

## **LA RELACIÓN ENTRE POLITICOS Y ADMINISTRADORES EN EL GOBIERNO LOCAL. Primera aproximación**

Autoras: Inés ROUQUAUD<sup>1</sup>  
Alicia PACHECO<sup>2</sup>

### **Resumen**

Uno de los problemas más reiterados en la teoría y la práctica de la administración pública es el relacionado con las posibilidades de implementar un proyecto político, siendo un lugar común que la ineficiencia de la administración constituye una “máquina de impedir” el logro de los objetivos políticos.

Esta perspectiva nos lleva a analizar la vieja dicotomía política-administración, que si bien se ha analizado para otros niveles de gobierno, ha sido poco trabajado a nivel del gobierno local.

Este trabajo se propone describir la percepción de la interacción entre política y administración local que tienen los intendentes

El análisis empírico se realizará mediante el uso de la información relevada por el proyecto “Régimen político y cultura política” de la Universidad Nacional de San Luis y especialmente de la encuesta del proyecto internacional Fiscal Austerity and Urban Innovation aplicada a intendentes y secretarios de municipios argentinos de más de 10.000 habitantes.

Se tratará de analizar la relación entre políticos y administradores, para establecer una conexión con tipologías ya existentes, a fin de aproximarnos a los modos de esta relación en los municipios argentinos.

## **THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICIANS AND ADMINISTRATORS OF THE LOCAL GOVERNMENT. First approach**

### **Abstract**

One of the most common problems in the theory and practice of public administration is related to the possibilities of implementing a viable political project. The frequent inefficiency of administrations represents the most important impediment to the fulfilment of the political objectives of those projects.

From this point of view, the former policy-administration dichotomy is analysed, with an emphasis on the local government. This is because this dichotomy has been analysed for other levels, while the local one has been neglected.

This work aims at describing the mayors' perception of the interaction between the local policy and administration.

An empirical analysis of the data gathered through a survey to mayors and secretaries of Argentinean municipalities of more than 10000 inhabitants will be performed; particular attention will be given to the data gathered through the survey Fiscal Austerity and Urban Innovation. These activities were done within the frame of the research project “Régimen político y cultura política (Political system and political culture)”, from Universidad Nacional de San Luis.

The relationship between politicians and administrators will be analysed to relate it to existing typologies, and as a first approach to the types of relationship in Argentinean municipalities.

**Nota:** Se agradece la colaboración de la Trad. Marcela Rivarola en la traducción del Resumen.

<sup>1</sup> Inés ROUQUAUD E-mail: [irou@fices.unsl.edu.ar](mailto:irou@fices.unsl.edu.ar)

<sup>2</sup> Alicia PACHECO E-mail: [apacheco@fices.unsl.edu.ar](mailto:apacheco@fices.unsl.edu.ar)

Docentes e Investigadoras UNSL. FICES  
PROICO 52105 “Régimen Político y Cultura Política”

## **INTRODUCCIÓN**

La clásica dicotomía política-administración continúa siendo tema de estudio toda vez que se pretende analizar la efectividad de una política pública o cuando un gobernante requiere poner en práctica su proyecto de gobierno. Esta problemática generalmente ha sido abordada desde los gobiernos centrales, pero creemos que en los gobiernos locales de nuestro país, no ha sido suficientemente analizada.

Este tema toma relevancia a partir de los procesos de descentralización que se realizaron en la década del '90 y que llevó a los municipios a modificar sus roles tradicionales de prestación de servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) por otros más complejos como pueden ser salud, educación, vivienda, etc. en unos casos. En otros, la propia impronta de las demandas de los vecinos llevó a que los mismos asumieran funciones como: prevención de la drogodependencia, discapacidad, tercera edad, etc. que no disponían de cobertura por parte de otros niveles de gobierno. Esto pone de relieve la interacción entre políticos y burócratas, por lo que es importante analizar las percepciones que de esta poseen los intendentes, dado que la misma tendría un impacto -que no se debería descartar- sobre la capacidad de los gobiernos locales para desarrollar sus funciones e implementar decisiones políticas.

Consideramos que este análisis constituye necesariamente un punto de partida para estudiar la relación y su impacto sobre la gestión local. Este trabajo se propone describir la percepción que de la interacción entre política y administración local tienen los intendentes, para establecer una conexión con tipologías ya existentes, a fin de aproximarnos a los modos de esta relación en los municipios argentinos.

El análisis empírico se efectuará utilizando la información relevada por el proyecto "Régimen Político y Cultura Política" de la Universidad Nacional de San Luis y especialmente de la encuesta del proyecto internacional Fiscal Austerity and Urban Innovation aplicada a intendentes y secretarios de municipios argentinos de más de 10.000 habitantes (ver [www.cultura-politica.com.ar](http://www.cultura-politica.com.ar)). Cabe aclarar que se tomarán los datos de las encuestas obtenidas hasta este momento (72 encuestas a Intendentes argentinos), dado que aún no se ha completado la muestra estadística establecida para esta investigación, por estar en etapa de relevamiento.

Esta aproximación al análisis se realiza apropiándonos de la hipótesis que sugieren Mouritzen y Svava (2002) respecto a que la relación entre políticos y burócratas variará en función del tipo de liderazgo que ejerzan, y que este a su vez, será una resultante de las características individuales del intendente, de la comunidad que gobierna y también del marco institucional que condiciona la forma de gobierno.

## **LINEAMIENTOS TEÓRICOS**

Como se conoce, la dicotomía tiene su origen intelectual en la doctrina de separación de poderes (Oszlak, 1980; Hans-Urlich Derlien, 1996). Sin embargo, los primeros estudios

empíricos de principios del siglo XX, llevaron a rechazar la validez de aquella y propusieron una tajante separación entre política y administración (Weber – Wilson, 1887), determinando ámbitos de estudio diferentes: la Ciencia Política por un lado y la Administración por otro.

Quedan definidas así dos esferas, por un lado la política tiene reservada la definición de los ejes de acción, es decir la formulación de políticas y por otro, la administración que se encarga de una serie de tareas específicas que deben ser cumplidas de manera rutinaria, es decir la implementación de las políticas, delimitando así el ámbito de la burocracia estatal.

El fundamento principal de tal división en Wilson era la necesidad de despolitizar la administración dado que se acusaba a la política de utilizar la administración en beneficio del partido que llegaba al poder, haciendo uso indiscriminado de los cargos públicos, por medio del patronazgo político y la corrupción. Sobre esta base la visión wilsoniana entendía el mundo de la política como el lugar del desorden, la competencia, y la ausencia de una estructura de dirección, mientras que la administración era percibida como el lugar del orden y la regularidad (Aberbach y Rockman, 1988). Es así que la administración debía estar alejada de la política para concentrarse en su actividad de *ejecución* de las decisiones tomadas en aquel nivel.

Por su parte, Weber también compartía esta división, pero le otorgaba funciones a su vez diferenciadas y complementarias. Por un lado la administración aportaba la racionalidad necesaria para el desarrollo de las sociedades modernas, con sus rutinas y procedimientos y por otro se requería de liderazgos políticos capaces de guiar el accionar de la administración y a su vez ser freno a sus posibilidades de autonomización. De esta manera quedaron planteados los roles tradicionales propuestos para uno y otro ámbito.

A pesar de que la mayoría de los teóricos de la administración pública de los años '40 consideraron superada esta visión dicotómica y asumieron que se trataba de un proceso político continuo, no se ha podido abandonar por varias razones, unas principalmente analíticas, pues posibilita el estudio de ambas esferas (Hans-Urlich Derlien 1996) o porque, como afirma Oszlak (1980), constituye "un cómodo mecanismo de creación de chivos expiatorios" que posibilita deslindar responsabilidades a la hora de explicar porqué fracasan las políticas. Esto se basa en la creencia generalizada de que la burocracia es el ámbito de la ineficiencia y la corrupción, en tanto que la política es la expresión de legisladores bien intencionados que encuentran sus obstáculos en la administración o sea en la implementación.

La diferenciación y la evolución teórica y empírica de esta relación, permitió entender y concebir diferentes roles tanto de políticos como de administradores, que fueron analizados por Aberbach, Putnam y Rockman (1981) a través de la elaboración de imágenes o modelos ideales que describen esta relación, basándose en su evolución histórica. Los autores realizan un análisis comparado entre las elites políticas (parlamentarios y funcionarios) de siete países durante los años setenta y delimitan cuatro posibles "imágenes" de las relaciones entre políticos y burócratas. La tipología se toma del trabajo de Carmen Navarro (2006):

1. **Imagen I:** Política /Administración (Policy/Administration). Según la cual los políticos hacen las políticas públicas y los funcionarios administran. Dicho de otro modo: los políticos toman las decisiones y los burócratas simplemente las implementan por lo que existe una clara diferenciación entre las tareas de unos y otros. Esta imagen representa una marcada bifurcación entre la creación de políticas y la administración y se refleja en la postura weberiana, como en la de los progresistas estadounidenses del cual Wilson ha sido un importante referente.

2. **Imagen II:** Hechos / Intereses (Facts / Interests). Tanto los políticos como los burócratas participan en el desarrollo de las políticas públicas aunque de manera diferente. Los funcionarios aportan los hechos y el conocimiento experto y los políticos los valores y los intereses. Se establece una distinción entre la lógica administrativa y la lógica política. Los empleados públicos cumplían con las tareas asignadas sin presiones externas, en tanto los políticos necesitaban complacer las demandas electorales, de coaliciones políticas y de grupos sociales importantes.

3. **Imagen III:** Energía / Equilibrio (Energy/Equilibrium). Ambos participan en el proceso decisorio y ambos están interesados por los aspectos políticos (politics). La distinción real entre los dos es que mientras que los políticos articulan intereses amplios, difusos y no organizados, los burócratas sirven de mediadores de clientelas organizadas de intereses concretos y precisos. Según esta interpretación de la división de tareas los políticos son "apasionados, partidarios, idealistas" y llevados por su ideología mientras que los burócratas son pragmáticos, prácticos, prudentes y centrados en los temas.

4. **Imagen IV:** Híbrido Puro (Pure Hybrid). Las tres figuras anteriores sugieren un cada vez mayor solapamiento entre los papeles de unos y otros. Esta última imagen supondría una desaparición de la distinción weberiana entre políticos y burócratas y el surgimiento de una "politización de la burocracia y una burocratización de la política". Esta imagen representaría conceptualmente la culminación del proceso por el cual los burócratas dejan de ser piezas de la maquinaria burocrática para convertirse en actores más o menos interiorizados en la política.

En un trabajo posterior los autores reflexionan sobre esta imagen, y realizan una reevaluación de la misma, que en principio se construyó observando las relaciones entre ejecutivo y burocracia, tratando de abordar la interrelación entre roles y personal, es decir entre las funciones y el personal que las ocupa (personal tradicional o nuevo). Describen cuatro modos que podrían asumir las relaciones entre pensamiento político y burocrático, combinando funciones tradicionales y nuevas y tipos de selección de personal antiguos o nuevos.

**Síntesis revisión de la Imagen IV (relación funciones y personal)**

Personal Funciones	Tradicional	Nuevo
Tradicional	Burocrático Tradicional	Funciones tradicionales y Nuevas formas de selección de personal
Nuevas	Nuevas Funciones y Personal Tradicional	Funciones nuevas y personal nuevo

En este análisis ubicarían el “híbrido puro” en el cuadrante cuatro y consideran que muy probablemente las funciones de este personal finalizarían con el mandato del político.

Tratando de analizar la relación entre políticos y burócratas, pero específicamente en el ámbito municipal, Mouritzen y Svava (2002) basándose en información brindada por los administradores superiores de 14 municipios de países europeos, construyen la siguiente tipología (Navarro, C. 2006):

**1.- Modelo de “separación de roles”** (*separate roles*). Implica una clara subordinación de los funcionarios a los políticos y roles y normas de actuación separadas.

**2.- Modelo de “administrador autónomo”** (*autonomous administrator*). Se reconoce una similar o mayor influencia de los funcionarios, comparados con los políticos y una clara distancia de estos últimos de la esfera de la administración de las políticas. Así, los burócratas tienen un papel substancial e incluso protagonista en los procesos decisorios. Los políticos, por su parte, se dedican a aprobar unas propuestas que ya les vienen en gran parte definidas por sus “subordinados” y a supervisar en la distancia la adecuación de los procesos de implementación a partir de la información suministrada por los funcionarios.

**3.- Modelo de “administrador receptivo”** (*responsive administrator*). Se da aquí una subordinación de los funcionarios a los políticos y una dominación de las normas políticas sobre las administrativas. Hay una mayor dependencia de los administradores con respecto a los políticos electos. Aquellos tienen una implicación muy baja en el proceso de toma de decisiones y una muy limitada influencia en la formación de las políticas. Los políticos, por el contrario, consiguen orientar eficazmente el ejercicio del gobierno para conseguir sus objetivos. Los administradores, o bien comparten dichos objetivos o bien entienden su función como dependiente de y plegada a los intereses políticos.

**4.- Modelo de solapamiento de roles** (*overlapping roles model*). Este último tipo dibuja una situación de influencia recíproca y roles compartidos entre unos y otros. Se parte de la convicción de que cada grupo tiene funciones distintivas y de que los administradores respetan el control político pero existe una interacción intensa entre ellos, un solapamiento de funciones

y una influencia recíproca. Este enfoque presupone que los administradores son activos en un amplio elenco de decisiones -incluidas las decisiones sobre diseño de políticas- y que los políticos están involucrados también en alguna medida en la decisión sobre los diferentes detalles de su implementación.

Como expresáramos anteriormente, el tipo de relación analizada variaría según el tipo de liderazgo ejercido por el intendente, en este sentido tomamos modelos teóricos ideales contruidos en una investigación sobre países europeos.

### **Modelos Teóricos de Liderazgo Local**

A partir de tres características significativas presentes en todos los gobiernos locales de catorce países europeos, Mouritzen y Svava (2002) construyen cuatro tipos ideales de formas de gobierno. Las tres características que los autores consideran para la construcción de estos modelos son la existencia de un cuerpo colegiado que controla la actividad del ejecutivo, un actor político que asume el liderazgo político del gobierno local y un actor técnico-profesional que será un funcionario no electo que asesora a los políticos, organiza y coordina la gestión administrativa. Considerando la diferente combinación de estas cualidades/rasgos categorizan las formas de gobierno local como Alcalde Fuerte, Liderazgo Colectivo, Gobierno por Comité y Concejo-Gerente.

A nuestro entender, las variables consideradas para caracterizar estos modelos serían constitutivas también de las formas de gobierno local en Argentina, por lo que estos últimos podrían ser útiles para analizar los gobiernos locales argentinos.

De los cuatro modelos, consideramos que el de *Alcalde fuerte* es el que más se acerca a la forma de gobierno local en Argentina, para municipios de más de 10.000 habitantes, según lo que formalizan la Constitución Nacional (Arts. 5, 75 y 123), las Constituciones Provinciales y las Cartas Orgánicas Municipales que en su conjunto constituyen el Régimen Municipal Argentino. Este modelo enfatiza el liderazgo político, aquí la figura del alcalde tiene mayor relevancia que la del administrador. El alcalde es el actor político que formalmente tiene las atribuciones ejecutivas, le corresponde la ejecución de las decisiones del Concejo, dirige y supervisa la organización municipal. Estas funciones pueden estar respaldadas en el control de la mayoría del Concejo o por la existencia de una clara división de poderes.

Los autores mencionados, además de caracterizar las formas de gobierno, realizan una distinción de la naturaleza del liderazgo, señalando tres tipos de liderazgos: Público, Político y Partidario, en función de cómo ejercen su rol, si: a) son personas visionarias con relaciones excelentes con el público (líder público); b) se comprometen con la hechura de las políticas y la administración (líder político) y c) promueve los intereses de su partido político (líder partidario).

El liderazgo político mide hasta que punto el alcalde está comprometido en las actividades administrativas y en la hechura de políticas. A partir de estas dos dimensiones Mouritzen y Svava (2002) diferencian cuatro estilos de liderazgo político:

**Innovador:** Su compromiso con la hechura de políticas como con las tareas administrativas es alto.

**Administrador** Su compromiso con la hechura de políticas es bajo y alto con las tareas administrativas.

**Diseñador:** El compromiso con la hechura de políticas es alto y bajo con las tareas administrativas.

**Conserje:** El compromiso con la hechura de políticas es tan bajo como con las tareas administrativas.

Resumimos los estilos de liderazgo y su relación con la Política y la Administración en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.

	POLITICA	ADMINISTRACIÓN
Innovador	+	+
Administrador	-	+
Diseñador	+	-
Conserje	-	-

### **La relación política-administración en Argentina desde la década del '90**

Según Mabel Thwaites Rey (2005) en América Latina y en particular en nuestro país, se ha desarrollado una especie particular de la *Imagen IV* de Aberbach (et al) citada anteriormente. Se refiere a la designación de funcionarios, a partir de la década del '90, con alto perfil técnico articulados con políticos con especial sensibilidad hacia estos últimos, mostrando un nuevo cariz de la dicotomía política-administración.

Estos tecnócratas se encargaron de recuperar capacidad de decisión de algunos sectores, fundamentalmente de áreas de economía, pero también en Educación, Acción Social, Salud, Trabajo, dando lugar a "*burocracias paralelas*" y bien diferenciadas en cuanto a capacitación, tipo de contratación y elevados sueldos, con la finalidad de reducir el Estado, lo que configuró una especie de "profesionalidad del ajuste" (Thwaites Rey, op.cit.:100). Sin embargo, esta elite tecnocrática no logró transmitir a las organizaciones del Estado los beneficios de su incorporación, ni modificar los modos de selección, pues los técnicos también ingresaron justificándose en la necesidad de contar con "personal de confianza" en un contexto burocrático hostil e incompetente.

Por el lado político, aparecen los llamados "políticos gerentes" que se distinguen de los tradicionales por ejercer un nuevo rol: ser "mediador entre las demandas de los votantes y las condiciones impuestas por la estructura de poder social dominante". Se caracteriza por ser opuesto a discusiones ideológicas y a la "militancia partidaria" y ofrece como ventaja vinculaciones con factores de poder, posibilidades de construir imágenes positivas en los medios de comunicación y fuerte adhesión a los valores de mercado. Sin importar el partido

político, conciben al Estado desde una perspectiva elitista, basado en negociaciones y “contactos reservados” (Thwaites Rey, op.cit.:102). Se convierten así en reproductores del status quo, lo que trae como consecuencia un distanciamiento de la sociedad de la participación política.

Sin embargo, las “viejas modalidades” de reclutamiento, marcadas por el personalismo y el clientelismo partidista sobrevivieron dando lugar a la incorporación en puestos relevantes de personas sin capacitación técnica específica, siendo sus méritos la lealtad política y la amistad con el político de turno. Esto da lugar a la incorporación de los llamados “punteros” que por manejar una pequeña (o mediana) estructura de poder partidario territorial tienen acceso a puestos del Estado, sin capacitación específica. Si a esto le sumamos que en los puestos más bajos siguen existiendo gran cantidad de personal con baja o nula capacitación, queda configurada una administración con grandes limitaciones en la gestión para responder a las demandas sociales. (Thwaites Rey, op.cit.:104).

Si bien aún no hemos investigado estos aspectos en las administraciones municipales, pensamos que es muy probable que existan situaciones similares, dado que los contextos político-culturales son los mismos.

#### **La relación política – administración desde la perspectiva de los intendentes argentinos**

El desarrollo teórico de Aberbach, Putnam y Rockman (1981) sobre la evolución de las percepciones de rol entre políticos y burócratas, nos llevó a preguntarnos a cual de esos estadios se acercarían los gobiernos locales. Para ello seleccionamos algunas dimensiones contenidas en el cuestionario aplicado a los intendentes de ciudades de más de 10.000 habitantes.

Hemos escogido sólo unas pocas en esta primera etapa para trazar una aproximación a la relación entre los intendentes y la administración pública local, -desde la perspectiva del intendente-, observada a través de las frecuencias de reuniones o comunicaciones con sus homólogos políticos y los funcionarios administrativos. También, se utiliza la importancia que el intendente le asigna a diferentes acciones que nos permitirían conocer su preferencia por realizar tareas políticas o administrativas, como se muestra en el siguiente cuadro:



**Operacionalización de las dimensiones seleccionadas**

Unidad de análisis	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES
Intendentes	Inclinación a la Administración	Intensidad de la interacción con funcionarios administrativos	Frecuencia de comunicación con Tesorero o Secretario de Finanzas y Frecuencia de comunicación con Directivos y Jefes de Departamento
		Rol administrativo	Grado de Importancia asignada a Formular metas precisas. Grado de Importancia asignada a Fijar reglas y procedimientos para la administración. Grado de Importancia asignada a Implementar el programa por el cual fue electo
	Inclinación a la política	Intensidad de la interacción con políticos	Frecuencia de comunicación con dirigentes locales de su partido Frecuencia de comunicación con Concejales
		Rol político	Grado de importancia asignado a definir las principales líneas políticas del municipio Grado de importancia asignado a defender las decisiones y políticas adoptadas por las autoridades municipales

Si miramos las frecuencias de reuniones con dirigentes políticos locales de su partido, podemos ver que las mismas se concentran en reuniones o comunicaciones diarias (38,9%) y 2 ó 3 veces a la semana (43,1%). En relación con los concejales, concentran entre reuniones de forma cotidiana y 2-3 veces a la semana o semanalmente, más del 80 % de las respuestas.

**Cuadro 1.- Frecuencia de reuniones con Dirigentes políticos**

	No contesta	De forma cotidiana	2-3 veces o cada semana	1 a 3 veces al mes	Raramente	Casi nunca	Total
Dirigentes locales de su partido	2,8%	38,9%	43,1%	13,9%	1,4%	0,0%	100%
Concejales	6,9%	37,5%	45,8%	9,7%	0,0%	0,0%	100%

En relación a las reuniones con funcionarios y directivos, podemos observar que el Secretario de Finanzas o Tesorero, concentra la frecuencia más alta de reuniones cotidianas (77,8%). En cuanto a reuniones con directivos y jefes de departamento, que constituyen el personal permanente de los municipios, observamos más dispersión en los valores de frecuencia: de forma cotidiana (18,1); 2 ó 3 veces a la semana o semanalmente (19,4%) y 1 a 3 veces al mes (20,8%).

**Cuadro 2.- Frecuencia de reuniones con funcionarios y directivos de la administración**

	No contesta	De forma cotidiana	2-3 veces o cada semana	1 a 3 veces al mes	Raramente	Casi nunca	Total
Tesorero o Secretario de Finanzas	4,2%	77,8%	18,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Directivos y jefes de Departamentos del municipio	2,8%	29,2%	19,4%	20,8%	20,8%	6,9%	100%

Si como afirma Hans-Urlich Derlien, (1996) que para concatenar preferencias políticas con la experiencia procedimental que indudablemente poseen los administradores (más allá de los discursos deslegitimantes) se requiere de comunicación vertical, pues el proceso de toma de decisiones, al contrario de lo suponen los modelos clásicos, es un proceso iterativo y dinámico. Como se puede apreciar en el Cuadro 2, la frecuencia de reuniones o comunicaciones con directivos y jefes de departamento esta muy dispersa y es baja en cada una. Esto podría indicar cierta desatención por parte de los intendentes de los administradores de carrera o por el contrario que no existe esa necesidad de comunicación porque la administración está subordinada a la política o porque existe una mayor autonomía de la administración.

Cuando se pregunta al Intendente sobre la importancia que concede en su trabajo a diferentes acciones, que indicarían su preferencia por tareas administrativas –Formular metas precisas, fijar reglas y procedimientos para la administración e implementar el programa por el cual fue electo- la mayoría responde que estas tareas son muy importantes o de mayor importancia, como se indica en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3.- Importancia dada por Intendente a las tareas Administrativas**

	No contesta	No import/ Poco import	Importancia moderada	Muy import/ mayor import	Total
Formular metas precisas para que ejecute la administración.	0,0%	0,0%	9,7%	90,3%	100%
Fijar las reglas y procedimientos de la administración.	1,4%	0,0%	9,7%	88,9%	100%
Implementar el programa por el que Ud. fue elegido	0,0%	2,8%	23,6%	73,6%	100%

Para conocer la inclinación de los intendentes hacia la política, hemos seleccionado las dimensiones: Definir las principales líneas políticas del municipio y defender las decisiones y políticas adoptadas por las autoridades municipales, observando que también la mayoría responde que estas actividades son muy importantes o de mayor importancia.

**Cuadro 4- Importancia dada por el Intendente a la hechura de políticas**

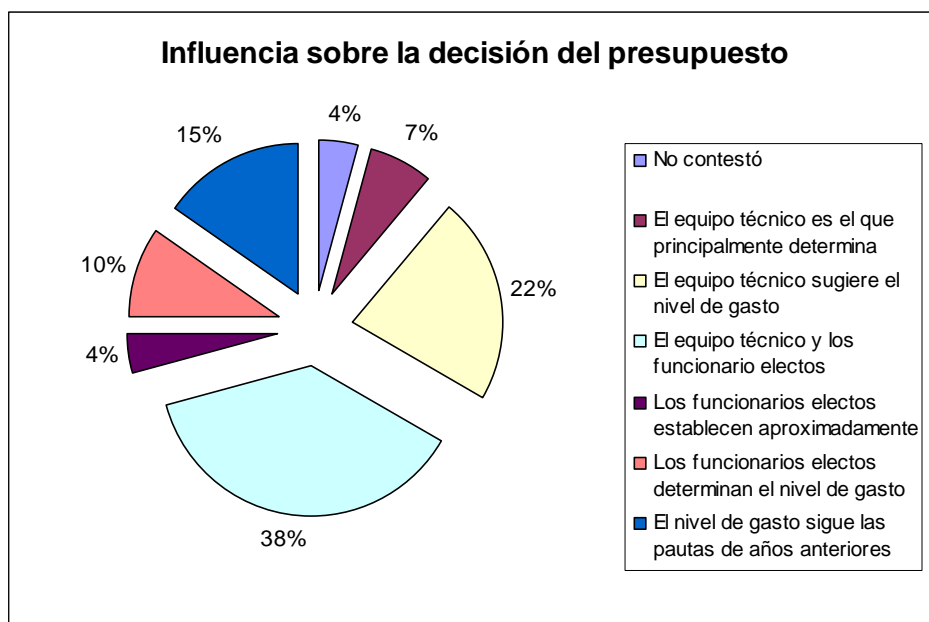
	No contesta	No import/ Poco import	Importancia moderada	Muy import/ mayor import	Total
Definir las principales líneas políticas en el municipio	2,8%	4,2%	16,7%	76,4%	100%
Defender las decisiones y políticas adoptadas por las autoridades municipales.	1,4%	4,2%	11,1%	83,3%	100%

Tal como sugerimos, pareciera que los liderazgos se aproximan a los definidos como de tipo político, si consideramos que las reuniones con los Secretarios de Finanzas indicarían su inclinación por la administración, a lo que se suma la fuerte importancia que le otorga a las actividades administrativas. Por otro lado, las reuniones con los políticos (que muestra alta frecuencia) y la importancia dada a la hechura de políticas, mostraría su inclinación a la política, configurando, en forma provisoria, un liderazgo político de tipo innovador.

Mouritzen-Svara (2006), observan que en los municipios se toman dos grandes tipos de decisiones: presupuestarias y de desarrollo económico. Suponen que la participación de intendentes y funcionarios es diferente para cada tipo de políticas. Los funcionarios tendrían mayor influencia en las decisiones referidas al presupuesto, en tanto que los intendentes lo harían sobre las decisiones de desarrollo económico.

Intentando dar un paso más en el análisis, si consideramos las respuestas dadas a la pregunta sobre quienes deciden en mayor medida la asignación presupuestaria, si son los funcionarios electos (Intendente y Concejales) y/o el personal técnico (Secretario, Subsecretarios y Directores), observamos que la mayor parte de los intendentes responden que lo hacen en igual medida como se puede observar en el gráfico siguiente:

Gráfico 1.



Si miramos los datos a la luz de la teoría de Aberbach (et.al, 1981), la percepción de los intendentes en cuanto a la relación entre política y administración se aproximaría a la Imagen IV de sus categorías ya que las respuestas dan en primera instancia, una idea de terrenos compartidos.

Es conveniente realizar una aclaración respecto a que existen diferencias entre lo que para el caso europeo (donde se ha realizado la investigación que dio lugar a la construcción de los modelos teóricos citados) se consideran funcionarios no electos con el caso argentino, dado que el Secretario de Finanzas o de Administración es generalmente una persona con capacidades técnicas y elegido por el intendente, lo cual está posibilitado por la normativa vigente, que faculta al intendente para designar al equipo técnico que lo acompañará en su gestión. Es así que el Secretario de Finanzas sería un funcionario técnico con un alto compromiso político. Esto sería congruente con lo que afirman estos autores en cuanto a que las prácticas político-administrativas convergen por necesidad, por que el ejercicio del gobierno no debería delegarse en organizaciones burocráticas relativamente autónomas distanciadas de la dirección política, si se pretende responder políticamente y con políticas a la gestión gubernamental.

Por otro lado, la realidad argentina muestra la contracara de esta relación, al coexistir junto a prácticas de tipo clientelar que se manifiestan en la designación de “punteros políticos” en áreas consideradas de menor importancia, pero que posibilitan la reproducción de ciertos modos de hacer política que pudieron haber contribuido a ganar elecciones, pero que a su vez y paradójicamente, han desestimulado la participación de la ciudadanía en general en los procesos políticos.

### **Algunas conclusiones**

En este trabajo hemos tratado de aproximarnos al análisis de la relación política-administración en los gobiernos locales de Argentina, con la intención de comenzar a realizar investigaciones sobre este tema, -continuarla y ampliarla- cuando finalice la etapa de relevamiento de la información, ya con una muestra válida y además complementarla con la encuesta a secretarios de finanzas para un abordaje más completo.

Al considerar los datos sobre la frecuencia de reuniones entre políticos y funcionarios administrativos, se observa una alta frecuencia de reuniones tanto con funcionarios políticos como no electos.

La respuesta sobre la importancia asignada a diferentes actividades, parecería que hay una tendencia a otorgar gran importancia tanto a la hechura de políticas como a las actividades administrativas.

Además, cuando se pregunta sobre la participación de diferentes actores en una de las decisiones políticas más importantes de todo municipio, como es el presupuesto, la mayoría de los intendentes responde que participan en partes iguales el equipo técnico y los funcionarios electos.

Si nuestra interpretación se basara únicamente en estas respuestas, podríamos pensar que la relación políticos-burócratas se acercaría a la Imagen IV de “híbrido puro” de Aberbach y Rockman, donde existirían terrenos compartidos entre acciones políticas y burocráticas, pero creemos que no llegaríamos al fondo del asunto y a la comprensión de la realidad argentina que es más compleja.

Encontramos como diferencia entre los estudios de países europeos y nuestras aproximaciones al tema en Argentina, que los Secretarios de Hacienda, funcionarios de la alta administración, si bien no son electos, ingresan a la administración pública de la mano de los intendentes elegidos, con lo cual consideramos que su accionar es tanto administrativo como político.

Compartimos con los autores que esta relación se vería influenciada por los estilos de liderazgo del intendente, que para el caso de Argentina, hemos observado hasta el momento, que la influencia del político sobre uno de los funcionarios técnicos más relevantes estaría facilitada por la forma de gobierno, lo que posibilita una poderosa influencia tanto en los aspectos políticos como administrativos. En este sentido, entendemos, que los intendentes

argentinos (provisoriamente) se acercaría al modelo de Alcalde Fuerte. Si analizamos el estilo de liderazgo, lo podríamos ubicar en el líder político innovador.

Se nos plantean varios interrogantes sobre si los funcionarios y políticos comparten terrenos o indican subordinación de la administración a la política; ¿Esta situación refleja que estos funcionarios responden al “híbrido puro” en tanto fusionan habilidad técnica y proximidad al poder político o sólo responde al deseo político de imponer rumbo, control y coordinación a las políticas?; ¿los funcionarios son designados en tanto técnicos y comprometidos políticamente o por amiguismo con el intendente?; y finalmente, si esta relación entre la política y la administración contribuye a mejorar la calidad de la democracia en tanto posibilidad de dar respuesta a las demandas sociales de la ciudadanía o sólo responde a los intereses personales o sectoriales que representa el intendente.

## **BIBLIOGRAFIA**

Aberbach, J. , Putnam R y Rockman B. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*

Aberbach, J. , y Rockman B (1988) “Imagen IV revisited executives and political roles”. *Governance* Volumen 1 Nº 1. Enero Oxford UK

Hans-Ulrich Derlien “*Gestión Pública y Política*” En *Lecturas de Gestión Pública*.

Brugué, Quim y Subirats, Joan. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP. España.

Mouritzen Poul Erik Svava James H (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 <http://portal.uam.es>

Navarro, Carmen (2006) “*Alcaldes y administración pública local. Las realidades europea y española en contraste*” Working Papers on line Series <http://portal.uam.es>

Oszlak, Oscar (1980) *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*. Documentos del CEDES.

Thwaites Rey, Mabel y López Andrea (Edit.) (2005) *Entre Tecnócratas globalizados y Políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Edt. Prometeo Bs.As.