

## Liderazgo Local: Análisis Comparado entre España y Argentina

Inés Rocquard  
Clemente Navarro  
Argentina

Fecha recepción: 10/11/2011

Fecha aceptación: 09/03/2012

### Resumen

Este trabajo analiza los aspectos que influyen en los estilos de liderazgo de los alcaldes, donde se identifican algunos rasgos institucionales y otros personales, que producirían un estilo de gestión más afín a la administración o a lo político.

En base al vasto el marco teórico, se presenta la construcción de un modelo básico de análisis comparativo, en el cual se especifican tres dimensiones: la contextual (diseño institucional, modelo de gobierno local y reclutamiento del personal administrativo, activismo de administración y del pleno municipal), características personales del líder (edad, sexo, orientación política) y tamaño del municipio. La base empírica es la encuesta del proyecto *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI), realizada en España y Argentina.

**Palabras clave:** liderazgo - gobierno local – gestión – administración – análisis comparativo

### ***Local Leadership: Comparative Analysis between Spain and Argentina.***

#### Abstract

This paper analyzes aspects influencing the leadership styles of mayors; it identifies some institutional features and other personal traits of the mayor, which would produce a style of leadership more related to administration or to political management. Based on the review of a vast theoretical framework, it's being presented a basic model of comparative analysis that specifies three dimensions: contextual (institutional design, local governance and recruitment of administrative staff models, administration and municipal plenary activism), personal characteristics of the leader (age, sex, political orientation) and size of the municipality. The evidence at base is the survey of the Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI) project, applied in Spain and Argentina.

**Key words:** leadership, local government, management, administration, comparative analysis

### ***Liderança Local: Análise Comparada entre Espanha e Argentina***

#### Resumo

Este trabalho analisa os aspectos que influenciam os estilos de liderança dos prefeitos, onde se identificam alguns traços institucionais e outros pessoais, que produziriam um estilo de gestão mais voltado à administração ou à política. Com base em um vasto marco teórico, apresenta-se a construção de um modelo básico de análise comparativa, no qual se especificam três dimensões: a contextual (plano institucional, modelo de governo local e recrutamento do pessoal administrativo, *ativismo de administração* do conselho municipal), características pessoais do líder (idade, sexo, orientação política) e tamanho do município. A base empírica é a pesquisa do projeto Fiscal *Austerity and Urban Innovation* (FAUI), realizada na Espanha e Argentina.

**Palavras-chaves:** liderança – governo local – gestão – administração – análise comparativa.

#### INTRODUCCIÓN

El liderazgo político y la cultura política son dimensiones estrechamente vinculadas. A partir del concepto básico de cultura, entendida como las reglas de juego vigentes, se comprende que los líderes representan y dan cuenta de cuáles son las reglas consideradas legítimas por los ciudadanos, por lo que resulta esclarecedor analizarlos como “portadores de modelos culturales alternativos”. (Navarro, 2007)

Por otra parte, el proceso de política pública está atravesado por múltiples factores y dimensiones, incluido el propio líder, que van influenciando las respuestas a las diversas demandas sociales que se producen a nivel local.

Este trabajo se propone analizar qué aspectos influyen en los estilos de liderazgo de los alcaldes, en el que se identificarán algunos rasgos institucionales y otros inherentes a la persona del alcalde, que producirían un estilo de gestión más afín a la administración o a lo político. Para ello se analizan los tipos o estilos de liderazgo producidos por la literatura con los cuales se elabora un marco analítico que permite identificar diferencias y similitudes entre dos casos en estudio: los alcaldes argentinos y españoles.

Como se conoce, los “Estados municipales o locales” en los últimos 20 ó 25 años han transformado su rol o papel, fundamentalmente en razón de los cambios sociales, culturales, económicos y financieros que llevaron a la crisis y al

planteamiento de reformas del Estado de Bienestar, tanto en América Latina como en los estados europeos, aunque con distinta intensidad y variación socio-cultural. En ese contexto, resurgieron los estados locales como entidades susceptibles de dar respuestas a crecientes y diversificadas demandas sociales. Sin embargo, es preciso reconocer que dichas demandas se insertan en contextos históricos diferentes, como se entiende para los casos de Argentina y España. No obstante, es posible analizar cómo los aspectos institucionales vigentes en cada país, y algunos aspectos personales de los alcaldes producen estilos de liderazgos emergentes, que pueden afectar las respuestas a estas demandas, es decir, las políticas públicas a nivel local.

El análisis empírico de este trabajo se obtiene de la Encuesta del proyecto *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI), realizada en España (2004) y Argentina (2006). Estos datos ofrecen información sobre diversos aspectos del liderazgo de los alcaldes, así como otra referida a los municipios y sus dinámicas, que permiten conocer algunos de los asuntos objeto de análisis en este trabajo.<sup>6</sup>

El texto se organiza en cinco apartados. En el primero, se presentan aspectos teóricos previos al análisis. En el segundo, se abordan aspectos teóricos específicos del liderazgo político local, los alcaldes como actores políticos, los patrones de conducta tradicionales y las nuevas culturas políticas, para luego presentar el modelo básico de análisis. En el tercero, se realiza el estudio comparativo de los aspectos institucionales de España y Argentina, los rasgos básicos de los alcaldes argentinos y españoles, específicamente el análisis de los rasgos socio-demográficos, la cultura política y el contexto institucional, y la responsividad hacia la administración municipal o hacia el Concejo Deliberante o Pleno. En el cuarto apartado se presentan, a modo de conclusión, algunas reflexiones finales. En el quinto, se presenta la reseña bibliográfica.

## 1. EL LIDERAZGO POLÍTICO: ALGUNAS ANOTACIONES TEÓRICAS PREVIAS

En la literatura sobre el liderazgo político existen dos cuestiones fundamentales que son debatidas y que suponen elementos básicos para la reflexión y análisis de este fenómeno, a saber: su caracterización conceptual y las razones que dan cuenta de su desarrollo, de diferentes intensidades y/o formas de su ejercicio.

Respecto a la primera cuestión, la caracterización conceptual, existe un amplio consenso en el sentido de que se trata de un fenómeno multidimensional. Así, por ejemplo, tras realizar un estudio exhaustivo de diferentes delimitaciones conceptuales y tipologías de liderazgo, Antonio Natera (2006) delimita tres dimensiones, que mediante su combinación, dan cuenta de estilos diferentes de liderazgo, a saber:

---

6 Para más información sobre el proyecto y la encuesta, se remite a Clark y Navarro (2007).

- a. la adopción de decisiones,
- b. el trabajo político y
- c. la búsqueda de recursos y apoyos.<sup>7</sup>

En concreto, el autor propone la siguiente definición de liderazgo político: “la combinación particular de los modos empleados por los líderes en la adopción de decisiones políticas, en la concepción y realización del trabajo político y en las relaciones entabladas con otros actores políticos y sociales.” (Natera, 2006:15-16) De manera que su análisis se centra en “la identificación empírica de los modos decisorios de los líderes, de sus pautas de realización de tareas, así como de las relaciones de cooperación que entablan con otros actores (las cuales conforman las redes de apoyo al líder).” (Ibíd.:16) Así, pues, se postula que el análisis del fenómeno debe partir de una perspectiva integradora de diferentes dimensiones, o cuando menos, dar cuenta y ser consciente de las dimensiones que son objeto –o no- de análisis en cada caso. Esto es, se trata de analizar un fenómeno pluridimensional, lo que no invalida el análisis de alguna de sus dimensiones constitutivas en particular, siempre y cuando ello se especifique.

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, “las razones que dan cuenta de su desarrollo”... , cabe señalar que diferentes estudios refieren a la importancia de distintos factores que pueden explicar la intensidad o forma con la que el liderazgo político se desarrolla. No obstante, en términos generales, se pueden agrupar en dos grandes corrientes teóricas o enfoques, brevemente: aquellas que sostienen que “el líder *“nace o se hace”*”, y aquella otra que indica que el líder *“depende de la situación”* en la que se encuentra.

El primer enfoque se centra en la identificación de rasgos específicos de personalidad, o incluso rasgos físicos, que posibilitarían el ejercicio del liderazgo. Cabría llamar, pues, a este enfoque “determinista”, por cuanto el liderazgo vendría “determinado” por las cualidades intrínsecas del líder. Es el enfoque que, históricamente, ha sido utilizado desde más tiempo, por lo que también estas propuestas suelen agruparse bajo la denominación de “teorías tradicionales” (Hampton, 1989). El segundo, lejos de especificar características personales exclusivamente, se centra en el análisis de los contextos que posibilitan la emergencia de un liderazgo, (Koontz y Wehrich, 2004:535 y ss), los cuales incluyen tanto los rasgos socio-económicos, institucionales, como también las redes de relaciones del líder con otros actores. Cabría denominar a este el “enfoque estructural”.

Ahora bien, cada vez son más los análisis que tratan de combinar ambos acercamientos, en la medida que el liderazgo es resultado tanto de características propias de quien lo ejerce, como de las circunstancias –contextos- que favorecen –o

---

7 El autor agrupa las diversas corrientes teóricas en *Unidimensionales* y *Pluridimensionales*. Siendo las primeras aquellas que analizan una sola dimensión del liderazgo y las segundas, las que contemplan una diversidad de factores que influyen en los estilos del liderazgo.

no- su desarrollo, así como la intensidad y/o forma que éste adopta. No se trata, pues, de una determinación derivada de rasgos personales o de la estructura en la que éste actúa, sino de la comprensión del liderazgo como una estrategia adaptativa del actor que lo ejerce, en atención a sus capacidades y a las oportunidades – o barreras- que le ofrece el contexto. Se trataría, entonces, de un “enfoque contingencial”, donde lo que interesa analizar es el actor en su situación, siendo posible hablar, si se prefiere, de un “enfoque situacional”. Será este el enfoque desde el cual se desarrolla el presente trabajo.

Esta perspectiva supone identificar ciertas características individuales y contextuales que puedan dar cuenta de variaciones en el fenómeno del liderazgo o alguna de sus dimensiones. Natera (2006), por ejemplo, señala que, además de aspectos individuales, el comportamiento de los líderes estaría condicionado por diversas dimensiones del contexto, como son los aspectos institucionales, a los que denomina “estructura de oportunidades políticas”, donde se encuentran cuestiones institucionales formales y, dependiendo del nivel de análisis, los distintos actores políticos: grupos “nodales”, actores afectados, grupos de interés, autoridades, actores aliados o asociados, seguidores, electores, estructuras políticas, mass-media. (Ibíd.:6) Más específicamente, Navarro (2009) define la estructura de oportunidades políticas a nivel local, como la conjugación de las normas constitucionales (y otras normativas específicas) y de las reglas de juego que impongan los actores locales con capacidad de influencia.

Lo anterior permite establecer que en el análisis del liderazgo político local, objeto del presente estudio, se deben considerar tanto aspectos institucionales referidos al sistema de gobierno local en el que actúan los líderes, como las reglas de juego o pautas de interacción que caracterizan el sistema político local en el que actúan, además de ciertos rasgos individuales de los líderes involucrados.

## *2. LIDERAZGO POLÍTICO LOCAL: ALCALDES, SISTEMAS INSTITUCIONALES Y RESPONSABILIDAD RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN*

En el marco genérico del estudio del liderazgo brevemente expuesto, el presente trabajo se centra en realizar el análisis del liderazgo político del alcalde, y en particular, de sus pautas de interacción con respecto a la Administración Municipal. Se trata, pues, del análisis de una dimensión del liderazgo político (relación con otros actores) y respecto a un foco de actuación básico de estos actores políticos (la Administración).

Más en general, las pautas de interacción entre gobierno y administración locales vienen siendo centro de atención de las reformas de los sistemas de gobierno local en Europa y Latinoamérica. Entender cómo son y tratar de explicar por qué son así, puede suponer, por tanto, mostrar evidencias válidas no sólo en el debate académico, sino también con vistas a añadir argumentos al debate sobre su reforma.

Además, este debate sobre la reforma del gobierno local hace del diseño

institucional un elemento clave, lo que viene a coincidir con la perspectiva situacional del estudio del liderazgo, en la medida en que éste es considerado un elemento fundamental en el análisis del fenómeno. No en vano, la mayor parte de los estudios comparativos sobre liderazgo político y administrativo local toman como principal variable explicativa el modelo de gobierno local, (Mouritzen y Svava, 2002; Bäck, Heinelt y Magnier, 2006) aunque otros también apuntan a la importancia de elementos relativos a las características de los líderes y sus pautas de cultura política. (Navarro y Clark, 2009)

En los siguientes apartados se hará un breve repaso a las principales aportaciones de esta literatura a la elaboración de hipótesis concretas en relación con el objeto de investigación del presente estudio, a saber: ¿cómo ejercen el liderazgo los alcaldes respecto a la administración municipal?

*2.1. Sistemas de gobierno local: la incidencia de los diseños institucionales:* En el análisis de los sistemas de gobierno local suele señalarse la importancia de destacar dos dimensiones: una horizontal, referida a las relaciones internas de los actores políticos y administrativos locales, y otra vertical, referida a las relaciones intergubernamentales. (Navarro y Ramírez, 2005; Heinelt y Hlepas, 2006) En lo que se refiere al objeto de estudio de este trabajo, sin que deje de tener importancia la dimensión vertical, como veremos, la horizontal adquiere mayor relevancia, pues es a través del diseño institucional de ésta que se configuran las pautas de interacción del alcalde, o más en general, del ejecutivo con la administración municipal.

Respecto a este asunto, es clásico en la literatura norteamericana diferenciar entre los dos modelos de gobierno local existentes en Estados Unidos: el “alcalde fuerte” (*strong-mayor*) y el “manager” (*council-manager*). En el primer caso, el alcalde es el ejecutivo municipal, a la vez que “jefe” de la administración municipal; en el otro, en cambio, el alcalde constituye la figura política y la administración está dirigida por un gerente profesional.

Aunque en el caso norteamericano los municipios tienen cierta independencia para elegir el modelo de gobierno local, en la mayor parte de los países la distribución de competencias y funciones entre ejecutivo, cámara representativa y administración municipal están fijadas por las normas constitucionales y otras derivadas de éstas. Es por ello, que se han ido generando otras clasificaciones para dar cuenta de las otras realidades.

Así, Mouritzen y Svava (2002) distinguen cuatro tipos o modelos de gobierno local: el “alcalde fuerte” (*strong-mayor*), basado en un ejecutivo electo como figura central y que gobierna la dimensión política y administrativa del municipio; el “líder de comité” (*comité-leader*), basado en un poder ejecutivo compartido entre el alcalde y los miembros de diversos comités sectoriales, conformados por concejales que tienen el poder decisorio; la forma “colectiva” de gobierno local (*collective form*), en la que el ejecutivo está conformado por un consejo municipal integrado por concejales; y por último, el “manager” (*council-manager*), en la cual el consejo municipal es encabezado por un alcalde sin funciones ejecutivas, pues éstas son desarrolladas por el administrador ejecutivo (el “*city-manager*”).

Por otra parte, desde una visión más comprensiva y compleja de los estilos de liderazgo, Heinelt y Hlepas (2006:33-34), consideran la importancia de la dimensión “vertical” en la construcción de los estilos de liderazgo; para ello toman como referencia la ya clásica tipología de Hesse y Sharpe, 1991, basada en las relaciones entre gobierno central y local, la que combinan con la tipología recién comentada de Mouritzen y Svava (2002), relacionada con la dimensión horizontal. De la combinación de ambas, surge la tipología “POLLEADER” que diferencia cuatro tipos de alcaldes:

- Alcalde Político (*political mayor*): los alcaldes de este tipo son representantes claramente políticos de su comunidad y cuentan también con cierta responsabilidad sobre la administración municipal. Se incluyen en este tipo algunos de los países del sur de Europa: Grecia, Francia, Portugal y España.
- Alcalde Ceremonial (*ceremonial*): los alcaldes ejercitan una función/rol principalmente ceremonial, dado que no hay líder local elegido como cabeza del municipio y que la administración municipal es dirigida por un gerente profesional. Es un modelo que, básicamente, se da en el caso de Irlanda.
- Líder Colegiado (*collegial*): este tipo requiere la cooperación colegiada de otros actores poderosos o cuerpos. Si bien existen algunas variaciones entre los países, en general sus integrantes no son elegidos directamente y ofrece diferentes opciones para la conformación de los concejos. Con las diferencias de cada caso, incluye países del norte-medio de Europa: Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Alemania, Bélgica y República Checa.
- Alcalde Ejecutivo (*executive*): los alcaldes son formalmente la cabeza de la administración municipal, poseen una amplia responsabilidad en el espectro de la provisión pública y también cargan con la responsabilidad completa de su administración. Son alcaldes elegidos en forma directa. Incluye los países del norte-medio y centro-este de Europa: Hungría, Polonia, Alemania y Austria.

Otra propuesta es la realizada por Wollman (2009), que plantea la dicotomía “monismo/dualismo”. En el monismo, no se distingue la función deliberativa de la ejecutiva: el alcalde es responsable de la dirección y el control de la administración local. En el dualismo, se establece la diferencia entre la toma de decisiones –o función deliberativa- y la función administrativa/ejecutiva. A partir de esta distinción y de la forma de elección del alcalde (o ejecutivo), se señala la existencia de tres modelos de ejecutivo local en Europa: Concejo-elegido (cuerpo colegiado colectivo, esto es, dualista), el Alcalde (elegido por el consejo municipal, esto es, monista y elegido indirectamente), o el modelo *Presidencial* (monista con elección directa del

Alcalde).

Finalmente, Heinelt y Hlepas (2006:30) delimitan otra tipología donde combinan la distinción entre tipos monista-dualista de Wollman (2009) y la forma mayoritaria vs. forma consociacional de toma de decisiones de la democracia local de Bäck, 2005. A partir de ahí surgen cuatro tipos:

a) Gobierno de la Asamblea (*Assembly Government*): el poder ejecutivo está en manos de un comité compuesto proporcionalmente, combinan monismo con consociacionismo;

b) Parlamentarismo: (*parlamentarism*): combinan monismo con mayoría, es decir, un ejecutivo colectivo designado por el consejo sin usar técnicas proporcionales, pero con alguna variación del principio de la mayoría;

c) Presidencialismo (*presidencialims*): alcalde elegido separadamente apoyado por su propio gabinete y con independencia de la composición de partidos del Concejo/Pleno. Combinación de la forma dualista y el principio de la mayoría;

y d) Semi-Presidencialismo (*Semi-presidencialism*): el alcalde está rodeado por un ejecutivo colectivo apoyado por el Concejo. Combinan dualismo con consociacionismo o mayoría, dependiendo de cuánto es apoyado el ejecutivo colectivo por el concejo.

Respecto al objeto del presente estudio, los modelos revisados vienen a señalar que el diseño institucional concede mayor o menor capacidad de actuación al alcalde en su relación con la administración municipal. Así, por ejemplo, un grado máximo de capacidad por parte del alcalde sería el modelo “alcalde fuerte” (o monista) frente a modelos colegiados o de “*manager*” (o dualista). Ello se incentivaría aún más en el caso de una elección directa del alcalde, al hacerlo aún más independiente del Consejo Municipal, esto es, el modelo “presidencialista”.

Cabe esperar, pues, que en los modelos de alcalde-fuerte, y en particular los de tipo presidencialista, el alcalde sea más independiente de la administración municipal, y por tanto, que su responsividad<sup>8</sup> a las demandas de éstos sea menor que en otros modelos; lo anterior, con independencia de lo activa que sea la administración para tratar de hacer valer sus intereses u opiniones en la política municipal. En cambio, el alcalde puede ser más dependiente de los apoyos que provengan del concejo municipal, sobre todo, si es elegido por sus miembros.

Ahora bien, ello también puede verse acentuado por otro rasgo que ya no tiene que ver con el diseño institucional de la dimensión horizontal del gobierno local,

---

8 Se denomina así a las respuestas de los Alcaldes a las demandas de los actores sociales (políticos y administrativos), tal como se explica más adelante. El concepto se origina en Schumaker, P.D. (1975).



sino con su dimensión vertical, referida a la forma en que se recluta a los miembros de la administración municipal. Al respecto existen dos grandes modelos: uno, centralizado, en el que hay un cuerpo nacional que se encarga del reclutamiento de los altos cargos de la administración municipal sin que el gobierno local intervenga; y dos, descentralizado, en el que el gobierno municipal es el que recluta, selecciona y nombra los altos cargos, que dejan sus puestos a discreción del ejecutivo local y/o por finalización del mandato de éste. Cabe pensar que, en principio, un modelo centralizado establece una relación de mayor independencia entre el ejecutivo y la administración municipal que lo establecido por un modelo descentralizado.

*2.2. Los alcaldes como actores políticos: patrones tradicionales y nuevas culturas políticas.* Tal y como se ha indicado más arriba, rasgos de los propios líderes pueden influir en el ejercicio de su liderazgo, pero, además, también la existencia de nuevas influencias contextuales. En este sentido, la corriente Nueva Cultura Política (NCP), es resultado de la convergencia de los conceptos *Nuevo Populismo Fiscal*<sup>9</sup> y *Cambio inter-generacional en los valores*<sup>10</sup>, cuyas características se expresan en los puntos que sintetizan su conceptualización. Así, se señala por ejemplo, que la edad, la etnia o el género pueden inclinar la responsividad del líder hacia grupos que presentan demandas relativas a sus respectivos grupos de pertenencia, tal y como señala la literatura de la “política de presencia” (Norris y Lovenduski, 1995; Navarro, 1999, 2007); del mismo modo que la distinción entre izquierda y derecha suele asociarse a una mayor o menor responsividad de determinados colectivos y organizaciones (por ejemplo, movimientos urbanos frente a grupos empresariales).

Ahora bien, estos u otros rasgos socio-demográficos o actitudinales, como la edad o la religiosidad, suelen relacionarse con la aparición de nuevos patrones de cultura política frente a los tradicionales, basados en la distinción izquierda-derecha o “política de clases”. Asimismo, la Nueva Cultura Política se caracteriza por introducir una relación dinámica e innovadora con respecto a la administración municipal y sus reformas, mientras que la cultura política tradicional lo hace en función de presupuestos ideológicos en torno al “tamaño del estado”, para reducirlo en el caso de la derecha, para no hacerlo en el caso de la izquierda. (Navarro, 2006; Navarro y Clark, 2009). Si bien los estudios sobre Nueva Cultura Política se han aplicado mayormente en países desarrollados, al realizarse en países latinoamericanos, como Argentina, pueden estar mostrando algunos rasgos de

---

9 Concepto expresado por Clark en 1975, basado en la reducción de los gastos de los gobiernos realizados a mediados de los años setenta, en los Estados Unidos. Lo llamativo fue que los líderes políticos que lo realizaban no correspondían a la derecha tradicional, sino a la izquierda tradicional, lo cual denominó “conservadurismo fiscal”, aunque estos mantenían otros aspectos sobre todo en lo social. (Clark e Inglehart, 2007)

10 Concepto desarrollado por Inglehart en 1971. El autor analiza los cambios en los valores de la ciudadanía después de haber superado el hambre y la inseguridad económica -como producto del Estado de Bienestar desarrollado en Europa- lo que ha llevado a un cambio gradual en sus valores, cobrando importancia la necesidad de pertenencia, estima y la satisfacción intelectual y estética, lo que denominó valores post-materialistas. (Clark e Inglehart, 2007)

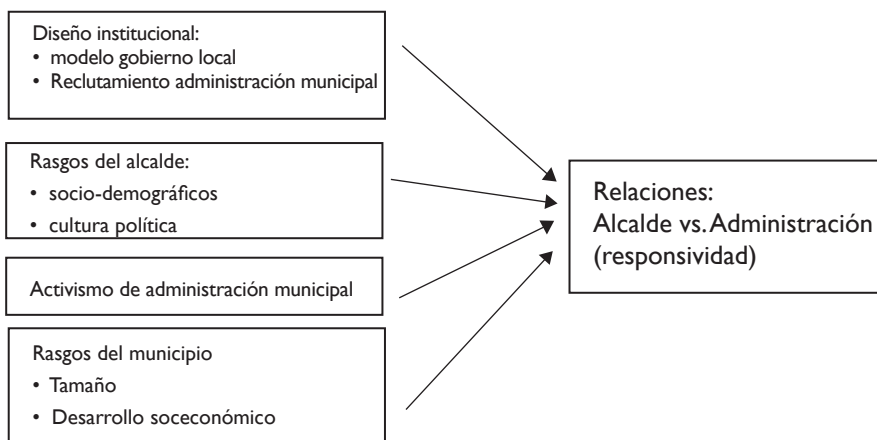
nueva cultura política, aún sin haberse producido cambios intensos en los aspectos socio-económicos.

2.3. *Modelo analítico básico.* En atención a la pregunta central de este estudio y lo anteriormente expuesto, cabría señalar lo siguiente: la responsividad del alcalde hacia la administración municipal puede ser explicada por al menos tres factores, que constituyen a su vez las tres hipótesis principales de este trabajo, a saber:

1. La importancia del diseño institucional:
  - 1.1. La responsividad será menor cuando sea un modelo “alcalde fuerte” y aún más, en el caso del modelo “presidencialista” (alcalde-fuerte elegido directamente).
  - 1.2. La responsividad será menor cuando el modelo de reclutamiento de los dirigentes de la administración municipal sea centralizado.
2. La importancia de los rasgos del alcalde:
  - 2.1. La responsividad será mayor cuando aparezcan patrones de la Nueva Cultura Política; ello implica la inexistencia de relación entre ideología (izquierda-derecha) y patrones de responsividad.
3. Activismo de la Administración Municipal:
  - 3.1. La responsividad será mayor cuando la administración municipal sea más activa en la presentación y defensa de sus demandas.

Además de estas hipótesis básicas referidas al diseño institucional, la cultura política y el activismo de la administración municipal, se incluyen en este marco analítico rasgos socio-demográficos del alcalde como variables de control (edad, género o estudios). Lo que se ha tratado de reflejar en el cuadro siguiente:

*Cuadro 1: Variables de responsividad del alcalde en relación con la administración local*



### 3. ALCALDES Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN ARGENTINA Y ESPAÑA: EL PESO DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Para analizar empíricamente la propuesta o modelo anterior, se hace necesario el desarrollo de un estudio comparativo donde existan al menos dos formas diferentes de diseño institucional de gobierno local. A este respecto, Argentina y España pueden representar dos casos interesantes a comparar, en atención a las similitudes existentes entre ellos, pero, sobre todo a determinadas diferencias cruciales que deberían explicar los comportamientos en cuanto a la responsividad de sus alcaldes hacia sus respectivas administraciones municipales, tal y como se mostrará a continuación.

Para comprobar empíricamente este hecho, se tomarán datos de encuestas realizadas entre alcaldes de estos países en el marco del proyecto internacional *Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI)*. Los resultados de estas encuestas ofrecen información que permite desagregar algunas de las cuestiones mencionadas más arriba y con ello, constatar empíricamente su capacidad explicativa.<sup>11</sup>

En el siguiente sub-apartado se presentan las características institucionales de Argentina y España que justifican su comparación. A continuación se describen las variables e índices elaborados a partir de los datos emanados de las encuestas, así como una descripción básica de los rasgos de los alcaldes en ambos países, permitiendo así presentar el modelo operativo a analizar. A continuación, en otro sub-apartado se presentan los resultados de los análisis multivariados para tratar de constatar las hipótesis planteadas.

#### 3.1. La caracterización institucional de los casos: sistemas de gobierno local en Argentina y España

##### *El diseño institucional de los municipios argentinos*

El marco jurídico institucional argentino, establece que los intendentes no pueden llegar al gobierno si no son representantes de un partido político legalmente reconocido. El apoyo del partido es relevante y necesario para alcanzar la cima del poder público, en los municipios argentinos.

La Constitución Nacional de 1853-1860, establecía en su Artículo 5º que las constituciones provinciales deben "...asegurar el régimen municipal...", siendo una de las condiciones para que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones (Abalos, M. G. 2000). Las interpretaciones a este artículo consideran

---

11 El proyecto FAUI se implementó en España y Argentina durante los años 2005 y 2006, bajo la dirección del Dr. Clemente Navarro Yañez (CSPL/UPO). Los estudios fueron financiados por el Plan Nacional de Investigación (Ministerio de Educación) y la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores), respectivamente.

que no obligaba a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que dejaba esta caracterización al arbitrio de la Constitución o norma provincial.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, en materia municipal introdujo la autonomía en el artículo 123, que vino a completar el mencionado Artículo 5°, en relación con las condiciones que deben cumplir las constituciones provinciales para que el gobierno federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Este artículo expresa que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Como afirma Abalos (2000), en la interpretación de este artículo se pueden distinguir dos posturas extremas: una, concibe al municipio “como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma”; y otra, las provincias, al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, han establecido no la autonomía municipal, sino más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial. Una postura intermedia entiende que el Art. 5° no obliga a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la constitución o norma provincial; por lo tanto, un municipio sería autónomo o autárquico cuando así lo disponga la Constitución Provincial respectiva.

Del análisis de los distintos grados de autonomía aplicados en las 23 provincias argentinas, es posible distinguir tres tipos: a) autonomía semiplena: no se reconoce la autonomía en el orden institucional, por lo tanto, no posee capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices; b) autonomía condicionada, limitada o restringida: se reconoce la autonomía institucional, pero la carta orgánica deberá ser aprobada por el Poder Legislativo provincial; y c) autonomía plena: se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el art. 123° de la Constitución Nacional.

La siguiente tabla muestra cómo se distribuyen los tipos de autonomía en relación con la cantidad de provincias (23), en porcentajes:

*Tabla 1: Tipos de Autonomía por Provincias Argentinas*

<i>Tipos de Autonomía Municipal</i>	<i>%</i>
Semi-plena	22
Condicionada o restringida	13
Plena	65

Fuente: Abalos (2000)

Tal como puede observarse en la tabla, en una gran mayoría los municipios argentinos poseen plena autonomía. Sin embargo, se muestra la diversidad de la dimensión formal del nivel local.

En todas las provincias, la elección de las autoridades del gobierno local es directa para el órgano ejecutivo (Intendente) y cuenta con un sistema proporcional para la integración del cuerpo deliberativo (Concejo Deliberante), con renovación de la mitad cada dos años. En lo que hace a la duración de los mandatos y a la posibilidad de reelección, en general, se observa que el periodo de duración del ejecutivo es de cuatro años y, en algunos casos, con reelección indefinida.

La modalidad de reclutamiento de los cargos superiores asume las características del clientelismo político –generalizado en países de América Latina– en muchos casos sin la capacitación técnica necesaria. Los cargos inferiores son ocupados en su mayoría por personal permanente no calificado, lo que limita la capacidad organizacional para dar respuesta a las demandas sociales crecientes. (Iazzetta, 2000; Thwaites Rey, 2005; Rouquaud y Pacheco, 2008)

Por otra parte, los mandatos constitucionales (Arts. 87° a 93° de la Constitución Nacional), generan un régimen presidencialista, que se reproduce en las provincias y en los municipios de la Argentina.

Finalmente, cabe destacar aquí, los rasgos diferenciadores de los países latinoamericanos, y en especial de Argentina, como es la existencia de cierta dicotomía entre los aspectos formales e informales, es decir entre lo normado y las prácticas políticas vigentes, conformando lo que O’Donnell (1996) ha denominado “Otra Institucionalización”. Es así que las nuevas poliarquías latinoamericanas se caracterizan por el arraigo de las reglas informales que se institucionalizan, produciendo una “brecha” en relación a las formales. Es allí donde emergen los particularismos, en especial el clientelismo, junto a otras prácticas no universalistas, como el nepotismo, patronazgo, favores, etc. que vistas desde el entramado formal de la poliarquía, serían consideradas como corruptas. (O’Donnell, 1996)

En relación a estas características, la dualidad entre aspectos formales e informales en los municipios argentinos puede comprobarse en la existencia de autonomía en sus distintas dimensiones: institucional, económica y financiera, en lo formal, en lo normativo. Sin embargo, las prácticas políticas pueden modificar los preceptos constitucionales, cuando por ejemplo, la coparticipación provincial se disminuye a una expresión mínima, que puede llevar al ahogo financiero a municipios medianos y pequeños, cuya capacidad contributiva de la población sea menor, dejándolos sin capacidad para accionar en su territorio.

#### *El diseño institucional de los municipios españoles*

Los preceptos constitucionales referidos a las entidades locales españolas se concretan en garantizar su *autonomía*, que se considera explícita en sus manifestaciones esenciales e implícita en el “reconocimiento general que contiene el Art. 137 CE y en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España el 20 de enero de 1988).”

La garantía constitucional de la autonomía supone el ejercicio de intereses

propios y la atribución de competencias para su gestión (Art. 137 CE). Sin embargo, “la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local” (LRBRL), en el artículo 25.1, reconoce a los municipios capacidad para la gestión de intereses y para prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Aquí, la ley parece establecer una conexión necesaria entre dicha capacidad y el ámbito de sus competencias, lo que daría primacía al legislador sobre la delimitación del ámbito competencial, dando a entender que el único derecho garantizado es un derecho de participación en el ejercicio de competencias que puedan corresponder a otras administraciones públicas o al ejercicio de las propias, pero dejando siempre al legislador la determinación de la competencia. Esta interpretación de la norma tornaría la autonomía local muy relativa y distante de la que se instituye en la Carta Europea de la Autonomía Local, que prevé que las competencias deben ser normalmente plenas, completas y no sólo participativas.

Por otra parte, la garantía constitucional de la autonomía local, implica la autoselección de sus órganos de gobierno y capacidad para representar y gobernar los intereses de su comunidad. Asimismo, le otorga el poder de ordenanza, que implica la capacidad de dictar normas aunque éstas sean de simple rango reglamentario. También incluye el reconocimiento a la Administración Local de la suficiencia financiera (Art. 142 CE), lo que no supone dotar de medios financieros propios a las entidades locales sino de medios *suficientes*, aunque provengan de medios proporcionados por otras entidades públicas.

Esta relatividad puede verificarse en la expresión de Salazar Benítez (2007): “las entidades locales son en los mismos términos que las comunidades autónomas, elementos de organización territorial del Estado. Ambas autonomías poseen la misma naturaleza, únicamente difieren en su alcance y en la distinta capacidad de configuración social que les ha otorgado el constituyente...” (:44). No obstante, esta diferenciación no es suficiente, dado que según los ediles reclaman, se requiere una profundización y especificación de la autonomía municipal. Como así también, modificar el régimen de elección indirecta a directa en todos los ayuntamientos.<sup>12</sup>

Para la elección del Alcalde, las variantes dependen del *tamaño* del municipio. Es así que para los de menos de 100 habitantes -12% del total- la forma es de concejos abiertos (ejercicio de democracia directa) y elección directa del alcalde. De 100 a 250 habitantes -18% del total- , los cinco miembros del concejo local son elegidos sobre una fórmula mayoritaria, así el candidato que consigue la mayoría de los votos es alcalde, configurando una elección cuasi-directa del mismo. En municipios de más de 250 habitantes -60% del total- el alcalde es electo por el consejo –modo indirecto- que, alternadamente es elegido por los ciudadanos locales en un sistema electoral proporcional. (Wollman, 2008)

De acuerdo al tamaño del municipio también será el tipo de organización, la

---

12 Síntesis de entrevistas realizadas Alfonso Ayerza (miembro profesional de la Concejería Municipal de Sevilla) y Emilio Carrillo (ex Alcalde de la ciudad de Sevilla, España).

que asume dos variantes: el Ayuntamiento y el Concejo Abierto. El primero tiene dos órganos principales: el Pleno y el Alcalde más los Tenientes de Alcalde (designados de entre los concejales para las funciones de administración); un tercer órgano -en municipios de más de 5.000 habitantes- lo constituye la Junta de Gobierno Local (integrada por concejales que el alcalde puede designar y cesar libremente, dando cuenta al Pleno). El segundo, es un régimen municipal basado en la democracia directa, para municipios de menos de 100 habitantes, constituido por todos los vecinos organizados en asamblea o Concejo Abierto.

Por otra parte, la integración del gobierno -en municipios de mayor población- consiste en la designación de los Tenientes de Alcalde, de la lista de concejales mayoritaria y la Junta de Gobierno, órgano que colabora en forma colegiada en la función de dirección política, específicamente ejecutiva y administrativa (Art. 127 LRRL), cuyo número de miembros no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno.

La modalidad de reclutamiento de los cargos superiores de la administración está centralizada en el gobierno nacional, con concursos abiertos y por orden de méritos.

*El diseño institucional en Argentina y España, análisis comparativo*

De acuerdo al análisis de la dimensión institucional formal de ambos países en estudio realizamos este primer cuadro comparativo, a efectos de visualizar mejor las diferencias entre ambos.

*Tabla 2: Rasgos del diseño institucional para el 'ejecutivo municipal' - Argentina y España*

<i>Dimensiones institucionales formales</i>	<i>Argentina</i>	<i>España</i>
Forma de gobierno	Alcalde Fuerte	Alcalde Fuerte
Forma del ejecutivo	Más Presidencialista (Unipersonal)	Más Parlamentarista (Alcalde+Equipo de Gobierno)
Modo de elección del ejecutivo	Directa	Indirecta
Forma de reclutamiento de altos cargos administrativos	Local/interna	Nacional/centralizada

Fuente: elaboración propia.

A pesar del rasgo común de "alcalde fuerte", estas diferencias institucionales

debieran producir distintas modalidades de respuestas por parte de los alcaldes a las demandas de los ciudadanos, grupos u organismos locales. Es decir, debieran configurar distintos estilos de liderazgos de los alcaldes, al menos, desde la perspectiva de sus respuestas a las demandas de diferentes grupos o actores.

### 3.2. Alcaldes argentinos y españoles: rasgos básicos

Las encuestas a municipios argentinos y españoles se realizaron entre alcaldes de municipios de 10 mil o más habitantes.<sup>13</sup> En su conjunto, se obtuvieron 95 y 245 cuestionarios cumplimentados, respectivamente, lo que significan tasas de respuesta de alrededor del 23% (sobre un total de 413) y 40% (sobre un total de 664), respectivamente; y con ello, se obtuvieron errores muestrales del 10% y 5%, respectivamente. Se trata de tamaños pequeños y errores no tanto, pero habituales en los análisis de encuestas a líderes políticos locales realizados en otros estudios (ver Mouritzen y Svava, 2002; Back, Heinelt y Magnier, 2006; Clark y Navarro, 2007).

A partir de los datos de las encuestas mencionadas se han elaborado indicadores equivalentes en ambos países. En atención al marco analítico presentado en el apartado anterior, éstos se refieren a cinco cuestiones:

1. Responsividad: la medida en que el gobierno municipal responde favorablemente a las demandas que realizan los miembros del Consejo/Pleno Municipal frente a las élites administrativas (Secretario e Interventor). El indicador, calculado como resta entre ambos sectores, dará un índice negativo cuando la responsividad sea mayor a la administración y positivo cuando lo sea respecto a los miembros del concejo. Esta será la variable dependiente.
2. Otras dimensiones del liderazgo político del alcalde: considerando, a partir de Natera (2006), el liderazgo como un fenómeno multidimensional, se ha estimado oportuno incluir indicadores sobre otras dimensiones del mismo que pudieran explicar la responsividad. En concreto:
  - 2.1. Rol: percepción de las tareas más importantes que cree debe desarrollar el alcalde, distinguiendo entre aquellas de carácter administrativo y las de dirección política. El indicador, calculado como resta, tendrá la misma orientación que el de responsividad.
  - 2.2. Contacto: la frecuencia de contacto con miembros del concejo municipal y élites administrativas, estableciendo el indicador una tendencia más o menos acusada hacia uno de estos dos actores.

---

<sup>13</sup> En Argentina las encuestas se enviaron a través de la Internet a cada Intendente y en el caso de España se realizaron vía postal.



3. El activismo de élites administrativas y miembros del concejo: la medida en que tratan de hacer valer sus preferencias en la confección del presupuesto municipal. El indicador mide diferencias en el grado de activismo de estos actores y en el mismo sentido que las variables anteriores.
4. Rasgos del alcalde:
  - 4.1. Socio-demográficos: género, edad y nivel de estudios.
  - 4.2. Orientación política: en términos de la localización de su partido en la escala izquierda-derecha.
5. Tamaño del municipio: número de habitantes, para controlar un posible efecto de diferencias a este respecto, que daría cuenta de una característica básica de la comunidad local.

Tabla 3: Operacionalización de variables

Conceptos	Dimensiones	Indicador	Índice
Responsividad (P33 y P29)*	Político	Respuestas favorables del Alcalde a actores sociales.	político <--->administrativo
	Administrativa	Respuestas favorables a Secretario, Tesorería-intervención, Directivos jefes de departamento.	
Rol (P19 y P8)	Político	Orientación del desempeño del alcalde.	político < --->administrativo
	Administrativo	Orientación del desempeño del alcalde.	
Contacto (P22 y P33)	Político	Frecuencia de comunicación del Alcalde con actores políticos o administrativos.	político <--->administrativo
	Administrativo		
Activismo (P32 y P28)	Político	Acciones de los grupos sociales que influyen en las decisiones del alcalde.	político <--->administrativo
	Administrativo	Acciones de actores administrativos (Secretario del ayuntamiento, tesorero, directivos y jefes de departamento) que influyen en las decisiones del Alcalde.	
Género		Varón. Mujer.	0. Mujer 1. Varón
Edad		Años cumplidos.	1. <30 2. 30 – 40 3. 40-50 4. 50 ó más
Nivel de estudios alcanzados por el Alcalde		Nivel de estudios máximo alcanzado.	1. Primarios 2. Secundarios 3. Universitario de grado medio (tecnicaturas o diplomaturas) 4. Universitarios (grado) Posgrados
Orientación política			Izquierda <---> Derecha
Tamaño del municipio		Número de habitantes.	10.000->

\* Indica el número de pregunta del cuestionario de Argentina y España respectivamente.

**Resultados.**

Tal y como puede apreciarse en la Tabla 4, los alcaldes de ambos países no se distinguen sustantivamente en cuanto a sus rasgos socio-demográficos, salvo porque la mayoría son varones (más entre los argentinos), de edad media y con estudios universitarios. Gobiernan municipios de tamaño medio similar.

Sin embargo, pueden observarse variantes en otras dimensiones. Los argentinos consideran que tienden a situarse más a la derecha y señalan que la administración es más activa que los miembros del consejo, siendo lo contrario en España. Pero, además, son diferentes en cuanto a las dimensiones de liderazgo político: Más centradas en la administración, en Argentina; más en los miembros del Pleno Municipal, en España. Así pues, cabría pensar que, en principio, el diseño institucional es una variable relevante, pues el liderazgo político toma una orientación diferente según qué país, aún siendo similares sus rasgos socio-demográficos. En Argentina, esta tendencia podría encontrar explicación en las prácticas políticas informales, que, entre otras razones, cambian los modos de reclutamiento del personal, dando lugar, como se ha dicho al clientelismo político.

*Tabla 4: Resultados encuestas Alcaldes argentinos y españoles: diferencias y similitudes básicas (Análisis ANOVA<sup>14</sup>).*

<b>Variables</b>	<b>Argentina (media)</b>	<b>España (media)</b>	<b>F Snedecor<sup>15</sup></b>	<b>Sigf.<sup>16</sup></b>
Responsividad	-1,25	-0,22	65,013	,000
Rol	-,64	-0,42	17,754	,000
Contacto	-,84	-,51	9,417	,002
Activismo	-1,00	,40	117,361	,000
Género (*)	94,70	86,00	12,981 (*)	,002
Edad	48,63	46,43	2,990	,085
Estudios	3,14	3,32	1,667	,198
Ideología	4,87	4,30	9,142	,003
Tamaño municipio	40065,54	31732,87	2,764	,097
n	95	245	-	-

(\*) Porcentaje de varones sobre el total, el estadístico es Chi2.

14 Análisis de la varianza (En inglés, Analysis of Variance, ANOVA). Análisis que compara dos o más medias en dos conjuntos de datos diferentes, a partir de sus medias. (N del E).

15 Distribución de probabilidad continua (conocida como distribución F de Snedecor) (N. del E.)

16 Significancia Estadística concepto asociado a la capacidad de inferencia que poseen los datos desde una muestra a una población. Para asumir que en la población se puede proyectar diferencias de medias, en general los valores de significancia deben ser menores a 0.05 (N. del E.)

### 3.3. La responsividad hacia la administración municipal: rasgos socio-demográficos, cultura política y contexto institucional.

Los análisis anteriores muestran la existencia de diferencias entre alcaldes argentinos y españoles, y en particular, respecto a la variable dependiente estudiada. Así pues, cabría considerar que las diferencias entre países –sus diseños institucionales- son un factor explicativo al respecto. Ahora bien, también cabría pensar que se deban a otras explicaciones, consideradas aquí en la forma de las otras variables.

Para constatar la existencia de la influencia del diseño institucional se ha realizado un análisis de regresión múltiple para los dos países por separado y, posteriormente juntos, añadiendo una variable *dummy*<sup>17</sup> con el país. Sin ser esta última significativa, cabría afirmar que las diferencias entre países existen y se deben, además de a otros factores, al diseño institucional.

Tal y como puede apreciarse en la Tabla 5, en ambos países la variable que explica el sentido de la responsividad de los alcaldes es *el activismo*, de manera que cuando el activismo es mayor para los miembros del concejo, también lo es la responsividad hacia ellos, y al contrario cuando el activismo es mayor entre las élites administrativas.

El resto de variables no muestran un impacto estadístico relevante. Por lo tanto, cabe señalar que el ejercicio de liderazgo, entendido como responsividad, no se ve influido por los rasgos del alcalde u otros aspectos de su liderazgo, sea el rol o la frecuencia de contacto con los demás actores. Respecto a los rasgos personales, quizás pueda destacarse que el hecho de que la ideología no aparezca como un factor explicativo pueda significar la existencia de patrones de nueva cultura política respecto a este aspecto del liderazgo del alcalde. Lo cual puede verse reforzado por un factor importante en los esquemas institucionales, como puede ser el sistema electoral. Específicamente, la forma de elección de los Alcaldes, que como vimos en la Tabla 2, en el caso de España es indirecta y en Argentina directa, lo cual, como afirman Navarro y Clark (2009), puede aumentar las posibilidades de existencia de una nueva cultura política. Pero, ¿qué hay de las demás diferencias institucionales, como pueden ser las reglas del sistema electoral municipal de cada país o las diferentes formas de reclutamiento de personal, entre otras?

---

17 Variable *dummy* o dicotómica, son variables cualitativas o transformaciones de variables cuantitativas, que sumen valores 0 y 1, para indicar presencia o ausencia de una cualidad o atributo (N. del E.).

Tabla 5: Responsividad de los alcaldes en Argentina y España. Análisis de regresión múltiple (coeficientes de regresión estandarizados)

	Argentina	España	Ambos
(Constante)	-,002	-110	,635
Género (Varón=1)	-,051	-,076	-,089
Edad	-,219	-,009	-,058
Estudios	,049	,009	,019
Ideología (Izq.<->Dch)	-,009	-,057	-,037
Rol	,037	-,056	-,037
Contactos	,058	-,041	-,015
Activismo	,273*	,511**	,497**
Tamaño municipio	,019	,072	,059
País (Argentina=2)			-,168*
R2	,066	,271	,355

\*  $p < 0,050$  \*\*  $p < 0,005$

En los análisis descriptivos previos ya se vio que los alcaldes argentinos se mostraban más responsivos respecto a la administración, mientras que entre los españoles la pauta media era más cercana a los miembros del concejo municipal. Una vez considerado el efecto de otras variables, las diferencias entre ambos países, y por tanto, sus diseños institucionales, se muestran como un factor explicativo. El coeficiente de la variable país es negativo, esto es, cuando se trata de Argentina, la responsividad tiende a ser mayor hacia la administración que hacia los concejales, que cuando se trata de España.

En definitiva, los países presentan diferencias en las pautas de responsividad de sus alcaldes, con independencia de otras dimensiones de su liderazgo, sus rasgos socio-demográficos o el tamaño de la comunidad local que gobiernan.

#### 4. CONCLUSIONES

En esta investigación se ha intentado ahondar acerca de cuáles son los aspectos que influyen en los procesos de toma de decisiones de los líderes, tomados como fuente de información que posibilite entender sus conductas y su consecuente impacto en las políticas públicas locales. Para ello se ha realizado un recorrido teórico que permite analizar un fenómeno tan complejo, que opera cual “caja de herramientas” en el logro de explicaciones del mismo.

Es así que se rescatan, de la abundante literatura existente sobre el tema, las teorías que entienden el liderazgo como producto multidimensional, donde se combinan elementos contextuales y de la persona del líder, que dan como resultado conductas estratégicas y adaptativas a esos elementos, produciendo distintos estilos en el ejercicio del liderazgo; es decir, se estudia el objeto a partir de un enfoque situacional que requiere explicitar las dimensiones a analizar.

Desde ese marco teórico se realiza la construcción de un modelo básico de análisis comparativo donde se especifican las dimensiones contextuales (diseño institucional, modelo de gobierno local y reclutamiento del personal administrativo, activismo de administración y del pleno municipal) y personales del líder (edad, sexo, orientación política) y otros, como tamaño del municipio, siendo la base empírica los resultados de la encuesta internacional FAUI aplicadas en España y Argentina.

Los resultados obtenidos muestran que la mayor diferencia entre ambos países se encuentra en los tipos de respuestas (responsividad) de los líderes, producidas o influenciadas por el activismo de la administración y/o miembros del pleno municipal. Así, se presenta para Argentina una mayor inclinación hacia la Administración y para España hacia el Pleno Municipal. El análisis multivariable demuestra que estas diferencias no se deben a las características personales del alcalde ni al tamaño del municipio, sino que se hallan en el diseño institucional de cada país.

Si bien en este estudio se ha puesto el énfasis en el aspecto horizontal de la dimensión institucional -donde las relaciones de poder se distribuyen entre el alcalde, la administración y el pleno-, ello no significa que se le reste importancia a la dimensión vertical -relaciones con los otros niveles de gobierno-, pues es la combinación de ambas la que genera oportunidades para la actuación de los líderes. Dicha combinación es la que posibilita u obstaculiza su accionar, generando conductas adaptativas en consonancia con el resto de las variables contextuales y las de personalidad de los alcaldes. Es decir, estos resultados ponen de relieve la importancia de la institucionalidad a la hora de analizar las decisiones (respuestas) de los alcaldes que se traducen en políticas públicas.

Los diseños institucionales, si bien reflejan el grado de avance -o retroceso- de una sociedad hacia valores como democracia, igualdad, ciudadanía, también indican la necesidad de seguir investigando en torno a esta problemática, que en América Latina se presenta como crítica. Más aún si se consideran las características mencionadas relativas a la "institucionalización" de las reglas informales. En este aspecto, los estudios comparados se manifiestan como posibilidades de realizar aportes significativos al conocimiento de estos temas. Por ello cobran relevancia los enfoques situacionales, pues posibilitan entender las conductas de los líderes locales como emergentes de cada contexto socio-histórico y de las culturas políticas imperantes en cada país.

De allí que, de acuerdo al análisis realizado, similares instituciones producen diferentes impactos en sus sociedades de acuerdo con el grado de

desarrollo económico y social alcanzado, lo que a su vez impacta en el bienestar de los ciudadanos. En América Latina y en particular en Argentina, actualmente, el bienestar es recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia y por la alta fragmentación de las políticas sociales, requiriendo reformas en términos de coordinación interjurisdiccional, lo que involucra directamente a los municipios, desde la perspectiva del análisis vertical. Desde el enfoque horizontal, que se ha priorizado en este trabajo, sería importante realizar cambios tendientes a achicar la brecha entre los aspectos formales e informales, lo cual implicaría el desafío de lograr modificar la cultura política vigente.

Por otra parte, en España, si bien con otros desarrollos institucionales, también existen reclamos por cambios, fundamentalmente en relación a aspectos de la autonomía local y autonómica, así como en aspectos de la dimensión horizontal, entre estos la modalidad de elección del alcalde.

Finalmente, si bien los estudios comparados brindan la posibilidad de ahondar en el conocimiento de los casos en análisis, ello indica la necesidad de continuar investigando los aspectos institucionales, que influyen en las respuestas de los intendentes para satisfacer las crecientes demandas sociales, cada vez más territorializadas, lo que implica también profundizar en los estudios a nivel municipal.

## REFERENCIAS

- 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. LL *Gran Cuyo 2000*, 417. Argentina.
- Aberbach, J., Putnam, R. y Rockman B. (1982). *Bureaucrats & politicians in Western Democracies*. By the President and Fellows of Harvard Collage. United States of America.
- Aberbach, J. y Rockman, B. (1988). *Imagen IV revisited executives and politicals rols. Governance, Volumen 1(1)*. Enero. United Kingdom:Oxford.
- Alba, C. y Navarro C. (2006). *Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship*. In Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds). *The European Mayor. Political Leader in the Changing Context of Local Democracy*. Chapter 13.
- Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH, Wrisbaden.
- Blázquez, B. (2002). Liderazgo político y gobernabilidad: cuestiones abiertas, futuro incierto. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 8-11 Oct. Lisboa, Portugal.
- Clark, T. y Navarro, C. (2007). (Comp.) *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos Latinoamericanos*. Argentina: Miño y Dávila.

- Clark, T. y Inglehart, R. (2007). La Nueva Cultura Política: cambios en el apoyo al Estado del Bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales. En Clark, T.N. y Navarro, C.J. Eds. *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*. Pp. 51-132. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Díaz de Landa, M. Tendencias Actuales en el Liderazgo Local: explorando la emergencia de la Cultura del Nuevo Populismo Fiscal en los municipios de Córdoba. Argentina: Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Red de Centros miembros de CLACSO. Recuperado de [http://www.clacso.org.ar/biblioteca\\_biblioteca@clacs.edu.ar](http://www.clacso.org.ar/biblioteca_biblioteca@clacs.edu.ar)
- Hampton, D. (1989). Administración. 3a Edición. México: Mc Graw Hill.
- Heinelt, H. y Hlepas. (2006). Tipologies of Local Government Systems. En Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH, Wrisbaden.
- Iazzetta, O. (2000). Los técnicos en la política argentina. En Oszlak, O. (comp) *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego. Volumen 2*. EUDEBA. Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Koontz, H. y Wehrich, H. (2004). *Administración - una perspectiva global*. 12ª. Edición. México: Mc Graw Hill .
- Magnier, A. (2006). Strong Mayors? - on direct election and political entrepreneurship. En Bäck, H., Heinelt, H. y Magnier, A. (Eds) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH, Wrisbaden. Pp. 353-375.
- Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o Burocratización? - Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria*, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 3 (7). Recuperado de <http://us.es/arucari>
- Mouritzen, P.E. and Svava, J. (2002) *Leadership at the apex - politicians and administrators in western local government*. United States of America: University of Pittsburgh Press.
- Mouritzen P.E. and Svava J. (2006). *Institutions, Leadership and Influence - a comparative study of the influence of mayors and appointed CEOs under different forms of government*. Working Papers on line Series. Recuperado de <http://portal.uam.es>
- Natera, A. (2006). La pluralidad de imágenes y estilos de liderazgo político. Ponencia presentada en Seminario *Liderazgo Político en Andalucía: desde la transición política hasta nuestros días, retos y desafíos*. En Factoría de Ideas, Centro de Estudios Andaluces. Recuperado de [www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)
- Navarro, C. J. (1999). El Sesgo Participativo. Madrid: CSIC.
- Navarro, C. J. (1998). El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global. Córdoba: Diputación de Córdoba.
- Navarro, C., y Ramírez, A. (2005). Una propuesta para el análisis de la acción de los Gobiernos Locales. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España.

- Navarro, C. J. y Clark, T. (2007). Liderazgo político local y 'políticas de partido' en perspectiva comparada: alcaldes y máquinas clientelistas, programáticas y personalistas. En Clark, T. y Navarro, C.J. (Eds.), *La Nueva Cultura Política - tendencias globales y casos iberoamericanos*. Pp. 423 – 446. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Navarro, C. J. (2007). La Nueva Cultura Política como agenda de investigación. En Clark, T. y Navarro, C.J. (Eds.), *La Nueva Cultura Política - tendencias globales y casos iberoamericanos*. Cap. I, Introducción. Pp. 33 - 45. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Navarro, C. J. (2009). Local Political Opportunities Structures - a “mediating filter” between local groups and local political leaders. Steyvers, K. et. al. (Eds.) *Tow Chief, City Boss or Local President? Comparing local political leadership across Europe*. Brugge:Vanden Broele.
- Navarro, C. J. y Clark, T. (2009). Culturas políticas locales - alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política. Volumen 29(3)*, pp. 799-913. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n3/art06.pdf>
- Navarro, Ca. (2006). Alcaldes y administración pública local: las realidades europea y española en contraste. Working Papers on line Series. Recuperado de <http://portal.uam.es>
- Norris, P. y Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment - gender, race, and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos - Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. En *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Año 3 (5). Buenos Aires.
- Pliscoff, C. y Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. Ponencia VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 28 – 31 Oct. Panamá.
- Quiroga, H. (2001). El poder democrático en la Argentina - entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes -1989-1999. En *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). N° 17/18. Buenos Aires.
- Rouquaud, I. y Pacheco, A. (2008). Relación Política-Administración en los Gobiernos Locales: hacia una caracterización de la gestión local. En Fernandez, J.J y Trocello, G.. (Coord.), *Relaciones Intergubernamentales y Desarrollo Local - bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Salazar, O. (2007). El sistema de gobierno Municipal. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Schumaker, P.D. (1975), *Policy Responsiveness to Protest-Groups Demands. The Journal of Politics*, 37(2), pp. 488-521.



- Thwaites, M. y López, A. (2005). Eds. Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas -derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo ed.
- Wolman, H. (2008) *Comparing local government system across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies*. In *Environment and Planning C: Government and Policy*, Volume 26, pp. 87-103.
- Wollmann, H. (2009). *The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East*. In Reynaert, Herwig et al. (Eds.), *Local Political Leadership in Europe*. Nomos. Vanden Broele, pp. 115-149 (forthcoming).