

AUTONOMÍA MUNICIPAL. Un problema que va más allá de la legislación.

Estela Rufina **Iparraguirre**
Marcela Mariana **Llorente Metillo***

1. Introducción

La institución municipal es el nivel de gobierno más cercano a la población, por lo tanto, se ve obligado a responder a las demandas que emergen de la comunidad local. Posteriormente al proceso de reforma del Estado iniciado a los fines de los años ochenta, que implicó privatizaciones y transferencias de servicios de las órbitas nacionales hacia los niveles de inferiores de gobierno y en un contexto internacional signado por la globalización y un acelerado avance tecnológico, los municipios se enfrentan a la necesidad de redefinir sus funciones. Es necesario que, a su papel tradicional de prestadores de los servicios básicos agreguen el papel de actores privilegiados en la gestión de un desarrollo local sustentable, a efectos de poder dar respuestas a las demandas crecientes y fluctuantes de la sociedad.

Para poder enfrentar la complejidad de estos nuevos roles los municipios necesitan contar con la autonomía que asegure la independencia al momento de gestionar los recursos y definir las políticas sociales que permitirán mejorar los problemas que plantean escenarios de creciente pobreza, desempleo y exclusión.

En el presente trabajo se intenta conocer cuál es la influencia que ejercen sobre las decisiones de utilización de los recursos públicos de los intendentes y el nivel de respuesta que los mismos manifiestan tener frente a esos actores en tres dimensiones analíticas: las demandas originadas en situaciones de pobreza y desempleo; las demandas de asociaciones de la sociedad civil y las demandas que surgen a partir de relaciones intergubernamentales con el nivel provincial. Los resultados que se observen permitirían conocer si los intendentes pueden ejercer en forma plena la autonomía otorgada formalmente o si su ejercicio está condicionado por las características políticas de su relación con el gobierno provincial, o por las redes clientelares generadas a partir de los modos de dominación, como también de la participación de los otros actores a nivel local.

2. El municipio y las nuevas demandas funciones

El municipio como institución de la democracia en un sistema político federal es el nivel gubernamental más cercano a la población, por lo tanto, está más en contacto

* Universidad Nacional de San Luis- Argentina. E-mail: eiparra@hotmail.com

con sus problemas, sus intereses y necesidades actuales, ya que, como lo expresa Fernando Tauber (1999: pág.19) “*los municipios son la cara del Estado que toca la gente.*”. Esta cercanía entre el gobierno local y el ciudadano y sus demandas incrementa las responsabilidades del funcionario político, ya que, una vez finalizado su mandato continúa en siendo vecino del municipio. También suele ser que a menor tamaño del municipio es mayor es 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. Estos, 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) .

3. Los municipios de la República Argentina y el problema de la autonomía

La importancia del papel de la institución municipal en nuestro país ya era reconocida por la Constitución de 1853, pero a partir de la Reforma Constitucional de 1994 se consagra la autonomía de los municipios, imponiéndose la obligación de cada provincia de organizar un régimen municipal que asegure la capacidad de la institución local para gobernarse.

De esta manera las provincias argentinas en el ejercicio de sus competencias deben “asegurar” un mínimo de autonomía a las comunidades locales en los ámbitos: institucional, político, administrativo y económico financiero, a fin de poder facilitar la toma de decisiones en el ámbito local y llevar a cabo un efectivo desarrollo económico.

Según el diccionario de la Real Academia Española, la “autonomía” es una voz que proviene del griego y *significa la posibilidad de darse su propia ley*. Pero también tiene otra acepción, y es la potestad de que pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades estatales para regir -mediante normas y órganos de gobierno- los propios intereses peculiares de su vida interior,.

La Constitución de la República Argentina (C.N.) reformada en 1994 no da una definición de autonomía, sólo declara la misma y enumera ámbitos característicos, dejando en manos de cada provincia la facultad de delinear su contenido en función de la realidad municipal en cada uno de ellos.

El artículo 5 de la C.N. es el fundamento jurídico de la autonomía municipal. En él se sostiene el origen natural y necesario del municipio ya que las provincias deben “asegurar el régimen municipal”; y “asegurar” es proteger algo que ya existe o tiene derecho a existir por sí mismo. Este reconocimiento supone dejar de lado que sean sólo una autarquía, o sea surgir como una persona jurídica creada por ley, con una finalidad determinada y controlada por entidades superiores (lo cual generaba dependencia de estos con los gobiernos provinciales). El reconocimiento de la autonomía implica la imposibilidad para las escalas superior de gobierno de recuperar facultades reconocidas a los municipios, lo que sí podría ocurrir si los mismos fuesen autárquicos.

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 municipios 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)

Del análisis de las Cartas Provinciales al organizar el régimen municipal que deben asegurar, pueden consagrar, como explica Néstor Sagües (1985):

- a. Autonomía municipal semiplena: no se reconoce la autonomía en el orden institucional, es decir, no poseen capacidad de dictarse su propia Carta Orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices.
- b. Autonomía municipal condicionada, limitada o restringida: se reconoce la autonomía institucional pero la Carta Orgánica deberá ser aprobada por el Poder Legislativo Provincial.
- c. Autonomía municipal plena: se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el art. 123. A su vez, en esta clasificación podemos distinguir entre aquellas que establecen requisitos para las Cartas Orgánicas, ya sean específicos o bien genéricos, y aquellas que nada dicen.

La Carta Orgánica Municipal es el resultado de un poder constituyente de tercer grado¹, y puede asimilársela a una constitución local mediante la cual se legisla sobre los variados aspectos del régimen municipal, tales como:

- El modo de gobierno
- La administración y finanzas municipales
- La prestación de servicios públicos
- La participación ciudadana
- El poder de policía
- Las relaciones con otros municipios, o intermunicipales, etc

En general, se establecen categorías de municipios de acuerdo al número de habitantes que los habilita o no para la autonormatividad. Hasta el año 2001 se habían sancionado ciento nueve Cartas Orgánicas municipales vigentes en trece provincias, siendo un proceso que continúa en varias provincias argentinas. (Hernández, A.M.2001)

4. Autonomía y poder de decisión local

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

¹ El poder constituyente a nivel nacional es de primer grado, el provincial de segundo, correspondiendo al orden local el poder constituyente de tercer grado.

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.

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.

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.

5. 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 Política²” 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.

² 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

Frente al panorama de complejidad al que se deben enfrentar los intendentes se han seleccionado tres dimensiones analíticas a tener en cuenta:

1) Demandas provenientes de situaciones de pobreza y desempleo. En esta instancia se intenta una aproximación a la problemática social como condicionante en el proceso de toma de decisiones.

2) Demandas de asociaciones de la sociedad civil sobre cuestiones relacionadas a sus intereses específicos. En este caso la cuestión se relaciona con la participación ciudadana y su capacidad de control o influencia en la agenda del intendente (alcalde).

3) Demandas consecuencia de relaciones intergubernamentales con la Provincia. En este rubro la preocupación a tener en cuenta es el grado de independencia política en relación a las escalas de gobierno provincial.

Se trabajará mediante un análisis comparativo entre la influencia de actores y respuesta gubernamental a esta influencia. Por ello se presenta en primera instancia cuál es la percepción de intendentes argentinos en relación a la influencia de determinados actores y grupos sobre sus decisiones relativas al uso de los recursos del municipio. Posteriormente se mide el nivel de respuesta por parte de los intendentes hacia esos grupos y actores al tomar decisiones de gasto público lo que permite inferir el grado de dependencia –o no- respecto de la cuestión social, la participación ciudadana activa y los otros niveles de gobierno.

6. La cuestión social como condicionante en las decisiones del gasto municipal

La preocupación en torno a la persistencia de la pobreza ha generado diversas estrategias en busca de reducir la misma a través de un proceso donde participen el gobierno y la sociedad civil con una mirada a largo plazo, buscando soluciones en forma conjunta. Así el desarrollo económico 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.

El transcurso del tiempo ha demostrado que las políticas basadas en el asistencialismo no han logrado una adecuada integración social de la población en situación de pobreza, por lo que es necesario el diseño de políticas de coordinación

entre empresas, actores y gobiernos locales intentando movilizar los recursos públicos y privados, en la búsqueda del desarrollo endógeno.

La reciente incorporación de facilitadores de los procesos de desarrollo económico como una tarea que está dentro de las atribuciones y obligaciones de los municipios ha dificultado la adquisición de capacidades técnicas y políticas para lograrlo. Sus acciones por mejorar la calidad de vida son de tipo asistencial u orientadas a optimizar la calidad de los servicios, esto último es importante para promover el desarrollo, pero hasta ahora hay una tendencia a mejorar las condiciones de vida de las familias más que de promoción y apoyo de la actividad económica local.

Mediante las tablas que siguen se trata de evaluar en qué medida son activos³ - y en consecuencia influyen en el proceso de toma de decisiones del intendente- las siguientes asociaciones:

Tabla 1: Influencia de organizaciones interesadas en grupos o familias de bajos recursos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Más activo de todos	2	2,1	2,1	2,1
Muy activo	22	23,4	23,4	25,5
Algo activo	39	41,5	41,5	67,0
Poco activo	16	17,0	17,0	84,0
Nada activo	11	11,7	11,7	95,7
No existe	3	3,2	3,2	98,9
No responde	1	1,1	1,1	100,0
Total	94	100,0	100,0	

En relación al mismo grupo 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?

³La pregunta era ¿Cuán activos han sido los siguientes actores y grupos para lograr que se gaste de acuerdo con sus intereses?

Tabla 2: Nivel de respuesta a la influencia de las organizaciones interesadas en grupos o familias de bajos recursos

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

Comparando ambas tablas se puede observar que es mayor el grado en que el Intendente considera que responde a las demandas de estas organizaciones, ya que responde que siempre o casi siempre responde a sus demandas (**62,8%**) su nivel de respuesta es muy alto, a pesar de que no es tan elevado el nivel de influencia que él considera que tienen en sus decisiones de gasto: sólo en un **25,5%** considera que son más activos de todos y muy activos.

Debería pensarse que los desocupados son actores centrales en este procesos de exclusión social que vive la Argentina consecuencia del desempleo. No obstante los intendentes no los detectan como activos. Los alcaldes, en un 14,9% de los casos los consideran muy activos. Esta cuestión puede estar asociada a que los movimientos de desocupados operan generalmente en grande zonas urbanas, lo que produce un sesgo estadístico en el tratamiento del tema. Veamos las siguientes tablas de frecuencia:

Tabla 3: Influencia de los movimientos de desocupados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Más activo de todos	1	1,1	1,1	1,1
Muy activo	13	13,8	13,8	14,9
Algo activo	20	21,3	21,3	36,2
Poco activo	22	23,4	23,4	59,6
Nada activo	16	17,0	17,0	76,6
No existe	18	19,1	19,1	95,7
No responde	4	4,3	4,3	100,0
Total	94	100,0	100,0	

La tabla evidencia un porcentaje de influencia bajo en el reconocimiento del gobernante hacia estos movimientos sociales. En igual medida es bajo su nivel de respuesta

Tabla 4: Nivel de respuesta a la influencia de los movimientos de desocupados

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

En el caso de la respuesta cabe remarcar que si bien los niveles un poco más elevados, de todas maneras los intendentes no responden tan activamente a las demandas de estos grupos: sólo en el 27,7% consideran que les responden siempre o

casi siempre. Puede observarse que hay un porcentaje bastante significativo (20%) de casos en los que se considera que “no existen”.

7. La participación ciudadana y la toma de decisiones

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.

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. Respecto de la actividad de estos actores cabe evaluar el siguiente cuadro:

Tabla 5: Influencia de asociaciones o grupos de vecinos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Más activo de todos	2	2,1	2,1	2,1
Muy activo	29	30,9	30,9	33,0
Algo activo	41	43,6	43,6	76,6
Poco activo	13	13,8	13,8	90,4
Nada activo	6	6,4	6,4	96,8
No existe	2	2,1	2,1	98,9
No responde	1	1,1	1,1	100,0
Total	94	100,0	100,0	

Desde la óptica de los intendentes son grupos bastante activos, ya que en un **76,6%** de los casos consideran que tienen bastante influencia sobre sus decisiones. Se refleja además en el altísimo grado de respuesta por parte de los intendentes a sus demandas ya que en un porcentaje del 63,8% de los casos responde a sus demandas siempre o casi siempre.

Tabla 6: Nivel de respuesta a la influencia de asociaciones o grupos de vecinos

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

Tabla 7: Influencia de dirigentes barriales “punteros políticos”

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Más activo de todos	5	5,3	5,3	5,3
Muy activo	32	34,0	34,0	39,4
Algo activo	37	39,4	39,4	78,7
Poco activo	14	14,9	14,9	93,6
Nada activo	1	1,1	1,1	94,7
No existe	1	1,1	1,1	95,7
No responde	4	4,3	4,3	100,0
Total	94	100,0	100,0	

Tabla 8: Nivel de respuesta a la influencia de dirigentes barriales “punteros políticos”

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

8. La influencia de otras escalas gubernamentales en el grado de autonomía

Las relaciones intergubernamentales pueden darse de diversas formas según se tenga una relación de dependencia del gobierno o líder del partido provincial, o el intendente cuente con poder político propio, que lo coloca en situación de privilegio respecto de su relación con el estamento político de escalas superiores. Los dominios políticos locales siempre cuentan con una base territorial, ya sea un Estado, una

Provincia o un Municipio. Dicha base demanda un control personalizado de la población y puede adoptar diversas modalidades de control político.

Las relaciones del presidente de un país o del gobernador de una provincia con los intendentes, a quienes aquéllos necesitan para tener el dominio territorial pueden adoptar modalidades similares a las que Weber (1974: 188) tipificara:

1) *estamental* en la que los intendentes son *delegados* de quienes ejercen el dominio político territorial, son representantes del gobernador y a él le deben la legitimidad de su mandato. (Trocello, M.G. 2008: 54)

2) *feudal*, es el caso del establecimiento de alianzas políticas más o menos estables mediante pactos surgidos a partir de las relaciones de vasallaje entre señores. En las escalas superiores (por ejemplo el Gobernador de la provincia) hay una dependencia de las relaciones con los políticos de escalas inferiores, ya que éstos controlan territorialmente las redes clientelares y sus votos cautivos. Se reconoce al “caudillo” local con quien se establecen relaciones de vasallaje que le permiten lograr alianzas a reforzar su posición ante el superior (ídem :55).

De los siguientes cuadros cabe destacar que se hará una doble relación entre intendente y gobernador: una de corte institucional, en donde la pregunta se dirige a la relación con el gobierno provincial y otra en donde se prioriza la relación interpersonal pues lo que se averigua es la relación con el gobernador de la Provincia.

A) *La relación institucional*

Tabla 9: Influencia del gobierno de la Provincia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Más activo de todos	3	3,2	3,2	3,2
Muy activo	26	27,7	27,7	30,9
Algo activo	26	27,7	27,7	58,5
Poco activo	17	18,1	18,1	76,6
Nada activo	13	13,8	13,8	90,4
No existe	2	2,1	2,1	92,6
No responde	7	7,4	7,4	100,0
Total	94	100,0	100,0	

Como se demostrará inmediatamente se reconocen niveles de influencia un poco menores a los del Gobernador, pues en las decisiones de gasto el 37,2% de los intendentes reconocen niveles altos que llegan al 60,6% si se agregan la consideración de “Algo Activos”. Veamos el siguiente cuadro:

Tabla 10: Influencia del gobernador de la Provincia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Más activo de todos	6	6,4	6,4	6,4
Muy activo	29	30,9	30,9	37,2
Algo activo	22	23,4	23,4	60,6
Poco activo	14	14,9	14,9	75,5
Nada activo	17	18,1	18,1	93,6
No existe	1	1,1	1,1	94,7
No responde	5	5,3	5,3	100,0
Total	94	100,0	100,0	

Estos guarismos hablan de las características de la baja cultura política institucional que existe en Argentina, y que es aplicable a toda América Latina.

No obstante a nivel de la respuesta que cada intendente reconoce dar a la influencia que ejercen gobierno provincial y gobernador

B) La dimensión interpersonal

Tabla 11: Nivel de respuesta a la influencia del gobierno provincial

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje e válido	Porcentaje acumulado
Válidos Siempre	14	14,9	14,9	14,9
Casi siempre	35	37,2	37,2	52,1
En la mitad de las ocasiones	16	17,0	17,0	69,1
Casi nunca	12	12,8	12,8	81,9
Nunca	9	9,6	9,6	91,5
No existe	3	3,2	3,2	94,7

No responde	5	5,3	5,3	100,0
Total	94	100,0	100,0	

Se reconocen altos niveles de respuesta en cuadros administrativos, alcanzando casi un 70% los niveles significativos. Las situaciones de las comunas íntimamente vinculadas a las limitaciones presupuestarias pueden condicionan el accionar de los municipios, no siendo en estas situaciones de importancia el color político. Es decir que cualquiera sea la pertenencia política que tenga el intendente su necesidad de contacto con el gobierno provincial deriva – generalmente – de la dependencia presupuestaria que origina la escasa coparticipación presupuestaria que tienen los municipios en Argentina.

La relación estrictamente política surge más claramente del nivel alto que resulta de la respuesta del jefe comunal a las preferencias del gasto ante el Gobernador de la Provincia: ya que responde “*siempre*” en un 20,2% de los casos y “*casi siempre*” en un 34% de los casos.

Tabla 12: Nivel de respuesta a la influencia del gobernador de la provincia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Siempre	19	20,2	20,2	20,2
Casi siempre	32	34,0	34,0	54,3
En la mitad de las ocasiones	10	10,6	10,6	64,9
Casi nunca	14	14,9	14,9	79,8
Nunca	10	10,6	10,6	90,4
No existe	1	1,1	1,1	91,5
No responde	8	8,5	8,5	100,0
Total	94	100,0	100,0	

9. 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; y es especialmente relevante en los municipios pequeños que dependen financieramente de la provincia a la que pertenecen. Esta es una conclusión que se deriva de la importancia que se otorga en la toma de decisiones a la relación política con la escala superior, pues se puede reconocer que tanto el gobierno de la provincia como la figura del gobernador son centrales. El nivel de desagregación en relación a aquellos que acusan mayor o dependencia pueden estar íntimamente vinculados al color de los partidos políticos que gobiernan, situación que escapa a las posibilidades de esta ponencia.

No obstante la importancia dada a la relación con el gobierno provincial -que hace suponer que muchos intendentes se comportan como *delegados estamentales*- se entiende que a los efectos de cambiar su situación de delegado a “*señor feudal*” el alcalde debe construir “poder político propio”. Es aquí en donde aparecen las redes clientelares como el sostén de la dominación y la legitimidad de estos intendentes. 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 tienen 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.

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 esta 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.

10. Referencias bibliográficas

Abalos, M.G. (2000) *La autonomía y el federalismo en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. Especial referencia a la autonomía municipal*. Publicado en El Gran Cuyo 2000, 417-

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

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>

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.

Sagües, N.P. (1985) “*El Régimen Municipal de la Constitución*”- La Ley, Tomo 1985-C, Págs.997 y ss.

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), *Iª 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>

Weber. M. (1974) *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.