

COALICIONES DE LOS INTENDENTES PARA LA GOBERNANZA LOCAL¹

Alicia Pacheco²

Virginia Vilchez³

Resumen⁴

Este trabajo trata sobre la formación de coaliciones de gobernanza por parte de los intendentes argentinos, analizando para ello dos aspectos que consideramos fundamentales y subyacentes a la formación de estas coaliciones, la agenda que los intendentes diseñan y las alianzas con distintos actores locales.

Este análisis de tipo descriptivo se realiza a partir de datos empíricos obtenidos de la encuesta FAUI, implementada a intendentes argentinos de municipios de más de diez mil habitantes, en el marco del Proyecto de Investigación Internacional “Bienestar y Sociedad Política Local”, dirigido por el Dr. Clemente Navarro Yañez de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España y, coordinado en Argentina por el Proyecto de Investigación Régimen Político y Cultura Política dirigido por Mg. M. Gloria Trocello de la Universidad Nacional de San Luís. Financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Para describir la agenda que los intendentes formulan se operacionalizan las preferencias de gasto sobre diferentes áreas de política. Para identificar alianza con distintos actores se operacionaliza el grado de respuesta dado por el intendente a las demandas de diferentes grupos, en preferencia de gasto.

El análisis se realiza en el marco de la agenda de investigación que propone la Nueva Cultura Política y desde una perspectiva situacional de los gobiernos locales.

¹ Trabajo enviado el 04/10/10 y aceptado el 22/11/10

² Profesora Adjunta e Investigador. Universidad Nacional de San Luís. FICES. Integrante del Proyecto de Investigación Consolidado 52105 “Régimen Político y Cultura Política”. Correo Electrónico: apacheco@fices.unsl.edu.ar

³ Profesora Auxiliar. Universidad Nacional de San Luís. FICES. Integrante del Proyecto de Investigación Consolidado 52105 “Régimen Político y Cultura Política”. Correo Electrónico: vvilchez@fices.unsl.edu.ar

⁴ Una presentación preliminar de este trabajo se realizó en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles”, Facultad de Ciencias Económicas UBA Buenos Aires -3 al 5 de octubre 2007-

Palabras claves: gobernanza, gobierno local, agenda, coalición

Abstract

The present paper deals with the construction of government on the part of local Argentinean mayors analyzing two fundamental and underlying aspects that are core into the shaping of these coalitions: the agenda mayors design and the different alliances they create with different local agents.

The analysis will be descriptive and is based on the empirical data obtained from the FAUI survey conducted to Argentinean mayors living in populations of more than ten thousand inhabitants, all of this framed under the International Research Project “Bienestar y Sociedad Política Local” directed by Dr. Clemente Navarro Yañez from the University Pablo de Olavide, Sevilla, Spain and coordinated in Argentina by the Research Project “Régimen Político y Cultura Política” directed by Mg. M. Gloria Trocello from Universidad Nacional de San Luis. This project is financed by Agencia Española de Cooperación Internacional.

To describe the agenda formulated by the mayors the expenses preferences are operationalized on different political areas. To identify the alliance with different actors the degree of the answer given by the mayor to the demands of the different groups in relation to the expenses is operationalized. The analysis is made under the frame of the research agenda proposed by the Nueva Cultura Política and considering the context of local governments.

Key words: governance, local government, agenda, coalitions

Introducción

De la observación de la realidad puede apreciarse que el ámbito local está cambiando su dinámica política, económica, social y cultural. Cambios que también se han experimentado en los modos de gobernar, pasando de formas de gobiernos jerárquicas a formas de gobiernos basadas en las relaciones entre gobiernos y actores locales y entre diferentes niveles de gobierno.

Los cambios acontecidos en Argentina a partir de la década del noventa son relevantes para observar las transformaciones ocurridas en las formas de gobernar; pasando de la centralidad del Estado a una descentralización económica y social.

Con la intención de comprender los cambios que se están experimentando en las formas de gobernar, el objeto de esta publicación es tratar de realizar una aproximación al conocimiento de

la agenda y alianza, o mejor dicho, de la orientación que tienen las agendas y las alianzas en los gobiernos locales de Argentina que determina, en buena medida, algunas conformaciones de coaliciones para la gobernanza local en Argentina.

En relación de lo antes dicho, y en función de nuestro objeto propuesto, se aplican algunos indicadores para acercarnos a la identificación de orientaciones de agenda y tipos de alianza de los gobiernos locales.

También, y por último, deseamos destacar que la propuesta de análisis se realiza desde el enfoque que propone la Nueva Cultura Política y desde una perspectiva situacional de los gobiernos locales.

Algunas consideraciones metodológicas

En primer lugar queremos enfatizar que, el análisis se realiza desde el enfoque de la agenda de investigación que propone la Nueva Cultura Política (NCP, en adelante). La NCP surge de los aportes de Terry Clark y Ronald Inglehart, a partir de evidencias encontradas en diferentes trabajos empíricos (encuestas y cuestionarios a ciudadanos y elites políticas de diferentes países), como la Encuesta Mundial de Valores (World Value Survey), de gran relevancia el Proyecto Austeridad Fiscal e Innovación Urbana (Fiscal Austerity Urban Innovation -FAUI), y aunando sus enfoques “Post-Materialista” y Nuevo Populismo Fiscal, afirman que: “están emergiendo nuevas formas de acción y temas diferentes, algunos nuevos, algunos no tanto. Todos ellos combinan en una Nueva Cultura Política” (Clark y Navarro, 2007).

Sintéticamente, la NCP, consideran Clark e Inglehart, posee siete elementos definitorios: la transformación de la dimensión clásica de izquierda-derecha, los asuntos sociales y fiscales/económicos están explícitamente diferenciados, una mayor preeminencia de los asuntos sociales sobre los asuntos fiscales/económicos, crecimiento del individualismo social y de mercado, cuestionamiento del Estado de Bienestar, el auge de las políticas tematizadas y la participación ciudadana más amplia conjuntamente con la decadencia de las organizaciones políticas jerárquicas y, por último, estos elementos estarían más presentes en las sociedades más ricas y entre los ciudadanos más jóvenes y con mayor nivel educativo (Clark y Navarro, et al). La NCP supone la aparición, y cada vez con mayor relevancia, de nuevos temas y demandas como ser, la protección del medio ambiente, nuevos derechos sociales, nuevas formas de actuación del

Estado, en cuanto a sus áreas de interacción con la ciudadanía, así también, la aparición de nuevos actores y/o la adaptación de los más tradicionales como los partidos políticos.

Es importante considerar que la NCP no es una teoría para responder a problemas de investigación específicos, sino más bien una propuesta analítica general a modo de agenda de investigación, que propone un modelo conceptual en forma de “tipos-ideales” (Clark y Navarro, 2007:39-40).

Una de las argumentaciones básicas de la NCP es la relevancia del liderazgo político local en la orientación de los procesos de gobernanza urbana, adquiriendo autonomía analítica para informar acerca de la orientación de las políticas públicas como así también, para conocer su interacción con otros actores públicos y privados.

En segundo lugar queremos destacar que, el gobierno local es considerado como un actor situado en una red de relaciones políticas, donde su importancia estaría dada no solo por las atribuciones formales que se le otorgan, sino también por las estrategias que desarrolla para la puesta en marcha de procesos políticos, económicos, sociales. Así, “el gobierno local actuaría en un contexto delimitado por las relaciones intergubernamentales, el diseño institucional, la influencia de otros actores sociales y políticos locales como así también la cultura política de la comunidad” (Navarro y Ramírez, 2005). Desde esta concepción, se adopta para el estudio de la gobernanza local la propuesta analítica que considera al gobierno local desde una perspectiva situacional.

Por ultimo, resaltaremos que el trabajo propone análisis estadísticos utilizando algunas de las herramientas que brinda el programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Las mismas se aplican a datos empíricos obtenidos por la implementación del cuestionario FAUI⁵ a intendentes de municipios argentinos de más de 10 mil habitantes, teniendo en cuenta que se ha trabajado con 90 casos.

Importancia de lo local como objeto de estudio

A pesar de la tensión entre globalización y localismo, asistimos a un renovado interés por los temas locales. El análisis de lo local permite indagar aspectos que le son específicos, que si bien, se

⁵ El cuestionario corresponde al proyecto dirigido por Terry Clark (Universidad de Chicago), existiendo un equipo responsable en cada uno de los países que han ido aplicando el proyecto. En Argentina, su aplicación es llevada a cabo durante el año 2006 – 2007 por el proyecto de investigación “Régimen Político y Cultura Política” dirigido por la Mg. María Gloria Trocello, de la Universidad Nacional de San Luís, como contraparte del Proyecto de Investigación Internacional “Bienestar y Sociedad Política Local” dirigido por el Dr. Clemente Navarro Yañez, de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

hallan inscritos e influenciados por un entramado de relaciones globales, no son efecto de la reproducción de las determinaciones globales.

Distinguir entre global y local, aceptando la existencia de ambas dimensiones, implica reconocer que el estudio de la realidad no se agota con el análisis de las determinaciones sistémicas y estructurales, así como tampoco, el análisis de lo local es todo el análisis de la realidad.

Se puede apreciar, de la observación de la realidad, que el ámbito local está cambiando en su dinámica política, económica, social y cultural, es decir, existe una preocupación por el desarrollo económico local, ampliación de la intervención en la prestación de servicios sociales, preocupación por la modernización de la gestión, innovaciones para ofrecer a los ciudadanos cauces de participación directa que complementen la competencia electoral, iniciativas para resolver las crisis de gobernabilidad, etc. Este sería un nuevo perfil de los gobiernos locales, al que se lo suele denominar “nuevo localismo”, que postula que los gobiernos locales “ofrecen nuevas oportunidades para que los ciudadanos participen en el diseño de su futuro colectivo a partir del ámbito local, para la redefinición del papel de los gobiernos y sociedades municipales” (Navarro, 1998:73). Podríamos referirnos, asimismo, al gobierno local como aquel nivel de gobierno cercano a la comunidad (Amarós en Botella Corral, 1999).

Los procesos de cambio que experimenta el ámbito local dado por: a) los procesos económicos, políticos y sociales tienen diferentes impactos dependiendo de la escala donde incidan, no deben entenderse como adaptación flexible a procesos de orden global, los procesos de reestructuración no son solo de carácter exógeno sino también endógeno, b) la ciudad, la comunidad local sigue constituyendo una unidad básica de convivencia; ámbito de formación de redes de socialización y amistad perdurables, de constitución de identidades; c) la escala local ofrece un importante potencial para el desarrollo de procesos de participación ciudadana y democrática ya que el estado local tiene activa participación en el diseño e implementación de políticas públicas de bienestar por su cercanía con la demanda. (Navarro, 1998); nos lleva a considerarlo una adecuada unidad de análisis para indagar sobre las peculiaridades de la gobernanza local (más adelante se esclarece este último tema).

En el caso particular de Argentina, el estudio del ámbito local cobra relevancia partir de los procesos de descentralización que se realizaron en la década del '90⁶ (Cao, 2007:19), y que llevó a los municipios a modificar sus funciones tradicionales de prestación de servicios de Alumbrado,

⁶ Las dos oleadas más importantes de ajuste y descentralización fueron llevadas adelante por la dictadura del Proceso de Reorganización nacional 1976-1983, y durante el gobierno de Carlos Menem entre 1989 y 1999 (Cao, 2007)

Barrido y Limpieza (ABL) por otros más complejos como ser, agente de promoción económica, el desarrollo social, el medio ambiente, el ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local, la salud, la seguridad y la resolución alternativa de conflictos, en buena parte, la explicación de asumir nuevas funciones se relaciona con la expectativa ciudadana que sobrepasa las competencias legales municipales (Cao, 1999:125). Asimismo, en algunos municipios, la propia impronta de las demandas de los vecinos llevó a que los mismos asumieran funciones como: prevención de la drogodependencia, discapacidad, tercera edad, etc. que no disponían de cobertura por parte de otros niveles de gobierno.

Gobernanza Local como modo de gobernar

No escapa a la observación que el modo de gobernar las sociedades ha experimentado cambios en los últimos tiempos, donde la relación entre estado y sociedad se ha transformado y se estaría pasando de un modelo sociopolítico el en cual el Estado era el centro del poder político (Garretón/Espinosa, 1992; Cavarozzi, 1996; Garretón, 2000), a un modo de gobernar basado en las relaciones entre gobiernos y actores civiles a la que llamamos “relaciones horizontales” y entre diferentes niveles de gobierno también llamadas “relaciones verticales”. En tal sentido, las relaciones verticales o entre diferentes niveles de gobierno pueden ser analizadas desde un enfoque institucional, es decir, desde la distribución del poder entre los diferentes ámbitos territoriales, nación – provincia - municipio. Las relaciones horizontales o entre gobiernos y actores locales se concentran en los procesos de decisiones locales, donde las demandas de la sociedad civil se articulan con los intereses políticos locales. (Ramírez, 2002:1)

Estos cambios acontecidos en el ejercicio del poder político suele denominárselos como transición del gobierno a la governance.

Antes de avanzar es necesario dejar sentado que las definiciones y perspectivas de la noción de governance son variadas. Así, siguiendo el análisis de Mayntz (2000), se pueden reconocer tres acepciones del término. La primera, como sinónimo de dirección política (desde su origen a finales de la segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década del ochenta del último siglo). La segunda, indicaría un nuevo estilo de gobierno, diferente del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores políticos y sociales en redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Es decir, se emplea el término governance para definir formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas. Por último, una tercera acepción surge debido a los procesos de

europización y globalización que han vuelto a tensionar el concepto de governance, comenzando a utilizarse la categoría governance global, imponiendo tal vez una nueva ampliación del paradigma.

En el marco de este trabajo utilizaremos la categoría governance, de ahora en más gobernanza, en su segunda acepción, es decir, para denominar un modo de gobierno caracterizado por relaciones de cooperación e interacción entre actores políticos y sociales, aunque reconociendo el papel relevante del Estado en tanto este último mantiene la capacidad legal de intervenir, imponer soluciones y legitimar acuerdos.

Este modo de gobernar, basado en redes de relaciones que influyen en las decisiones de políticas públicas se observaría tanto para el gobierno central como para los gobiernos provinciales y locales. Las redes en el nivel local tendrían una característica que las diferencia de las que se constituyen a nivel nacional y es que tienden a incorporar a los ciudadanos anónimos. Un rasgo de la gobernanza entonces es la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, aunque no todas las formas de participación ciudadana pueden considerarse como plasmaciones de gobernanza, ya que por gobernanza entendíamos la nueva forma de gobernar que presupone de algún modo una influencia de actores económicos y sociales en las decisiones.

Agendas y alianzas para la gobernanza local

Por lo antes dicho, avanzar en el estudio de la gobernanza local sería avanzar en la comprensión acerca de cómo se gobierna, considerando que la política local se configura a través de la formación de coaliciones que, resultado de procesos de negociación informal entre actores públicos y privados, orientan la agenda y la actuación de la política municipal (Navarro, 2004; Ramírez, 2002).

Estudiamos la conformación de coaliciones de gobernanza, aceptando por tales a las alianzas entre diferentes actores locales para el desarrollo de una agenda en común. Diferentes modos ha utilizado la literatura para denominar a las coaliciones de gobernanza local, pero habría cierto consenso acerca de los elementos que constituyen la forma básica de las coaliciones de gobernanza local, definiéndose básicamente dos: un conjunto de actores públicos y privados –o alianza-, por un parte; y una agenda específica a desarrollar, por otra parte (Ramírez, Navarro, 2007).

Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos sobre los que han decidido actuar.

"La agenda estatal representa el "espacio problemático" de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores -o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del estado, su dominio funcional" (Oszlak, 1997)

Autores como Roger Cobb y Charles Elder, se han ocupado de distinguir dos tipos de agenda, una agenda que han denominado "sistémica" y otra agenda a la que han llamado "institucional" (Cobb y Elder citado en Aguilar Villanueva, 1996). La agenda sistémica estaría integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben como merecedoras de atención pública. La agenda institucional, se refiere específicamente a la agenda gubernamental, y puede definirse como el conjunto de asuntos que las personas en el gobierno aceptan incorporar en la agenda.

A pesar del acuerdo sobre estos dos elementos básicos que conforman las coaliciones de gobernanza, trabajos empíricos han permitido observar diversas combinaciones de los mismos, es decir, existirían diferentes morfologías de coaliciones de acuerdo a los actores que se involucran y a las agendas a desarrollar. Así, encontramos en la literatura, aunque con variadas denominaciones, dos tipos de coaliciones: coaliciones para el crecimiento económico de las ciudades y coaliciones para el bienestar.

En el primer caso, los actores de las alianzas serían el gobierno local y los grupos empresariales, y las agendas estarían definidas por políticas tendientes al crecimiento económico del territorio. En el segundo caso, los actores participantes además del gobierno local, serían aquellos grupos, asociaciones y movimientos sociales que, o bien defienden intereses de grupos específicos (cívicos, étnicos, de mujeres, de tercera edad, etc.) o bien, la calidad de vida en la ciudad o ciertas zonas. Estas alianzas articulan su agenda, preferentemente, en torno a políticas sociales lo que caracterizaría una agenda de tipo redistributivo. (Ramírez, Navarro, et al),

Por política social entendemos "aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso" (Danani C,2004: 11)

Ahora bien, ¿Cómo podemos conocer comprender, analizar, o estudiar las agendas de los gobiernos locales? Creemos que las preferencias presupuestarias de los intendentes nos indicarían sus predilecciones sobre aquellos asuntos que han decidido actuar. Saber como prefieren los intendentes gastar su presupuesto, qué áreas de política pública priorizan, nos daría una pista sobre la conformación de su agenda,

Un modo que entendemos apropiado para conocer la orientación que adopta la agenda de gobierno de los intendentes es a partir de la clasificación de las políticas públicas, definidas como “un conjunto de acciones destinadas a obtener determinados fines y puede afirmarse que una omisión debe también ser considerada una política en la medida que esté orientada a implementar un fin determinado” (Isuani, 1985: 11).

Así podríamos hipotetizar la existencia de dos tipos de agenda, una orientada hacia el bienestar, constituidas por políticas públicas de bienestar o redistributivas en términos de Lowi y una segunda agenda donde tendrían relevancia las políticas para el crecimiento económico del municipio.

Como políticas de bienestar o redistributivas se pueden situar las políticas públicas de educación, vivienda, salud y políticas sociales. Como políticas públicas para el crecimiento económico se definen las mejoras en infraestructura urbana, construcción de áreas recreativas, inversión en infraestructura para radicar empresas.

Una aproximación a la gobernanza local en los municipios argentinos

Con el propósito de intentar conocer la orientación de la agenda y alianza que posibilitan la conformación de coaliciones para la gobernanza local en Argentina, se hace uso de los datos procedentes del proyecto internacional Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI). En cuanto al diseño del proyecto, consiste en la aplicación de un cuestionario a líderes políticos, más específicamente, intendentes, cuyas respuestas, consideramos, nos permiten conocer dos aspectos relevantes en función de nuestro propósito; por una parte, las preferencias de los intendentes respecto a la aplicación de los recursos económicos que posee en diferentes áreas de políticas públicas, en otras palabras, es lo que daría pautas acerca de su orientación en la agenda de gobierno; por otra parte, el grado de respuesta por parte del intendente a las demandas de diversos actores, tanto públicos como privados, es lo que daría pautas acerca de su orientación en la conformación de la alianza, lo que podría observarse a partir de las respuestas dadas por los

intendentes a la pregunta cuales son los actores que mas influencia tienen al momento de gastar el presupuesto.

A continuación, la tabla 1 muestra las variables trabajadas y sus indicadores, correspondientes a preguntas seleccionadas de la encuesta FAUI aplicada en Argentina.

Tabla 1. Agenda y alianzas de los intendentes.

Variable	Indicador
Agenda	Preferencia de gasto sobre diferentes áreas de políticas públicas
Alianzas	Grado de respuesta a las demandas de diferentes grupos en preferencias de gasto

2.1 Agenda, preferencia de los intendentes por diferentes áreas de políticas públicas

Para analizar la agenda de gobierno se consideran las preferencias de gasto del intendente sobre diferentes áreas de política pública.

Para ello, las variables que se emplean⁷ para nuestra propuesta de análisis de agenda de gobierno local son: política social, obras públicas, salud pública, salas sanitarias y hospitales, parques y áreas recreativas, viviendas para sectores de bajos recursos y por último, infraestructura para radicar empresas (ver tabla 2). La determinación de áreas de políticas públicas se efectúa en función de los dos tipos teóricos de agenda, como ya fue planteado anteriormente, una orientada al bienestar y otra orientada al crecimiento económico.

Como mencionáramos anteriormente, la agenda de los intendentes la describimos a partir de su preferencia del gasto presupuestario en diferentes áreas de políticas públicas, usando una escala de 0 a 100, donde 0 implica gastar mucho menos y 100 mucho más.

En este sentido, en la tabla 2, se puede apreciar que habría una preferencia en gastar mucho mas, por ejemplo, en obras públicas, viviendas para sectores de bajos recursos e infraestructura para radicar empresas, aunque subrayamos que, las diferentes áreas de políticas públicas poseen un

⁷ Considerando que se deja de lado las variables de educación primaria y secundaria; servicios de transporte urbano, bomberos y protección policial, debido a que mediante un análisis de frecuencias se observó un alto porcentaje de intendentes que contestaron que estas áreas de políticas públicas no son aplicables para el municipio, en particular la educación primaria y secundaria donde la mayoría de los intendentes responde que no es aplicable se debería a que a fines de 1991 se descentraliza la educación transfiriéndose la responsabilidad al ámbito provincial (Lo Vuolo y Barbeito 1998)

valor de medias⁸ que se encuentra por encima de 60, lo que indica, una escala de 0 a 100, una tendencia de gastar mucho más. Con respecto a la desviación típica, cabe señalar que a menor desviación habría mas acuerdo en las preferencias del gasto, así, infraestructura para radicar empresas posee la menor desviación, por lo tanto mayor acuerdo de los intendentes en gastar más en esta área.

Tabla 2. La agenda: áreas de políticas públicas de bienestar y crecimiento económico. Descriptivos⁹.

Variables (Tipos de Agenda)	Indicadores	Media¹⁰	Desviación típica¹¹
Bienestar	Política social (asistencia a pobres)	62,5	21,3
	Salud pública, salas sanitarias u hospitales	76,8	17,7
	Viviendas para sectores de bajos recursos	85,3	18,3
Crecimiento económico	Construcción de parques y áreas recreativas	69,2	20,2
	Obras Públicas (calles, alumbrado, estacionamiento)	86,2	16,5
	Infraestructura para radicar empresa	82,1	15,6

Para ver si estas preferencias en el gasto han sido aplicadas con éxito, se usa, en correspondencia con las preguntas del cuestionario FAUI, el siguiente indicador.

Tabla 3. La agenda y el éxito en su aplicación.

Variable	Indicador
La agenda aplicada	Evaluación sobre el éxito en la aplicación de las preferencias del intendente sobre gastos en áreas de políticas públicas

⁸ En este trabajo se utiliza el cálculo de la media siguiendo la opción metodológica que adopta el Proyecto de Investigación Bienestar y Sociedad Política Local dirigido por el Dr. Clemente Navarro Yañez, de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

⁹ En particular, esta tabla muestra descriptivos univariados, es decir, describe para cada variable la media y desviación típica correspondiente.

¹⁰ La media aritmética es la suma de todas las puntuaciones dividida por el número total de puntuaciones. También conocido como el promedio.

¹¹ La desviación típica es la raíz cuadrada de la varianza. Sirve para medir el grado en que las puntuaciones de la variable se alejan de su media.

La aplicación del indicador en la tabla 4 permitiría conocer, siempre desde la perspectiva del intendente, cuan exitoso ha sido en la implementación de sus propias preferencias de gastos sobre las áreas de políticas públicas antes mencionadas.

Tabla 4. En relación a las preguntas anteriores, la evaluación del intendente sobre cuán exitoso ha sido en la implementación de sus propias preferencias de gastos.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy exitoso	14	15,6	15,6
Relativamente exitoso	66	73,3	88,9
Relativamente poco exitoso	3	3,3	92,2
No Responde	7	7,8	100,0
Total	90	100,0	

De la tabla 4 se desprende que un 88,9% de los líderes políticos afirman que han sido entre muy exitosos y relativamente exitosos en la aplicación del gasto en áreas de políticas públicas de acuerdo a sus propias preferencias. Es por tal motivo que afirmamos que las respuestas de la elite política local es la que nos orientará acerca de la agenda y las alianzas, porque es un actor relevante en la toma de decisiones.

Por otro lado, con el objeto de conocer si la agenda, de acuerdo a las respuestas de los intendentes, se divide en dos grupos tal como ha sido planteado teóricamente es decir, un grupo de bienestar y otro relacionado al crecimiento, aplicamos el procedimiento estadístico Análisis Factorial¹² con el fin de reducir las seis variables y encontrar grupos homogéneos.

¹² El análisis factorial es una técnica de reducción de datos que sirve para encontrar grupos homogéneos de variables a partir de un conjunto numerosos de variables. Estos grupos homogéneos se forman con las variables que correlacionan mucho entre si y procurando, inicialmente, que unos grupos sean independientes de otros. En particular, aquí, aplicamos un análisis factorial a las respuestas de los intendentes en relación a seis variables distintas de la posible agenda política así pudimos encontrar variables con significado común y conseguimos de esta manera reducir el número de dimensiones necesarias para explicar la respuestas de los intendentes.

Tabla 5. La agenda política de los intendentes. Análisis Factorial

	Componente	
	1	2
Política social (asistencia a pobres)	,076	,887
Obras Públicas (calles, alumbrado, estacionamiento)	,756	,197
Salud pública, salas sanitarias u hospitales	,601	,508
Parques y áreas recreativas	,684	,072
Viviendas para sectores de bajos recursos	,707	,288
Infraestructura para radicar empresa	,705	-,373

Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Normalización Varimax1111 con Kaiser. La rotación ha convergido en 3 iteración.

Comparando las saturaciones de las variables en cada uno de los dos factores podemos apreciar que el primer factor esta constituido por la variable “Política Social (asistencia a pobres)”, esta variable satura en un único factor que parece reflejar la dimensión “agenda de bienestar”. El segundo factor, recoge el grupo de las variables “Infraestructura para radicar empresas”, “Obras Públicas (calles, alumbrado, estacionamiento)”, “Salud pública, salas sanitarias u hospitales”, “Parques y áreas recreativas”, “Viviendas para sectores de bajos recursos”, estas variables saturan en un único factor que no es factible decir que corresponde a la dimensión “agenda de crecimiento”, debido a las diversas temáticas que se agrupan en este factor. Por lo tanto, el análisis factorial propuesto permite distinguir dos posibles orientaciones en la agenda, aunque no coincidirían con los tipos de agendas definidos teóricamente. Lo que es posible observar, a partir de este análisis factorial, es por un lado, la orientación hacia políticas de corte asistencial “Política social (asistencia a pobres)”. En el otro factor se aglutinan preferencias tanto en políticas de bienestar como de crecimiento económico.

2.2 Las alianzas con actores políticos públicos y privados

Para comprender la posible orientación de las alianzas de los intendentes con diferentes actores públicos y privados, se han seleccionado de la pregunta P33 de la encuesta FAUI algunas variables con la respectiva media de los casos observados; Ver tabla 6.

Tabla 6. Alianzas, la respuesta de los intendentes a las preferencias de los actores locales

Variables	Media	Desviación típica
Empleados públicos y sus asociaciones y sindicatos	64,7	17,9
Organizaciones interesadas en grupos o familias de bajos recursos	65,2	25,5
Asociaciones o grupos de vecinos	68,5	19,3
Grupos cívicos(liga consumidores, amas de casas, contribuyente ,propietarios)	52,7	25,4
Asociaciones de mayores (Tercera Edad)	65,2	27,1
Ciudadanos individuales	63,0	22,8
Los dirigentes barriales	64,1	20,8
Partido Justicialista	50,0	27,9
Partido UCR	39,7	27,7
El Concejo Deliberante	70,6	23,7
Secretario de Hacienda (Tesorero)	73,9	23,5
Directivos y jefes de departamento municipales	66,3	23,7
El gobierno nacional	53,3	31,4
El gobierno provincial	58,2	30,7
El gobernador de la Provincia	59,2	34,3
Empresario y sus asociaciones	55,4	26,8
Usted como Intendente	74,4	26,1
Asociaciones ecologistas	51,6	29,1

El análisis de medias corroboraría por un lado que el intendente es un actor relevante al momento de definir el gasto de gobierno. Otros actores que también tendrían una marcada influencia son el Secretario Hacienda y el Consejo Deliberante, ambos actores administrativos y políticos del propio gobierno municipal. A fin de sintetizar los diferentes actores se realiza un análisis factorial según lo que se muestra en la tabla 7.

Tabla 7. Las alianzas de los intendentes. Análisis Factorial

	Componente				
	1	2	3	4	5
Empleados públicos y sus asociaciones y sindicatos	-,243	,224	,324	,511	,208
Organizaciones interesadas en grupos o familias de bajos recursos	,110	,164	,091	,841	,124
Asociaciones o grupos de vecinos	,106	-,176	,741	,144	,084
Grupos cívicos(liga consumidores, amas de casas, contribuyente ,propietarios)	,026	,147	,720	,301	,215
Asociaciones de mayores (Tercera Edad)	,011	,101	,865	-,114	,083
Ciudadanos individuales	,655	-,013	,090	,426	-,145
Los dirigentes barriales	,665	,117	,413	-,144	,007
Partido Justicialista	,154	,554	,246	-,023	,622
Partido UCR	,189	-,014	,157	,205	,854
El Concejo Deliberante	,836	,186	-,030	-,113	,085
Secretario de Hacienda (Tesorero)	,801	,164	-,023	,045	,304
Directivos y jefes de departamento municipales	,642	,079	,118	,174	,442
El gobierno nacional	,101	,833	,194	,173	,164
El gobierno provincial	,258	,894	,048	,250	-,006
El gobernador de la Provincia	,105	,910	-,112	,041	,002
Empresario y sus asociaciones	,452	,423	,107	,472	,119
Usted como Intendente	,486	,373	-,139	,378	,083
Asociaciones ecologistas	,398	,317	,436	,241	-,109

Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.
a La rotación ha convergido en 7 iteraciones.

El análisis factorial sintetiza los actores en cinco factores o componentes. En el primer componente agrupa ciudadanos individuales y dirigentes barriales, actores políticos y administrativos internos del gobierno municipal y empresarios y sus asociaciones, aunque este último satura en el primer y segundo factor.

En el segundo componente se agrupan diferentes niveles de gobierno. En el tercer componente agrupa grupos de vecinos, grupos cívicos, asociaciones ecologistas y asociaciones de mayores. En el cuarto componente agrupa a empleados públicos, sus asociaciones y sindicatos y luego las organizaciones interesadas en grupos o familias de bajos recursos. Por último el quinto componente agrupa a los partidos políticos.

El agrupamiento de los factores nos indicaría la tendencia de los intendentes hacia cinco tipos de alianza. Algunas de ellas pueden definirse claramente de acuerdo a los actores que involucra, por ejemplo alianza con diferentes niveles de gobierno (componente 2 de la tabla 7); alianza con la sociedad civil (componente 3 de la tabla 7); alianza con partidos políticos (componente 5 de la tabla 7).

Influencia de los diferentes niveles de gobierno, de la sociedad civil y de los partidos políticos para lograr que se gaste más a su favor

Consideramos que las alianzas establecidas estarían relacionadas con lo activo que pudieran haber sido estos tres grupos seleccionados del análisis factorial (niveles de gobierno, sociedad civil y partidos políticos) en influir en el gasto público local. Para lo cual proponemos hacer un análisis descriptivo de frecuencias usando la pregunta 32 del cuestionario FAUI.

Tabla 8. Influencia de actores para lograr se gaste a su favor. Correspondencia con las preguntas del cuestionario FAUI

Variable	Indicador
Influencia de grupos	La influencia de actores y grupos para lograr se gaste de acuerdo a sus intereses

Tabla 9. ¿Cuán activos o influyentes han sido diferentes actores y grupos para lograr se gaste a su favor?

	Alianza con la sociedad civil			Alianza con partidos políticos		Alianzas con diferentes niveles de gobierno		
	Asociaciones o grupos de vecinos	Grupos cívicos(liga consumidores, amas de casas, contribuyente ,propietarios)	Asociaciones de mayores (Tercera Edad)	Partido Justicialista	Partido UCR	El gobierno nacional	El gobierno provincial	El gobernador de la Provincia
	%	%	%	%	%	%	%	%
No Responde	1,1%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	5,6%	7,8%	5,6%
Nada activo	6,7%	14,4%	18,9%	10,0%	24,4%	20,0%	13,3%	18,9%
Poco activo	14,4%	34,4%	27,8%	21,1%	31,1%	18,9%	18,9%	15,6%
Algo activo	42,2%	30,0%	30,0%	38,9%	25,6%	28,9%	26,7%	22,2%
Muy activo	31,1%	11,1%	16,7%	21,1%	14,4%	24,4%	27,8%	30,0%
Más activo de todos	2,2%	1,1%	3,3%	4,4%	1,1%	2,2%	3,3%	6,7%
No existe	2,2%	5,6%		1,1%			2,2%	1,1%
Total	100,0 %	100,0%	100,0 %	100,0%	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0%

Del análisis de estos datos, inferimos que todos estos actores, aunque con diferente grado, han sido activos en lograr que se gaste de acuerdo a sus intereses. Debemos destacar que esta respuesta esta dada desde la perspectiva del intendente.

Esto nos lleva a considerar que las alianzas se habrían conformado por la actividad de los actores para influir en las decisiones del gasto presupuestario municipal.

Algunas reflexiones finales

Nos propusimos con este trabajo, presentar algunos indicadores que permitirían conocer la relación de los gobiernos locales con diferentes actores públicos y privados, sociales y políticos.

Hemos trabajado en este caso, utilizando indicadores ya construidos para un análisis comparativo internacional, en el marco del proyecto FAUI, de allí la definición teórica de dos tipos de agendas, orientadas al bienestar y al crecimiento económico.

Haciendo la salvedad que los casos utilizados no completan la muestra definida teóricamente, y por lo tanto este ejercicio teórico metodológico nos permite solamente indicar tendencias, queremos plantear algunas reflexiones.

Para el caso argentino, hemos podido observar con respecto a las orientaciones en agenda que no se corresponderían con los tipos teóricos propuestos. Por un lado observamos una clara orientación hacia políticas asistenciales, y por otro lado se observa una convivencia de preferencias orientadas tanto al bienestar como al crecimiento.

A su vez, análisis exploratorios sobre las preferencias de gasto en otras áreas de política pública que no se incluyen en este trabajo, son también relevantes para los intendentes al momento de decidir el gasto presupuestario, como por ejemplo barrido, limpieza y recolección de basura y cuidado del medio ambiente, lo que nos lleva a pensar que para el caso de Argentina no sería posible plantear el análisis sólo a partir de dos tipos de agendas bien diferenciadas como bienestar y crecimiento, sino que es posible que estas convivan con otros tipos de agendas, algunas marcadas por el rol tradicional de los municipios (ABL) y otras donde se percibirían algunos rasgos de Nueva Cultura Política, como la protección al medio ambiente.

Con respecto a las respuestas dadas por los intendentes a las demandas de diferentes actores, la metodología aplicada para su análisis nos permite percibir claramente alianzas con la sociedad civil, con los diferentes niveles de gobierno y con partidos políticos. Otros actores, que también influirían en las decisiones del intendente en cuanto al gasto, se muestran agrupados, aunque sus intereses son diferentes.

Para finalizar, deseamos dejar planteado que sería relevante efectuar un análisis intensivo que avanzara con metodologías de tipo cualitativas, para un estudio en profundidad, lo cual nos queda, tal vez, como un desafío para continuar la investigación y para la construcción de otros tipos teóricos y metodológicos que permitan profundizar las posibles agendas y alianzas de los gobiernos locales argentinos.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luís F. (1996) *“Problemas públicos y agendas de gobierno”*. Grupo editor Miguel Ángel Porrúa. México.

Botella Corral, Juan (1999) *“La ciudad democrática”* Ediciones del Serbal. Barcelona. España.

Cao, H. (coordinador) Blutman G. Iturburu M. (2007) *“Introducción a la Administración Pública Argentina”*. Editorial Biblos. Buenos Aires. Argentina.

Cavarozzi Marcelo (1996). *“El capitalismo tardío y su crisis en América Latina”*. Ed. Homo Sapiens. Rosario. Argentina.

Cavarozzi Marcelo (1997). *“Autoritarismo y Democracia (1955-1996). La Transición del Estado al Mercado en la Argentina”*. Editorial Ariel. Buenos Aires. Argentina

Clark Terry N. Navarro Yañez, C. –compiladores- (2007) *“La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos Latinoamericanos”*. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.

Garretón, Manuel Antonio (2000). *“La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo”*. LOM ediciones. Santiago. Chile

Garretón, Manuel Antonio - Espinosa, Malva (1992) *“¿Reforma del Estado o Cambio en La Matriz Socio Política? El Caso Chileno”*. En *América LatinaHoy*. Revista de Ciencias Sociales nº 5. pp 7 a 20. www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy (recuperado de internet en febrero de 2008).

Danani, Claudia (2004) *“El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las Políticas sociales y de la Economía Social”* en Danani, C (org): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE. Buenos Aires. Argentina.

Isuani, Ernesto, A, (1985). *“Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina”*. Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Nº 241. Buenos Aires. Argentina.

Lo Vuolo y Barbeito (1998) *“La Nueva Oscuridad de las Políticas Sociales”*. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires. Argentina.

Mayntz, R. (2000) *“Nuevos desafíos de la teoría de Governance”*. Instituciones y Desarrollo. Nº 7, noviembre, páginas 35 a 51.

Navarro Yañez Clemente - Ramírez Perez, M. Antonia (2005) *“Una propuesta para el análisis de la acción de los Gobiernos Locales”*

Navarro Yañez, Clemente (2004) *“Democracia Local y Gobernaza Multinivel”* IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Noviembre. Madrid. España.

Navarro Yañez, Clemente (1998) *“EL Nuevo localismo. Municipio y Democracia en la sociedad global”*. Diputación de Córdoba. España.

Ramírez, A. y Navarro, C. (2007) *“Las instituciones en su sitio. Alcaldes y coaliciones de gobernanza multi-nivel en perspectiva comparada”*. Editorial Miño y Dávila (en prensa). Buenos Aires. Argentina

Ramírez, Antonia (2002) *“Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales”*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa. Portugal.

Oszlak, Oscar (1997) *“Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?”*. Documento publicado en la Revista *“Reforma y Democracia”* Nº 9 de CLAD. Caracas, Venezuela pgs.5-6

Isuani, Ernesto (1981) *“Orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina”* Capítulo 1. CEAL, Biblioteca Política Nº 241. Buenos Aires. Argentina.