos de conducta de los pobladores, la estructura social y cultural, condicionan los procesos de desarrollo local, favoreciéndolos o limitándolos.

Los nuevos escenarios han ocasionado una redefinición de funciones, objetivos, y actividades a desarrollar por los gobiernos locales. De meros prestadores de servicios básicos se ven obligados a pasar al diseño e implementación de planes estratégicos de gobierno. Dichos planes resultan indispensables para asegurar y atraer la inversión y la construcción de infraestructura, como así también cubrir la prestación de nuevos servicios que les fueran transferidos por los órdenes nacionales o provinciales mediante procesos de descentralización (tales como salud, educación, etc).

Autonomía y poder de decisión local

El artículo 123 de la C.N. hace expresa mención a la *autonomía municipal*, donde se impone como una condición más a las provincias, pero admitiéndose la potestad provincial para reglar su *alcance y contenido* en el orden institucional, político, administrativo y

económico-financiero. Así el término autonomía ha encontrado una dimensión importante, lográndose cierta uniformidad doctrinaria y jurisprudencial.

Para precisar el sentido del contenido y alcance de la autonomía municipal cabe diferenciar diversos órdenes:

1. El orden **institucional o autonormatividad** es el que otorga a los municipios la facultad del dictado de sus normas fundamentales, conocidas como Cartas Orgánicas. En este caso la autonomía de la que gozan los municipios es plena. Lo que varía de provincia a provincia es el alcance y contenido de las Cartas Orgánicas; debiéndose considerar aspectos tales como el tamaño, la cantidad de habitantes, el tejido social como facilitadores o no de la sanción de dichas cartas, etc. Como consecuencia de esta disparidad el régimen local no resulta uniforme en todo el país, esencialmente por ser un estado federal. En algunas provincias se otorga a los municipios más importantes la facultad de dictar su propia Carta Orgánica, en otras se ha decidido dar a todos los gobiernos locales esta potestad (La Rioja, Río Negro y Santa Cruz). Entre los que seleccionan los municipios con autonomía están los casos de la provincia de Catamarca en la que pueden dictar su propia Carta Orgánica aquellos municipios que cuenten con una población superior a los 10.000 habitantes (Artículo. 245 de su Constitución Provincial (C.P.); Córdoba reconoce autonomía institucional a sus municipios considerados ciudades de acuerdo al Artículo 181 de su C.P. y San Luis en el Artículo 254 de su C.P. requiere de una población superior a los 25.000 habitantes. (Hernández, A.M. 2001)
2. El orden **político** es el que implica la potestad de elegir las propias autoridades y además escoger las distintas formas de gobierno local y de participación ciudadana; como así también definir el sistema electoral, los regímenes de relaciones entre los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, los modos de destitución de funcionarios municipales, etc. (Rosatti H.D.1994)
3. El orden **administrativo** es el que supone la posibilidad que tiene el gobierno local de efectuar la prestación de servicios públicos y todo tipo de actos de administración sin la interferencia de otros niveles de gobierno, por ejemplo, el provincial.(Hernández A.M.2001)
4. El orden **financiero y económico** es el que otorga a los gobiernos locales facultades tales como la imposición de tributos, gasto público, regionalización y promoción del desarrollo económico. Con respecto al poder tributario municipal implica la potestad

de crear impuestos, tasas y/o contribuciones para poder cumplir las finalidades derivadas del logro del bien común de la sociedad local. (Hernández, A.M. 2001)

En esta ponencia interesa avanzar más allá del concepto clásico institucional que supone que la autonomía se asocia a la facultad Carta Orgánica y organizar políticamente el municipio para contemplar todos los aspectos involucrados en una conceptualización amplia. Por ello cabe reflexionar respecto de que la autonomía meramente normativa -aún cuando se cuente con Carta Orgánica - no asegura la autonomía plena en la gestión municipal, que – como se ha explicitado- requiere que se den otras condiciones, especialmente de tipo financiero, que permita el ejercicio efectivo de esa autonomía.

La importancia de la autonomía financiera para el ejercicio de la autonomía plena

Analizando los distintos ámbitos del gobierno municipal, es evidente que la autonomía en el orden económico y financiero resulta central pues le otorga al municipio la posibilidad de tomar decisiones con independencia de decisiones de otras escalas gubernamentales. En la práctica esta autonomía se debe hacer realidad en materias tan diversas como tributación, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.

La Constitución Nacional Argentina, mediante su artículo 123 establece el carácter “originario” del poder tributario municipal: el municipio es un gobierno autónomo, por lo que debe poder dictar sus propias normas impositivas. Ello supone que le permitan una recaudación adecuada para el cumplimiento de sus funciones clásicas de administración del presupuesto y prestación de servicios básicos. A esto debe sumarse que deberá incorporar planes y estrategias aptas de orientar los recursos y capacidades de la comunidad hacia objetivos de desarrollo y aprovechamiento óptimo de los recursos existentes.

La asignación de nuevas funciones por parte de las provincias a los municipios tuvo lugar de un modo bastante informal y sin la correspondiente transferencia de recursos, a diferencia de la descentralización efectuada desde la Nación hacia el nivel provincial, que conllevó niveles de formalidad acompañados de los recursos necesarios en la mayoría de los casos.

En este nuevo escenario cobra importancia el papel del presupuesto municipal y las fuentes de recursos que los municipios manejan, ya que “el que tiene la caja tiene el poder”. (Cao, 2007)

Analizando la información sobre el gasto público consolidado del año 2004 –último dato publicado- se concluye que el gasto público municipal ascendió al 8,4% del gasto consolidado de todas las jurisdicciones, lo que demuestra que la descentralización de funciones se efectuó sin la correspondiente asignación de recursos. Un dato interesante nos

revela una pérdida significativa de autonomía financiera de los gobiernos locales: en el año 1916 los municipios tenían poder decisorio sobre el 11% del gasto público total, porcentaje que es sólo del 5% en el período 2004. (Cao, 2007)

En los niveles locales la mayor fuente de ingresos es propia, siendo las tasas, derechos, contribuciones, patentes, multas, licencias –caracterizados por el hecho de que su pago está asociado al beneficio que recibe el contribuyente- los que generan más del 50% de los recursos totales.

Dentro del marco de la autonomía financiera los municipios tienen la atribución de crear su estructura impositiva. En la actualidad las posibilidades de los gobiernos locales en cuanto al cobro de impuestos es variada. Manifiestan Ceballos, Flores y Domínguez (2001) que alrededor de la tercera parte de las provincias que han delegado potestades tributarias a los municipios, sobre todo en el caso de impuesto automotor. En otras –caso de Corrientes- la provincia fija la política tributaria pero el municipio cobra el impuesto. Los municipios de provincias como Chaco, Chubut también cobran el impuesto automotor. En el caso de Río Negro la Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal habilitan a los municipios a establecer impuestos y demás tributos. Se puede entonces observar heterogeneidad en las Constituciones y Leyes Orgánicas municipales en cuanto a esta potestad tributaria. La realidad es que la proporción de impuestos propios es muy reducida, en el período fiscal 2004 alcanzó al 2,5% de los recursos totales.

Generalmente el resto de los recursos –aproximadamente un 37%- resulta de la coparticipación de impuestos provinciales o nacionales o de transferencias de estas jurisdicciones.

Muchas veces, la incapacidad técnica y económica de los municipios para generar recursos propios y los escasos niveles de coparticipación recibidos de las otras instancias de gobierno atentan contra las posibilidades de accionar en el cumplimiento de sus objetivos de gestión.

Si el diseño institucional permite la autonomía plena -es decir en todos los órdenes enunciados- es de suponer que los intendentes deberían poseer las herramientas indispensables para gestionar el uso de los recursos públicos. Esto se traduce en el ámbito formal –legal como independencia en la toma de decisiones con respecto a los otros niveles de gobierno y los distintos participantes en la vida económica, política y social del municipio. De hecho los intendentes tendrán múltiples cuestiones en cuenta en la toma de decisiones a la hora de gestionar los fondos comunales.

El caso de los Municipios de la República Argentina

Para poder detectar algunas cuestiones relativas al funcionamiento empírico de las cuestiones relacionadas con la autonomía municipal en la República Argentina se utilizará la información relevada por el proyecto “Régimen Político y Cultura Política¹” de la Universidad Nacional de San Luis y especialmente de la encuesta del proyecto internacional Fiscal Austerity and Urban Innovation (Universidad de Chicago) aplicada a 94 intendentes de municipios argentinos de más de 10.000 habitantes.

La autonomía supone además tomar decisiones en relación a las demandas ciudadanas. Por ello se han seleccionado algunas cuestiones sociales de relevancia para detectar en qué medida condicionan y complejizan la agenda de los intendentes. Estas cuestiones se operacionalizan como dos tipos de demandas:

1) *Demandas provenientes de situaciones de pobreza.*

En esta instancia se intenta una aproximación a la problemática social como condicionante en el proceso de toma de decisiones atendiendo a dos tipos de lógicas políticas que se ponen en juego cuando se deben resolver los problemas sociales mediante la implementación de políticas públicas: la lógica clientelar y la lógica política de la demanda para resolver cuestiones universales.

2) *Demandas provenientes de movimientos sociales*

El desempleo, la conflictividad social y las pujas sectoriales de la sociedad civil son cuestiones de agenda que ponen de manifiesta cómo la participación ciudadana influye en el proceso de toma de decisiones gubernamentales de los intendentes.

Se trabajará mediante un análisis comparativo evaluando la influencia que los intendentes reconocen respecto de grupos y actores al tomar decisiones de gasto público. Acorde los guarismos resultantes se podrá inferir el grado de influencia

La cuestión social y la participación ciudadana como condicionantes en las decisiones del gasto municipal

La preocupación en torno a la persistencia de la pobreza ha generado diversas estrategias tendientes a su reducción donde participen el gobierno y la sociedad civil con una mirada a largo plazo, buscando soluciones en forma conjunta. Así el desarrollo económico

¹ El Proyecto de Investigación Consolidado 52105 de la Universidad Nacional de San Luis tuvo a su cargo la recepción en Argentina de dicha encuesta. La información puede consultarse en www.cultura-politica.com.ar

local es una estrategia que se basa en el supuesto de que crear ingresos y empleos, y no depende sólo de las políticas macroeconómicas ni de las políticas micro de tipo asistencial, sino de movilizar recursos endógenos y generar una acción combinada entre el gobierno local, la sociedad civil y las empresas del medio, con énfasis en la competitividad y la equidad.

Es a través del crecimiento de las posibilidades para la vida de todos los habitantes como se puede identificar un genuino proceso de desarrollo local. Ampliar el horizonte de elecciones personales y colectivas asegurando una reproducción constante de la calidad de vida supone poner límites a la acumulación de riqueza y poder en la sociedad local, conduce, inevitablemente a procesos de mayor democratización de la decisión, especialmente en aquellas cuestiones que se refieren al acceso diferencial a los recursos económicos y políticos en el ámbito local (Coraggio: 1997).

En el ámbito local existe un amplio abanico de actores, entendidos como tales a personas, organizaciones, entidades, cuyo accionar crea y modifica las relaciones sociales; encontramos entonces prácticas diversas, producto de distintos modos de pertenecer y vincularse, en actividades productivas y de comercialización de productos, en eventos sociales, culturales, de reivindicación, etc. (Alonso Dir, 2003)

Estos actores locales obedecen a distintas lógicas, entendidas éstas como la forma que poseen los mismos de comportarse, de compartir pensamientos y opiniones, formas de acción. Cuando hablamos de lógica nos referimos a conductas racionales, con coherencia entre lo que se desea conseguir -los objetivos- y las estrategias para su logro.

Los objetivos se relacionan con los logros que se aspira a obtener, pueden ser variados y disímiles: el éxito en un emprendimiento económico, la satisfacción de necesidades básicas, el reconocimiento en la sociedad, ejercer un rol solidario. Se verán condicionados por el contexto en el que se desarrollarán las estrategias diseñadas para su obtención, por el desempeño de los actores, su capacidad, la infraestructura física e institucional del municipio. Así se irán constituyendo las prácticas, mediadas por cómo interpretan los actores las posibilidades y restricciones que encontrarán en su accionar. (Alonso Dir, 2003)

El gobierno local es tal vez la instancia más adecuada de participación ciudadana por su cercanía con la sociedad; son precisamente los habitantes que sufren las deficiencias de la gestión municipal las que pueden proponer cómo superarlas y cómo resolver diversos problemas.

La participación debe servir para buscar la integración de la población al ejercicio de gobierno y administración pública local, ya que le otorga rumbo y perspectiva a las necesidades de la comunidad. Es un reto y una necesidad obligada de nuestra época en búsqueda de la reforma política de la institución municipal.

Mediante las tablas que siguen se evalúa el nivel respuesta del intendente a quien se le preguntó: ***¿Y cuán a menudo ha respondido favorablemente el gobierno municipal a las preferencias en el gasto de esos grupos en los últimos tres años?***

LA LÓGICA POLÍTICA CLIENTELAR

El clientelismo es entendido como una relación de intercambio entre patrón – quien provee protección o beneficios, o ambos- y cliente, que es una persona de menor ubicación en la escala social, quien, por reciprocidad ofrece apoyo general, asistencia y aún servicios personales (Scott, 1986) Las prácticas clientelares son el producto de “estrategias” (conscientes o inconscientes) orientadas hacia la satisfacción de intereses materiales y simbólicos de los actores involucrados.

Javier Auyero (1996:37-56) explica el fenómeno a partir de lo que da en llamar la *“doble vida del clientelismo político”* haciendo alusión a una “vida” que se muestra, es conocida y analizada y “otra vida” oculta o no reconocida. En esta metáfora alude también a la literatura sobre el tema, toda vez que la mayor parte analiza las redes clientelares desde sus objetivaciones –como distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas- desconociendo la dimensión subjetiva de esta práctica que Auyero llama *“la objetividad de segundo orden”*. Aquí es donde resulta importante el aporte de Bourdieu y su concepto de *“habitus”* en tanto esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos, adquiridos en las relaciones de intercambio. Los sujetos naturalizan estos esquemas y conciben a estas modalidades como la única forma de hacer “la política”. En la dificultad de percibir ambos aspectos radica el problema de visualizar correctamente el clientelismo político (ídem).

Se trabajará con dos tipos de redes clientelares que, por supuesto se superponen y entrecruzan: las organizaciones de la sociedad civil cooptadas por el gobierno, y las redes clientelares de las zonas marginales o las llamadas redes de “punteros políticos”². Las primeras son las *asociaciones vecinales*. Se trata de organizaciones de la sociedad civil que se

² Los punteros son los mediadores. Para un detallado estudio de las prácticas clientelares de los punteros se recomienda el trabajo etnográfico de Javier Auyero (2001).

conforman y son reconocidas por el Estado como representantes de un determinado territorio urbano (barrio). Su principal tarea política es hacer de nexo entre gobierno municipal y vecinos y su principal objetivo es solucionar problemas de infraestructura o de servicios. Las conforman integrantes de todas las clases sociales, aunque suelen ser más activas las de clases medias y bajas. A su vez las redes de “*punteros*” son exclusivas de los sectores de menores recursos y forman parte de las redes de supervivencia de los socialmente excluidos, atendiendo generalmente a problemas de necesidades básicas.

La dificultad analítica resulta de que los que más se destacan en América latina son los asociados a redes clientelares que operan dentro del marco general de la pobreza.

Dentro de estas asociaciones cabe destacar aquellas que agrupan a vecinos que demandan respecto de cuestiones que hacen a la calidad de vida de su territorio. Para cumplir con sus objetivos dependen de subsidios gubernamentales y ocasionalmente de donaciones de actores privados. Ideológicamente puede clasificárselas como afines al gobierno o contrarias al mismo, pudiendo darse en algunas situaciones la neutralidad.

Tabla 1: Nivel de respuesta a la influencia de las organizaciones interesadas en grupos o familias de bajos recursos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Siempre	15	16,0	16,0
Casi siempre	44	46,8	62,8
En la mitad de las ocasiones	20	21,3	84,0
Casi nunca	6	6,4	90,4
Nunca	3	3,2	93,6
No existe	1	1,1	94,7
No responde	5	5,3	100,0
Total	94	100,0	

Analizando la tabla se puede observar el grado en que el Intendente considera responde a las demandas de estas organizaciones, lo hace siempre o casi siempre en un **62,8%**: su nivel de respuesta es muy alto. Esto nos permite considerar que para él son grupos con una importante influencia en sus decisiones.

Tabla 2: Nivel de respuesta a la influencia de asociaciones o grupos de vecinos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	8	8,5	8,5
	Casi siempre	52	55,3	63,8
	En la mitad de las ocasiones	19	20,2	84,0
	Casi nunca	6	6,4	90,4
	Nunca	1	1,1	91,5
	No existe	3	3,2	94,7
	No responde	5	5,3	100,0
	Total	94	100,0	

Desde la óptica de los intendentes son grupos bastante activos, lo que se refleja en el altísimo grado de respuesta por parte de ellos a sus demandas ya que en un porcentaje del 63,8% de los casos responde a sus demandas siempre o casi siempre.

Tabla 3: Nivel de respuesta a la influencia de dirigentes barriales “punteros políticos”

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	7	7,4	7,4
	Casi siempre	46	48,9	56,4
	En la mitad de las ocasiones	27	28,7	85,1
	Casi nunca	4	4,3	89,4
	Nunca	1	1,1	90,4
	No existe	1	1,1	91,5
	No responde	8	8,5	100,0
	Total	94	100,0	

A su vez, *las redes de “punteros”* son exclusivas de los sectores de menores recursos y forman parte de las redes de supervivencia de los socialmente excluidos, atendiendo generalmente a problemas de necesidades básicas. Se trata de una participación política con características especiales signadas por su rol de mediador entre “la gente” y el intendente, que permite designarlo por Javier Auyero (2001) como “Guardabarreras”. En tal sentido opera de manera similar a los grupos de las asociaciones vecinales pues generalmente dichos dirigentes provienen de grupos de vecinos. El nivel de respuesta de los intendentes es también significativo, ya que en un 56,4% de los casos responden “siempre” o “casi siempre” a las demandas de estos dirigentes.

LÓGICA POLÍTICA UNIVERSAL DE LA DEMANDA COMUNITARIA

En la sociedad existen grupos que nuclean ciudadanos con objetivos de generar ámbitos destinados a construir reflexivamente algún tipo de interés colectivo, promover la inclusión social, etc.

La existencia de variadas identidades culturales, sociales, étnicas favorece el desarrollo de prácticas que se fundamentan en la acción colectiva, la ayuda recíproca, la solidaridad. Alonso (2003) menciona que dichas prácticas responden a una lógica comunitaria. Se trata de organizaciones que priorizan el logro de bienes materiales y simbólicos que alcanzan a la comunidad toda, por sobre los intereses particulares de corte clientelar. Estas organizaciones también influyen sobre las decisiones de los intendentes para lograr sus objetivos (culturales, ecológicos, de género, antiviolencia, etc.)

Analizando las siguientes tablas observamos los niveles de respuesta de los intendentes hacia estos grupos que se han incrementado en los últimos años, no obstante su accionar en las comunidades pequeñas y medianas aún no ha alcanzado niveles significativos³. El retroceso del trabajo asalariado habría en principio favorecido la conformación de estas agrupaciones basadas en la identidad y la solidaridad (Alonso, 2003).

Tabla 4: Nivel de respuesta a la influencia de los grupos cívicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	4	4,3	4,3
	Casi siempre	25	26,6	30,9
	En la mitad de las ocasiones	27	28,7	59,6
	Casi nunca	19	20,2	79,8
	Nunca	4	4,3	84,0
	No existe	8	8,5	92,6
	No responde	7	7,4	100,0
	Total	94	100,0	

A pesar de que sólo en el 8,5% expresa que en su municipio no existen podemos deducir a contrariu sensu que el resto los reconoce (91,5%), pero el grado de respuesta de los intendentes hacia estos grupos es escaso, sólo en aproximadamente el 31% de los casos consideran que responden en grado significativo.

De todas maneras, es mayor que el porcentaje de respuesta que otorga a los grupos ecologistas y feministas.

³ El trabajo que sirve de soporte empírico se efectuó en municipios entre 10000 y 200000 habitantes.

Tabla 5: Nivel de respuesta a la influencia de Asociaciones Ecologistas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	7	7,4	7,4
	Casi siempre	19	20,2	27,7
	En la mitad de las ocasiones	18	19,1	46,8
	Casi nunca	16	17,0	63,8
	Nunca	7	7,4	71,3
	No existe	19	20,2	91,5
	No responde	8	8,5	100,0
	Total	94	100,0	

El interés por el mejoramiento ambiental se ha introducido en los últimos años en la agenda local. El desarrollo endógeno tiene entre sus condiciones el crecimiento con sustentabilidad, de ahí la relevancia y crecimiento de lo ecológico en todas las instancias de gobierno. Empero, el nivel de respuesta de los intendentes a esas asociaciones es bajo, ya que sólo en el 27,7% de los casos responden “siempre” o “casi siempre”. Puede deberse a que estos grupos desarrollan su accionar en los grandes centros urbanos y su existencia es incipiente en los municipios pequeños y medianos-

Tabla 6: Nivel de respuesta a la influencia de Asociaciones Feministas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	5	5,3	5,3
	Casi siempre	12	12,8	18,1
	En la mitad de las ocasiones	6	6,4	24,5
	Casi nunca	19	20,2	44,7
	Nunca	10	10,6	55,3
	No existe	35	37,2	92,6
	No responde	7	7,4	100,0
	Total	94	100,0	

En el caso de los grupos feministas, el nivel de respuesta de los intendentes es prácticamente nulo, en un 18,1% de los casos la respuesta es activa y en 35 casos (un 37,2%) reconocen que no existen. Nuevamente puede darse un sesgo estadístico por la escasez de estos movimientos en los espacios reducidos de lo local.

Tabla 7: Nivel de respuesta a la influencia de los movimientos de seguridad ciudadana

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	6	6,4	6,4
	Casi siempre	20	21,3	27,7
	En la mitad de las ocasiones	18	19,1	46,8
	Casi nunca	18	19,1	66,0
	Nunca	5	5,3	71,3
	No existe	17	18,1	89,4
	No responde	10	10,6	100,0
	Total	94	100,0	

En el caso de los grupos de seguridad ciudadana encontramos niveles de respuestas poco significativos, rondan el 27.7% a pesar de que el reclamo por el tema es prioritario en la ciudadanía argentina. El “no existe” alcanza a un 18% y “no responden” en un 11%. Puede explicarse como un tema aún no instalado en la agenda local, que no contaría con los medios para cuidar la seguridad en el municipio, de hecho la policía es competencia del nivel provincial.

LA LÓGICA BELIGENTE Y LA CORPORATIVA

También en los municipios podemos analizar la coexistencia de prácticas que responden a lógicas enfrentadas. Por un lado las situaciones de pobreza y exclusión, han favorecido la aparición de grupos o movimientos de desocupados que se amparan en una lógica reivindicativa, beligerante que instaló en Argentina una modalidad de protesta que se extendió a otras situaciones de beligerancia: los cortes de ruta- Por otra parte, existen prácticas de tipo corporativo, que están arraigadas en las prácticas políticas desde hace décadas y que operan como grupos de presión, algunos de los cuales suelen ejercer una notable influencia en los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

LÓGICA BELIGERANTE O REIVINDICATIVA

Son prácticas desarrolladas por organizaciones que reclaman por derechos, su accionar nos muestra la existencia de grupos bastante homogéneos, que funcionan a partir de un consenso, no necesariamente explícito, sino basado en solidaridades e identidades activas (Alonso).

Debería pensarse que los desocupados son actores centrales en este procesos de exclusión social que vive la Argentina consecuencia del desempleo. En la siguiente tabla de frecuencia se puede analizar el escaso grado de respuesta de los intendentes a estos grupos

que no han logrado a nivel local posicionarse en número, adhesión de la comunidad y cohesión interna.

Tabla 8: Nivel de respuesta a la influencia de los movimientos de desocupados

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	6	6,4	6,4
	Casi siempre	20	21,3	27,7
	En la mitad de las ocasiones	21	22,3	50,0
	Casi nunca	14	14,9	64,9
	Nunca	7	7,4	72,3
	No existe	19	20,2	92,6
	No responde	7	7,4	100,0
	Total	94	100,0	

Sólo en el 27,7% de los casos los intendentes señalan que responden siempre o casi siempre. Puede observarse que hay un porcentaje bastante significativo (20%) de casos en los que se considera que “no existen”. Esta cuestión puede estar asociada a que los movimientos de desocupados operan generalmente en grandes zonas urbanas, lo que produce un sesgo estadístico en el tratamiento del tema.

LÓGICA POLÍTICA CORPORATIVA

Esta lógica se encuentra cuando actores que desarrollan una misma función, en el campo económico o profesional unen sus prácticas individuales. En general la empresa - industrial agropecuaria o de servicios- opera con este tipo de lógica, es el denominado “sector privado”, cuyos objetivos se refieren, primordialmente, a la búsqueda de la rentabilidad. En los procesos de desarrollo no puede desconocerse la impronta que tienen en el crecimiento económico.

Tabla 9: Nivel de respuesta a la influencia de los grupos del sector agropecuario

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	4	4,3	4,3
	Casi siempre	38	40,4	44,7
	En la mitad de las ocasiones	12	12,8	57,5
	Casi nunca	14	14,9	72,3
	Nunca	7	7,4	79,8
	No existe	13	13,8	93,6
	No responde	6	6,4	100,0
	Total	94	100,0	

Observando las dos tablas con los niveles de respuesta de los intendentes puede observarse que es mayor la responsividad hacia los grupos empresarios, a quienes desde el gobierno local se les responde más activamente (alrededor de un 72%) que a las agrupaciones del sector agrario (55%).

Debemos aclarar que el relevamiento de la encuesta tuvo lugar antes del paro agropecuario de marzo 2008, lo que hace suponer que si los intendentes la respondiesen actualmente se incrementaría el porcentaje de respuestas hacia las demandas de ese sector, que ha cobrado protagonismo en el corriente año.

Tabla 10: Nivel de respuesta a la influencia del empresario y sus asociaciones

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	10	10,6	10,6
	Casi siempre	28	29,8	40,4
	En la mitad de las ocasiones	30	31,9	72,3
	Casi nunca	14	14,9	87,2
	Nunca	5	5,3	92,6
	No existe	1	1,1	93,6
	No responde	6	6,4	100,0
	Total	94	100,0	

Conclusiones

Todo estudio destinado a producir algún tipo de diagnóstico para la posterior propuesta de políticas públicas no puede obviar que las instituciones democráticas coexisten con prácticas no democráticas. Este problema cobra mayor importancia en los espacios institucionales existentes hacia el interior del Estado Nación (provincial y municipal) que cuenta con relativa autonomía y en donde existen algunos modos casi feudales del ejercicio gubernamental (clientelismo, prebendalismo, amiguismo).

En tal sentido, la cultura política autoritaria y populista ha dejado huellas que permiten suponer que la autonomía gubernamental a nivel local no es una cuestión sencilla de establecer. Los intendentes suelen ser percibidos – y muchas veces de hecho lo son- como delegados de un poder estatal de escalas superiores de gobierno. El acrecentamiento de las funciones municipales sin las transferencias financieras necesarias por parte de los otros niveles gubernamentales genera situaciones de dependencia con respecto a los mismos. Esto nos hace pensar que si no cuentan autonomía financiera la capacidad decisional de los intendentes se ve reducida en la práctica cotidiana. La existencia de redes clientelares actúan

como el sostén de la dominación y la legitimidad de estos intendente. Este factor opera más allá del color partidario pues está arraigado en la cultura política.

El tema de las redes clientelares se vinculan también con la *cuestión social* en donde pareciera que los intendentes tiene en cuenta en mayor medida las demandas aisladas de la población configuradas por familias de bajo recursos que por actores políticos como los movimientos sociales de desocupados. Esto también puede asociarse a la base clientelar del sostén del consenso en muchos de los municipios de Argentina. No es factible el reconocimiento de la política de protesta, y la herramienta para su destrucción ha sido justamente de carácter clientelar, pues se trata de la cooptación de los dirigentes provenientes de los desocupados mediante la entrega de planes sociales.

El sistema de actores en los espacios locales muestra la coexistencia de prácticas que responden a lógicas diversas, del análisis realizado se desprende que los intendentes responden preponderantemente a las prácticas de tipo clientelar, en detrimento del resto de las otras modalidades de acción local.

Los resultados permiten, entonces, reconocer que los intendentes pueden contar con importantes referencias legislativas en donde la autonomía está plenamente reconocida pero también ayudan a deducir que su ejercicio está condicionado por las características políticas de las relaciones intergubernamentales. También de los datos obtenidos el peso de una cultura política sustentada en redes clientelares es evidente. En este marco donde la realidad está signada por la pobreza y la exclusión social (que resultan el abono de estos modos particularistas de ejercicio de la dominación) se puede deducir - modo de hipótesis de trabajo- que estas cuestiones son dificultades que cubren a toda Latinoamérica en tanto sigan siendo la “cuestión social” y la baja calidad de sus instituciones tema ineludibles del debate académico en ciencias sociales.

Referencias bibliográficas

Alonso, O. (2003) “Sociedad y desarrollo .El sistema de actores y el desarrollo local. El caso de Viedma y su área de influencia”. Presentado en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

Auyero, J. (1996) “La doble vida del clientelismo político” en *sociedad- Rev. De la facultad de Ciencias Sociales (UBA)*.

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

Cao, H (2003) “Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, provincias y municipios.” En sociedad. Edit. Biblos. Buenos Aires.

Ceballos, W, Flores H.D. y Domínguez, D. (2001) “Diagnóstico y análisis de las relaciones fiscales Nación-Provincias” Consejo Federal de Inversiones.

Hernández, A.M. (2001) “Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable” Publicado en La Ley 2001-C,993

Lathrop, G (2004) Flacso e ISS. “Evaluación de estrategias de reducción de pobreza en América Latina. Informe temático: desarrollo económico local en Bolivia, Honduras y Nicaragua” Material de estudio del Seminario Taller Población, Vulnerabilidad y Desarrollo Territorial extraído de

<http://www2.fices.unsl.edu.ar/~adelo/material/DELYPobreza-Bolivia-Nicaragua-Honduras.pdf>

Reyes, L.A. (1998) “Política, municipios y administración” Edic. Ciudad Argentina. Buenos Aires.

Rosatti, H.D. (1994) “El Federalismo en la Reforma. Publicado en La Reforma de la Constitución, explicada por miembros de la comisión de redacción, Editorial Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe.

Scott, J. (1999) “¿Liderazgo o explotación?” en Pelliza, L. ¿Clientelismo político versus cultura política? Presentado en las 2das. Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el siglo XX, Tandil, 2007.

Tauber, F. (1999) “Municipio y desarrollo, el nuevo desafío.”Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Trocello, M.G. (2008) Tesis doctoral “Régimen político neopatrimonialista. La cultura política particularista y la producción de “ciudadanos siervos” del doctorado en Pensamiento Político, democracia y Ciudadanía. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla (España). Cap.III, pág.: 56-72.-Mimeo.

Vazquez Barquero, A. (2000a), “Tª parte. Marco de análisis, el enfoque y la política. La política de desarrollo económico local.” Material de estudio del Seminario Taller Población, Vulnerabilidad y Desarrollo Territorial extraído de

<http://www2.fices.unsl.edu.ar/~adelo/material/MarcoTeoricoDesLocal.pdf>