RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Traina, Ángeles

Liderazgo político local en Argentina : adaptación y aplicación de la metodología Polleader 2.0

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Traina, Á. y Colella, G. (2025). Liderazgo político local en Argentina: adaptación y aplicación de la metodología Polleader 2.0. Revista Intercambios, 10(1), 24-31. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/6262

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Liderazgo político local en Argentina: adaptación y aplicación de la metodología *Polleader 2.0*

Ángeles Traina

Es Licenciada en Ciencias Sociales, candidata a magíster en Gobierno Local y doctoranda en estudios territoriales por la Universidad Nacional de Quilmes. Es profesora en la misma casa de estudios e integrante del Centro de Desarrollo Territorial. Entre sus líneas de investigación, explora lo municipal y el fenómeno metropolitano. Ha publicado trabajos científicos asociados a las agendas locales y a la autonomía municipal en el ámbito iberoamericano.

Guillermo Colella

Es Licenciado en Ciencias Políticas y magíster en Gobierno, ambos títulos por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es doctorando en Desarrollo Territorial en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es miembro del Centro de Desarrollo Territorial de la UNQ. Es miembro graduado de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es integrante afiliado del Centro Interdisciplinario en Ética, Política y Economía (CIEPE). Ha publicado trabajos científicos sobre gobernanza en gobiernos locales, desarrollo territorial endógeno, políticas públicas, hábitat, sistemas complejos, sistemas electorales, liderazgo, movimientos sociales, funcionamiento del Estado, filosofía política, funcionamiento de partidos políticos y de organizaciones.

I. Visiones, demandas y expectativas de los intendentes e intendentas de Argentina: una aproximación a la definición de la muestra

El estudio del liderazgo político a nivel local mediante el proyecto "Visiones, demandas y expectativas de los intendentes e intendentas de Argentina (2023-2027)" recupera el instrumento aplicado en la encuesta a Líderes Políticos Locales en Ciudades Europeas por la red de académicos Polleader II. En este sentido y según el trabajo de Navarro Gómez y Cravacuore,[1] la última encuesta fue aplicada a alcaldes de ciudades de más de 10.000 habitantes entre los años 2014 y 2016. La misma tuvo un alcance sobre alcaldes de 29 países, mientras su antecesora –lanzada en 2012– fue más limitada.[2]

Para el caso argentino, las primeras conversaciones orientadas a la aplicación de Polleader II tuvieron lugar entre septiembre y octubre de 2023, previo al inicio de los nuevos mandatos de las autoridades locales en 21 de las 23 provincias. Cabe señalar, que para ese entonces no se encontraban aún disponibles los resultados por gobierno local del censo de Población, Vivienda y Hogares realizado en 2022. En ese contexto, una primera aproximación al tamaño de la muestra se basó en los datos publicados por el Registro Federal de Gobiernos Locales (REFEGLO), cuya base de datos se componía de la información publicada por el CENSO 2010, arrojando la existencia de 2.304 gobiernos locales, de los cuales solo 459 cumplían el criterio de superar 10.000 habitantes.

La publicación de datos por gobierno local del último censo de INDEC, en el mes de julio de 2024, permitió obtener información actualizada acerca de la distribución poblacional por municipio. En ese marco, se contabilizaron 2.276 gobiernos locales, de los cuales solamente 515 superaron los 10.000 habitantes; entre estos, 510 responden al de tipo municipal. Tal como ha señalado Cravacuore,[3] se estudia a los municipios de más de 10.000 habitantes para conservar la comparabilidad con el caso europeo, aunque la única excepción a evaluar se presenta en la provincia de Tucumán. Se trata del único caso en el que además del municipio se contempla otra forma de gobierno local denominada "comuna", debido a que cinco de ellas superan los 10.000 habitantes. Para las provincias restantes, son solo municipios los que plantean una escala poblacional adecuada para el estudio.

La muestra se encuentra dividida, por provincia, de la siguiente manera:

> 124 en Buenos Aires, 9 en Catamarca, 24 en Chaco, 9 en Chubut, 55 en Córdoba, 21 en Corrientes, 26 en Entre Ríos, 11 en Formosa, 12 en Jujuy, 6 en La Pampa, 6 en La Rioja, 18 en Mendoza, 26 en Misiones, 13 en Neuquén, 13 en Río Negro, 29 en Salta, 15 en San Juan, 6 en San Luis, 8 en Santa Cruz, 49 en Santa Fe, 10 en Santiago del Estero, 2 en Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y 23 en Tucumán.

Resulta oportuno señalar que, en el caso de las provincias de Santiago del Estero y de Corrientes, la elección de ejecutivos locales tendrá lugar durante el año 2025, pudiéndose dar un recambio de autoridades, lo cual abre la posibilidad de realizar más entrevistas. Para los casos restantes, los mandatos iniciados hacia diciembre de 2023 finalizarán en 2027.

En cuanto a la distribución por género de nuestras unidades de análisis, la titularidad del ejecutivo local es predominantemente masculina. Entre los 515 casos de estudio, 66 corresponden a municipios liderados por mujeres

[1] Cravacuore, D. y Navarro Gómez, C. Conversatorio: estudiando el liderazgo político y la democracia local con la metodología Polleader 2.0. En *Revista Intercambios. La letra del encuentro* 10(1), pp. 10-22. También disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Bqivnu7b6LI&t=768s

[2] La referencia al estudio mencionado se encuentra en Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. y Reynaert, H. *Political Leaders and Changing Local Democracy*, The European Mayor, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

[3] Cravacuore y Navarro Gómez, *Idem*.

representando el 12,8% de la muestra, mientras que los 449 casos restantes el liderazgo municipal es ejercido por intendentes varones.

Por otro lado, los municipios metropolitanos representan el 28,34% de los casos, siendo este tipo particular de territorio una porción significativa del estudio. El fenómeno metropolitano, siguiendo a Cravacuore,[4] implica la interacción y cooperación entre múltiples municipios y entidades para abordar problemas comunes que afectan a una región más amplia. Cabe aclarar, sostiene el autor, que esto no es suficientemente reconocido en la agenda política y se carece de normativa específica para su adecuada gestión. Sin embargo, existen en nuestro país más de tres decenas de áreas metropolitanas. La particularidad de este tipo de territorios motiva un proyecto de tesis doctoral en el marco del Centro de Desarrollo Territorial orientada a la exploración de los estilos de liderazgo de los intendentes metropolitanos y las dinámicas de coordinación en estos territorios.

Dada la significativa representación de los municipios bonaerenses en la muestra total, un cuarto de los casos de estudio se ubica en provincia de Buenos Aires. Otra de las tesis doctorales enmarcada en lo mencionado al inicio se encarga de estudiar la especificidad en los estilos de liderazgo que practican los intendentes bonaerenses.

II. Adaptación de instrumentos metodológicos a la realidad local

En sintonía con el diseño metodológico propuesto por la Red Polleader II, el instrumento para la recolección de datos del proyecto consiste en poner en ejecución un cuestionario autoadministrado. Durante el último semestre de 2024, con el objetivo de preservar la comparabilidad de los resultados obtenidos, se generó una ligera adaptación del instrumento a la realidad local, sin alterar sus características principales.

El insumo de base para comenzar a trabajar en el instrumento para el caso argentino fue el cuestionario común para los 29 países publicado como apéndice de la obra colectiva de la Red Polleader.[5] Adicionalmente, el equipo de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) contó con acceso a la adaptación al español trabajada por el equipo de académicos de la Red con lugar de trabajo en la Universidad Autónoma de Madrid, la Universitat de Barcelona y la Fundación Carles Pi i Sunyer de estudios autonómicos y locales. El cuestionario se dividió en cinco bloques fundamentales, que adquirieron la denominación siguiente en la versión española:

> (a) el papel del alcalde; (b) los alcaldes en el ayuntamiento; (c) algunas opciones estratégicas; (d) los alcaldes y la ciudadanía y (f) gobiernos locales en el sistema político. Separado de estos bloques, hacia el final del cuestionario, se formula un conjunto de preguntas asociadas a las trayectorias políticas de los líderes locales.

Para el caso argentino se mantuvo idéntica estructura de bloques con el fin de preservar la comparabilidad del cuestionario. A su vez, el equipo de investigadores del Centro de Desarrollo Territorial desplegó un conjunto de sesiones para adaptar la terminología empleada en la encuesta. En ese sentido, por ejemplo, el vocablo alcalde fue reemplazado por el de intendente, utilizado en nuestro país para referir al titular del Poder Ejecutivo local; el término ayuntamiento fue sustituido por el de municipio y las referencias al Concejo Deliberante fueron utilizadas en lugar de su equivalente en España (“Pleno”).

[4] Cravacuore, D. (2016). La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. En *Encrucijada americana* 8(1), pp. 31-51, 2016; Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. En *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado* 1(03), pp. 44-62, 2017. DOI: https://doi.org/10.48160/25913530di03.27. Cravacuore, D. (2023). La intermunicipalidad metropolitana en Argentina. Canal Colegio de Jalisco. En https://www.youtube.com/watch?v=Oi-SLgukdjk

[5] Heinelt, 2018, *op. cit*.

Concluido el proceso interno del Centro de Desarrollo Territorial para la adaptación de la terminología del instrumento a nuestra realidad local, de manera coorganizada con la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL), se hizo una reunión científica durante el mes de septiembre del 2024. En ese marco, el diálogo con investigadores de las Universidades Nacionales de San Martín, Río Negro, Avellaneda, del Salvador y FLACSO permitió identificar los interrogantes que la comunidad académica considera pertinentes respecto de las percepciones de los y las intendentes municipales. De este ámbito surgieron consensos para la incorporación de una pregunta orientada a identificar el ámbito de iniciación de la actividad política de estos líderes locales, explorando en mayor profundidad los primeros pasos en las trayectorias políticas.

Por otro lado, el proceso de adaptación supuso la eliminación de preguntas no aplicables al contexto local y su sustitución por algún interrogante que fortaleciera las líneas de investigación de los estudios nacionales sobre gobiernos locales. Ejemplo de ello es la experiencia europea del fenómeno de fusión municipal, sobre el que la encuesta indaga acerca de su eficacia para la gestión municipal y la racionalización del gobierno local. Sin embargo, en nuestro país no es posible la fusión de municipios, por lo que se enfatizó un interrogante que releva la utilidad de los mecanismos de cooperación intermunicipal para la gestión local desde la perspectiva de los intendentes.

Una estrategia para evitar la excesiva incorporación de interrogantes que posteriormente incidiera en la comparabilidad de resultados con la encuesta europea consistió en añadir categorías de respuesta posibles en la experiencia local sobre preguntas existentes. De ese modo, por ejemplo, dentro de un interrogante asociado a las estrategias con probabilidad de éxito para preservar los activos del territorio local, se incorporó como opción de respuesta "la creación y sostenimiento de parques nacionales", aspecto que podría considerarse relevante para los municipios de la región patagónica y que no apareció como posibilidad en el cuestionario español.

En el mismo sentido, al indagar acerca de la valoración de los cambios experimentados en el municipio durante la última década, el cuestionario argentino incorpora la posibilidad de ponderar el uso de redes sociales y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). A su vez, de acuerdo a los intereses de investigación de los equipos que integran el proyecto, se añadieron categorías de respuesta en cuanto a la visión de los intendentes respecto de la deseabilidad de determinadas reformas, incorporando la posibilidad de expresarse respecto de las áreas metropolitanas.

Tanto el instrumento aplicado en Europa como el que se presenta para el caso argentino, buscan relevar un conjunto de dimensiones políticas que permiten estudiar el liderazgo local explorando el papel del intendente, su visión de los problemas locales, los retos de la representación y la carrera política.

III. Aplicación metodológica a proyectos de tesis doctorales

En su desarrollo, el proyecto "Visiones, demandas y expectativas de los intendentes e intendentas de Argentina (2023-2027)" comprende la elaboración de 2 tesis doctorales enmarcadas en el Doctorado en Estudios Territoriales de la UNQ, ambas dirigidas por el doctor Daniel Cravacuore. Los proyectos comparten el interés en el liderazgo local, pero se diferencian en su alcance geográfico.

El proyecto de tesis titulado "El liderazgo en municipios metropolitanos de Argentina (2023-2027)" se centra en analizar el perfil de liderazgo de los intendentes metropolitanos. En cambio, el otro proyecto, cuyo título es "El intendente bonaerense. Estilos de liderazgo en los

gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, en el periodo 2023-2027", sugiere un enfoque más regionalizado, puesto que explora el liderazgo en municipios bonaerenses.

Ambos proyectos comparten su enfoque metodológico y temático: emplearán la tipología de liderazgo basada en el modelo de Getimis y Hlepas (2006) según la distinción de cuatro estilos: el visionario (estratégico y cooperativo), el facilitador consensual (reproductivo y cooperativo), el jefe municipal (estratégico y autoritario) y el protector (reproductivo y autoritario).

Esta tipología se fundamenta en la orientación (estratégica o reproductiva) y en la actitud (autoritaria o cooperativa) del líder. En el marco de Polleader, la propuesta metodológica de Getimis y Hlepas[6] adopta el enfoque interaccionista de Elgie (1995)[7] y considera el liderazgo político como el resultado de la interacción entre los líderes y su entorno. Para definir tipologías de liderazgo, se integran factores institucionales, comportamiento, rasgos personales y percepciones de los alcaldes. La clasificación del estilo de liderazgo se basa en los valores políticos del líder, su orientación y predisposición de acuerdo a sus percepciones y tareas, así como su actitud ante el ejercicio del poder. La propuesta retoma dos dicotomías clave: la orientación "estratégica" o "reproductiva" y la actitud "autoritaria" o "cooperativa".

El estilo de líder visionario (estratégico y cooperativo) combina elementos de liderazgo proactivo, orientado al cambio y a largo plazo con capacidad de generación. Este tipo de líder posee capacidad de forjar coaliciones, reunión de partes y establecimiento de políticas innovadoras y de coordinación.

El facilitador consensual (reproductivo y cooperativo) supone un liderazgo que implica una agenda abierta. Aunque presenta dificultades para desarrollar una estrategia coherente y a largo plazo, debido al impulso de la política local por las demandas de otros actores con mayor influencia (niveles superiores de gobierno, grupos económicos, etc.).

El jefe municipal (estratégico y autoritario) es un líder "que se caracteriza por una fuerte determinación. Determina la agenda municipal unilateralmente y coordina la acción utilizando la autoridad que le confiere el cargo de alcalde. Este tipo de líder tiene una estrategia a largo plazo e intenta promover cambios" (p. 183).

El protector (reproductivo y autoritario) no aspira a participar en coaliciones y redes complejas, y presenta dificultades para enfrentar cambios. Este tipo de líder se orienta al mantenimiento del *statu quo*.

En esta línea de trabajos, la literatura recorre modelos teóricos que exploran perfiles de liderazgos políticos locales, aunque en su mayoría se han aplicado a casos europeos.[8] Para Argentina, este enfoque resulta novedoso, aunque existen trabajos asociados al liderazgo en el ni-

[6] Getimis, P. y Hlepas, N.K. Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 21-42), VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_2

[7] Elgie, R. *Political Leadership in Liberal Democracies*, Houndmills- Basingstoke, 1995.

[8] Heinelt, H. & Hlepas, NK. Typologies of Local Government Systems. In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local 2006. VS Verlag für Sozialwissenschaften*. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_2; Heinelt, 2018, *Op. cit.*; *Magnier, A. & Klausen, K. The anonymous leader, Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense University Press of Southern Denmark, 1998; Mouritzen, P. E. & Svara, J. H. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. University of Pittsburgh Pre, 2002; Navarro, C. & Magre, J. Mayors and local government in Spain (Introduction). En *Revista española de Ciencia Política*, 2018, pp. 13-20; Rodríguez-García, M. J. y Navarro Yáñez, C. J. Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 153(1), 2016, pp. 127-140.

Tabla I. Tipología de estilos de liderazgo

		Tipos de estilo de Liderazgo	
Dimensión Ejercicio de poder	Cooperativo	Visionario (cooperativo y estratégico)	Facilitador del Consenso (cooperativo y reproductivo)
	Autoritario	Jefe de Ciudad (autoritario y estratégico)	Protector (autoritario y reproductivo)
		Estratégico	Reproductivo
		Dimensión Orientación del liderazgo	

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en la diseñada por Getimis y Hlepas (2006, p.182).

vel local sin utilizar tipologías (entre ellos, los de Cravacuore[9] y Ramírez[10]). Más cercano a los estudios sobre estilos de liderazgo, Páez[11] estudia la influencia de los intereses y actitudes de intendentes sobre el desarrollo local. Por su parte, Rocquard y Navarro[12] recuperan el análisis comparado del liderazgo local entre España y Argentina mediante la aplicación de un cuestionario en 2004 y 2006 respectivamente. No obstante, este último aplica el modelo de Mouritzen y Svara distinguiendo las formas de gobierno local. Para el caso argentino se extiende el modelo de alcalde fuerte (ejecutivo siguiendo a Getimis y Hlepas), se llega a dicha conclusión al observar que existe mayor responsividad de los alcaldes hacia la administración, mientras que en España se da mayor responsividad hacia el Pleno Municipal. Este tipo de clasificación es aplicable a sistemas nacionales, resultando valioso en términos de estudios comparativos a nivel internacional, como señalan Cravacuore y Navarro Gómez.[13]

La limitación de estas tipologías aplicables en la Argentina es que se basan en el *diseño institucional* para tipificar la capacidad de acción de los alcaldes.[14] Sin embargo, todos los municipios argentinos *comparten las mismas características institucionales* que determinan el mecanismo de elección y las funciones del Ejecutivo, e influyen en la toma de decisiones. Por ello, estas tipologías solo permiten clasificar a los in-

[9] Cravacuore, D. (2002). Liderazgo y Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de proyectos Innovadores. ¿Una nueva articulación público-privada o mera reproducción de los modos tradicionales de acumulación política? Conferencia presentada en el IV Seminario nacional de la Red Nacional de Centros Académicos Dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales.

[10] Ramírez, N. L. (2005). El desafío del liderazgo en los procesos de reforma municipal. En XX Encuentro de profesionales en Ciencias Económicas del ámbito municipal; Ramírez, N. L. (2006). El liderazgo del municipio desde la perspectiva de los intendentes. Un enfoque de valores orientadores de la gestión. En VIII Seminario nacional RedMuni.

[11] Páez, M. Gobiernos locales y desarrollo: un estudio de caso para Argentina. *Trabajo y sociedad*, (12), 2009.

[12] Rocquard, I. y Navarro, C. (2012). Liderazgo local: análisis comparado entre España y Argentina. En *Revista iberoamericana de estudios municipales* (5), pp. 39-63.

[13] Cravacuore y Navarro Gómez, *Op. cit*.

[14] Rocquard y Navarro, *Ídem*.

tendentes como *Strong-Mayor*, *Executive*, *modelo Presidencial o Presidencialims*, apreciable en el trabajo de Rocquard y Navarro,[15] lo cual limita la capacidad para describir y explicar detallada y enriquecedoramente. No obstante, la tipología de Getimis y Hlepas[16] es útil y pertinente, ya que no se enfoca en las *características institucionales* de los municipios, sino en la *forma de actuar* de los líderes y en cómo estos *conciben su papel*, variables que no han sido analizadas en el contexto argentino.

IV. Conclusiones

Empleando enfoques metodológicos rigurosos, las investigaciones realizadas en Europa han permitido avanzar en la comprensión de los gobiernos locales y en los tipos de liderazgo de alcaldes. En este contexto, los estudios europeos han generado marcos teóricos y analíticos sólidos.

La investigación que se propone en Argentina busca emplear dichos marcos teóricos y analíticos, pero adaptando el enfoque al contexto nacional, las especificidades locales y los desafíos propios. Si bien se tomarán como referencia los hallazgos europeos, el enfoque se centrará en la producción de datos primarios, lo que permitirá no solo validar ciertos postulados previos, sino también aportar nuevas perspectivas a la literatura existente.

El proyecto "Visiones, demandas y expectativas de los intendentes e intendentas de Argentina (2023-2027)" enfrenta el desafío de consolidar líneas de investigación que, si bien han mostrado un crecimiento en los últimos años, aún requieren mayor articulación y acceso a recursos financieros más amplios.

En conclusión, el diálogo entre ambas investigaciones no sólo enriquecerá la comprensión del fenómeno estudiado. La experiencia europea servirá como punto de partida, pero la investigación argentina podrá aportar elementos diferenciadores que contribuyan al desarrollo de una mirada más integral y contextualizada sobre el tema.

[15] *Ídem*.

[16] Getimis y Hlepas, 2006, *Op. cit*.

Universidad Nacional de Quilmes Posgrado

Maestría en Gobierno Local
https://n9.cl/maestriagl
Especialización en Gobierno Local
https://n9.cl/espegl