

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

**TESIS DE MAESTRÍA**

---

Las relaciones intergubernamentales entre Nación y los  
municipios en el marco del federalismo argentino,  
2003-2021

---

AUTOR: AGUSTÍN HOYA (34.374.450)

DIRECTOR: GUSTAVO BLUTMAN

JUNIO 2022

---

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	2
<b>RESUMEN</b> .....	7
<b>PALABRAS CLAVE</b> .....	7
<b>ÍNDICE</b> .....	2
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS, IMÁGENES Y CITAS</b> .....	4
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	14
2.1. Objetivos.....	17
2.2. Hipótesis .....	17
<b>3. METODOLOGÍA</b> .....	18
3.1 Composición de la muestra .....	19
3.2. Procesamiento y análisis de la información .....	19
<b>4. MARCO TEÓRICO</b> .....	22
4.1. Nociones básicas sobre el federalismo .....	22
4.2 La coordinación en los Estados federales.....	25
4.3. Las relaciones intergubernamentales.....	29
4.4. Los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino.....	33
4.4.1. <i>Elementos históricos del federalismo argentino</i> .....	33
4.4.2. <i>Elementos jurídicos e institucionales del federalismo argentino</i> .....	38
4.4.3. <i>El tercer nivel de gobierno y el principio de autonomía</i> .....	40
<b>5. PUNTOS DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO</b> .....	44
5.1. La heterogeneidad institucional de los gobiernos locales argentinos.....	45
5.1.1. <i>La naturaleza del municipio</i> .....	45
5.1.2. <i>Las características institucionales de los gobiernos locales</i> .....	46
5.1.3. <i>Rasgos comunes de las estructuras de gobierno local</i> .....	50
5.2. El perfil demográfico de los gobiernos locales .....	50
5.3. Apuntes sobre las características fiscales de los gobiernos locales.....	54
5.3.1. <i>El gasto público municipal</i> .....	56
5.3.2. <i>Los ingresos municipales</i> .....	63
<b>6. APORTES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL VÍNCULO ENTRE NACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES</b> .....	77
6.1. Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales .....	78

6.1.1. <i>Subdimensión vincular</i> .....	79
6.1.2. <i>Subdimensión material</i> .....	84
6.1.3. <i>Subdimensión estructural</i> .....	90
6.2. El rol de las provincias .....	97
6.3. Federalismo del futuro.....	102
6.3.1. <i>La integralidad de las RIG en el federalismo del futuro</i> .....	102
6.3.2. <i>La descentralización funcional en el federalismo del futuro</i> .....	107
<b>7. CONCLUSIONES</b> .....	113
<b>8. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	119
<b>9. ANEXO</b> .....	129
9.1. Guía de preguntas de la entrevista en profundidad .....	129
9.2. Lista de entrevistados .....	130

## ÍNDICE DE TABLAS, IMÁGENES, GRÁFICOS Y CITAS

TABLA 1. Casillero Tipológico.	19
TABLA 2. Dimensiones, subdimensiones y categorías de análisis.	21
TABLA 3. Características institucionales de los regímenes municipales por provincia.	47
TABLA 4. Porcentaje de gobiernos locales según rango poblacional.	51
TABLA 5. Potestades tributarias por nivel según provincia.	66
TABLA 6. Composición de la masa coparticipable por provincia.	68
TABLA 7. Lista de entrevistados por orden alfabético.	130
IMAGEN 1. Formas de Estado.	24
IMAGEN 2. Relaciones entre niveles de gobierno.	27
IMAGEN 3. Grados de coordinación.	29
IMAGEN 4. Concentración geográfica de los gobiernos locales.	49
IMAGEN 5. Composición de los gastos de los gobiernos locales según el EAIF.	59
IMAGEN 6. Indicador de ejecución de políticas públicas e indicador de gastos de funcionamiento del Estado.	59
IMAGEN 7. Composición de los ingresos de los gobiernos locales según el EAIF.	64
IMAGEN 8. Indicador de recursos propios y recursos no propios.	71
IMAGEN 9. Evolución de los recursos propios como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio total. 1993-2017.	71
GRÁFICO 1. Tipos y cantidad de gobiernos locales.	49
GRÁFICO 2. Promedio poblacional en gobiernos locales por decil de cantidad de habitantes.	52
GRÁFICO 3. Promedio poblacional de gobiernos locales según provincia.	53
GRÁFICO 4. Evolución del gasto público municipal como porcentaje del gasto público total por décadas.	56
GRÁFICO 5. Evolución de la participación en el gasto público del nivel municipal, provincial y nacional. 1980-2017.	57
GRÁFICO 6. Evolución de los gastos como porcentaje del PBI del Sector Público Municipal consolidado. 1993-2017.	58
GRÁFICO 7. Evolución del gasto en ejecución de políticas públicas y funcionamiento del Estado. En porcentajes. 1993-2017.	60
GRÁFICO 8. Promedio anual de gasto en ejecución de políticas públicas por década. En porcentajes sobre total de gasto público municipal. 1993-2017.	61
GRÁFICO 9. Gastos en ejecución de políticas públicas y funcionamiento del Estado como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio total. Promedio 1993-2017.	62
GRÁFICO 10. Gastos en ejecución de políticas públicas y funcionamiento del Estado como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio total. 1993-1998, 1999-2004, 2005-2010 y 2011-2016.	63
GRÁFICO 11. Evolución de los ingresos y los gastos del Sector Público Municipal consolidado. En pesos corrientes, 1993-2017.	64
GRÁFICO 12. Evolución de los ingresos por tasas, derechos, contribuciones y otros del Sector Público Municipal consolidado como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.	65
GRÁFICO 13. Evolución de los ingresos por tributos de origen provincial y nacional del Sector Público Municipal consolidado como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.	67
GRÁFICO 14. Evolución de los ingresos por transferencias corrientes y de capital del Sector Público Municipal consolidado como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.	70
GRÁFICO 15. Evolución de los recursos propios y recursos no propios como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.	72
GRÁFICO 16. Recursos propios y recursos no propios como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio. total. Promedio 1993-2017.	72
GRÁFICO 17. Evolución de los recursos propios y de los gastos de ejecución de políticas públicas 1993-1998, 1999-2004, 2005-2010 y 2011-2016.	75
GRÁFICO 18. Coeficiente de Pearson de provincias seleccionadas. 1993-2016.	76
CITA 1. Entrevistado #7, nivel provincial.	79
CITA 2. Entrevistado #5, nivel municipal.	79
CITA 3. Entrevistado #2, nivel provincial.	80
CITA 4. Entrevistado #5, nivel municipal.	80
CITA 5. Entrevistado #23, nivel municipal.	81
CITA 6. Entrevistado #15, nivel municipal.	81
CITA 7. Entrevistado #16, nivel municipal.	82
CITA 8. Entrevistado #19, nivel municipal.	82
CITA 9. Entrevistado #3, nivel provincial.	82
CITA 10. Entrevistado #20, nivel municipal.	83
CITA 11. Entrevistado #8, nivel provincial.	84
CITA 12. Entrevistado #2, nivel provincial.	84
CITA 13. Entrevistado #13, nivel provincial.	85
CITA 14. Entrevistado #10, nivel provincial.	85
CITA 15. Entrevistado #15, nivel municipal.	85
CITA 16. Entrevistado #17, nivel municipal.	86

CITA 17. Entrevistado #16, nivel municipal.	86
CITA 18. Entrevistado #10, nivel provincial.	86
CITA 19. Entrevistado #5, nivel municipal.	87
CITA 20. Entrevistado #19, nivel municipal.	87
CITA 21. Entrevistado #8, nivel provincial.	87
CITA 22. Entrevistado #19, nivel municipal.	88
CITA 23. Entrevistado #5, nivel municipal.	88
CITA 24. Entrevistado #5, nivel municipal.	89
CITA 25. Entrevistado #20, nivel municipal.	89
CITA 26. Entrevistado #1, nivel provincial.	89
CITA 27. Entrevistado #24, nivel municipal.	90
CITA 28. Entrevistado #20, nivel municipal.	90
CITA 29. Entrevistado #11, nivel provincial.	90
CITA 30. Entrevistado #15, nivel municipal.	91
CITA 31. Entrevistado #18, nivel municipal.	91
CITA 32. Entrevistado #5, nivel municipal.	92
CITA 33. Entrevistado #20, nivel municipal.	92
CITA 34. Entrevistado #18, nivel municipal.	93
CITA 35. Entrevistado #18, nivel municipal.	93
CITA 36. Entrevistado #24, nivel municipal.	94
CITA 37. Entrevistado #15, nivel municipal.	94
CITA 38. Entrevistado #24, nivel municipal.	94
CITA 39. Entrevistado #12, nivel municipal.	95
CITA 40. Entrevistado #5, nivel municipal.	95
CITA 41. Entrevistado #2, nivel provincial.	97
CITA 42. Entrevistado #10, nivel provincial.	97
CITA 43. Entrevistado #5, nivel municipal.	98
CITA 44. Entrevistado #6, nivel provincial.	98
CITA 45. Entrevistado #4, nivel provincial.	99
CITA 46. Entrevistado #16, nivel municipal.	99
CITA 47. Entrevistado #17, nivel municipal.	99
CITA 48. Entrevistado #5, nivel municipal.	100
CITA 49. Entrevistado #7, nivel provincial.	100
CITA 50. Entrevistado #20, nivel municipal.	101
CITA 51. Entrevistado #22, nivel municipal.	101
CITA 52. Entrevistado #18, nivel municipal.	103
CITA 53. Entrevistado #22, nivel municipal.	103
CITA 54. Entrevistado #15, nivel municipal.	103
CITA 55. Entrevistado #19, nivel municipal.	103
CITA 56. Entrevistado #23, nivel municipal.	104
CITA 57. Entrevistado #7, nivel provincial.	104
CITA 58. Entrevistado #2, nivel provincial.	105
CITA 59. Entrevistado #12, nivel municipal.	105
CITA 60. Entrevistado #14, nivel municipal.	106
CITA 61. Entrevistado #21, nivel municipal.	106
CITA 62. Entrevistado #19, nivel municipal.	106
CITA 63. Entrevistado #22, nivel municipal.	107
CITA 64. Entrevistado #12, nivel municipal.	107
CITA 65. Entrevistado #5, nivel municipal.	107
CITA 66. Entrevistado #19, nivel municipal.	108
CITA 67. Entrevistado #23, nivel municipal.	108
CITA 68. Entrevistado #5, nivel municipal.	108
CITA 69. Entrevistado #23, nivel municipal.	109
CITA 70. Entrevistado #19, nivel municipal.	109
CITA 71. Entrevistado #13, nivel provincial.	110
CITA 72. Entrevistado #17, nivel municipal.	110
CITA 73. Entrevistado #3, nivel provincial.	110

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi mamá, Sonia, a mi papá, Tomás, a mis hermanos, Gonzalo, Ludmila y Benjamín, a mis abuelos, Rosa, Susana, Eliseo y Eugenio, a mis familiares, a mis amigos y a todas aquellas personas que me acompañaron a lo largo de este proceso.

El presente trabajo se encuadra en una investigación más amplia llevada a cabo por el Centro de Investigaciones en Administración Pública<sup>1</sup>. El CIAP, que tiene asiento en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, se destaca por investigar, entre otros temas, escenarios prospectivos sobre el Estado y la Administración Pública. Desde 2020, viene desplegando -en conjunto con la Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior de la Nación- un proyecto titulado “El federalismo en el Estado del futuro”, que busca reconstruir futuros posibles para las relaciones intergubernamentales entre el nivel local, provincial y nacional. Las investigaciones se realizan con apoyo del programa “Proyectos de Investigación y Desarrollo en Áreas Estratégicas con Impacto Social” (PIDAE) de la Secretaría de Investigación de la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

Sin el acompañamiento del CIAP la realización de esta tesis no hubiera sido posible. Por eso, agradezco a sus autoridades, Dr. Isidoro Felcman (director), Dr. Horacio Cao (subdirector) y, especialmente, al Dr. Gustavo Blutman (secretario académico), quien es el director de la presente tesis y, en buena medida, responsable del tema de estudio elegido. Hago extensivo el agradecimiento a otros miembros que, con sus aportes, han sido importantes para concretar este logro: Dr. Manuel Yañez, Lic. Magalí Kais y Lic. Federico Bisurgi.

También quiero reconocer a mis amigos Matías Figal y Jerónimo Gómez, quienes me han ayudado con la sistematización de la información y con sus observaciones sobre este trabajo; así como a mis compañeros de maestría, Lucila Crexell y Diego Argibay por su apoyo.

Agradezco a los entrevistados, que cedieron de forma desinteresada su tiempo y conocimiento.

Finalmente, pero no menos importante, agradezco a la Universidad Pública por darme la inestimable oportunidad de formarme académica y humanamente.

---

<sup>1</sup> Para conocer más información acerca del CIAP puede consultarse su sitio web: <https://cutt.ly/mHOzkV1>.

## **RESUMEN**

Este trabajo, enmarcado en los estudios sobre relaciones intergubernamentales (RIG), indaga en torno a los factores que inciden en la interacción entre el Estado nacional y los gobiernos locales en Argentina. Para ello, se apoya en entrevistas en profundidad a funcionarios municipales y provinciales. Tomando en consideración la reconfiguración de la frontera funcional entre niveles de gobierno y la creciente relevancia que han adquirido las jurisdicciones locales en las últimas décadas, se analizan las características del vínculo entre Nación y municipios en el marco del federalismo argentino, así como los incentivos, estrategias y ejes de articulación que se ponen en juego desde la arena local. También se investiga sobre los roles, funciones y responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, y las tendencias y movimientos identificados a futuro. Entre otros resultados, se destaca la relevancia que asumen los vínculos confluentes y con bajo nivel de institucionalización entre los diferentes niveles, así como las tensiones entre demandas sociales y capacidad de respuesta del nivel local. En cuanto al rol de las provincias, se recalca su papel articulador entre el primer y tercer nivel de gobierno. Con relación a la evolución futura de las relaciones entre niveles, se vislumbra un escenario prospectivo tensionado por expectativas de mayor integralidad de las relaciones y descentralización de funciones.

## **PALABRAS CLAVE**

Federalismo – Relaciones Intergubernamentales – Gobiernos estatales y locales

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los gobiernos locales<sup>2</sup> han adquirido un renovado protagonismo como instancia de decisión y articulación de las demandas de la sociedad civil. Esto se enmarca en una tendencia global hacia una mayor localización de la acción pública, así como también, en una intensa redefinición de los modos y ámbitos de actuación de los Estados-Nación (Iturburu, 2001; Abal Medina, 2019).

Hacia fines de la década del '70 comenzó a crecer una tendencia favorable a la reforma estatal en el marco de la crisis internacional del capitalismo<sup>3</sup>, la incipiente globalización, la aparición de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y el ascenso del neoconservadurismo<sup>4</sup>. El proceso de reformas estatales alcanzó a buena parte de los Estados occidentales. En términos funcionales, las reformas pusieron en entredicho los alcances de la esfera pública y redefinieron la división social del trabajo hacia el interior de los Estados y entre éste y la sociedad. Como corolario, los Estados centrales perdieron legitimidad para absorber las múltiples funciones que habían caracterizado su accionar en la fase previa del desarrollo capitalista, deteniendo, a partir de la década del '80, el ciclo expansivo del aparato institucional. En su lugar, se planteó la necesidad de reducir los campos de injerencia y aumentar la eficiencia en la asignación del gasto público. Es decir, se cuestionó cuáles son aquellas cosas de las que el Estado debe ocuparse. De esta manera, se inició un ciclo caracterizado por la cesión de competencias funcionales de parte de los Estados centrales. Este proceso asumió formas diversas. En algunos casos, supuso la transferencia de funciones al sector privado a través de las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación económica. En otros, implicó el traspaso de prerrogativas a niveles de gobierno subnacional, mediante la descentralización (Oszlak, 1998; Estévez, 2003, Blutman, 2014).

---

<sup>2</sup> A los fines de este trabajo entendemos por gobierno local a toda aquella institución político-administrativa, organizada jurídicamente dentro de un Estado, que, basada en algún principio de vecindad, tiene por objeto satisfacer las necesidades de una comunidad local (Martins, 1978). Hernández (2003) agrega que cuentan con los elementos propios de la estatidad. Esto es, territorio, población y atribuciones para el ejercicio del poder político. Sobre esto se abundará más adelante en el cuerpo del documento.

<sup>3</sup> Como afirman Gerchunoff y Llach, desde la década del '60 comenzó a divisarse un cambio en la orientación política de la economía global, pues ya se advertía que el consenso intelectual “asociado a conceptos como keynesianismo, Estado de Bienestar o pleno empleo pasó en esos años a una fase de crepúsculo acelerado” (1998: 353). La Crisis del Petróleo (1973) y la caída de los Acuerdos de Bretton Woods signaron el fin de la fase keynesiana del desarrollo capitalista. La crisis obedeció al debilitamiento del proceso de inversión y acumulación del capital. El fenómeno macroeconómico que describió los últimos años del keynesianismo es el de estancamiento, que refiere a los efectos combinados de inflación y estancamiento (Isuani, 1991).

<sup>4</sup> La literatura suele mencionar el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Reino Unido (1979), Ronald Reagan en Estados Unidos (1981) y Helmut Kohl en Alemania Federal (1982) como ejemplos de la consumación de esta corriente de pensamiento político.

A la luz de estos fenómenos se afianzó la idea de que los Estados-Nación constituirían estructuras altamente burocratizadas, lentas, costosas e ineficientes para dar respuestas rápidas y localizadas a demandas cada vez más complejas en un mundo cambiante (García Delgado, 1997; Estévez, 2003). Aquellos argumentos de raigambre fiscalista que pregonaban la racionalización del gasto público y el abreviamento de la estructura estatal nacional desarrollaron afinidad electiva con ideas relativas a la democratización local<sup>5</sup>.

Los gobiernos locales comenzaron a concebirse como el ámbito predilecto para fortalecer el vínculo entre representantes y representados. Desde finales de la segunda guerra mundial, los debates sobre el rol de los gobiernos locales ganaron presencia en círculos académicos y políticos, y a partir de la década del `70, diversos gobiernos federales recargaron a sus pares locales con un rango cada vez más vasto de funciones y tareas. Se partía de la premisa que, allí donde fuera posible, la descentralización era deseable, pues fortalecía la participación ciudadana en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Con ello, mejorarían los mecanismos de *accountability* vertical<sup>6</sup>, y se aseguraría un aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles, en tanto su uso estaría íntimamente ligado a las preferencias de los ciudadanos directamente impactados (Stiglitz, 2000; Schedler, 2003; Oates, 2006).

Estas circunstancias aumentaron la presión sobre las capacidades de los gobiernos locales. Sin embargo, no todos estaban igualmente preparados para satisfacer las nuevas demandas. De este modo, las unidades más pequeñas o con menor desarrollo institucional tendieron a enfrentar mayores dificultades a la hora de asumir nuevas funciones. Simultáneamente, estas circunstancias fueron acompañadas por un proceso de complejización y diversificación de las demandas sociales frente al Estado, cuyo efecto ha sido una expansión significativa de las agendas públicas en la arena local.

---

<sup>5</sup> En efecto, es interesante notar que Ronald Reagan, quien fuera precursor de las políticas de ajuste fiscal, apelara a argumentos favorables a la “democratización” del nivel local. En su discurso del 26 de enero de 1982 sobre el estado de la Unión ante el Congreso de los Estados Unidos, dijo: ““Nuestros ciudadanos sienten que han perdido el control incluso de las decisiones más básicas que se toman sobre los servicios esenciales de gobierno, como escuelas, asistencia social, carreteras e incluso, recolección de basura. Y tienen razón. Un laberinto de jurisdicciones entrelazadas y niveles de gobierno confrontan a los ciudadanos promedio al tratar de resolver incluso los el más simple de los problemas. No saben a dónde acudir en busca de respuestas, a quién responsabilizar, a quién elogiar, a quién culpar, a quién votar a favor o en contra”. Recuperado en: <https://cutt.ly/ODNw8hD>

<sup>6</sup> El concepto de *accountability* remite a la obligación de rendir cuentas en virtud de las responsabilidades o compromisos asumidos en una gestión. Hay autores que añaden que dicha rendición, además de ser exigibles por terceros, también es motivada por vocación del sujeto obligado en consonancia con los valores y la cultura de la organización que representa (Oszlak, 2003). En tanto, el *accountability* vertical supone la existencia de mecanismos de control ciudadano, siendo la herramienta más característica para la aceptación o castigo de los actos de gobierno el proceso electoral (Moreno, 2015).

En América Latina, la reapertura democrática de los años `80 y `90 trajo consigo una intensa ola de descentralización administrativa y descentralización política. La desconcentración<sup>7</sup> de competencias funcionales por parte de los Estados centrales, fue de la mano, en muchos casos, de un aumento de los atributos de la autonomía local. La celebración de elecciones locales consolidaron poderes relativamente autónomos que no eran políticamente responsables solo frente a la instancia federal, sino también frente a sus electores (Jordana, 2002).

Con sus particularidades, la Argentina no quedó al margen de estos movimientos. En efecto, nuestro país atravesó dos fases significativas de descentralización: en los años `70<sup>8</sup> y en los `90<sup>9</sup>. Ciertamente, no sería preciso afirmar que estas reformas tuvieron como propósito principal mejorar la representación política. Por el contrario, tuvieron fundamentos fuertemente fiscalistas, en especial durante los años `90. En otros términos, se esperaba recortar los volúmenes de gasto federal<sup>10</sup> y propiciar el saneamiento fiscal y financiero de la administración central repartiendo los costos del ajuste entre niveles de gobierno (García Delgado, 1997; Abal Medina, 2019).

Si bien, en términos formales, la transferencia de competencias siguió la línea Nación-provincias en un amplio espectro de políticas sociales (educación, salud, vivienda, y programas relativos a la pobreza y la exclusión), estas últimas transfirieron, de hecho, responsabilidades al nivel local.

---

<sup>7</sup> Hay desconcentración cuando se atribuye parte de las competencias a un órgano inferior, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal. En tanto, hay descentralización cuando la competencia ha sido atribuida a una entidad nueva con personalidad jurídica propia (Gordillo, 2007).

<sup>8</sup> Durante junio de 1978, la dictadura militar transfirió a través de dos decretos-ley la educación preescolar y primaria a las provincias, a la municipalidad de Buenos Aires y al territorio nacional de Tierra del Fuego, con sus edificios, estructuras administrativas, planteles docente, y 900.000 alumnos. La transferencia se realizó sin la provisión de recursos a las administraciones provinciales para afrontar la nueva tarea (Falleti, 2010).

<sup>9</sup> Junto con la desregulación económica y privatización de empresas públicas, hacia 1989 se inicia un proceso de reforma del Estado nacional. Entre los principales hitos se destaca la sanción de dos leyes: la de emergencia económica y la de reforma del Estado. El objetivo de esta reforma consistió en constituir un Estado mínimo, limitado a garantizar las condiciones indispensables para el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado. Se produjo un proceso de descentralización de competencias, especialmente, hacia provincias (Abal Medina, 2009). Cravacuore y Villar (2014) abundan en los cambios ligados a la reforma del Estado en esta década. Destacan que derivaron en profundas transformaciones económicas y sociales que impactaron fuertemente en los distintos territorios y en las formas de representación política. En ese marco, los municipios y los sectores políticos a nivel local fueron adquiriendo protagonismo, en el marco de procesos de descentralización administrativa que fueron privilegiando, inicialmente, a los estados provinciales pero que, luego, potenciaron también a los gobiernos locales.

<sup>10</sup> Tal como ya se dijo, cabe señalar que los objetivos fiscales subyacentes al proceso de descentralización no son exclusivos de la Argentina. Cuando en 1982 Ronald Reagan anunció, en su discurso sobre el estado de la Unión, un nuevo federalismo, buscaba reconfigurar el reparto de competencias entre niveles de gobiernos para recortar las transferencias a los Estados y gobiernos locales de parte de la administración federal (Stiglitz, 2000).

Estas reformas estatales tuvieron un efecto significativo en la configuración de las relaciones entre niveles de gobierno. Los cambios estructurales en la lógica federal argentina revitalizaron las autonomías locales, en tanto expandieron su ámbito de injerencia a cada vez más esferas de política pública. Estas circunstancias se aunaron, asimismo, con la consolidación de la autonomía municipal como principio constitucional y cierto desdibujamiento del rol del Estado nacional en la atención de determinadas necesidades sociales.

Sin embargo, la descentralización no tuvo como correlato el desarrollo de mayores niveles de articulación y coordinación entre la instancia nacional, provincial y local. Tampoco existieron innovaciones sustantivas en la asignación de recursos para afrontar las nuevas exigencias, ni un desenvolvimiento homogéneo de las capacidades administrativas locales. Los resultados de este nuevo escenario fueron la pauperización y la fragmentación en la provisión de los servicios públicos y la profundización de la inequidad y heterogeneidad regional (Díaz de Landa, 2007).

A nivel local, las nuevas competencias y demandas tensionan, desde entonces, con las limitaciones presupuestarias, institucionales, administrativas y técnicas de los gobiernos locales. Si originalmente asumían tareas relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y control de actividades realizadas en su territorio, y el despliegue de acciones de asistencia social de baja complejidad, comenzaron a adquirir un conjunto de nuevas responsabilidades que han redefinido el alcance de su intervención. La nueva agenda local incluye tópicos tales como la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica y social, entre otras (García Delgado, 1997; Schweinheim, 1998; Cravacuore, 2007;)

A principios del nuevo siglo, el nivel municipal adquirió aun mayor peso en el contexto de la crisis económica, política y social de 2001-2002<sup>11</sup>. La retracción del gobierno nacional,

---

<sup>11</sup> La crisis fue el resultado del agotamiento del modelo de valorización financiera sostenido por el régimen de convertibilidad. A partir de la estabilidad cambiaria y las altas tasas de interés, Argentina se había convertido en una plaza tentadora para la especulación financiera. Como contrapartida, el país tenía una enorme dependencia de la afluencia de capitales y quedaba expuesto a los vaivenes internacionales. La crisis financiera asiática de 1997 y la crisis rusa de 1998 ocasionaron una retracción de los flujos de capital que afectaron de manera decisiva ciclo económico argentino. Por otro lado, durante la década del '90 se había acentuado un cambio de matriz productiva, caracterizado por la desestructuración del entramado industrial y el vuelco de la economía hacia las finanzas, el sector servicios y la producción de bienes primarios. Esto tuvo severas consecuencias sociales, tales como el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, aumento del desempleo y de los índices de pobreza. A ello, se le añadieron un conjunto de leyes que apuntaron a flexibilizar el mercado laboral. La eclosión de este modelo de acumulación derivó en la crisis económica, política y social de 2001-02. Tras la caída del Presidente Fernando De La Rúa, y los interinatos de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño, asumió el mandato presidencial Eduardo Duhalde. Durante su breve

sumido en una crisis fiscal sin precedentes, y la gravedad que asumió la cuestión social, generaron las condiciones para que los municipios desarrollaran un papel protagónico en la gestión de los peores emergentes del colapso<sup>12</sup>.

Si bien se trata de una tendencia originada durante la década del `90, a partir de 2003 se consolida un cambio en las formas de relacionamiento del gobierno nacional con los municipios, en especial con aquellos del conurbano bonaerense y los medianos y grandes del interior del país. En detrimento de la intermediación provincial, se entablaron relaciones directas entre los funcionarios nacionales y los municipales. Los principales temas que ocuparon los diálogos bilaterales fueron la transferencia de subsidios, la realización de obras de infraestructura de cierta envergadura, la compra de bienes tales como medicamentos para unidades de atención primaria de la salud, automotores y aparatología hospitalaria, y el apoyo a proyectos de economía social, como la construcción de viviendas sociales, capacitación de jóvenes desocupados, entre otros (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2012). Lodola (2011) afirma que la relación política entre los tres niveles se modificó de manera sensible durante los gobiernos de Néstor C. Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Esto se verifica en al menos tres dimensiones. En materia política, el gobierno surgido tras la eclosión del modelo de valorización financiera nació con un rasgo que condicionaría sus próximos pasos: un escaso caudal de votos como resultado de la fragmentación partidaria y la crisis de legitimidad de los partidos políticos<sup>13</sup>. Así, la construcción de bases políticas robustas sería un aspecto crucial de la estrategia del nuevo gobierno. En ese marco, la implantación de lazos directos con dirigentes territoriales del Partido Justicialista y de otras

---

gobierno (Enero de 2002 a Mayo de 2003) fueron llevadas a cabo una serie de medidas que comenzaron a modificar el modelo, entre ellas, la devaluación de la moneda (CENDA, 2010).

<sup>12</sup> Un indicador sumamente elocuente de este fenómeno es la evolución del gasto público social del tercer nivel de gobierno como porcentaje del PBI. Según datos de la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, hacia 1989 representaba el 0,9%. Una década después, ascendía a 1,6%. En tanto, para 2009 alcanzaba el 2,2%, valor que se mantendría estable en los años sucesivos.

<sup>13</sup> La crisis económica, política, institucional y social de 2001-2002 generó, entre otras consecuencias, una crisis de representatividad con escasos precedentes en la historia política argentina e hirió decisivamente la legitimidad de los partidos políticos. Como resultado de ello, las elecciones presidenciales de 2003 se caracterizaron por una alta fragmentación de la oferta electoral y dispersión del voto. De esta manera, se rompió el patrón esencialmente bipartidista que había organizado al escenario político desde el retorno de la Democracia en 1983. En efecto, Facundo Cruz (2019) calcula el “Número Efectivo de Partidos” (NEP), indicador que permite medir el grado de fragmentación del sistema político en virtud de la concentración o dispersión del voto, y afirma que en 2003 alcanzó su valor más alto desde el retorno democrático (5,66). En ese marco, en las elecciones presidenciales de abril de 2003 -en donde hubo tres candidatos por el peronismo y tres por el radicalismo- resultó ganador el expresidente Carlos S. Menem con 25,45% de los sufragios, mientras que Néstor C. Kirchner obtuvo el 21,65%, llegando al segundo puesto. Como ninguno alcanzó los requisitos mínimos para ganar en primera vuelta, quedó establecida para mayo la segunda vuelta. Sin embargo, Menem -ante la perspectiva de una derrota- decidió no presentarse, convirtiendo al gobernador santacruceño en presidente de la Nación. La debilidad electoral de origen lo obligaría, en lo sucesivo, a tomar diversas decisiones políticas para fortalecer su posición.

fuerzas sería uno de los movimientos tácticos. Su finalidad -más allá de los argumentos tocantes a la mejora de la gestión local- fue, por un lado, asegurar la presencia del kirchnerismo en los territorios de cara a las cruciales elecciones legislativas de 2005 contra la estructura tradicional del Partido Justicialista, y por otro, fortalecer el proyecto de transversalidad partidaria, generando acercamientos a dirigentes de otras fuerzas políticas<sup>14</sup>. En materia tributaria, se consolidó una tendencia iniciada en la década del `90 orientada hacia la centralización de impuestos y tasas no coparticipables. Ejemplo de esto son el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones agropecuarias. En el contexto de un ciclo económico expansivo, esos recursos extraordinarios se usaron para aceitar los vínculos políticos con los intendentes, y eventualmente, encumbrar a líderes locales en provincias opositoras. Finalmente, en materia institucional, a través del decreto 258/2003<sup>15</sup>, se jerarquizó con el rango de secretaria a la oficina de Asuntos Municipales. Sus objetivos formales, a grandes rasgos, consistían en dar asistencia técnica a los gobiernos locales en vistas de promover sus capacidades de gestión y favorecer el proceso de descentralización de funciones desde las provincias hacia los municipios.

Los rasgos impresos al vínculo entre Nación y gobiernos locales dejaron una huella que sobrevivió a los gobiernos peronistas. De hecho, el hilado de relaciones estrechas con municipios se mantuvo durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Durante su mandato apeló tanto a estrategias políticas que omitían a la autoridad provincial, como a sistemas de premios y castigos económicos a aliados o adversarios políticos (González y Del Trédici, 2019).

El recorrido temporal descrito concatena, de manera sucinta, cambios globales y locales con relación al tercer nivel de gobierno. En conjunto, enmarcan históricamente los objetivos perseguidos por este trabajo. Aquí, nos proponemos indagar sobre las relaciones intergubernamentales dentro del federalismo argentino del nuevo siglo, especialmente entre Nación y los municipios. Para ello, toma como referencias las valoraciones de funcionarios municipales y provinciales que tienen o han tenido a su cargo la interacción con sus pares de otras instancias de gobierno. La exposición se organiza de la siguiente manera: en el apartado que sigue se presenta el problema de investigación, los objetivos generales y específicos, y la hipótesis desde la que se parte. A continuación, se describe el diseño

---

<sup>14</sup> Obarrio, M. (6 de abril de 2004). Kirchner busca una alianza estratégica con los intendentes. Diario La Nación, Sección Política. Recuperado en: <https://cutt.ly/SG4ylAe>

<sup>15</sup> El decreto 258/2003 está fecha el 24 de abril de 2003 y fija la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del Ministerio del Interior, en aquel entonces a cargo de Aníbal Fernández. Recuperado en: <https://cutt.ly/gG4yV1Z>

metodológico seleccionado, así como la estrategia de recolección y análisis de datos. Luego, se avanza con el marco teórico que encuadra el proceso de investigación. A grandes trazos se abordan las nociones de federalismo, coordinación y de relaciones intergubernamentales. También aquí se presentan las principales características del federalismo argentino. El quinto acápite se adentra en los rasgos salientes del tercer nivel de gobierno. Se pone el foco analítico en el principio de heterogeneidad que los define. Las distintas aristas mencionadas (institucional, demográfica, fiscal, entre otras) son un punto de partida indispensable para comprender sus necesidades, objetivos y limitaciones a la hora de entablar vínculos con la esfera provincial y nacional. Le sigue el apartado analítico que constituye el núcleo del presente documento. Allí, se exponen los resultados del relevamiento y se esbozan los factores que, de acuerdo con nuestra investigación, moldean las interacciones entre niveles de gobierno, especialmente entre Nación y municipios. Finalmente, se mencionan las conclusiones del proceso de investigación.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Los cambios políticos, económicos, sociales e institucionales de las últimas décadas generaron las condiciones de posibilidad para que los gobiernos locales emergieran como un jugador relevante dentro del mapa federal argentino. Su legitimación como interlocutores válidos en la interacción con los otros niveles fue de la mano de la ampliación de sus ámbitos de injerencia, el desarrollo de agendas locales propias -relativamente independientes de las provinciales- y el fortalecimiento de sistemas intermunicipales de articulación de intereses<sup>16</sup>. Este significativo reposicionamiento se inscribe en tendencias globales, pero también presenta rasgos autóctonos que le imprimen un perfil particular. En ese sentido, es importante resaltar que las relaciones con otras jurisdicciones se producen en un cuadro institucional<sup>17</sup> definido por dos características esenciales.

---

<sup>16</sup> Un ejemplo interesante de articulación de intereses locales es la Federación Argentina de Municipios (FAM). A través de la ley 24.807 de 1997 el Congreso de la Nación le reconoció personería jurídica como entidad pública no estatal, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. La FAM puede ser integrada por todos aquellos municipios que elijan asociarse voluntariamente. Entre sus objetivos se destacan el fortalecimiento de la autonomía municipal, el establecimiento de un ámbito de convergencia de los intereses municipales, la representación de los municipios ante las autoridades nacionales, provinciales u otros organismos nacionales o internacionales, promover la efectiva descentralización de competencias políticas, administrativas y financieras, facilitar la coordinación y articulación de acciones desplegadas por los municipios, entre otros fines. Recuperado en: <https://cutt.ly/HHksstF>

<sup>17</sup> En este trabajo hacemos propias las consideraciones de Acemoğlu y Robinson (2012). Los autores, inscriptos en la corriente neoinstitucionalista, afirman que las instituciones -en tanto conjunto de reglas formales y/o informales- son un eslabón crucial en el desarrollo de las sociedades. Esto es así en tanto dan nacimiento a

En primer lugar, existe una profunda heterogeneidad entre los gobiernos locales. Estas diferencias abarcan múltiples dimensiones que van desde las estructuras institucionales, fiscales y demográficas, hasta aristas tan diversas como el acceso a la conectividad, los niveles de capacitación de sus recursos humanos o la cercanía respecto de centros urbanos con relevancia política y/o económica.

Segundo, las relaciones entre niveles de gobierno se encuentran relativamente desreguladas. La articulación funcional entre Nación y municipios opera en un relativo vacío legal, sin regulaciones que la aborden de manera genérica y estable. El aumento progresivo de los procesos de descentralización, tanto en intensidad, como en complejidad, no fue acompañado por un desarrollo institucional acorde de las relaciones intergubernamentales (Jordana, 2002; Falleti, 2010).

Con todo, se advierte que: i) el tercer nivel de gobierno ganó relevancia como instancia de toma de decisiones públicas y mayor protagonismo en el entramado de relaciones entre niveles de gobierno; ii) existe una profunda heterogeneidad entre los gobiernos locales; iii) los vínculos entre niveles de gobiernos se encuentran relativamente desregulados, en tanto no existen mecanismos formales y genéricos de articulación, especialmente entre Nación y municipios; iv) el aumento de demandas sobre los gobiernos locales tensiona con sus capacidades administrativas, técnicas y económicas.

En virtud de lo mencionado hasta aquí cabe preguntarse, ¿cómo se construyen los vínculos intergubernamentales entre Nación y los municipios en un escenario signado por la desregulación? ¿qué papel cumplen aspectos de la dimensión humana, como la cercanía personal o la afinidad ideológica entre representantes de distintos gobiernos? ¿qué objetivos políticos y/o administrativos persigue la instancia local en su relacionamiento con el nivel central? ¿Qué recursos ponen en juego para lograrlos? ¿Cuáles son las principales temáticas abordadas? ¿De qué depende el éxito de la gestión? ¿Cómo impactan las diferencias en las capacidades locales para acceder a los beneficios y recursos que puede ofrecer el gobierno central? ¿Cuál es el rol de intermediación que cumple la provincia?

---

sistemas de incentivos que moldean, dirigen o limitan ciertas prácticas o conductas, orientándolas hacia objetivos sociales deseables. De esta manera, es más probable que los diseños institucionales virtuosos sean capaces de instaurar algún modelo de orden, a la vez inclusivo y sostenible. En tanto, Acuña (2013) asegura que la presencia o ausencia de instituciones deriva en distintos tipos de conductas. La relevancia de éstas radica en que: i) modifican comportamientos, aún cuando no lo hagan en el sentido que espera la regla; ii) allí donde modifican los comportamientos en el sentido deseado pueden resolver problemas de coordinación, eficiencia y equidad; iii) distribuyen poder -aunque dicha distribución no se agota únicamente en la dimensión institucional, pues se pueden poner en juego recursos extrainstitucionales-; entre otros elementos.

El presente trabajo orbita en torno a estas inquietudes. No se pretende -naturalmente- dar un respuesta concluyente y definitiva a estos interrogantes, si no hacer aportes para su comprensión. Se inscribe dentro de los estudios sobre Relaciones Intergubernamentales (RIG). Se trata de un abordaje teórico-conceptual que pone el foco en la dimensión humana de los vínculos entre unidades de gobierno. En efecto, se parte de la premisa de que son los individuos quienes, revestidos de cargos públicos, interactúan y toman las decisiones que dan cuerpo y vida a las interacciones intergubernamentales. De tal forma, nos interesan las motivaciones que impulsan a los individuos a actuar de determinada manera, teniendo en cuenta cuáles son los estímulos para la acción, así como la finalidad y objetivos hacia los que se orienta. Desde ya, tomamos los patrones de conducta dentro de un contexto organizacional (Krieger, 2015).

Aquí, no interesan los intercambios esporádicos, casuales o accidentales, sino las pautas de interrelación, la frecuencia y la regularidad, los intercambios de información, los criterios que promueven acciones de cooperación o competencia, así como también los elementos que son objeto de negociaciones y pujas (Wright, 1978; Agranoff, 1993). Desde luego, los individuos no operan en el vacío, sino que ocupan lugares dentro de las estructuras administrativas del Estado. Estas posiciones relativas limitan, condicionan o estimulan ciertas conductas o la consecución de ciertos objetivos. De modo que el estudio de las RIG combina componentes volitivos -características personales de los individuos- y estructurales -posición relativa dentro del cuadro administrativo del Estado, y otros aspectos tales como el marco normativo, la cultura organizacional, las prácticas políticas, etc.-.

Con todo, se trata de un enfoque conceptual relativamente novedoso en el estudio del federalismo argentino. A su vez, se aplica sobre un fenómeno, si bien muy estudiado, todavía incipiente y en constante cambio. Nos referimos al reposicionamiento del tercer nivel de gobierno.

Además, el foco analítico -tal como se notará en el segmento que sigue- se posa, principalmente, sobre la dimensión política e institucional de las RIG. Un repaso sobre el estado del arte permite advertir que predominan las miradas fiscalistas. En general, las investigaciones sobre relaciones intergubernamentales aparecen como un subcampo de los estudios acerca del federalismo fiscal. Si bien representa una arista ineludible para una correcta interpretación de los vínculos entre niveles de gobierno -y de hecho, se abordará a lo largo de este trabajo-, también se tratarán otros aspectos valorados como igualmente importantes.

## 2.1. Objetivos

El objetivo general es indagar sobre las cosmovisiones de funcionarios<sup>18</sup> municipales y provinciales acerca del carácter de las relaciones intergubernamentales entre la Nación y los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino, tomando como referencia el período 2003-2021.

Los objetivos específicos perseguidos son tres:

- i) Identificar las principales estrategias, incentivos y ejes de articulación de los gobiernos locales en sus relaciones con el nivel Nacional, así como aquellos factores condicionantes del vínculo, según las valoraciones de los funcionarios municipales y provinciales.
- ii) Indagar sobre las funciones y misiones correspondientes al nivel provincial en el marco de las relaciones intergubernamentales entre Nación y gobiernos locales desde la perspectiva de los funcionarios municipales y provinciales.
- iii) Reconocer las principales tendencias identificadas acerca de la evolución de las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo argentino de acuerdo con las valoraciones de los funcionarios municipales y provinciales.

## 2.2. Hipótesis

Nuestra hipótesis es que las relaciones entre los gobiernos locales y Nación se encuentran desreguladas, de modo que la coordinación intergubernamental descansa sobre mecanismos *ad hoc*, mayoritariamente informales. En otros términos, la forma primordial de cooperación es través de esquemas no institucionalizados entre cuadros de conducción política y/o burocráticos, fuertemente influenciada por criterios personales y/o políticos. Para los gobiernos locales, el acercamiento al gobierno central constituye un movimiento crucial para granjearse los recursos necesarios para cumplir sus objetivos administrativos y políticos. Cada uno de ellos pondrá en juego diversas competencias y estrategias para resolver -o por lo menos, gestionar- las tensiones derivadas del descalce entre las demandas sociales ante el Estado municipal y las capacidades efectivas para su resolución.

---

<sup>18</sup> Las entrevistas se realizaron alternativamente a funcionarios de género masculino y femenino. En efecto, se intentó asegurar una muestra equilibrada en este aspecto. Por fines meramente prácticos se utiliza, a lo largo de este trabajo, la forma “los funcionarios” o “los entrevistados” para referirse a ambos géneros.

### 3. METODOLOGÍA

Dada la naturaleza de este campo de estudio, el abordaje metodológico es cualitativo, en tanto se busca indagar las cosmovisiones de funcionarios en torno a los elementos que moldean sus pautas de conducta y relacionamiento con sus pares de otros niveles de gobierno. De esta manera, la acción indagatoria se mueve dinámicamente entre los hechos y sus interpretaciones (Sampieri, Collado Fernández, & Baptista Lucio, 2014).

La técnica de investigación seleccionada es la entrevista semiestructurada en profundidad. Se estableció como unidad de análisis a los funcionarios de gobiernos municipales y provinciales que tengan o hayan tenido funciones que impliquen vínculos asiduos con pares de otros niveles de gobierno. Acorde con esta premisa, se circunscribieron las entrevistas a intendentes, representantes legislativos, ministros, secretarios, subsecretarios y/o directores cuya cartera gestione relaciones intergubernamentales, con mandato vigente o cumplido (ver anexo 9.2).

Se conformó una guía de preguntas (ver anexo 9.1) que abordó tres ejes temáticos o dimensiones de análisis:

1. Caracterización de las relaciones entre el municipio y la Nación. Se intentó conocer la frecuencia y la robustez del vínculo entre ambas instancias, los mecanismos formales y/o informales de interacción, y los temas en torno a los cuales orbitaban u orbitan las interacciones.
2. Rol de la provincia. Se buscó indagar sobre el papel que la provincia debería desempeñar con relación al vínculo entre Nación y municipios. En otras palabras, cuál es su lugar en el marco de las relaciones intergubernamentales.
3. Expectativas acerca del futuro del federalismo y las relaciones entre niveles de gobierno. Se interrogó sobre las tendencias que se advierten para el futuro del federalismo argentino y acerca de aquellos cambios que considerarían deseables para un mejor funcionamiento de las relaciones entre unidades de gobierno.

El recorte temporal seleccionado comprende el período 2003-2021. La elección de la primera fecha obedece a que, parte de la literatura, señala como punto de quiebre en el vínculo entre Nación y los municipios el ascenso al gobierno de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007). Se afirma -y fue ratificado en el proceso de entrevistas- que el presidente modificó de manera sustantiva el vínculo político-institucional que tradicionalmente había mantenido la Casa Rosada con el tercer nivel de gobierno. A partir de su llegada al gobierno central entabló relaciones directas con intendentes, en muchos casos desbordando la autoridad política del

gobernador (Iturburu, 2012). El año de corte responde a que el proceso de entrevistas a funcionarios -muchos de ellos en funciones- se extendió hasta 2021. Como es posible notar, las preguntas buscaban captar no solo un sentido histórico y una perspectiva futura, sino también una valoración de la situación actual.

### 3.1 Composición de la muestra

Se realizaron un total de veinticuatro entrevistas<sup>19</sup>. La muestra de casos se confeccionó procurando garantizar cierto grado de heterogeneidad entre los funcionarios seleccionados. A tales fines, el reclutamiento de entrevistados se llevó a cabo tomando en consideración tres variables cuya incidencia en el sentido de las respuestas se considera relevante:

1. Nivel de gobierno: provincial o municipal
2. Región: Buenos Aires, Centro, Patagonia, Cuyo, Noroeste y Noreste.
3. Dimensión: En el caso de los funcionarios del nivel local se consideró la dimensión demográfica de los municipios a los que representaban. De este modo, se clasificaron en pequeños y medianos (hasta 50.000 habitantes) y grandes (más de 50.000 habitantes).

A partir de estas tres variables se conformó un casillero tipológico para identificar a las distintas categorías de entrevistados apuntados en este estudio. A continuación, se detalla la cantidades de entrevistados según su tipo.

**TABLA 1.** Casillero tipológico.

REGIÓN	FUNCIONARIOS PROVINCIALES	FUNCIONARIOS MUNICIPALES	
		GRANDES	PEQ. Y MEDIANOS
BUENOS AIRES	2	2	4
CENTRO	1	1	1
CUYO	1	1	2
NORESTE	1	-	-
NOROESTE	2	-	1
PATAGONIA	5	-	-

Fuente. Elaboración propia.

Es importante asentar que, en conformidad con el principio de heterogeneidad que determinó el diseño de la muestra, se incorporaron funcionarios con mandato cumplido con la finalidad de cubrir todo el horizonte temporal previsto en este trabajo.

<sup>19</sup> Además, este trabajo incluyó entrevistas expertos. Si bien sus aportes no se integran en la parte analítica en un sentido estricto, han resultado de suma importancia para esta tesis. A ellos les agradezco profundamente su colaboración: José Carlos Chiaramonte, Liliana de Riz, Daniel García Delgado y Daniel Cravacuore.

### 3.2. Procesamiento y análisis de la información

Una vez efectuadas, las entrevistas en profundidad fueron transcritas y procesadas a través de un programa informático que permite procesar información cualitativa y clasificarla<sup>20</sup>. Se aplicó un análisis cualitativo basado en el método comparativo constante. A partir de la lectura y comparación entre los eventos y representaciones emergentes, y, conforme se advirtieron reiteraciones en ciertos tópicos, se fueron construyendo categorías analíticas, que dialogan con las dimensiones reseñadas más arriba. Estas piezas de información básica permiten reconstruir y entender el fenómeno que se indaga.

Con relación al vínculo entre Nación y municipios, podemos señalar tres subdimensiones analíticas.

- i) En primer lugar, se encuentra la subdimensión vincular. En ésta se incluyen las consideraciones acerca de los elementos que moldean la naturaleza de las relaciones humanas entre funcionarios. Aquí, los participantes del relevamiento identifican a) aspectos políticos y partidarios; b) aspectos afectivos-personales.
- ii) La segunda subdimensión se denomina material. Incorpora a las principales temáticas que son objeto de los intercambios entre funcionarios. Las categorías emergentes son: a) aspectos económicos, financieros y/o tributarios; b) obras públicas e infraestructura; c) transferencia de capacidades; d) uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- iii) La tercera ha sido denominada estructural, ya que contiene aquellos elementos institucionales, políticos, sociales y económicos que condicionan las relaciones entre niveles. En principio, son considerados como factores externos cuyos efectos sobre las relaciones intergubernamentales no pueden ser directamente controlados por los actores implicados. Las categorías son: a) heterogeneidad municipal; b) capacidades administrativas de los municipios; c) demandas ciudadanas crecientes ante municipios.

En cuanto al rol de la provincia, las principales categorías que surgieron son: a) aspectos político-territoriales; b) planificación y coordinación entre niveles de gobierno; c) facilitación de vínculos e intermediación ante Nación.

Finalmente, sobre las expectativas en torno al futuro del federalismos se distinguen dos subdimensiones.

---

<sup>20</sup> Se utilizó el ATLAS.TI, que es un programa informático desarrollado en la Universidad Técnica de Berlín por Thomas Muhr. Es utilizado para segmentar datos en unidades de significado, codificar datos y establecer relaciones entre categorías emergentes.

- i) La primera de ellas remite a la integralidad de las RIG; es decir, nuclea aquellas referencias que alegan la necesidad de avanzar hacia mayor niveles de coordinación entre jurisdicciones. Las categorías que emergentes de las entrevistas son: a) institucionalización de relaciones y/o procesos; b) regionalización y consorcios municipales; c) descentralización del diseño y/o implementación.
- ii) La segunda refiere a la descentralización funcional, y da cuenta de la creciente profundización de la cesión de competencias a los gobiernos locales. Las categorías aquí son: a) autonomía municipal; y b) coparticipación y reparto de recursos.

**TABLA 2.** Dimensiones, subdimensiones y categorías de análisis

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	CATEGORÍAS
RELACIÓN NACIÓN MUNICIPIO	VINCULAR	- aspectos políticos y partidarios - aspectos afectivos-personales
	MATERIAL	- aspectos económicos, financieros y/o tributarios - obras públicas e infraestructura - transferencia de capacidades - uso de tecnologías de la información y la comunicación
	ESTRUCTURAL	- heterogeneidad municipal - demandas ciudadanas crecientes ante municipios - capacidades administrativas de los municipios
ROL DE LA PROVINCIA	-	- aspectos políticos-territoriales - planificación y coordinación entre niveles - facilitación de vínculos e intermediación ante Nación
FEDERALISMO DEL FUTURO	INTEGRALIDAD	- institucionalización de relaciones y/o procesos - regionalización y consorcios municipales - descentralización del diseño y/o implementación
	DESCENTRALIZACIÓN	- autonomía municipal - coparticipación y reparto de recursos

Fuente. Elaboración propia.

Antes de avanzar con el análisis de estas categorías, en el siguiente apartado se repasan algunas aproximaciones teóricas que orientan nuestra indagación. En el capítulo que sigue se ahonda en los gobiernos locales de nuestro país, dando cuenta de algunas características estructurales que determinan, en buena medida, los vínculos con el nivel central. Una vez explicitados todos estos elementos, se continúa con los hallazgos obtenidos y una serie de conclusiones.

## 4. MARCO TEÓRICO

### 4.1. Nociones básicas sobre el federalismo

Tal como sucede con muchas nociones de las ciencias sociales, el federalismo es un concepto polisémico que fue utilizado en distintas etapas históricas y regiones geográficas para designar cosas de muy distinto talante. A lo largo del tiempo estuvo atravesado por una multiplicidad de significados y perspectivas teóricas, así como por distintas realidades históricas y políticas. Aun reconociendo esta multiplicidad de enfoques, podemos señalar que el elemento distintivo de todo federalismo es la existencia de, al menos, dos niveles de autoridad: un nivel central o nacional y otro nivel estadual-provincial. Se trata de una fórmula institucional que sintetiza la unidad de las partes que la integran con la preservación de su autonomía territorial (Burgess, 2006)<sup>21</sup>. La estructura básica de un federalismo consiste en la presencia concomitante de un gobierno de la federación y una serie de gobiernos territoriales, con capacidad para tomar decisiones independientes sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas (Riker, 1987).

El propósito de un orden federal es congregarse o mantener la unión territorial de un conjunto de unidades económicas, sociales y políticas con intereses discordantes, pero no necesariamente incompatibles (Leiras, 2013). En otros términos, es una tecnología política, institucional y administrativa para agregar superficies bajo un mismo gobierno central (Riker, 1987).

El Estado federal es un variante híbrida. Como tal, toma elementos de dos formas puras antagónicas: la confederal y la unitaria. Representan, cada una de ellas, arreglos institucionales distintos para la asignación del poder político y la distribución de potestades funcionales en un territorio dado entre entidades con recortes jurisdiccionales diferentes pero yuxtapuestos (Cao, Rey & Vaca, 2020).

La forma confederal supone la unión de un conjunto de unidades políticas, en donde cada una se reserva las principales potestades de lo estatal. Se trata de una unión tenue que se basa en acuerdos mínimos. La acción conjunta depende, en todo momento, de la voluntad de cada una de las partes; y cada miembro mantiene el derecho de retirarse de la unión. El proceso de toma de decisiones demanda acuerdos unánimes. En términos históricos, las

---

<sup>21</sup> Entre los 193 países reconocidos por la Organización de Naciones Unidas, solo 27 se reconocen como federales, esto es, el 14% del total. Esto da cuenta de una clara primacía de la forma unitaria de organización estatal. Sin embargo, los Estados federales representan el 40% de la población y el 50% de la superficie. Si se excluye a China, cuya forma de Estado difícilmente pueda incluirse en alguna de las dos variantes, esos porcentajes aumentan a 50% y 54% respectivamente (Riker, 1987; Cao y Vaca, 2017; Cao, 2018).

confederaciones tienen vidas relativamente breves. En muchos casos, las formas confederadas surgieron con finalidades militares, tanto defensivas como ofensivas, con el objetivo de aumentar las capacidades bélicas de sus miembros. Finalizado el acontecimiento que motivó la unión, o bien la unidad de las partes se consolida formando un Estado federal, o bien las partes se disgregan<sup>22</sup>.

La forma unitaria se define por la existencia de una instancia central que representa el eje de gravedad del poder político. Precisamente, desde la autoridad nacional se despliegan relaciones jerárquicas hacia las diferentes unidades subnacionales, que no son más que un órgano descentralizado de dicho poder.

No obstante, los gobiernos unitarios no escaparon a los procesos de descentralización que fueron descritos anteriormente. Con el correr de las décadas, casi en todos los países se fue robusteciendo alguna modalidad de división vertical de potestades. Con excepción de aquellos países que tienen dimensiones muy pequeñas (San Marino, Tuvalu, Baréin), en todos los Estados unitarios se advierte alguna forma de descentralización<sup>23</sup> que exige la articulación entre niveles de gobierno (Cao, Rey & Vaca, 2020).

Tal como se señaló, ambas representan formas puras que ocupan los extremos en un continuo que incluye otras modalidades intermedias. Es allí donde aparece una tercera variante que recoge elementos de las primeras dos. La organización federal es el camino del medio entre el gobierno unitario y la confederación, y reconcilia principios, a simple vista, antagónicos: la unidad nacional y la autonomía de las partes<sup>24</sup>. Así, busca establecer un equilibrio entre el gobierno central y las partes que componen la unidad, de modo que ninguno imponga su voluntad de manera absoluta.

Naturalmente, dentro de las formas federales existe una amplia variedad de alternativas y categorías posibles. Riker (1964) las clasifica en virtud del grado de centralización o

---

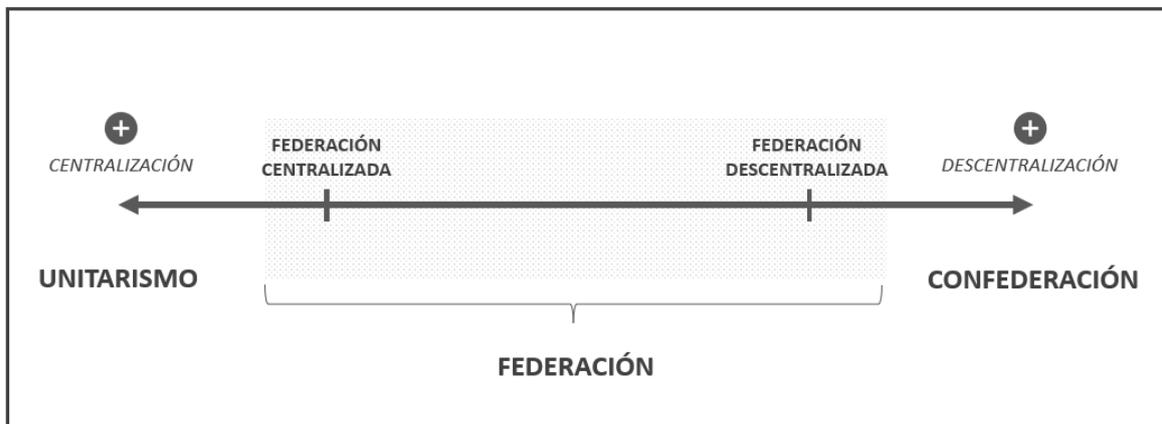
<sup>22</sup> Un caso arquetípico es el de los Estados Unidos. Tras la declaración de independencia y en el marco de las guerras contra Reino Unido, las trece colonias adquirieron, hacia 1776, una estructura confederada, que se formalizaría en 1781 -estatuto de la confederación-, con un propósito militar. Finalmente, tras la firma del tratado de París (1783), la Convención de Filadelfia de 1787 adoptaría una nueva forma institucional, que William Riker (1987) denominaría federalismo centralizado.

<sup>23</sup> Diversos analistas y académicos sostienen que en las últimas décadas las distancias entre los Estados federales y unitarios se ha reducido. Más allá de las diferencias ostensibles en el plano legal-formal, las pautas de funcionamiento político-administrativas han tendido a homogeneizarse. Prácticamente, ningún Estado coloca en único nivel todas las prerrogativas de gobierno. En general, los gobiernos unitarios reconocen, en cierta medida, atribuciones propias a las unidades regionales o locales. Si bien, en muchos casos, el centro conserva la potestad de supervisarlos, estas instancias han desarrollado en diversos países la capacidad de perseguir intereses propios (Agranoff, 1993).

<sup>24</sup> El Estado federal cuenta con los atributos de la soberanía. Esto supone que no reconoce autoridad o poder superior al propio. En otras palabras, no reconoce otros límites más que los que voluntariamente se imponga. La autonomía de las provincias, por su parte, refiere a la capacidad de administrarse y darse sus propias normas dentro de un marco normativo general dado por una entidad de orden superior.

descentralización; de modo que hay federaciones más próximas a esquemas confederados -federaciones descentralizadas- y otras más cercanas a modelos unitarios -federaciones centralizadas-. No obstante, la determinación del grado de centralización o descentralización no es sencillo. El politólogo norteamericano advierte que la multiplicidad de aristas analíticas dificulta esta tarea. Las federaciones pueden tener, alternativamente, rasgos centralizadores o descentralizadores en sus disposiciones constitucionales, en sus estructuras administrativas o en sus sistemas tributarios y fiscales.

**IMAGEN 1.** Formas de Estado.



Fuente. Elaboración propia.

Amén de estos matices, el gobierno central en los Estados federales suele retener ciertas funciones que son condición de posibilidad para la existencia de un orden nacional<sup>25</sup>. Es decir, en el reparto de funciones estatales entre niveles, aparecen elementos que necesariamente deben estar contenidos dentro de la esfera federal. Pues si así no fuera, estaríamos ante una forma confederada. Estos componentes son la organización militar y la defensa de la integridad territorial, el manejo de las relaciones exteriores, la emisión de una moneda, la organización de un mercado nacional común, y la condición de garante en última instancia de la Constitución Nacional, ya sea mediante vía jurídica y/o represiva (Cao, 2018).

<sup>25</sup> Colomer (1999) añade una serie de elementos institucionales básicos que aseguran un funcionamiento socialmente eficiente de los federalismos. En primer lugar, la división vertical del poder y de las funciones entre un gobierno central y los gobiernos regionales o locales; en segundo lugar, elecciones no concurrentes que promuevan el voto dividido y la formación de diversas mayorías partidarias en cada nivel. Luego, destaca la relevancia de un número elevado de unidades territoriales, de modo que se impida o mate el dominio de una sola de ellas. Finalmente, refiere al bicameralismo simétrico -esto es, dos cámaras con competencias semejantes- para fomentar la cooperación multinivel y -preferentemente- con mayorías políticas diferentes en cada recinto.

## 4.2 La coordinación en los Estados federales

Los diseños institucionales en los ordenamientos federales suelen ser complejos, pues deben resguardar las atribuciones, competencias, derechos y deberes de la Nación y de los Estados miembro. Es decir, deben asegurar las prerrogativas del Estado federal, a la vez que garantizan la protección de las autonomías territoriales.

Las formas federales presentan diversas ventajas relacionadas, por ejemplo, a la división vertical del poder o a una vinculación más estrecha entre las autoridades políticas y los ciudadanos. Como contrapartida, la existencia de diversos ámbitos jurisdiccionales puede ocasionar problemas de coordinación que le quiten efectividad a la acción gubernamental. En otros términos, la organización federal puede pensarse en clave de *trade off* entre el grado de representatividad y el de eficiencia organizativa. Precisamente, la coordinación tiene por objetivo la reducción de los costos de intercambios entre jurisdicciones y organismos, cuya autonomía pueden originar superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e interburocráticas (Acuña, 2010).

Ahora bien, antes de avanzar con el análisis conceptual de la noción de coordinación, comencemos por señalar que la distribución de competencias y atribuciones entre el Estado central y los Estados miembro está resguardada por una constitución escrita. Éstas exponen de manera más o menos explícita las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, aunque sus prescripciones nunca suelen ser tajantes o definitivas. Por el contrario, es objeto permanente de cambio y negociación. También resulta relativamente infrecuente que ciertas funciones se asignen privativamente a un único nivel; más bien, se caracterizan por la distribución compartida de funciones y responsabilidades (Leiras, 2013). Los mecanismos previstos en el federalismo contemplan, frecuentemente, diversos reaseguros institucionales, como por ejemplo la interpenetración entre las instancias de gobierno<sup>26</sup>.

En el federalismo hay dos formas arquetípicas de distribución de las competencias entre niveles de gobierno. La primera de ellas es denominada monopolio institucional distribuido. Estos esquemas de reparto mantienen grandes áreas de responsabilidad separadas según la naturaleza de las distintas políticas públicas, quedando todos los componentes de una política

---

<sup>26</sup> La fijación de una cámara legislativa de extracción territorial (senado) es una de las herramientas distintivas de las organizaciones federales. Éstas expresan la voluntad política de las partes en asuntos federales. En otras palabras, representa el poder de las provincias dentro de la esfera federal. Suele estar compuesta por el mismo número de representantes por cada Estado subnacional, independientemente de la extensión territorial o de la cantidad poblacional. Ejemplos de esto son la Argentina, Brasil o los Estados Unidos (Cao, 2018). Otro ejemplo es la Corte de Justicia Nacional, cuya finalidad es dirimir los conflictos entre los miembros del pacto federal, y entre éstos y la Nación. Asimismo, oficia como garante en última instancia de la supremacía del orden normativo nacional por sobre la normativa subnacional.

concentrados en un nivel de gobierno. Las tareas de cada nivel, si bien pueden estar contenidas dentro de la esfera de una misma política pública, están segmentadas y claramente delimitadas. En tanto, hay pluralismo institucional cuando, para cada una de las políticas públicas, hay tareas y funciones tanto descentralizadas como en manos de los gobiernos centrales. Es decir, ocurre cuando determinadas tareas son compartidas de manera concomitante por los distintos niveles de gobierno (Cohen & Peterson, 1997; Jordana, 2002)<sup>27</sup>.

Cada uno de estos modelos de distribución de funciones entre niveles da nacimiento a diversos mecanismos de articulación y coordinación para calibrar las intervenciones públicas de cada uno. En efecto, la capacidad de articulación de acciones en diversos campos de la política pública determina en buena medida el grado de su éxito.

La coordinación, después de todo, es un medio para sumar los esfuerzos de diversos actores y orientarlos hacia el cumplimiento de un objetivo compartido (Repetto, 2010). El desafío de los ordenamientos federales reside, precisamente, en las dificultades potenciales de coordinar voluntades dentro de un esquema institucional en donde no existe orden jerárquico, ni línea de mando entre el nivel nacional, estadual-provincial y local. De este modo, deberán desplegarse herramientas políticas, institucionales y administrativas que motiven la aquiescencia de las partes que, en principio, no están subordinadas formalmente a una autoridad central y gozan de cierta libertad de acción. Asimismo, es igualmente cierto que las partes tampoco están vinculadas de un modo puramente voluntario, sino que están atadas por lazos formales. Esto quiere decir que los involucrados no son partes aisladas, sino que están ligadas por alguna forma de interdependencia, incluso cristalizada constitucionalmente. De esta manera, podemos afirmar que la noción de coordinación oscila entre dos polos opuestos: las relaciones jerárquicas -basadas en una línea de mando, propias de los Estados unitarios- y la colaboración -basada en acuerdos voluntarios característicos de las confederaciones-.

La coordinación puede adquirir dos modalidades: la confluencia o la concurrencia. En el primer caso, la coordinación no se encuentra formalmente normada. Las partes se avienen a

---

<sup>27</sup> Existen, naturalmente, otras clasificaciones de los tipos de federalismo con relación a la forma de articulación entre niveles. Cao y Vaca (2017) sistematizaron dos modelos contrapuestos. El primero es el llamado federalismo dual, caracterizado por la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones, con predominio de las actividades independientes de cada jurisdicción y, cuando existen tareas conjuntas, con acuerdos con bajo grado de institucionalización. El segundo es el representado por el federalismo cooperativo, caracterizado por una tarea conjunta ente Nación y provincias, en tanto corresponsables de la concreción de los procesos del sector público. En este último modelo, se combinan los ámbitos nacional y provincial, articulando las potestades de gestión.

trabajar conjuntamente con el objetivo de obtener mejores resultados. En general, esta variante de coordinación se expresa en pactos bilaterales con arreglo a metas específicas. La concertación se da a través de pactos *ad hoc* que, en muchas ocasiones, pueden ser informales.

En el segundo caso, la coordinación está normada e institucionalizada. Existen instituciones que reglan el coejercicio de competencias, indicando un grado de madurez superior en las relaciones entre niveles de gobierno<sup>28</sup>.

## IMAGEN 2. Relaciones entre niveles de gobierno.



Fuente. Elaboración propia a partir de Blutman & Cao (2019)

Un aporte interesante es realizado por Repetto, quien utiliza la noción de coordinación pro-integralidad. La define como:

...el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (2010:23)

La coordinación será integral cuando se cumplan una serie de condiciones, tales como i) la fijación de prioridades compartidas; ii) la asignación de responsabilidades acordadas al momento de diseñar las intervenciones y iii) la decisión consensuada acerca de qué hacer y cuántos recursos movilizar. Cuando alcanza estos estándares, la coordinación suele generar

<sup>28</sup> No obstante, es preciso tener en cuenta que la coordinación únicamente por vía de la concurrencia tampoco representa un escenario óptimo para las relaciones entre niveles. Preservar alguna cuota de flexibilidad puede ofrecer algunas ventajas adaptativas ante cambios contextuales o reajustes internos. En todo caso, el elemento relevante es la aceptación de las partes acerca de las reglas de vinculación, con independencia del grado de formalización (Jordana, 2002).

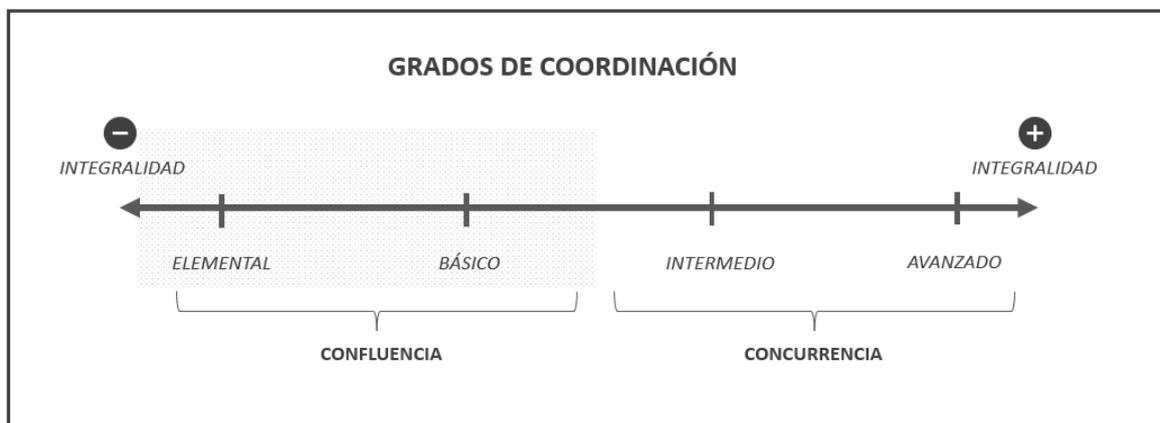
incentivos virtuosos para que los actores orienten sus acciones hacia el cumplimiento de objetivos, minimizar la incertidumbre acerca de sus comportamientos y reducir las redundancias o contradicciones en el despliegue de acciones (Repetto, 2010) .

La coordinación, asimismo, se extiende por una amplia gama de gradientes. Blutman y Cao (2019) esquematizan las distintas etapas del proceso de coordinación entre jurisdicciones sobre la base de un *continuum* que va desde menores hasta mayores niveles de integración. Cuanto más alto sean los grados de integración, más elevados serán, a su vez, los grados de coherencia, sistematicidad y sustentabilidad en el medio-largo plazo del accionar desplegado por los actores implicados. Los autores identifican cuatro momentos arquetípicos de coordinación: elemental, básica, intermedia y avanzada. El primer momento remite a interacciones esporádicas que nacen para abordar situaciones concretas que, una vez resueltas, puede suscitar la disolución del vínculo. Más allá de la naturaleza ocasional de este primer contacto, supone, al menos, un reconocimiento mutuo acerca de la interdependencia entre las partes implicadas. El segundo momento, por su parte, refiere a la existencia de acuerdos *ad hoc* que incluyen la clarificación de roles y funciones. Es decir, existe un principio de división de tareas. En el tercer momento comienzan a aflorar las primeras formas de concurrencia; esto es, surge alguna variante de institucionalidad que cristaliza la concertación entre actores. Finalmente, en el nivel avanzado ya existen instituciones consolidadas que cuentan con parámetros organizacionales comunes y acuerdos estratégicos. La articulación -en este punto- es fluida en múltiples aristas: el intercambio de información y conocimiento entre las partes, la concertación de procesos y actividades, el reparto de responsabilidades de financiación y provisión de recursos, la determinación de roles y liderazgos. Repetto (2010) incluso identifica una arista cultural vinculada a una suerte de convergencia en los saberes y valoraciones en torno a la problemática de política pública que demanda coordinación.

Blutman y Cao (2019) aseveran que cada uno de los cuatro momentos son parte de un ciclo secuencial de coordinación. Al cabo de cada etapa los actores acumulan experiencia y solidifican la articulación con formas institucionalizadas, sofisticadas y efectivas para el cumplimiento de objetivos comunes. No obstante, no debe pensarse en términos lineales. Es posible que haya avances y retrocesos. En efecto, los autores señalan que cuando se alcanzan formas muy avanzadas de coordinación, éstas suelen expresarse en instituciones altamente normadas. En ciertos casos pueden devenir en estructuras rígidas que limitan el margen de acción de los actores, ocasionando que algunos busquen una reconfiguración de sus vínculos.

Ello puede conducir a una crisis institucional con dos caminos posibles: de un lado, la reformulación de las instituciones; de otro, su desestructuración o vaciamiento.

**IMAGEN 3.** Grados de coordinación.



Fuente. Elaboración propia a partir de Blutman & Cao (2019)

Naturalmente, no se trata de un proceso que se presente de manera homogénea en cada una de las esferas de política pública. Pueden existir avances relativos diferenciales, de modo que en algunas áreas se alcancen niveles de coordinación mucho más significativos que en otras. También es importante destacar que la coordinación opera en muchos sentidos: transversalmente -entre áreas funcionales-, verticalmente -entre los niveles de gobierno-, y longitudinalmente -entre diversos horizontes temporales- (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005). Conseguir niveles de coordinación aceptables en alguna de esas líneas no supone mecánicamente lograrlo en otras.

### **4.3. Las relaciones intergubernamentales**

En los Estados multinivel, en donde existen distintas administraciones públicas que operan sobre los mismos territorios y personas, la coordinación se convierte en una pieza clave para la armonización de acciones y la concreción de acuerdos básicos sobre prioridades, objetivos y despliegue de recursos. En el centro de las discusiones sobre la coordinación emerge el concepto de relaciones intergubernamentales<sup>29</sup>, que remite a la forma en que se resuelve el eventual solapamiento o superposición territorial de funciones y/o incumbencias entre

<sup>29</sup> El concepto de “relaciones intergubernamentales” tiene su origen en la década del '30, en Estados Unidos, en el marco del New Deal. Desde sus orígenes, estuvo vinculado a la gestión e implementación de políticas públicas que exigen contactos interjurisdiccionales (Astarita, Bonifacio & Del Cagliano, 2012)

actores estatales. Las RIG son, ante todo, un dispositivo coordinador. Jordana las define como:

el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado. De un modo u otro, las relaciones entre niveles de gobierno emergen como fruto de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos complejos, sobre los que intervienen simultáneamente distintas autoridades públicas (2002: 8).

La creciente relevancia del enfoque de las RIG se encuentra íntimamente relacionada a la mayor complejidad de lo estatal. El abordaje de problemas multivariados y con ramificaciones diversas ya no pueden ser eficientemente tratado mediante esquemas tradicionales basados en divisiones tajantes entre lo nacional, lo provincial y lo local. Por el contrario, requieren cada vez más de la coordinación entre diferentes actores gubernamentales. Por ende, la coordinación entre las distintas instancias de lo estatal aparece como un elemento crucial (Blutman & Cao, 2019). Hernández Díaz las define como “los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (2006: 37). Desde esta perspectiva, lo que se destaca es, precisamente, la necesidad de acrecentar los niveles de cooperación entre los diferentes niveles con el fin de lograr una acción estatal más efectiva.

Naturalmente, las relaciones intergubernamentales no son exclusivas de los ordenamientos federales. También existen en los Estados unitarios. Pero los rasgos que adopta en cada caso están afectados por las características formales y el funcionamiento efectivo del sistema político. Hasta cierto punto, los Estados unitarios suelen ejercer un control más férreo sobre los procesos descentralizadores y los sistemas de relaciones. Por el contrario, es mayor la complejidad y diversidad de las RIG dentro de un ámbito federal. Esta complejidad se ve acrecentada cuando existen tres niveles de gobierno con autonomía, pues allí se generarán, simultáneamente, tres ejes de relacionamiento con sus propias lógicas: federal-provincial, federal-local y provincial-local (Jordana, 2002).

Esa complejidad se expresa en el caso argentino, tal como lo señalan Astarita, Bonifacio y Del Cagliano:

la coexistencia de administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas [polities] correspondientes a los tres órdenes estatales previstos en la Constitución: el

nacional (o federal), el provincial y el municipal, cuyas autoridades ejecutivas y legislativas son elegidas por medio del voto popular. Tal coexistencia de potestades implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual define la necesidad de cooperar y articular acciones para la implementación de políticas y la prestación de servicios (2012: 232).

Ahora bien, el politólogo norteamericano Deil S. Wright (1978) identifica tres modelos de relaciones intergubernamentales. Si bien los modelos propuestos están lejos de abordar toda la riqueza y complejidad de funcionamiento de las RIG, intenta clarificar los lazos de autoridad entre el nivel nacional, estatal-provincial y local. Los modelos se denominan: de autoridad inclusiva, de autoridad separada y de autoridad superpuesta. En el primero, modelo de autoridad inclusiva, prevalece una relación de jerarquía y dependencia entre los niveles. En el modelo de autoridad separada, el nivel nacional y estatal-provincial tienen un vínculo de autonomía, con esferas de competencias independientes y sin contacto entre sí. Finalmente, el modelo de autoridad superpuesta se caracteriza por yuxtaposición entre niveles, de modo que las esferas fundamentales de acción gubernamental involucran simultáneamente a todos los niveles de gobierno, mientras que las áreas de competencias exclusivas son relativamente pequeñas. Aquí, la relación entre niveles no es jerárquica; tampoco son de independencia. Por el contrario, el vínculo es de interdependencia, y de esta manera se configura una pauta de ejercicio de la autoridad basada en la negociación y el intercambio.

El enfoque de las RIG se centra en la dimensión humana del vínculo entre unidades de gobierno, puesto que son los individuos quienes, revestidos de cargos y responsabilidades, dan vida a esas relaciones. Son las actitudes y actividades del personal político y administrativo las que pondrán en movimiento el andamiaje institucional. Desde luego, los individuos no operan en el vacío, sino que ocupan lugares dentro de las estructuras administrativas del Estado. Estas posiciones relativas limitan, condicionan o estimulan ciertas conductas o la consecución de ciertos objetivos. De modo que el estudio de las RIG combina componentes volitivos y estructurales. Además, aspectos como el marco institucional, la cultura organizacional de cada entidad pública y las prácticas políticas fijarán el espectro de posibilidades de la acción humana, así como los incentivos y mecanismos de control. Dentro de esos contornos, el enfoque RIG pone el foco en las pautas de interrelación, la frecuencia y la regularidad, los intercambios de información, los criterios que promueven acciones de cooperación o competencia, y los elementos que son objeto de negociaciones y pujas (Wright, 1978).

Las RIG incluyen a una amplia variedad de relaciones entre representantes de unidades político-institucionales. Estos intercambios pueden darse mediante diferentes mecanismos que exceden largamente las prescripciones constitucionales y legales. Es decir, los vasos comunicantes, sus formas y contenidos, pueden o no estar institucionalizados (Agranoff, 1993). En otras palabras, no consiste en un abordaje prescriptivo, sino eminentemente pragmático. Analiza las relaciones tal como se presentan, y no busca definir cómo deberían ser (Rodríguez Use, Balasini & Capa, 2016). Pueden orientarse en dos direcciones: vertical u horizontalmente. En el primer caso, las relaciones se dan entre distintos órdenes de gobierno. Aquí, las relaciones intergubernamentales suelen moverse en ambos sentidos; es decir, desde el centro a la periferia y viceversa. Sin embargo, es más probable que la orientación destacada parta desde el centro. Por otro lado, las RIG horizontales se dan entre entidades de un mismo nivel de gobierno (Cingolani, 2001).

Jordana (2002) identifica tres grandes vías de relacionamiento intergubernamental vertical. La primera de ellas es a través de estructuras institucionales que dan curso a mecanismos formales de coordinación. La segunda vía es mediante las reglas electorales y los partidos políticos que tienen presencia en cada uno de los niveles de gobierno. Finalmente, el tercer canal se da a partir de las administraciones públicas y el comportamiento de sus cuadros técnicos y profesionales.

En nuestro país, de acuerdo con lo que dictan las normas, el poder legislativo nacional es la instancia por antonomasia para la articulación vertical entre niveles (Escolar, 2013). En cuanto a los poderes ejecutivos (nacional, provincial y municipal), las relaciones intergubernamentales operan dentro de cierto vacío legal<sup>30</sup>, especialmente entre el nivel federal y local. La ausencia de reglas y procedimiento formales condicionan el comportamiento político e institucional, habilitando o restringiendo ciertas conductas por parte del personal político y administrativo (Levitsky & Murillo, 2010).

Estas circunstancias generan condiciones para la proliferación de instancias *ad hoc* e informales de articulación y coordinación entre poderes ejecutivos. Cao, Rey y Vaca (2020)

---

<sup>30</sup> Los Consejos Federales constituyen una de las pocas instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes del poder ejecutivo nacional y provincial. Con sus limitaciones, representan instancias que manifiestan la voluntad de negociar y alcanzar acuerdos técnicos y políticos entre niveles (Cao, Rey, y Vaca, 2020). Si bien el primer consejo federal fue creado en 1960 (el de Energía Eléctrica), se hicieron habituales en la década del `90, precisamente como respuesta a los procesos de descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de las jurisdicciones que debían asumirlas (Serafinoff, 2007; Abal Medina, 2009). Se trata de estructuras que no se encuentran homogeneizadas a partir de una normativa común. Cada Consejo Federal adopta las formas y el funcionamiento que le da el sector de política en el que se inscribe. Lo mismo acontece con su estructura. En todo caso, es válido remarcar que, en la mayoría de los casos, la correspondiente agencia del gobierno nacional tiene gran incumbencia en la pauta organizacional (Rey, 2010).

identifican dos planos de interacción. El primero de ellos es a través de relaciones entre cuadros políticos de conducción de los diversos niveles de gobierno. Se trata, en este caso, de negociaciones y acuerdos alcanzados dentro de la esfera del poder ejecutivo, como legislativo. Son herramientas de coordinación eminentemente políticas. El otro canal se basa en las relaciones interburocráticas, es decir, intercambios técnicos entre cuadros de las distintas administraciones públicas. En este caso prevalecen los vínculos de naturaleza profesional y puede orientarse -aunque no exclusivamente- a la implementación o evaluación de programas.

#### **4.4. Los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino**

En los apartados precedentes reseñamos tres nociones cruciales para enmarcar el estudio de los factores que determinan el vínculo entre Nación y los gobiernos locales. Así, fueron abordadas las ideas de federalismo, coordinación y relaciones intergubernamentales. A continuación, y a los fines de profundizar nuestro entendimiento del campo, intentaremos dar una descripción general del federalismo argentino. Para ello, se mencionarán algunas características históricas y jurídico-legales del orden federal, para luego adentrarse en los rasgos del tercer nivel de gobierno.

##### *4.4.1. Elementos históricos del federalismo argentino*

El federalismo es una construcción histórica cuyo surgimiento es la resultante de procesos complejos que combinan elementos políticos, económicos, sociológicos, culturales, geográficos, lingüísticos, entre otros. Por eso, tal vez resulte más apropiado hablar de *federalismos*, para dar cuenta de que no existe un modelo inequívoco de organización federal. Antes bien, las características que asume cada régimen responden a circunstancias situadas espacial y temporalmente.

El federalismo argentino es la cristalización jurídica e institucional de un proceso histórico particular. Una vez roto el vínculo colonial comenzó un largo y sinuoso derrotero para organizar políticamente a los territorios del antiguo Virreinato del Río de la Plata<sup>31</sup>. No fue sencillo: a las dificultades para encontrar una forma de gobierno que sintetizara los intereses,

---

<sup>31</sup> El Virreinato del Río de la Plata fue creado provisionalmente por Carlos III en 1776, convertido en permanente en 1777. En 1782, el monarca dictó la Ordenanza de Intendentes que regiría hasta el fin del período colonial. Ésta dividía el virreinato en las intendencias de Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Paraguay, La Plata, Cochabamba, Potosí, La Paz y la Intendencia General de ejército de Buenos Aires.

muchas veces contradictorios, de las elites regionales, se le añadían las vastas distancias que separaban a los centros poblaciones, la ausencia de vías de comunicación, las ostensibles diferencias idiosincráticas y -vinculado a lo anterior- la presencia de fuertes localismos que alimentaban inclinaciones secesionistas (Oszlak, 2011).

La desintegración de las intendencias coloniales aumentaría las tendencias hacia el autogobierno. El marco provincial se convertiría en el ámbito de referencia para la actividad política y social, y la figura del caudillo surgiría como símbolo de la resistencia ante los proyectos centrípetos. No obstante, las unidades políticas que emergieron del proceso independentista adquirieron la forma jurídico-política de provincias. Esta noción, heredada de la tradición administrativa hispana, reconoce -por definición- la existencia de una entidad superior que las engloba. Desde una perspectiva contractualista, la disolución del orden colonial suponía la retroversión de la soberanía hacia las provincias, pero aun así, éstas reconocían la posibilidad -más no sea, potencial- de suscribir un nuevo pacto de sujeción que diera nacimiento a un orden nacional (Chiaramonte, 1993).

El período comprendido por los años 1810 y 1831 estuvo atravesado por intensas disputas en torno a la forma de régimen que adoptarían las antiguas colonias. Aun a riesgo de incurrir en una simplificación excesiva, la puja se ordenó en torno al par dicotómico unitarismo-federalismo. Esta etapa se caracterizó por una profunda inestabilidad: hubo al menos siete gobiernos proto-nacionales, cuatro asambleas constituyentes (1813, 1816-1819, 1824-1826 y 1828) y dos proyectos constitucionales fallidos. Las constituciones unitarias de 1819 y 1826 fueron parte de la avanzada de Buenos Aires para consolidar un régimen unitario que reuniera a todos los territorios del antiguo Virreinato bajo su égida. En este sentido, la bandera del federalismo enarbolada por las provincias litoraleñas y mediterráneas durante estos años se relacionaba estrechamente con la resistencia a un gobierno de unidad nacional bajo dominio bonaerense (Chiaramonte, 1993; Gibson & Falleti, 2007).

Las circunstancias cambiaron de forma considerable en 1829 con el ascenso -en alianza con caudillos federalistas del interior- de Juan Manuel de Rosas a la gobernación de Buenos Aires. Se produciría, de esta forma, un trastocamiento del equilibrio en beneficio de las fuerzas federales. Tras la derrota de los últimos bastiones unitarios liderados por José María Paz, hacia 1831 ocurre un acontecimiento decisivo en el curso de la historia: la firma del Pacto Federal, originalmente promovido por la Liga del Litoral. Suscrito por Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos<sup>32</sup>, se trataba de un pacto abierto que en lo sucesivo incorporaría al

---

<sup>32</sup> Estaba previsto que el Pacto Federal fuera firmado, además, por Corrientes. Sin embargo, quien era el delegado de dicha provincia y encargado de firmarlo, Dr. Pedro Ferré, renunció. Los firmantes agregaron un

resto de las provincias. Argentina adoptaba, así, una tenue forma confederada. El convenio establecía una alianza defensiva-ofensiva entre sus integrantes, haciéndola extensiva a cualquiera de las provincias “que componen el Estado argentino”<sup>33</sup>. Además, a la vez que reconocía la independencia de éstas, abría la posibilidad a la unificación nacional. En esa línea, el artículo 16º, cláusula 5º, mencionaba la convocatoria de un Congreso General Federativo -cuando se alcanzaren condiciones de paz- para organizar la administración general del país bajo un sistema federal (Pagani, Souto & Wasserman, 2003).

Con todo, se trataba -si bien débil- de una clásica forma confederada. Los firmantes no crearon un poder ejecutivo central, sino que estatuyeron una Comisión Representativa compuesta por delegados de provincias -que conservaban los atributos de la soberanía- y que operaban, en términos prácticos, como agentes diplomáticos. Este cuerpo tenía facultades para celebrar acuerdos de Paz, declarar la guerra y organizar al ejército (Chiaramonte, 1993; Gibson & Falletti, 2007). En los términos de Botana (1985), se trataba de una forma de gobierno caracterizada por una descentralización autonomista según la cual las provincias se reservaban el máximo de capacidad de decisión.

En las décadas posteriores al Pacto Federal, el conflicto se organizaría en clave distinta. Si bien es cierto que el enfrentamiento entre unitarios y federales se resolvió relativamente pronto -tal como fue dicho, hacia 1830- , de ninguna manera puede considerarse clausuradas las rivalidades sobre la forma de gobierno. Para comprender cabalmente el alcance y profundidad de estas disputas es necesario adentrarse en las distintas concepciones en torno a lo “federal”. Durante el siglo XIX remitía a lo que hoy denominamos con el término “confederal”. En palabras de Juan Bautista Alberdi:

Una simple federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisoluble (...). Una simple federación excluye la idea de un gobierno general y común a los confederados. (2018 [1852]: 119)<sup>34</sup>.

---

artículo adicional en el que sostienen que la provincia de Corrientes “accederá a los términos en que está concebido [el pacto].

<sup>33</sup> Dicha expresión está presente en el Pacto Federal. Es una de las tantas muestras del reconocimiento y la vocación -al menos, potencial- de constituir una unidad superior a las partes.

<sup>34</sup> Esta confusión llevaría a Natalio Botana a asegurar que “el uso abusivo de la palabra federal creaba confusión y empantanaba al observador en un lenguaje que no distinguía entre un procedimiento diplomático y un método derivado del ejercicio del poder político en un Estado soberano” (1985: 118). En efecto, la cita incluida al inicio de este apartado, en la que Juan Bautista Alberdi aboga por una “federación unitaria”, es vista por muchos autores como una fórmula que reúne términos contradictorios. De hecho, en esos términos se expresa Serrafiero cuando afirma que la “contradictoria noción de federalismo unitario quería dar cuenta del sistema mixto, única fórmula de compromiso entre las tensiones condicionadas por la propia historia” (2016: 33). Este concepto -

La confusión proviene del pensamiento político norteamericano. Con anterioridad a la sanción de la Constitución de Filadelfia (1787), la literatura política entendía por federalismo a la mera unión confederal (Chiaramonte, 1993)<sup>35</sup>.

Como señalan Gibson & Falleti (2007), la tenue unión confederada sin un gobierno central era favorable a los intereses bonaerenses. Luego de la firma del Pacto, Buenos Aires logró prontamente disolver la Comisión Representativa y alcanzar un control de facto sobre el resto de las provincias. En las décadas anteriores, Buenos Aires había buscado promover un gobierno unitario bajo su égida. Sin embargo, durante los años rosistas, el diseño institucional surgido del Pacto Federal le permitía maximizar sus ventajas sin ser obstaculizado por restricciones estructurales: ampliaba su dominio comercial sobre el resto de las provincias, consolidaba un escenario de pacificación que le permitía expandir la frontera agrícola en un contexto de aumento de la demanda internacional de productos primarios y conservaba su principal fuente de recursos, la aduana (Gibson & Falleti, 2007:185). Mientras el Buenos Aires de Rosas era proclive a sostener la forma confederada sin gobierno central -que lo convertía en el *hegemon* federal-, el resto de las provincias comenzarían a abrazar el proyecto de un federalismo centralizado. Esto es, un orden federal con un gobierno central independiente de las unidades que componían a la unión, y por ende, con capacidad para moderar las pretensiones de Buenos Aires<sup>36</sup>.

En febrero de 1852, una alianza de fuerzas litoraleñas comandada por el General Justo José de Urquiza derrotó a Juan Manuel de Rosas en la Batalla de Caseros. Allí, se inauguraría un nuevo período en el proceso de organización nacional. La estrategia de Urquiza intentó conciliar la unidad territorial del naciente país con la autonomía de las provincias (Oszlak, 2011). En mayo de ese año se celebró el acuerdo de San Nicolás, que constituyó el antecedente más inmediato del Congreso General Constituyente de 1853. El acuerdo buscaba materializar el artículo 16° del Pacto Federal, relativo a la convocatoria de un Congreso General Federativo. A tales fines, fijaba una representación de dos diputados por provincia, disponiéndose además la inviolabilidad de opinión e inmunidad de arresto contra

---

que podría confundirse con un oxímoron- remite a un régimen que concilia la independencia de las provincias con la existencia de un gobierno central capaz de imponerle -simultáneamente- condiciones. Es decir, lo que hoy entendemos por federación. Pero en ese entonces no existía un vocablo que exprese esta síntesis.

<sup>35</sup> Chiaramonte (1993) explica que los mismos autores de *El Federalista* usan la noción “federal” para remitir a la forma confederal. En efecto, en el libro 39 del citado libro, Madison distingue la forma federal de la nacional. Mientras la primera supone la unión como confederación de Estados soberanos; la segunda es definida como la unión en tanto “consolidación” de los Estados (2005[1788]).

<sup>36</sup> Estas razones llevarían a Juan B. Alberdi a sostener que “las formas simples y puras son más fáciles, pero todos ven que la República Argentina es tan incapaz de una forma simple y pura de federación, como de una forma simple y pura de unidad. Necesita, por circunstancias, de una federación unitaria o de una unidad federativa” (2018 [1852]: 140).

éstos. Además, las provincias ratificaron al General Urquiza como encargado de las relaciones exteriores y le conferían el título de Director Provisorio de la Confederación. El acuerdo no fue aceptado por Buenos Aires, que se opuso a la igualdad de representación y al artículo 19° que establecía que para sufragar los gastos administrativos de la Nación se dispondría del producto de las aduanas exteriores<sup>37</sup>. En 1853, la convención constituyente, reunida en la ciudad de Santa Fe, promulgaría una constitución de naturaleza federal, con un gobierno central dotado de un amplio cúmulo de atribuciones y con un alto grado de representación de las provincias en la esfera central (Colautti, 1998; Gelli, 2013).

La debilidad económica y financiera endémica de la Confederación Argentina y la renuencia de Buenos Aires a aceptar los términos constitucionales condujeron a un empate político y legal que recién se fracturaría en 1859 con la derrota militar de Buenos Aires en la Batalla de Cepeda. Así, se comprometía a revisar la Constitución de 1853 mediante una convención constituyente provincial. Ello sucedió en 1860 luego de que se incorporaran algunas reformas favorables a la autonomía provincial (Gibson & Falletti, 2007). El ascenso de Bartolomé Mitre a la gobernación de Buenos Aires ese mismo año generó un canal de interlocución virtuoso con los representantes de la Confederación, lo que creó expectativas favorables acerca de la posibilidad de reiniciar la unificación nacional. Sin embargo, la provincia bonaerense siguió postergando los plazos de incorporación, mientras - simultáneamente- la situación económica-financiera de la Confederación se volvía cada vez más precaria. Las dilaciones motivaron un nuevo conflicto bélico en 1861. Urquiza, con una influencia decreciente, fue derrotado en la Batalla de Pavón. Las provincias retiraron su apoyo a la abatida Confederación, que se disolvió en diciembre de 1861, y delegaron en el gobernador de Buenos Aires el ejercicio de las funciones ejecutivas nacionales y la facultad de convocar a un congreso tal como prescribía la Constitución de 1853, reformada en 1860 (Oszlak, 2011). En 1862, Mitre fue proclamado presidente e inició un nuevo proyecto de federalismo hegemónico liderado por Buenos Aires. Durante su gobierno logró consolidar una estructura institucional sólida y con penetración territorial. Precisamente, esta consolidación permitió que las elites provinciales accedieran, en lo sucesivo, a la presidencia de la Nación, y desde allí, promovieran una variante federalismo que permitiera desarrollar

---

<sup>37</sup> Luego de Caseros y la caída de Rosas emergerá en la provincia vencida una nueva dirección política provincial, con cuadros sobrevivientes del rosismo y del pre-rosismo. Con una base social urbana y con cierta capacidad militar forjada en el combate, se levantaría el 11 de septiembre de 1852 contra la aparente hegemonía que Entre Ríos había creído ganar. Ya en junio de 1852, un naciente Partido Liberal se había impuesto en la recién elegida legislatura bonaerense y rechazado los términos del Acuerdo de San Nicolás (Halperín Donghi, 1980).

un interés nacional propio e independiente de los intereses bonaerenses. La consumación de este ciclo se alcanzaría en 1880, con el triunfo electoral de Julio Argentino Roca. Esto motorizaría el levantamiento de las fuerzas de Buenos Aires conducidas por el gobernador y contendiente derrotados en las elecciones nacionales, Carlos Tejedor. En los combates de Barrancas, Puente Alsina y Los Corrales se enfrentaron las provincias y Buenos Aires en bandos opuestos para decidir -por la fuerza- la subordinación definitiva de todas las provincias al poder político nacional. El gobierno federal se impuso sobre las milicias bonaerenses, la intervino -disolviendo sus poderes de gobierno- y dispuso la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, se confirmaría la inequívoca división entre el poder central y el de la provincia de Buenos Aires (Botana, 1985).

#### *4.4.2. Elementos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*

Argentina adopta, tal como indica el artículo 1º de la Constitución Nacional, la forma de Estado federal. Jurídicamente, supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, equilibrando la unidad de un Estado nacional con la autonomía de muchos Estados provinciales. En otras palabras, supone una manera de distribución de las competencias entre niveles de gobierno (Colautti, 1998; Jiménez, 2000; Gelli, 2013).

La organización federal argentina se define por un fuerte predominio de la instancia provincial, tanto en términos funcionales, como políticos. Esta centralidad obedece a varios motivos. Por un lado, el diseño legal-institucional concede al orden provincial un amplio abanico de facultades y ámbitos de intervención. Por su condición de entidades preexistentes, conservan todas aquellas competencias que no fueron delegadas explícitamente al gobierno federal<sup>38</sup> (Cetrángolo & Jiménez, 2004). Es el artículo 121º de la Constitución Nacional el que señala que las provincias conservan todo el poder no delegado, así como también retienen las potestades que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al momento de su incorporación<sup>39</sup>.

Con relación a la condición de preexistencia de las provincias, cabe resaltar que aquellas que se incorporaron a la federación después de la sanción de la Constitución de 1853/60 lo

---

<sup>38</sup> Un rasgo característico del federalismo argentino, a diferencia del de los Estados Unidos, es que los gobiernos provinciales cedieron la atribución de dictar las normas enumeradas en el artículo 75º, inciso 12º, las cuales fueron conferidas al Congreso de la Nación. Estas son los códigos de fondo: el Civil, Comercial, Penal, de Minería y de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>39</sup> Esta cláusula fue incorporada por la provincia de Buenos Aires en la revisión constitucional hecha en 1860. Esta referencia alude al Pacto de San José de Flores (1859), en el cual se indica que todas las propiedades de la Provincia de Buenos Aires, así como sus establecimientos públicos seguirán siendo gobernados y legislados por la autoridad provincial. La única excepción fue la aduana (Gelli, 2013).

hicieron en las mismas condiciones que las catorce jurisdicciones originales<sup>40</sup>. Así sucedió, por ejemplo, con los territorios nacionales que se provincializaron hacia mediados del siglo XX<sup>41</sup>. En este sentido, el sistema federal argentino es de tipo simétrico. Esto quiere decir que cada uno de los Estados provinciales que integran la unión mantienen el mismo vínculo jurídico con la federación<sup>42</sup> (Stepan, 1999).

Con todo, la esfera de autonomía provincial incluye una vasta serie de atribuciones de naturaleza política -como por ejemplo, la elección de una modalidad propia de sistema democrático y representativo- como así también un conjunto de potestades económicas, tributarias, legislativas y de poder de policía. A las facultades constitucionalmente reconocidas, se le adicionan, a su vez, aquellas transferidas por los procesos de descentralización de funciones durante las décadas del `70 y `90.

También, las provincias son sumamente significativas en la organización política y electoral. El diseño de los distritos electorales del régimen nacional se recortan, precisamente, en las unidades provinciales. A diferencia de otras formas federales, en Argentina, los candidatos para Diputados y Senadores se eligen en una misma escala territorial: las provincias<sup>43</sup>. Este criterio genera incentivos para que los legisladores tomen en consideración los intereses y necesidades de los electorados provinciales, en detrimento de enfoques locales, distritales o incluso nacionales. Estas circunstancias refuerzan la representación provincial en el Congreso de la Nación y en las decisiones nacionales (Benton, 2003; Leiras, 2013).

No obstante esto, la Constitución Nacional consagra el principio de supremacía del derecho federal, de manera que la capacidad normativa de las provincias está subordinada al respeto constitucional. El artículo 31° establece que, tanto la Carta Magna, como las leyes de la Nación sancionadas por el Congreso y los tratados con otros países, constituyen ley suprema de la Nación, y que por ende, las provincias están obligadas a adecuarse a ellas.

---

<sup>40</sup> Estas provincias son: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

<sup>41</sup> Entre 1951 y 1955 fueron provincializados diversos territorios nacionales y se crearon ocho provincias: Chubut, La Pampa, Formosa, Misiones, Neuquén, Patagonia, Tierra del Fuego y Río Negro. En 1956 se anuló la creación de la Provincia de la Patagonia, disponiéndose, en su lugar, la creación de la provincia de Santa Cruz y la recreación del territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur. Finalmente, en 1990 se provincializó este último territorio nacional.

<sup>42</sup> Por lo general, las federaciones asimétricas son aquellas de tipo multinacional. Así, para mantener a resguardo la unión se le asigna diferentes competencias legales, lingüísticas y culturales a cada región. Un ejemplo de federalismo asimétrico es Bosnia-Herzegovina. Para conocer más sobre este caso ver Figal (2015).

<sup>43</sup> En otros países federales del continente, como Estados Unidos, Brasil y México, los senadores son electos en distritos de escala estadual-provincial; sin embargo, los diputados son electos por secciones más acotadas de territorio.

El artículo 5° garantiza a cada provincia el dictado de una constitución provincial<sup>44</sup>, el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del Gobierno nacional. Pero a su vez, le fija una serie de condiciones. En primer lugar, la de asegurar un sistema de gobierno representativo y republicano. Cualquier discusión acerca del diseño institucional que no involucre directamente a estos dos componentes constituye una cuestión local que no abre el control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>45</sup>. Segundo, las constituciones provinciales deben ajustarse a los principios, declaraciones y garantías establecidas en la Constitución Nacional. En tercer término, tienen que garantizar la administración de justicia -esto comprende tanto la creación y establecimiento de tribunales, como la asignación de competencias y la sanción de códigos procesales-, la provisión de educación primaria y asegurar un régimen municipal.

#### *4.4.3. El tercer nivel de gobierno y el principio de autonomía*

El artículo 5° -ya presente en el texto original de 1853- también obliga a las provincias a “asegurar un régimen municipal”. La fórmula constitucional elegida ha suscitado profundos debates doctrinarios y politológicos acerca de la naturaleza del municipio en el marco del federalismo argentino. Hay quienes han sostenido que dicho artículo establecía las bases para la descentralización territorial y la existencia de un tercer núcleo de poder en el sistema federal -el local-, y quienes, por el contrario, afirmaron que el enunciado buscaba, únicamente, asegurar la autonomía provincial en materia municipal (Díaz de Landa, 2007). Esto último, en general, no generó grandes controversias. Desde sus primeros fallos la Corte Suprema de la Nación ratificó la competencia exclusiva del orden provincial para decidir sobre todo aquello relacionado con el derecho municipal (Colautti, 1998). Pero el carácter autónomo de los municipios sí ha dado nacimiento a debates jurisprudenciales dentro la Corte Suprema, distinguiéndose tres grandes etapas. Hacia finales de siglo XIX, el tribunal se manifestó favorable a la tesis de la autonomía municipal; pero durante buena parte del siglo XX, la Corte sostuvo que los municipios eran entes autárquicos, es decir, meras

---

<sup>44</sup> En la reforma de 1860, a pedido de la Provincia de Buenos Aires, se recortaron atribuciones del Gobierno federal. Entre ellas, el control político de las constituciones locales por parte del Congreso Nacional. De esta forma, las provincias dictan sus constituciones sin estar sujetas a la revisión política, pero sí al control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a la eventual intervención federal en caso de que no se respete la forma republicana y democrática (Gelli, 2013).

<sup>45</sup> Como se afirmó en otra parte del documento, uno de los elementos que asegura el equilibrio entre niveles de gobierno es la interpenetración de jurisdicciones, tanto de la provincial en el nacional, como de éste en la primera. El control de constitucionalidad es una forma de poner límites a la autonomía de las provincias. Allí donde una norma provincial subvierte la jerarquía de las leyes, se habilita la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para determinar su inconstitucionalidad y, por ende, su absoluta nulidad. Esto aplica no solo a los sistemas provinciales, sino también al sistema normativo nacional en su conjunto (Jiménez, 2000).

delegaciones provinciales con fines y límites administrativos. Por ende, no eran entidades autónomas, ni base del gobierno representativo, republicano y federal<sup>46</sup>. Sin embargo, a partir de la década de 1950 comienza a configurarse un nuevo escenario, especialmente de la mano de algunas Constituciones provinciales, como las de Neuquén y Misiones, que incorporan el principio autonomista. En 1989, la Corte Suprema revierte la doctrina vigente con el fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”<sup>47</sup>. Allí, el máximo tribunal enumera una serie de argumentos que, de manera concluyente, fundamentan la naturaleza autónoma del tercer nivel de gobierno. El razonamiento llevado a cabo busca resaltar la diferencia de calidad entre un gobierno local y una entidad autárquica. En primer lugar, afirma que el origen constitucional de los municipios no permite equipararlos a las entidades autárquicas, cuyo origen es meramente legal. Segundo, los municipios tienen una base sociológica que está compuesta por la población que reside en dicha jurisdicción. Tercero, los municipios no pueden suprimirse ya que su existencia está asegurada en la Constitución Nacional. Seguidamente, las ordenanzas municipales tienen estatus de legislación local, y como tales, no son equivalente a las resoluciones administrativas de una entidad autárquica. En cuarto término, se trata de instituciones de Derecho Público y de carácter necesario, a diferencia de la naturaleza posible y contingente de los entes autárquicos. Finalmente, menciona el alcance de sus resoluciones -que comprenden a todo el territorio y población bajo su órbita-; la

---

<sup>46</sup> La tesis de la autarquía municipal fue plasmada en el histórico fallo de 1911 “Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud”.

<sup>47</sup> Resulta curioso el suceso que dispararía el fallo de la Corte sobre un aspecto crucial para el ordenamiento institucional y político de nuestro país. Ángela Martínez Galván de Rivademar había sido contratada de forma transitoria por la municipalidad de Rosario en 1978 -durante la dictadura cívico-militar- como pianista. En septiembre de 1983, por un decreto de facto, se determinó su incorporación como planta permanente del municipio. Dicho decreto se apoyaba en la ley provincial de facto 9.286, cuyo artículo 133° del anexo I establecía que cualquier agente con 3 meses de antigüedad podía acceder al régimen de estabilidad laboral. Tras la recuperación democrática, en 1984, el intendente de Rosario dispuso, mediante otro decreto, la anulación del decreto de facto 1.709, dejando sin efecto los nombramientos, entre ellos el de la demandante. La municipalidad alegó que la ley provincial 9.286 era inconstitucional ya que, al sancionar un estatuto y un escalafón del personal municipal de la provincia de Santa Fe, avasallaba sus facultades locales. Además, afirmó que el Concejo Deliberante había autorizado al Intendente a revisar las designaciones hechas durante la dictadura cívico-militar que resultaran violatorias de las normas estatutarias municipales. La Corte Suprema de Justicia de Santa Fe falló a favor de la demandante y anuló la decisión del Intendente. Sostuvo que, si bien la Ley Orgánica de Municipalidades habilitaba a los Concejos Deliberantes a dictar sus propios estatutos escalafonarios, nada impedía que la Legislatura Provincial reabsorbiera dicha función y estableciera un régimen laboral uniforme para todos los municipios. A su vez, agregó que la ley de facto 9.286 había sido ratificada por la Legislatura provincial mediante la Ley 9.996, de modo que su legitimidad no era objetable. La municipalidad de Rosario recurrió, entonces, a un Recurso Extraordinario ante la Corte Suprema de la Nación. Ésta acepta el recurso y se limita a analizar el artículo 133° del Anexo 1 de la Ley 9.286. Modificando la jurisprudencia hasta entonces vigente, resuelve en favor del municipio, señalando el artículo 5° de la Constitución Nacional, no sólo obliga a las provincias a establecer un régimen municipal, sino también a dotarlos de atribuciones mínimas necesarias, entre las que resulta esencial la de fijar, designar y remover al personal. Con todo, autorizó al Intendente rosarino a revisar los nombramientos y disponer el cese del personal correspondiente.

posibilidad de crear entes autárquicos dentro de los municipios; y la elección popular de sus autoridades.

En esa misma línea, en 1991 la Corte sostuvo que las provincias no solo estaban obligadas a establecer un régimen municipal, sino que debían dotar a los gobiernos locales de atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido. Finalmente, este debate es zanjado en 1994. La Convención Constituyente añadió el artículo 123° que consagra la autonomía municipal, dándole jerarquía constitucional y con ello, asegurando la capacidad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Colautti, 1998; Gelli, 2013). En la actualidad, la pauta predominante es la autonomía local. Ya durante la segunda mitad de la década del `80 y primeros años de la del `90, bajo el influjo del retorno democrático y las pujantes ideas de descentralización, una buena cantidad de provincias reformaron sus constituciones para, entre otros fines, incorporar este principio<sup>48</sup>.

Las dimensiones de la autonomía municipal son fijadas por el mismo artículo 123° de la Constitución Nacional: institucional, esto es, la facultad de los gobiernos locales para dictarse sus propias cartas orgánicas; política, es decir, la elección independiente de autoridades locales; administrativa, que supone la capacidad de gestionar y organizar los servicios, obras y otros intereses locales; y finalmente, económica-financiera, lo que implica atribuciones para organizar e invertir sus recursos (Iturburu, 2012).

Sin embargo, es cierto que cada provincia, en uso de sus atribuciones, definió distintos alcances y significados para el término autonomía. Estas diferencias se expresan, entre otras, con relación a la autonomía institucional, es decir, la potestad para que los gobiernos locales se dicten su propia Carta Orgánica<sup>49</sup>. Ábalos (2003) identifica tres grandes modelos. En primer lugar, se encuentran las provincias que reconocen autonomía municipal semiplena. Esto significa que no conceden autonomía institucional, sin perjuicio de aceptarla en otros ámbitos. En esta situación se encuentran las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. En el caso de estas últimas dos, se trata de constituciones sancionadas en 1916 y 1962, respectivamente. Puede deducirse que sus prescripciones normativas se ajustan a las

---

<sup>48</sup> El ciclo de reformas constitucionales afianzó el rumbo autonomista. El retorno democrático también impulsó una fase de modernización institucional que fue más allá de lo tocante a municipios. En 1986 se modificaron las constituciones de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, y Santiago del Estero; en 1987, la de Córdoba y San Luis; en 1988, la de Catamarca y Río Negro; en 1989, la de Misiones; en 1990, la de Tucumán; en 1991, la de Formosa; en 1993, la de Corrientes; en 1994, la de Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz. Además, en 1991 Tierra del Fuego se dio su primera constitución (Hernández, 2003).

<sup>49</sup> Por Carta Orgánica entendemos a toda constitución de carácter local que sea el resultado de un poder constituyente de tercer grado. Su finalidad es regular distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas locales, servicios públicos, poder de policía, participación ciudadana, entre otros. Deben en todo momento respetar las bases constitucionales establecidas por la constitución provincial y nacional (Hernández, 2003).

tendencias predominantes en el momento de su sanción. Es particular la situación de Buenos Aires, ya que su carta magna es contemporánea al proceso de reforma constitucional que reconocería la autonomía municipal (1994), pero, sin embargo, mantuvo un diseño institucional anacrónico.

Un segundo grupo de provincias adoptan el principio de autonomía institucional pero de forma condicionada. Las provincias de Chubut, Neuquén, Salta reconocen la capacidad de los gobiernos locales para dictarse sus cartas orgánicas, pero éstas se encuentran sujetas a la aprobación de las legislaturas provinciales.

Finalmente, la mayoría de las provincias argentinas concede autonomía municipal plena en todos los ámbitos mencionados por el artículo 123° de la Constitución Nacional. No obstante, es importante aclarar que, aun las provincias que han reconocido la autonomía municipal, no lo hacen para la totalidad de los gobiernos locales que integran su territorio. Salvo algunas excepciones, en general restringen esta posibilidad a los municipios que superan determinada cantidad de población o cumplen ciertos requisitos<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> De acuerdo con un relevamiento de Hernández (2003), existían hacia principios de siglo XXI un total de 108 Cartas Orgánicas en trece provincias: Catamarca (1), Córdoba (16), Corrientes (5), Chubut (3), Jujuy (5), La Rioja (18), Misiones (6), Neuquén (7), Río Negro (23), Salta (12), San Juan (6), San Luis (2), Santiago del Estero (4).

## **5. PUNTOS DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO**

De nuevo, el objetivo general del presente documento es indagar sobre las cosmovisiones de funcionarios municipales y provinciales acerca del carácter de las relaciones intergubernamentales entre la Nación y los municipios en el marco del federalismo argentino. Tras haber reseñado las principales líneas conceptuales sobre las que transita este trabajo, a continuación, se describen una serie de ejes estructurales que, de acuerdo con nuestro criterio, condicionan el vínculo del nivel local con las restantes instancias. Estos son: la dimensión político-institucional, la demográfica y la fiscal.

El hilo conductor de este segmento es el principio de heterogeneidad. Las disparidades entre los gobiernos locales abarcan una multiplicidad de aristas. En conjunto, dibujan un cuadro de situación decididamente fragmentado que da lugar a objetivos, estrategias, oportunidades y dificultades diferenciales en la construcción de lazos con los niveles superiores. Al mismo tiempo, desde el otro lado -es decir, desde el nivel nacional, e incluso provincial- resulta arduo establecer líneas homogéneas de relacionamiento con el nivel local. Con relación al gobierno nacional, es inconcebible pensar líneas de articulación relativamente personalizadas para un conjunto vasto y disperso de realidades locales. La multiplicidad de gobiernos, sus amplias diferencias en términos de desarrollo relativo, necesidades, escala, entre otros, hace que la vinculación desde un único vértice sea particularmente compleja. Esto ocurre hasta tal punto que, en algunos casos, se privilegian lazos directos solo con aquellos gobiernos locales que, por su peso específico, pueden reportar algún beneficio político a los actores nacionales. Asimismo, la ausencia de marcos institucionales que regulen o encuadren a las relaciones intergubernamentales entre el primer y tercer nivel profundiza las desigualdades estructurales originales.

En función de la heterogeneidad existente, puede afirmarse que no todos los gobiernos locales cuentan con las mismas herramientas para hacer frente a los nuevos desafíos del tercer nivel de gobierno. Buena parte se encuentra en condiciones estructurales de debilidad como resultante de la brecha entre la ampliación de demandas y funciones y la disponibilidad de recursos en un sentido amplio: económicos, financieros, humanos, tecnológicos, entre otros. Estas circunstancias, no solo limitan las posibilidades de promover autónomamente el

desarrollo local<sup>51</sup>, sino que además dan lugar a niveles de dependencia considerables respecto de otros niveles para cubrir funciones elementales. Esto, a su vez, se encuadra en contextos de aislamiento y falta de articulación institucional con Nación, especialmente en gobiernos locales pequeños y medianos (Altschuler, 2003).

Las tres dimensiones elegidas (la político-institucional, la demográfica y la fiscal) sintetizan los principales núcleos de conflicto de la organización federal del Estado argentino: por un lado, en lo relativo a la coordinación entre los actores sociopolíticos y autoridades estatales de muy diversas características; y, por otro lado, lo tocante al reparto de los recursos entre niveles, lo que naturalmente incide al nivel de la gestión e implementación de políticas públicas.

## **5.1. La heterogeneidad político-institucional de los gobiernos locales argentinos**

### *5.1.1. La naturaleza del municipio*

Dentro del campo de la filosofía del derecho se han llevado a cabo profusos debates acerca de la naturaleza de la institución municipal. En términos generales, las posiciones se han organizado en dos grandes escuelas: la sociológica y la legalista. De acuerdo con las definiciones de Fernando Albi (1955), dentro de la primera pueden identificarse varias corrientes, entre ellas, la histórica o la ius-naturalista. Los enfoques históricos resaltan que los municipios son estructuras orgánicas de organización social, que surgen de forma espontánea y en virtud de ciertas particularidades espaciales y temporales. Por eso, se caracterizan por la variedad, la asimetría y la distintas formas de organización institucional y política que admiten. En tanto, la corriente ius-naturalistas concibe al municipio como una institución natural, que surge allí donde haya individuos reunidos, y es anterior al ordenamiento estatal. En palabras de Tocqueville, “la sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. El hombre erige reinos y crea repúblicas; el municipio parece surgir directamente de la mano de Dios” (2019 [1835]: 113). Por su parte, las escuelas legalistas tiene como elemento común la concepción de que los municipios son creaciones del Estado; esto es, son un constructo legal y no natural.

Desde nuestra mirada, la institución municipal es, en cualquier caso, una construcción social e histórica. En realidad, el contrapunto entre ambas escuelas -la sociológica y la legalista-

---

<sup>51</sup> Tomamos la definición de desarrollo local propuesta por Altschuler. Se trata de un “proceso de transformación de la sociedad y la economía de un determinado territorio, con el fin de mejorar las condiciones de vida de su población” (2003: 3)

es, a fin de cuentas, si el municipio es anterior o posterior a la institución jurídica que lo crea. En este aspecto la cuestión resulta más nebulosa. A los fines de este trabajo, optamos por una resolución de síntesis. El municipio es una comunidad local que el Estado no crea artificialmente, pero sí reconoce. Dicho reconocimiento es, a su vez, constitutivo del municipio, puesto que, por su propia definición, están inserto en un orden estatal superior. A la luz de estas consideraciones, definimos como gobierno local a toda aquella institución político-administrativa, organizada jurídicamente dentro de un Estado, que, basada en algún principio de vecindad<sup>52</sup>, tiene por objeto satisfacer las necesidades de una comunidad local (Martins, 1978). Hernández (2003) agrega que cuentan con los elementos propios de la estatidad. Esto es, territorio, población y atribuciones para el ejercicio del poder político. La Constitución Nacional no define qué entiende por municipio -ni tampoco por gobierno local-. Se limita, únicamente, a obligar a las provincias a fijar un régimen municipal. Por su parte, las constituciones provinciales recurren a diversas fórmulas. Muchas de ellas, apelan a definiciones cuantitativas. Es decir, entienden por municipio a todo centro poblado que reúna cierta cantidad de habitantes -o eventualmente, de electores-. Otras provincias acuden a descripciones cualitativas o mixtas -es decir, que combina elementos cuantitativos y cualitativos-. Iturburu (2012) propone como ejemplo de definición cualitativa a la ofrecida por la provincia de San Luis, que en su artículo 247º define a los municipios como una “comunidad natural con vida propia e intereses específicos”<sup>53 54</sup>.

### *5.1.2. Las características político-institucionales de los gobiernos locales*

Cada provincia cuenta con la potestad de definir las características del régimen municipal, así como los requisitos necesarios para crear nuevos gobiernos locales. Como corolario, existe un amplio abanico de arreglos institucionales. En efecto, dentro de la categoría “gobiernos locales” coexisten diversos tipos institucionales. En sentido estricto, no resulta totalmente apropiado utilizar de forma indiferenciada la noción de “municipio”, puesto que

---

<sup>52</sup> Tal como advierte Iturburu (2012), el principio de vecindad admite matices. Fenómenos tales como el mejoramiento de la infraestructura vial y del transporte, el surgimiento y desarrollo de las TIC, o incluso la expansión de centros urbanos más allá de los límites de los municipios que los integran complejizan la definición. No obstante, en este trabajo seguimos considerando que cierto grado de proximidad física y geográfica es constitutiva.

<sup>53</sup> Esta definición, de raigambre iusnaturalista, obedece al influjo de uno de los referentes nacionales más importantes del municipalismo argentino, el diputado provincial, diputado nacional y senador nacional, Lisandro de la Torre (1868-1939). En su tesis doctoral para la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, titulada “El Régimen Municipal” (1939 [1888]), adopta una posición teórica cercana a la de Tocqueville, afirmando el origen natural de la institución municipal. Para más información consultar Ábalos (2003), Hernández (2003) e Iturburu (2012).

<sup>54</sup> Constitución de la provincia de San Luis (1987). Recuperado en: <https://cutt.ly/mJnGJ4U>

éstos constituyen solo una de las variables posibles de gobierno local, entre las que se advierte una surtida gama de formatos cuasi-municipales<sup>55</sup>. Así, hay municipios de diversa jerarquía, municipios con o sin carta orgánica, gobiernos locales sin jerarquía municipal dependientes de la provincia, gobiernos locales sin jerarquía municipal dependientes de otros municipios. En la tabla que sigue se reseñan los rasgos principales de los regímenes municipales de cada provincia. Se indica el tipo de autonomía reconocida, los distintos tipos de gobiernos locales, los criterios formales exigidos por las leyes provinciales para su creación y, finalmente, si cuentan o no con la posibilidad de dictarse la propia Carta Orgánica.

**TABLA 3.** Características institucionales de los regímenes municipales por provincia.

PROVINCIA	AUTONOMÍA	DIVISIÓN POLÍTICA	CANT.	CRITERIO	CARTA ORGÁNICA
BUENOS AIRES	Semiplena	Municipios	135		No
CATAMARCA	Plena	Municipios	22	Más de 500 hab.	Si
		Comunas	14	Entre 100 y 500	No
CHACO	Plena	Municipios 1º Categoría	11	Más de 20.000 hab.	Si
		Municipios 2º Categoría	22	Entre 5.000 y 20.000	No
		Municipios 3º Categoría	37	Hasta 5.000	No
CHUBUT	Condicionada	Municipios 1º Categoría	7	Más de 4.000 electores	Si (más de 1.000 elec.)
		Municipios 2º Categoría	16	Entre 500 y 4.000	No
		Comisiones de Fomento	4	Entre 200 y 500	No
		Comunas Rurales y Villas	20	Menos de 200	No
CÓRDOBA	Plena	Municipios	249	Más de 2.000 hab.	Si (más de 10.000 hab.)
		Comunas	178	Menos de 2.000 hab.	No
CORRIENTES	Plena	Municipios	74	Más de 1.000 hab.	Si
ENTRE RÍOS	Plena	Municipios	78	Más de 1.500 hab.	Si (más de 10.000 hab.)
		Comunas	194	Menos de 1.500 hab.	No
FORMOSA	Plena	Municipios 1º Categoría	2	Más de 30.000 hab.	Si (con Plan Regulador)
		Municipios 2º Categoría	6	Entre 5.000 y 30.000	No
		Municipios 3º Categoría	19	Entre 1.000 y 5.000	No
		Comisiones de Fomento	10	Entre 500 y 1.000	No
		Juntas Vecinales	18	Menos de 500	No
JUJUY	Plena	Municipios	21	Más de 3.000 hab.	Si (más de 20.000 hab.)
		Comisiones Municipales	39	Menos de 3.000 hab.	No
LA PAMPA	Plena <sup>56</sup>	Municipios	61	Más de 500 hab.	No
		Comisiones de Fomento	19	Menos de 500 hab.	No
LA RIOJA	Plena	Municipios	18		Si
MENDOZA	Semiplena	Municipios	18		No
MISIONES	Plena	Municipios 1º Categoría	14	Más de 10.000 hab.	Si
		Municipios 2º Categoría	57	Entre 5.000 y 10.000	No
		Municipios 3º Categoría	5	Entre 3.000 y 5.000	No
NEUQUÉN	Condicionada	Municipios 1º Categoría	13	Más de 5.000 hab.	Si
		Municipios 2º Categoría	10	Entre 1.500 y 5.000	No

<sup>55</sup> Por entidades cuasi-municipales entendemos a aquellas entidades comunales que, aun cuando carecen de la personalidad plena de un municipio, tienen a su cargo actividades propias del quehacer municipal, rentas propias y alguna forma de gobierno (Hernández, 2003).

<sup>56</sup> El caso de La Pampa presenta particularidades que merecen ser aclaradas. El artículo 115º de la constitución provincial (1994) reconoce la autonomía política de los municipios, pero agrega que éstos deben regirse por dicho documento y por la Ley Orgánica de Municipios. Es decir, a la vez que reconoce la capacidad política de los gobiernos locales, les sustrae la posibilidad de dictarse sus propias Cartas Orgánicas (Draeger, 2013).

		Municipios 3° Categoría	13	Entre 500 y 1.500	No
		Comisiones de Fomento	22	Entre 250 y 500	No
RÍO NEGRO	Plena	Municipios	39	Más de 2.000 hab.	Si
		Comisiones de Fomento	36	Entre 100 y 2.000	No
SALTA	Condicionada	Municipios 1° Categoría	16	Más de 10.000 hab.	Si
		Municipios 2° Categoría	15	Entre 5.000 y 10.000	No <sup>57</sup>
		Com. Municipales 1° Cat.	17	Entre 500 y 5.000	No
		Com. Municipales 2° Cat.	11	Menos de 500	No
SAN JUAN	Plena	Municipios 1° Categoría	7	Más de 30.000 hab.	Si
		Municipios 2° Categoría	5	Entre 10.000 y 30.000	No
		Municipios 3° Categoría	7	Entre 2.000 y 10.000	No
SAN LUIS	Plena	Municipios	19	Más de 1.500 hab.	Si (más de 25.000 hab.)
		Comisiones Municipales	47	Entre 800 y 1.500	No
SANTA CRUZ	Plena	Municipios	15	Más de 1.000 hab.	Si
		Comisiones de Fomento	8	Entre 400 y 1.000	No
SANTA FE	Semiplena	Municipios 1° Categoría	2	Más de 200.000 hab.	No
		Municipios 2° Categoría	53	Entre 10.000 y 200.000	No
		Comunas	310	Hasta 10.000	No
SGO.DEL ESTERO	Plena	Municipios 1° Categoría	5	Más de 20.000 hab.	Si
		Municipios 2° Categoría	5	Entre 9.000 y 20.000	No
		Municipios 3° Categoría	18	Entre 2.000 y 9.000	No
		Comisiones municipales	136	Entre 1.000 y 2.000	No
TIERRA DEL FUEGO	Plena	Municipios	3	Más de 2.000 hab.	Si (más de 10.000 hab.)
		Comunas	0	Entre 400 y 2.000	No
TUCUMÁN	Plena	Municipios 1° Categoría	4	Más de 40.000 hab.	Si
		Municipios 2° Categoría	10	Entre 8.000 y 40.000	Si
		Municipios 3° Categoría	5	Entre 5.000 y 8.000	Si
		Comunas Rurales	93	Entre 500 y 5.000	Si

Fuente. Elaboración propia a partir de INDEC (2019)

Como se deriva de la tabla precedente, las características institucionales, así como los requisitos para conformar gobiernos locales, varían en cada provincia. Si bien resulta mayoritaria la regla poblacional para clasificarlos, los valores fijados en cada caso se ajustan a los rasgos geográficos y demográficos específicos de cada jurisdicción.

También difiere la cantidad de categorías de gobierno: mientras Buenos Aires, Corrientes, Mendoza y La Rioja identifican una sola categoría de gobierno local, algunas provincias distinguen entre cuatro (Chubut, Neuquén, Salta, Santiago del Estero, Tucumán) y cinco variedades (Formosa). Las provincias que identifican más de una variante de gobierno local suelen asignar facultades, competencias y estructuras institucionales diferenciales a cada una.

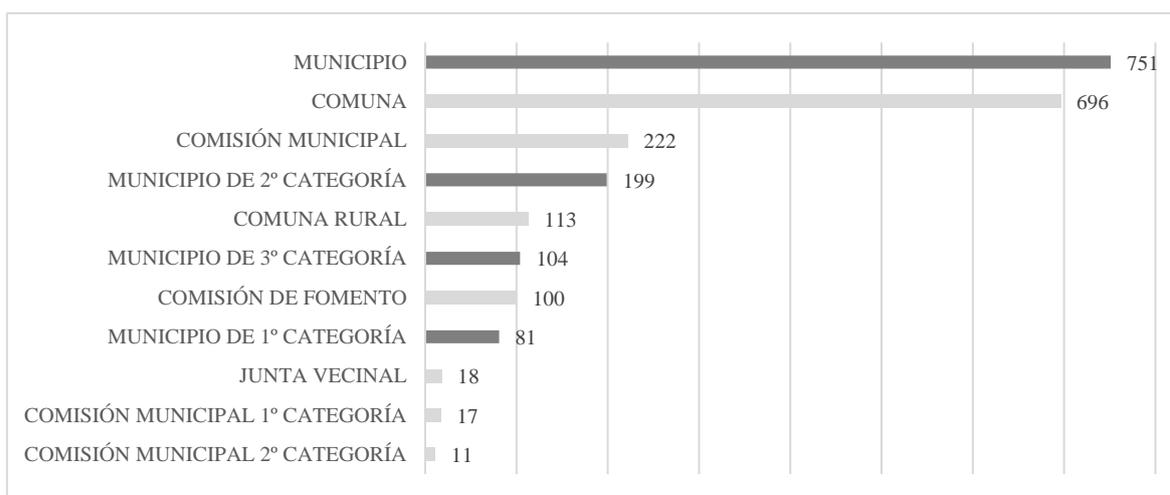
En la actualidad, hay 2.312 gobiernos locales en Argentina<sup>58</sup>, distribuidos de manera muy dispar entre provincias. De éstos, 1.135 representan formas municipales, ya sean municipios de categoría única, o bien, de primera, segunda o tercera categoría. Es justo señalar, de todas

<sup>57</sup> Los municipios de menos de 10.000 habitantes se rigen por la Ley Orgánica dictada por la Provincia. A pedido expreso del Municipio, la Legislatura Provincial puede dictar una Ley especial que contemple sus situaciones particulares.

<sup>58</sup> Si comparamos con otros países, Argentina cuenta con relativamente pocos gobiernos locales. Brasil, por ejemplo, orilla los 5.000; España supera los 9.000. Por su parte, Francia tiene casi 38.000 (Altschuler, 2003).

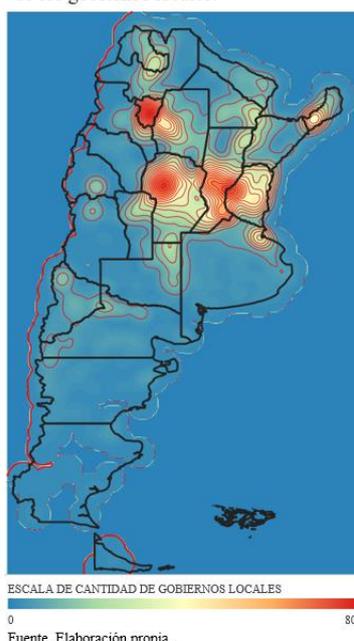
formas, que los de segunda o tercera categoría no suelen contar con todos los atributos de la autonomía municipal. De hecho, a excepción de la provincia de Tucumán, las restantes provincias no le consignan la facultad de dictarse sus propias Cartas Orgánicas. Los restantes 1.177 gobiernos locales están compuestos por una variedad de gobiernos cuasi-municipales. En el gráfico que sigue a continuación se destacan los tipos y cantidades de gobiernos locales existentes. En color más claro se enseñan aquellas formas cuasi-municipales.

**GRÁFICO 1.** Tipos y cantidad de gobiernos locales.



Fuente. Elaboración propia a partir de INDEC (2019)

**IMAGEN 4.** Concentración geográfica de los gobiernos locales.



Además, de las diferencias, son notables las divergencias en torno a la cantidad de gobiernos locales. Por ejemplo, mientras Tierra del Fuego cuenta con 3 gobiernos locales, Santa Fe tiene 365 y Córdoba 427.

La imagen que sigue muestra la distribución geográfica de los gobiernos locales utilizando una escala cromática. Tal como se advierte, la mayoría de ellos se ubica en la zona del centro del país, en torno al eje Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba. El norte argentino también cuenta con epicentros destacados en las provincias de Santiago del Estero (167), Tucumán (112), Misiones (76) y Jujuy (60).

En contraposición, las provincias patagónicas tienen, en general, una menor cantidad de gobiernos locales en territorios más extensos. Al mencionado caso de Tierra del Fuego se le añaden como ejemplos las provincias de Santa Cruz (23), Chubut (47) y Neuquén (58).

### 5.1.3. Rasgos comunes de las estructuras de gobierno local

En cuanto a la estructura de gobierno, prácticamente todas las variantes municipales contemplan un departamento ejecutivo y otro legislativo<sup>59</sup>. Sólo una pequeña parte concentra el poder en una sola autoridad o cuerpo. El Poder Ejecutivo de los municipios es denominado intendente o intendente municipal. En todos los casos, son elegidos mediante el voto popular. A grandes trazos, sus funciones incluyen la representación de la municipalidad ante terceros, la gestión y administración general y la ejecución de las ordenanzas que sanciona el Concejo Deliberante. Solo en tres provincias -Corrientes, Entre Ríos y La Rioja- se agrega la figura del viceintendente, para quien se define un rol similar al de los vicegobernadores, en tanto tienen a su cargo la presidencia del Concejo Deliberante (Hernández, 2003; Iturburu, 2012). En los gobiernos locales se reproduce el rasgo presidencialista que define al Poder Ejecutivo Nacional. Esta característica muchas veces se refuerza por un rol relativamente testimonial o formal del Concejo Deliberante. En efecto, tal como afirma Iturburu (2012), algunas constituciones provinciales, como las de Córdoba y Neuquén, incluso aseguran un Concejo Deliberante afín al Ejecutivo al establecer que le corresponde la mitad más una de las bancas al partido que obtenga la mayoría de los sufragios.

En cuanto al Poder Legislativo, los gobiernos locales con jerarquía municipal poseen un Concejo Deliberante<sup>60</sup>. Éstos sancionan ordenanzas que, si bien durante mucho tiempo fueron consideradas como meras normas administrativas, en la actualidad tienen carácter legislativo. En unas pocas provincias, para los gobiernos locales de menor rango, se utiliza un único departamento -mayormente, colegiado- que cumple las veces de Ejecutivo y Legislativo.

## 5.2. El perfil demográfico de los gobiernos locales

La tipología de los gobiernos locales se confecciona, prácticamente en todas las provincias, sobre la base poblacional. Por eso, los rasgos demográfico son un componente relevantes a la hora de analizar las características de este nivel de gobierno. Nuevamente aquí se advierten divergencias claras. Si analizamos la información reconstruida a partir del Censo Nacional de 2010<sup>61</sup>, obtenemos lo siguiente:

---

<sup>59</sup> Algunas provincias agregan un tercer poder dentro de las estructuras municipales. Por ejemplo, estos son los casos de Río Negro (que cuenta con un Poder de Contralor), Corrientes (Auditoría Municipal), Santa Fe (Tribunal de Cuentas) y Chaco y Formosa (Tribunal de Faltas).

<sup>60</sup> Etimológicamente deriva del latín *Concilium* que significa reunión o asamblea, y no debe confundirse con “consejo”.

<sup>61</sup> Uno de los aportes del presente trabajo consiste en esquematizar y actualizar la información disponible acerca del perfil demográfico de los gobiernos locales. Vale señalar que los censos nacionales no calculan la cantidad

**TABLA 4.** Porcentaje de gobiernos locales según rango poblacional.

<b>RANGO POBLACIONAL</b>	<b>PORCENTAJE</b>
MÁS DE 250.000	1,8%
ENTRE 100.000 Y 250.000	2,5%
ENTRE 50.000 Y 100.000	2,9%
ENTRE 25.000 Y 50.000	5,3%
ENTRE 10.000 Y 25.000	12,0%
ENTRE 5.000 Y 10.000	13,4%
ENTRE 2.500 Y 5.000	15,7%
MENOS DE 2.500	46,4%

Fuente. Elaboración propia a partir del Censo Nacional 2010<sup>62</sup>.

El 75,5% de los gobiernos locales argentinos tiene menos de 10.000 habitantes, y congregan al 9,2% de la población argentina. En el otro extremo, el 4,3% de los municipios tiene más de 100.000 habitantes, y concentra al 59,6% de los habitantes del país. En tanto, un 20,2% está constituido por municipios de rangos poblacionales medios, esto es entre 10.000 y 100.000 habitantes.

Se trata de un aspecto sumamente importante a la hora de pensar las relaciones intergubernamentales. Teniendo en cuenta la cantidad y dispersión de los gobiernos locales, es verosímil señalar que desde el nivel central se privilegian aquellos vínculos que maximicen los beneficios administrativos, políticos y electorales. De hecho, podría decirse que la intervención que Nación despliega en un puñado de municipios populosos permitiría un alcance más amplio, en términos poblacionales, y a un menor costo, en términos económicos y logísticos.

Ahora bien, tal como afirma Cravacuore (2007), la configuración demográfica y territorial de nuestros gobiernos locales se organiza, por un lado, en torno a un conjunto de grandes

---

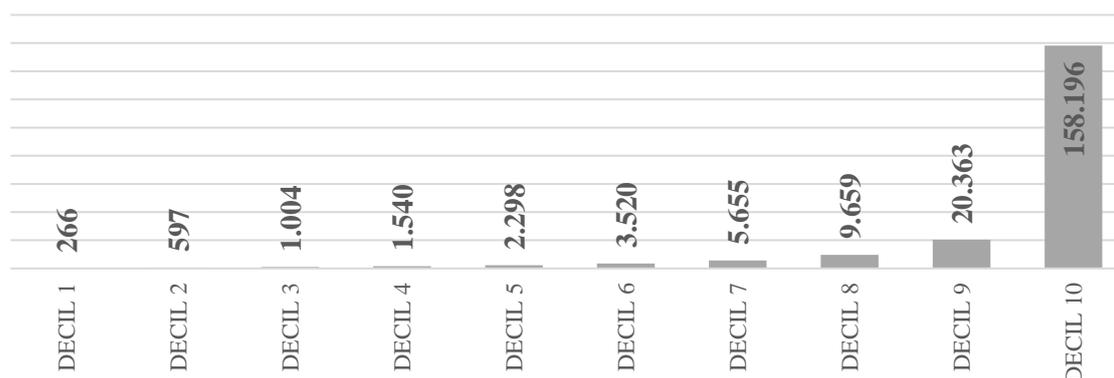
de población por gobierno local, sino que utilizan otros recortes geográficos: radio censal, fracción, departamento y provincia. El cálculo poblacional no se realiza sobre la base municipal puesto que en muchas provincias existen ejidos no colindantes. Es decir, no se distribuye todo el territorio provincial entre gobiernos locales (como por ejemplo en Neuquén, Río Negro, Chubut o Santa Cruz). Ahora bien, para estimar la población por gobierno local se apeló al programa informático de georreferenciación *Q.Gis*. La operación realizada fue la siguiente: 1) se yuxtapusieron dos capas. La primera contenía la población contabilizada en el Censo 2010 por radio censal; la segunda, el perímetro de todos los gobiernos locales -con la excepciones enumeradas en la siguiente nota al pie-. 2) Se fusionaron ambas capas, asignándole a cada gobierno local el/ los radios censales que se ubicaban dentro de su territorio. 3) En aquellos casos en los que un radio censal ocupaba territorios de dos o más gobiernos locales, se asignaba a aquel en el que la mayor parte de su superficie se encontraba. El resultado es una aproximación cercana a la cantidad de habitantes por gobierno local. Es importante señalar no se encuentra comprendida la totalidad de la población nacional, ya que hay segmentos -ciertamente minoritarios- que no se circunscriben a ningún municipio, sino que residen en los denominados territorios provinciales.

<sup>62</sup> En la elaboración de estos cálculos no se contó con información poblacional de las comunas de Entre Ríos, las juntas vecinales de Formosa, las comisiones de fomento de Río Negro, y de ningún gobierno local de Santiago del Estero y Santa Cruz.

ciudades<sup>63</sup> que concentran la mayor proporción de población del país. Este grupo está integrado por los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, las ciudades capitales de las provincias más populosas y unas pocas ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, existe un gran número de pequeños gobiernos locales de poca población.

Otra vía para analizar los desequilibrios demográficos de los gobiernos locales es a partir de su clasificación en deciles demográficos. El decil de municipios con mayor promedio poblacional tiene una media de 158.196 habitantes, lo que representa casi ocho veces el volumen de habitantes promedio del decil que le sigue (20.363) y dieciséis veces el tercer decil (9.659). En el otro extremo, el decil con menor promedio poblacional tiene una media de tan solo 266 habitantes. En tanto, el promedio total es de 20.301 habitantes por gobierno local.

**GRÁFICO 2.** Promedio poblacional en gobiernos locales por decil de cantidad de habitantes



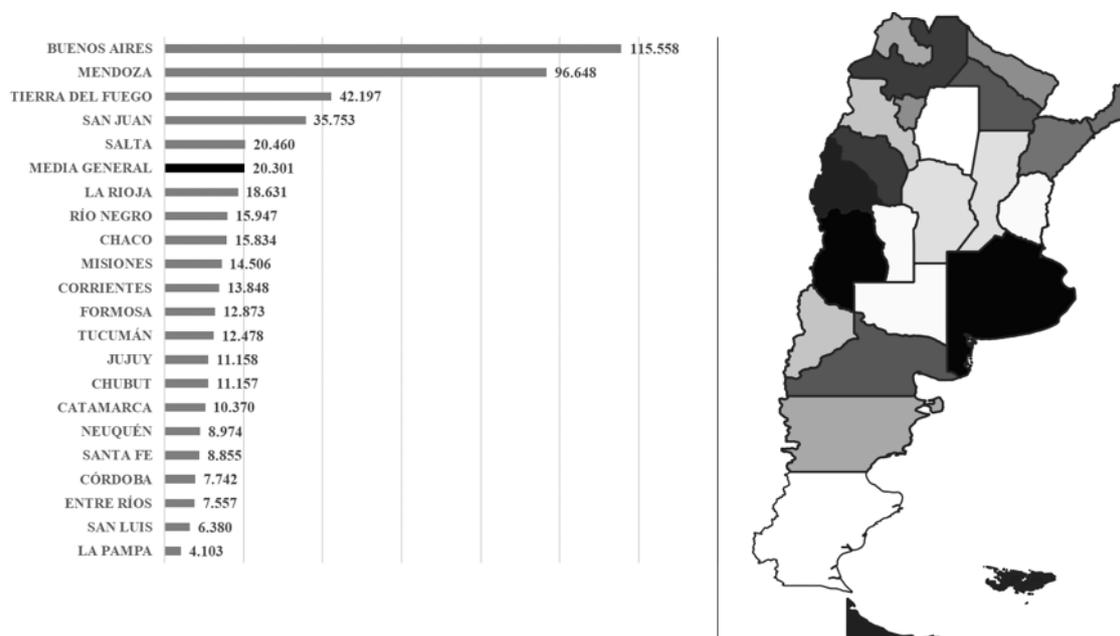
Fuente. Elaboración propia a partir del Censo Nacional 2010.

Tomando como referencia a las provincias, el promedio de habitantes por gobierno local también presenta una notable dispersión. Como se notará, el valor alcanzado por cada provincia estará determinado, no solo por la población total, sino también por la cantidad de gobiernos locales. En el extremo superior se destacan las provincias de Buenos Aires (115.558), Mendoza (96.648), Tierra del Fuego (42.197), San Juan (35.753) y Salta (20.460).

<sup>63</sup> En las últimas décadas, las grandes ciudades mostraron un crecimiento significativo. En algunos casos, desbordaron la configuración político-administrativa de los municipios. En la actualidad, hay “manchas urbanas” que integran varias municipalidades, generando problemas de coordinación en el abordaje de una territorialidad compleja. Cravacuore (2017) indica que existen dos modelos de abordaje de este fenómeno: 1) el supramunicipal -a) la creación de un gobierno con autoridad interjurisdiccional; b) niveles de gobierno superiores que asuman funciones metropolitanas-; o 2) el intermunicipal -acuerdos voluntarios entre gobiernos locales-. Respecto a las áreas metropolitanas, actualmente, se contabilizan veintitrés. Sin embargo, no existe en el ordenamiento jurídico ninguna norma que las reconozca, ni regule.

En el otro extremo, resaltan especialmente los casos de Entre Ríos (7.557), Córdoba (7.742) y Santa Fe (8.855). Tratándose de provincias con un considerable peso demográfico, el escaso promedio poblacional por gobierno local solo se explica por el elevado número de unidades políticas de tercer nivel. De hecho, tal como se mostró en el apartado anterior, representan el principal núcleo de aglomeración de gobiernos locales en todo el territorio nacional. En tanto, cierran la lista de promedios poblacionales las provincias de San Luis (6.380) y La Pampa (4.103).

**GRÁFICO 3.** Promedio poblacional de gobiernos locales según provincia.



Fuente. Elaboración propia a partir del Censo Nacional 2010<sup>64</sup>.

Si bien la escasez poblacional de un buen número de gobiernos locales no es un problema exclusivo del sistema municipal argentino<sup>65</sup>, ciertamente da lugar al denominado fenómeno de inframunicipalismo. Este fenómeno, resultado de los bajos niveles poblacionales de ciertos gobiernos locales genera estructuras institucionales con serias dificultades para administrar las competencias delegadas y cumplir con las funciones básicas en un marco de demandas y funciones crecientes. Los municipios pequeños, normalmente, se asocian con

<sup>64</sup> En la elaboración de estos cálculos no se contó con información poblacional de las comunas de Entre Ríos, las juntas vecinales de Formosa, las comisiones de fomento de Río Negro, y de ningún gobierno local de Santiago del Estero y Santa Cruz.

<sup>65</sup> Hernández (2003) analiza esta situación en Europa. Hacia mediados de siglo XX, en España el 75% de los gobiernos locales tenían menos de 2.000 habitantes; en Italia, el 55% tenía menos de 3.000. Situaciones semejantes se observaron en Francia, Alemania y Bélgica.

baja disponibilidad de recursos y de condiciones técnicas y administrativas<sup>66</sup>. Estas circunstancias se vuelven aún más críticas cuando nos referimos a problemáticas complejas que tienen continuidad territorial, como las ambientales, sanitarias y socioeconómicas (Iturburu, 2001; Altschuler, 2003; Cravacuore, 2007).

### **5.3. Apuntes sobre las características fiscales de los gobiernos locales**

La definición de un esquema tributario en los Estados federales supone un gran desafío en materia de coordinación, especialmente allí donde existen tres niveles autónomos de gobierno. A grandes trazos, debe establecerse un sistema que distribuya potestades tributarias y competencias de gastos en virtud de las responsabilidades y capacidades asignadas a cada instancia de gobierno (nacional, provincial y local). El reto consiste en encontrar un balance en el nivel de centralización-descentralización de dos componentes: la recaudación impositiva<sup>67</sup> y la ejecución del gasto<sup>68</sup>. En otras palabras, qué nivel de gobierno cobra cada impuesto<sup>69</sup> y qué porción de lo recaudado gasta cada uno de ellos. Allí en donde existe un equilibrio entre las capacidades de recaudación y necesidades de gasto puede hablarse de correspondencia fiscal. Si este principio se corrobora es esperable que cada instancia de gobierno disponga de niveles aceptables de autonomía fiscal.

---

<sup>66</sup> Para revertir el inframunicipalismo, especialistas y académicos han realizado diversas propuestas que van desde la reestructuración territorial hasta la regionalización y la promoción de la cooperación intermunicipal para fortalecer las estructuras vigentes y superar las limitaciones de la escala. En términos generales, estas iniciativas han tenido poco éxito de momento.

<sup>67</sup> Las posiciones favorables a la centralización recaudatoria suelen referirse a la existencia de economías de escala en la administración tributaria, cuyos efectos positivos serían dos: por un lado, la reducción de los costos asociados a la existencia de único ente recaudador; por otro, la simplificación para los contribuyentes que deben tratar con un único fisco. Otro aspecto beneficioso es la disminución del riesgo de la aparición de un “federalismo competitivo”. En un escenario de descentralización total de la recaudación, las jurisdicciones podrían competir fiscalmente para atraer inversiones reduciendo la recaudación general por debajo de niveles óptimos. En tanto, hay enfoques que destacan que la recaudación de impuestos debe asignarse a diversos niveles en función de la característica del recurso. De este modo, aquellos impuestos de naturaleza progresiva y redistributiva deberían recaer en el gobierno central, que ostenta un mayor poder tributario. En tanto, los gobiernos locales deberían abocarse al cobro de impuestos que graven bases tributarias inmóviles -por ejemplo, el impuesto inmobiliario- o que se dirijan a cargas sobre usuarios -por ejemplo, las tasas o derechos de uso- (Porto, 2003; Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

<sup>68</sup> Como se advertirá en las siguientes páginas, la evolución de la participación en el gasto público de cada uno de los niveles mostrará una tendencia hacia la descentralización, principalmente en favor de las provincias. Esto ocurrirá con más fuerza a partir del proceso de asignación de funciones educativas y sanitarias a las provincias en la década del '90. Tal como se mencionó en apartados previos, en las últimas décadas del siglo XX tomó fuerza la idea que señala que la descentralización del gasto da lugar a una mejor asignación de los recursos públicos. Wallace Oates (2006) menciona, entre otras causas, que los gobiernos locales están mejores condiciones de adaptar la provisión de bienes y servicios públicos a las preferencias particulares de los habitantes de sus jurisdicciones.

<sup>69</sup> El artículo 75°, inciso 2, establece que la Nación y Provincia comparten potestades tributarias en lo relativo a los impuestos indirectos, es decir, aquellos que gravan la circulación de bienes, servicios y derechos (IVA, Ingresos Brutos, Sellos, Débitos y Créditos Bancarios). Los impuestos directos son potestad de las provincias, y de forma excepcional o limitada del Congreso de la Nación. Los directos son aquellos que gravan la riqueza, la propiedad o la renta.

La coexistencia de ciertos niveles de centralización de la recaudación y de descentralización de las erogaciones da lugar al fenómeno conocido como desequilibrio fiscal vertical. Esta brecha entre ingresos propios y gastos en los niveles subnacionales<sup>70</sup> es un rasgo constitutivo de nuestro federalismo fiscal.

El desequilibrio vertical convive, asimismo, con el denominado desequilibrio fiscal horizontal, que es producto de profundas heterogeneidades inter e intra provinciales. Tal situación se verifica cuando las capacidades fiscales de cada una de las unidades subnacionales (ya sea, provincial y/o municipal) son diferentes, ocasionado desigualdades sustantivas en la provisión de bienes y servicios públicos y en la calidad de vida de sus habitantes (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).

Estos desbalances suelen abordarse a partir de diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales, algunos de ellos automáticos, otros no automáticos o discrecionales. Entre los primeros se destacan los regímenes de coparticipación<sup>71</sup>, tanto a nivel federal (entre Nación y las provincias)<sup>72</sup>, como también a nivel provincial (entre provincias y municipios). Cada provincia tiene la facultad de dictarse su propio régimen de coparticipación. Si bien pueden apreciarse ciertas similitudes, las características varían de acuerdo con a) las potestades tributarias que retenga cada provincia o transfiera a los municipios y b) las responsabilidades de gasto que tenga el tercer nivel de gobierno.

Entre las segundas -las transferencias no automáticas- prevalecen diversas herramientas flexibles para la asignación de recursos, generalmente vinculadas a la atención de acontecimientos extraordinarios o bien, a mecanismos de premios y castigos a aliados políticos. En muchos casos, tal como expresan Bernal y Bizarro (2019), las transferencias intergubernamentales entre las provincias y los municipios están atravesadas por una baja preponderancia de los diálogos técnicos. Más bien, sus volúmenes y destinos se encuentran

---

<sup>70</sup> Piffano (1998) indica que la falta de correspondencia da lugar a importantes distorsiones. Entre ellas, destaca la imposibilidad de los gobiernos para mejorar el perfil distributivo del sistema tributario y el sesgo procíclico en las finanzas públicas.

<sup>71</sup> En general, los regímenes de coparticipación buscan atender, simultáneamente, varios objetivos políticos. Probablemente por esa razón, sean objeto de tensiones y conflictos persistentes. Por un lado, intentan resolver la brecha entre ingresos y gastos del nivel subnacional, pero también recompensar y devolver la recaudación hecha por cada una de las provincias, reducir las desigualdades regionales, incentivar los esfuerzos recaudatorios, entre otros.

<sup>72</sup> En este trabajo no abordaremos la descripción de la Coparticipación Federal de Impuestos. Para mayores precisiones sobre el tema se recomienda leer Porto (2006). Allí, el autor realiza un exhaustivo repaso de las distintas etapas históricas del sistema tributario argentino. Reconoce dos grandes períodos: a) 1853-1934, esto es, antes de la CFI y b) 1935 hasta la actualidad, después de la sanción del régimen de Coparticipación. Asimismo, distingue en este último nueve subperíodos en función de la evolución de la legislación.

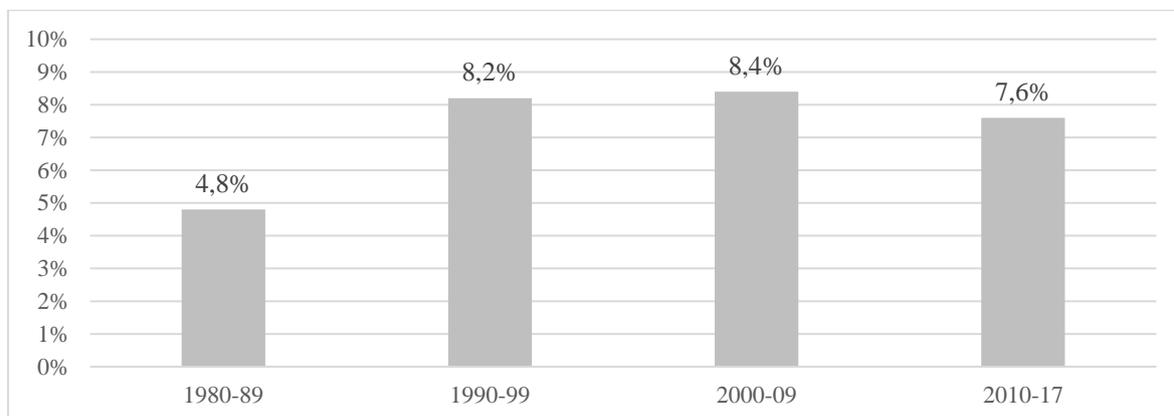
determinados por consideraciones políticas, en donde no todos los actores están en condiciones de intervenir en pie de igualdad.

Ahora bien, hechas estas aclaraciones generales, nos proponemos a continuación reseñar algunos elementos de la fiscalidad local. Al igual que en otras dimensiones, la heterogeneidad entre gobiernos locales se expresa, también, en este plano. Por esta razón, no resulta sencillo hacer consideraciones generales sin sacrificar ciertas particularidades distintivas. Aun reconociendo este riesgo, mencionaremos algunos datos agregados que permiten comprender aspectos estructurales del tercer nivel de gobierno.

### 5.3.1. El gasto público municipal

El gasto del sector público municipal se ha incrementado en las últimas décadas. Si se mide como porcentaje del gasto público total es posible advertir un aumento de su participación. Consideremos el promedio anual por década: mientras en los `80 oscilaba en torno al 4,8% anual, en las décadas sucesivas ese valor se incrementaría significativamente. En las décadas del `90 y `00 alcanzaría su máximo histórico -por encima del 8% promedio anual-, para luego, a partir del 2010, decrecer y ubicarse alrededor del 7,6% como promedio anual.

**GRÁFICO 4.** Evolución del gasto público municipal como porcentaje del gasto público total por décadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Secretaría de Política Económica.

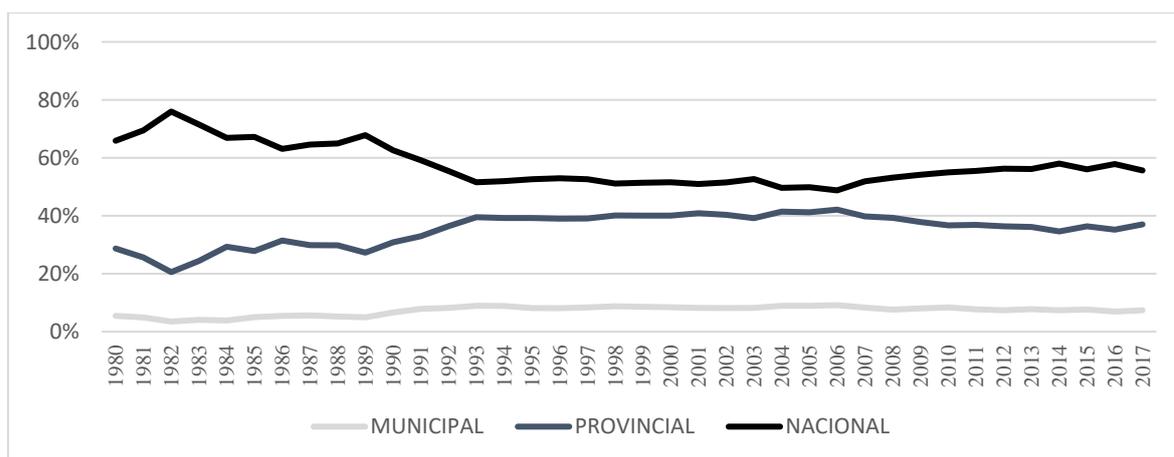
No obstante, si se lo examina en términos comparativos con el resto de la región, la percepción es distinta. De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2010) la media regional es próxima al 15%. Si consideramos a los países federales de América Latina (Brasil, México y Venezuela), se observa que Argentina es el país que menor volumen

de presupuesto ejecuta a través de su tercer nivel<sup>73</sup>. Resulta curioso, asimismo, notar que el promedio de gasto entre los gobiernos locales de Estados unitarios es de 18,0%.

Algunos autores sostienen que la participación del tercer nivel en el gasto público total no refleja de forma cabal la magnitud de responsabilidades que asumen. El descalce entre delegación de funciones de la que han sido objeto los gobiernos locales y su participación en la ejecución del gasto responde, en buena medida, a una descentralización informal sin la adecuada provisión de recursos, producida por el retiro del gobierno provincial o nacional de la prestación de determinadas funciones y el aumento de la presión ciudadana sobre el nivel local (Iturburu, 2012).

En el gráfico que sigue a continuación se aprecia la evolución de la participación de cada nivel de gobierno en las erogaciones.

**GRÁFICO 5.** Evolución de la participación en el gasto público del nivel municipal, provincial y nacional. 1980-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Secretaría de Política Económica.

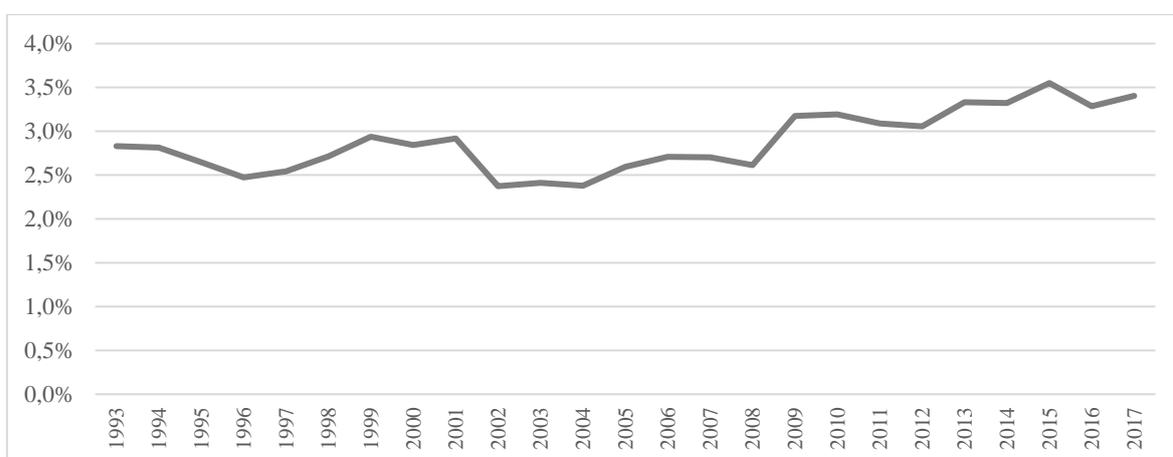
El proceso de reforma del Estado, que promovió la descentralización de funciones hacia el nivel provincial, así como el auge autonomista local, que irrumpió hacia mediados de la década del `80, produjeron una disminución relativa de la participación nacional en el gasto público consolidado. Buena parte de ese porcentaje fue absorbido por el nivel provincial, que tuvo un largo ciclo de crecimiento desde 1983 hasta 1993 -pasando del 24,4% al 39,5%- , seguido luego por un período de estabilización que se extenderá hasta los primeros años del

<sup>73</sup> De acuerdo a los datos del BID (2010), correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006, los municipios de Brasil gastan el 18,9% del gasto público total, los de Venezuela el 9,5% y los de México el 8,8%. En promedio, los países federales de la región se ubican alrededor del 14,6%.

nuevo siglo. Con el gobierno de Néstor Kirchner se consolidaría un modelo económico caracterizado por una recentralización del Estado en el gobierno central, recuperando éste una mayor preminencia dentro del total del gasto público<sup>74</sup> (Del Piero, 2013).

Otro indicador relevante es la evolución de los gastos municipales como porcentaje del Producto Bruto Interno. Como se aprecia en el gráfico que sigue, dicha variable tuvo tasas de crecimiento considerables, demostrando un incremento de la importancia relativa del sector dentro del conjunto de la economía.

**GRÁFICO 6.** Evolución de los gastos como porcentaje del PBI del Sector Público Municipal consolidado. 1993-2017.



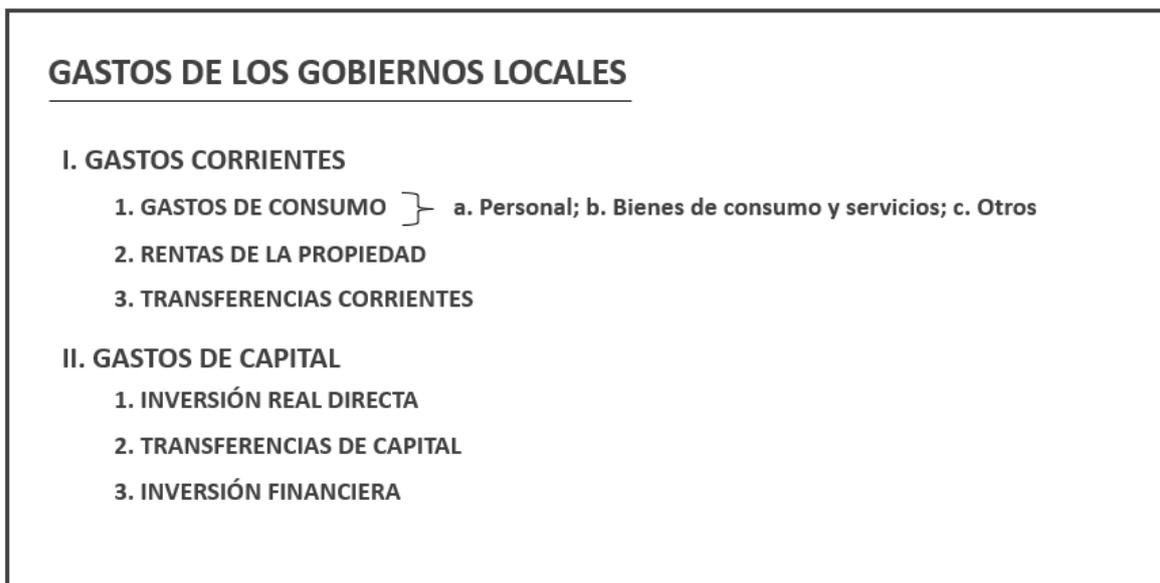
Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

El gasto público municipal orbitó alrededor del 2,7% durante la década del '90. Tras tocar un piso en los años 2002 (2,37%), 2003 (2,41%) y 2004 (2,38%), inició un ciclo ascendente que lo colocó por encima del 3% a partir de 2009.

Ahora bien, se ha demostrado un aumento en el gasto del tercer nivel. Cabe preguntarse en este punto a qué obedece dicho crecimiento. ¿Puede deducirse alguna modificación en las funciones que cumplen los municipios a partir de este incremento? Comencemos, como primer paso, por dejar asentado cuáles son los componentes del gasto público del sector municipal. En la siguiente imagen se expone el detalle.

<sup>74</sup> García Delgado y Cao (2015) afirman que esta recentralización fue “benigna” con las provincias, ya que la participación creciente del nivel central en la ejecución de gasto tuvo como correlato un aumento de las transferencias a las provincias para la cogestión de programas entre los tres niveles.

**IMAGEN 5.** Composición de los gastos de los gobiernos locales según el Esquema Ahorro Inversión Financiamiento.



Fuente. Elaboración propia.

Para analizar la calidad de esa expansión se toman los indicadores propuestos por la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2012): i) indicador de ejecución de políticas públicas; ii) indicador de gastos de funcionamiento del Estado.

**IMAGEN 6.** Indicador de ejecución de políticas públicas e indicador de gastos de funcionamiento del Estado.



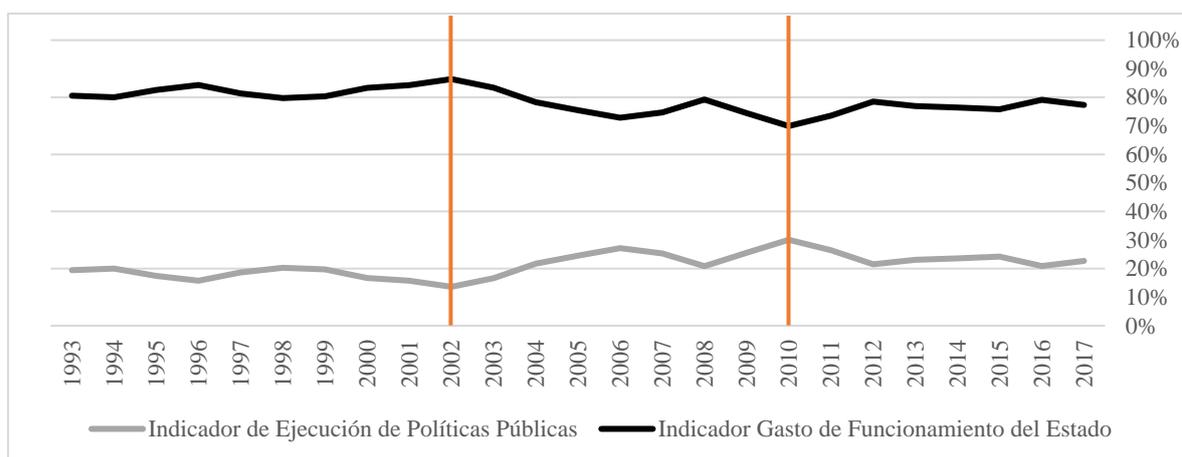
Fuente. Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2012).

El primero nos indica que porción del gasto se destina a la ejecución de políticas públicas que atienden, no solo las demandas tradicionales de la ciudadanía, sino que también una

serie de nuevas responsabilidades. Los términos incluidos en el numerador son un *proxy* de estas nuevas acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales. El primer componente, las transferencias corrientes, se vincula, mayoritariamente, con la asistencia social y distintas políticas de promoción económica y fomento del empleo; en tanto, el segundo \*los gastos de capital- muestra el involucramiento en planes de mejora de la infraestructura local, así como la implementación de planes de vivienda, o políticas afines.

Por su parte, el indicador de gastos de funcionamiento del Estado remite a las erogaciones para sostener la estructura administrativa municipal<sup>75</sup>. Conforme se incrementa la esfera de injerencia local y las responsabilidades de gasto, es esperable que el primer indicador crezca en detrimento del segundo.

**GRÁFICO 7.** Evolución del gasto en ejecución de políticas públicas y funcionamiento del Estado. En porcentajes. 1993-2017.



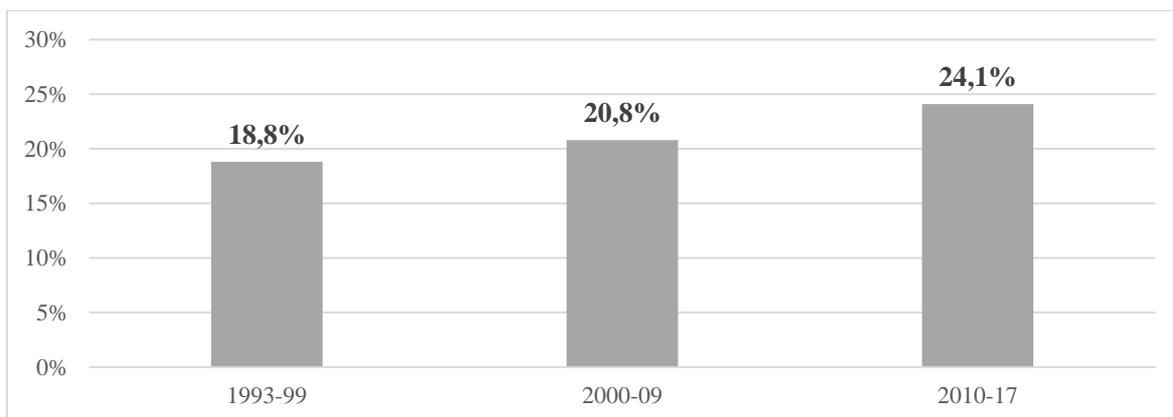
Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2012).

<sup>75</sup> Un rasgo presupuestario característico de los gobiernos locales es la concentración de las erogaciones en los gastos corrientes, y entre éstos, en el pago de la masa salarial. Como resultado, suelen tener bajos niveles de inversión, y presupuestos ineficientes e inflexibles (Cravacuore, 2007). Paradójicamente, tal como afirma García Delgado (1997), muchos gobiernos locales suelen tener un exceso de personal y, simultáneamente, una falta considerable de recursos humanos especializados. Los bajos niveles de capacitación pueden obedecer a diversos factores. En ciertos casos, la carencia de mecanismos de reclutamiento formal y de carreras administrativas, así como los bajos niveles salariales generan pocos incentivos para la incorporación de cuadros técnico-profesionales. En otras situaciones, los rasgos de la planta municipal reflejan las características de los ecosistemas en los que se insertan. En los gobiernos locales pequeños resulta difícil, en muchas oportunidades, generar condiciones de arraigo para la población, especialmente en aquella que es joven y formada. Autores como Cravacuore (2007) destacan, a su vez, la prevalencia de criterios clientelares en la conformación de las plantas municipales. De esta manera, las carreras administrativas estarían determinadas por criterios meramente discrecionales, privilegiando los lazos de afinidad personal o partidas por sobre las capacidades técnicas de los agentes.

El indicador de ejecución de políticas públicas crece en el subperíodo 2003-2010, tras tocar su piso más bajo en 2002. En dicho año, los gastos en ejecución de políticas públicas representaron solo el 13,6% del total del gasto público municipal. Desde entonces, mantuvo una conducta mayormente ascendente hasta alcanzar su pico en 2010, cuando llegó a 30% por sobre el total.

Si bien la evolución de las curvas enseña un comportamiento de moderadas variaciones, el análisis del promedio anual por períodos puede ofrecer una perspectiva diferente. Por ejemplo, para la década de los `90 -de acuerdo con los datos disponibles, comprende los años 1993 a 1999- es de 18,8%. En la siguiente década, el promedio se incrementa en dos puntos porcentuales, alcanzando 20,8%. En tanto, para la década del `10 -abarca el período 2010-2017-, la media anual vuelve incrementarse, en este caso hasta llegar al 24,1%. Así, es posible percibir un crecimiento leve, pero consistente en la participación de este tipo de estímulos sobre el total de los gastos municipales.

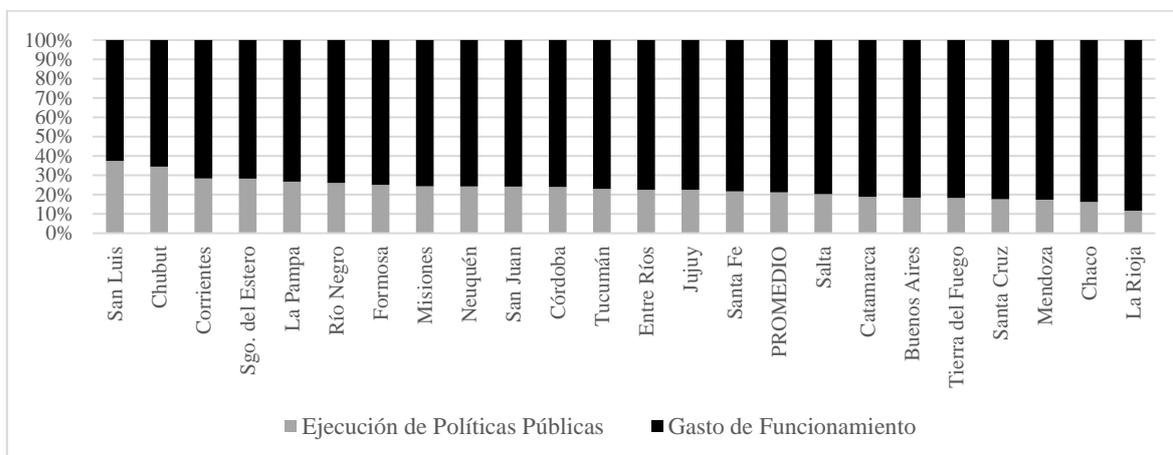
**GRÁFICO 8.** Promedio anual de gasto en ejecución de políticas públicas por década. En porcentajes sobre el total de gasto público municipal. 1993-2017.



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2012).

Naturalmente, los datos expuestos hasta aquí corresponden al sector público municipal agregado. Sin embargo, existen diferencias nada desdeñables entre provincias. Comencemos por destacar el peso relativo en cada provincia de los gastos de ejecución de políticas públicas y de los gastos de funcionamiento del Estado para el período 1993-2017.

**GRÁFICO 9.** Gastos en ejecución de políticas públicas y funcionamiento del Estado como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio total. Promedio 1993-2017.

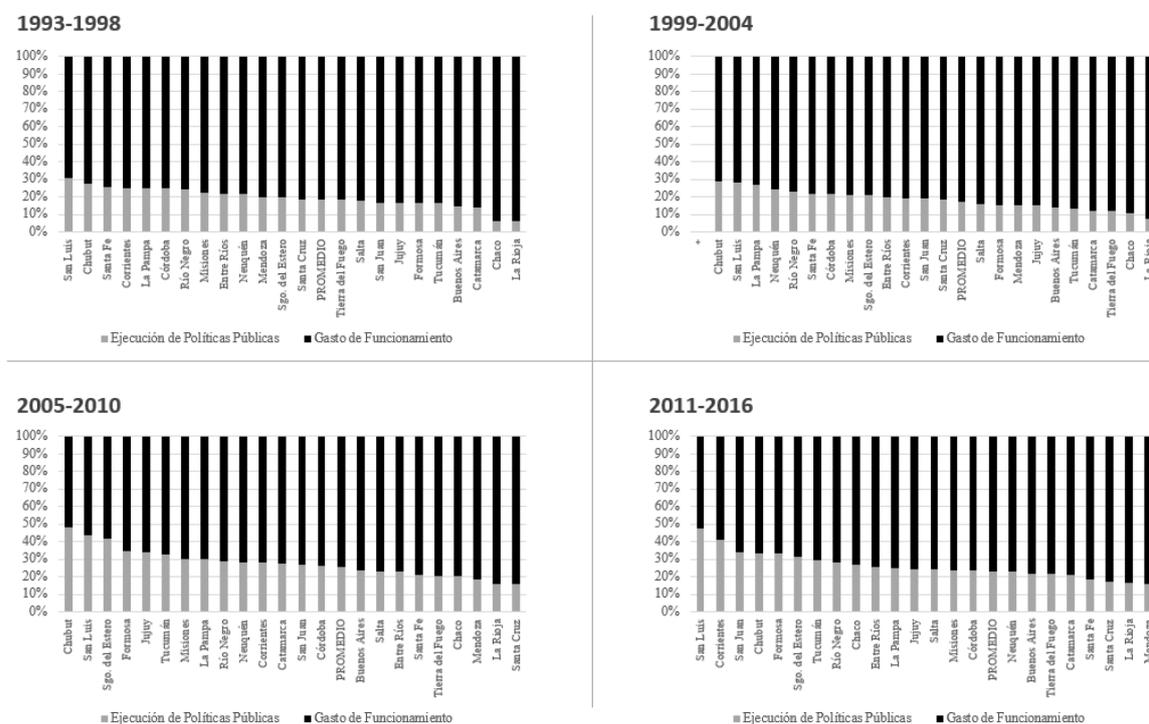


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Si se analiza el período en su conjunto, se obtiene que el promedio de gastos en ejecución de políticas públicas para todos los municipios es de 21,2%. Un total de quince provincias se colocan por encima de la media. Los casos más destacados son los de San Luis (37,5%), Chubut (34,5%), Corrientes (28,4%), Santiago del Estero (28,3%) y La Pampa (26,7%). En el otro extremo aparecen las provincias de Santa Cruz, Mendoza, Chaco y La Rioja. Estas últimas se destacan por la asignación relativamente baja de gastos a la ejecución de políticas públicas, y una mayor preponderancia de aquellos orientados al sostenimiento del aparato administrativo municipal.

En el gráfico que sigue se conjuga la apertura por provincias y por periodos, de modo que se puede apreciar la evolución por jurisdicción. Allí, es posible reconocer una tendencia alcista de los gastos en ejecución de políticas pública, que alcanza sus valores más elevados en el subperíodo 2005-2010.

**GRÁFICO 10.** Gastos en ejecución de políticas públicas y funcionamiento del Estado como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio total. 1993-1998, 1999-2004, 2005-2010 y 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

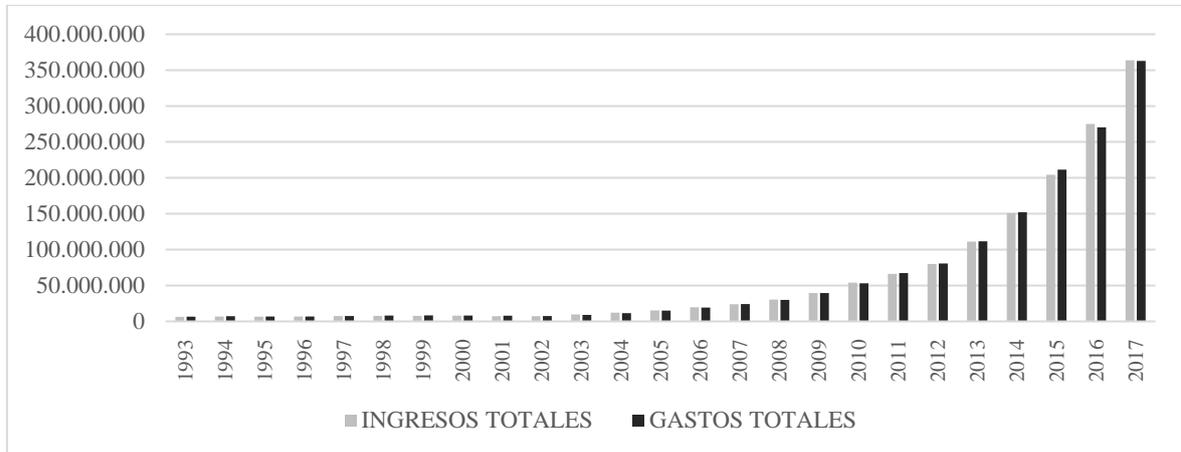
Estos datos fiscales nos ofrece algunas pistas, si bien no concluyentes, útiles para identificar el cambio de perfil de los gobiernos locales -mencionados anteriormente en términos estrictamente teóricos- y las diferencias interprovinciales. Como regla general, se advierte que los municipios destinan, en los últimos años, más recursos a la ejecución de políticas públicas. Nuevamente, si consideramos los objetivos de este trabajo, esta información es relevante a la hora de analizar las relaciones intergubernamentales, puesto que de ella es posible inferir una mayor injerencia del tercer nivel como instancia de resolución de las demandas ciudadanas, así como también una mayor complejidad en las tareas que lleva a cabo. En esencia, se busca fundamentar el nuevo protagonismo de los gobiernos locales en el marco de la RIG a partir de cambios estructurales en su rol.

### 5.3.2. Los ingresos municipales

En el apartado anterior señalamos que el gasto público municipal se expandió en los últimos años. Esto sucede aun cuando algunos autores afirman que el volumen de gasto no expresa la totalidad de nuevas funciones que el tercer nivel asumió de facto y sin la asignación

adecuada de recursos (Iturburu, 2012). De forma concomitante evolucionaron los ingresos del sector público municipal.

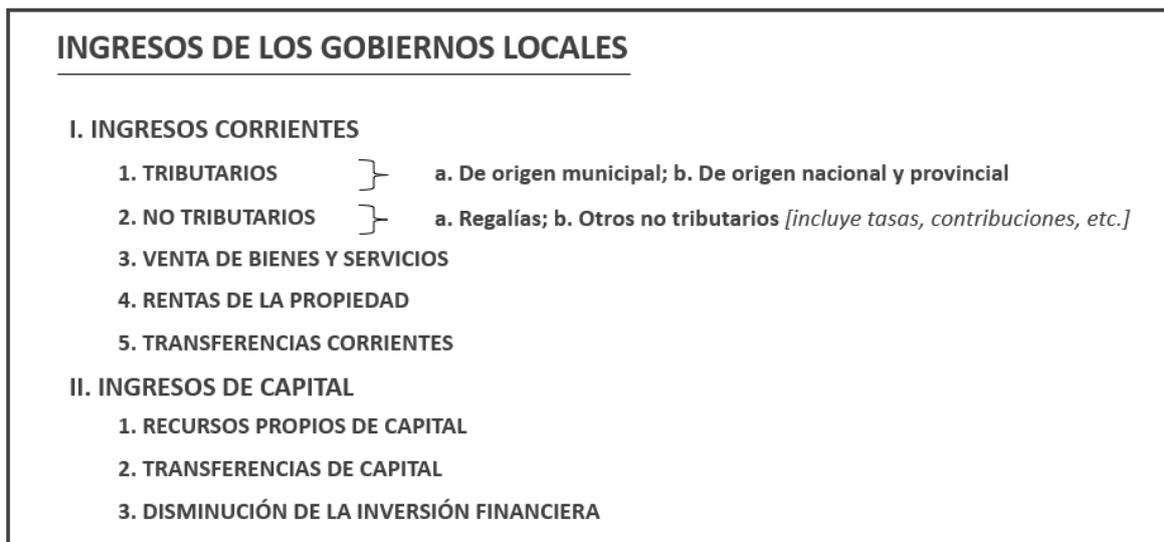
**GRÁFICO 11.** Evolución de los ingresos y los gastos del Sector Público Municipal consolidado. En pesos corrientes, 1993-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Los ingresos municipales se componen de diversas fuentes. En la siguiente imagen se detallan sus componentes.

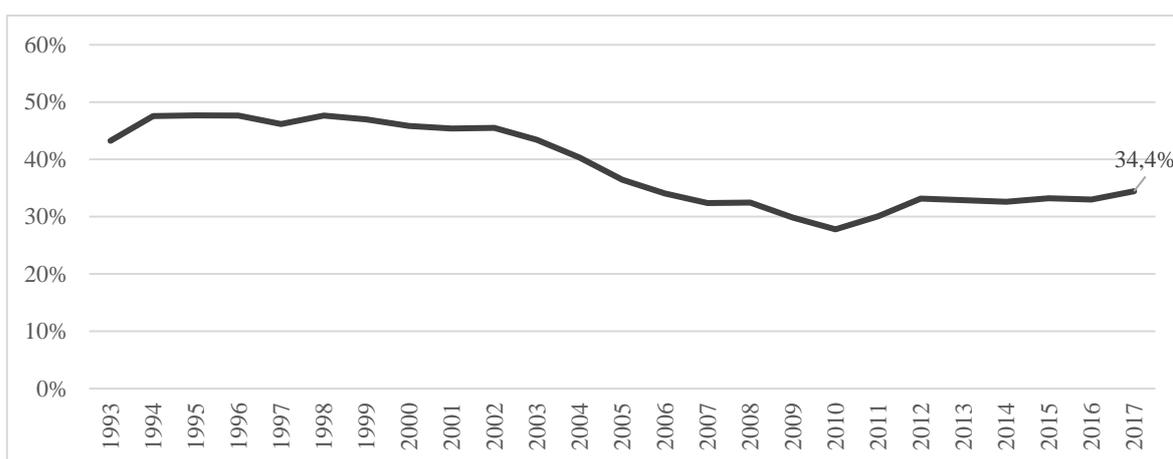
**IMAGEN 7.** Composición de los ingresos de los gobiernos locales según el Esquema Ahorro Inversión Financiamiento.



Fuente: Elaboración propia.

Los recursos propios por excelencia son las tasas, derechos, contribuciones, multas y otros ingresos similares -se trata de recursos no tributarios-. Las constituciones provinciales conceden a los municipios la facultad plena para su fijación, diseño y administración. Constituyen recursos “genuinamente” locales. Se cobran, fundamentalmente, por la prestación de servicios: recolección de residuos, alumbrado público, limpieza, inspecciones de seguridad e higiene. En promedio, representan aproximadamente una tercera parte de los ingresos del tercer nivel. Sin embargo, un análisis de mediano plazo permite notar que su participación dentro del total dibuja una tendencia decreciente. Mientras durante la década del `90 la recaudación vía tasas representaba un valor oscilante en torno al 45%, para 2017 esa proporción descendía hasta 34,4%.

**GRÁFICO 12.** Evolución de los ingresos por tasas, derechos, contribuciones y otros del Sector Público Municipal consolidado como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Una arista relevante de los gobiernos locales es su bajo nivel de recaudación tributaria. En buena medida, las provincias han retenido la potestad tributaria sobre el impuesto a la herencia, sellos, automotores, inmobiliario e ingresos Brutos. Solo en algunos casos, han compartido dichas responsabilidades con los municipios, en un espectro que puede ir desde la cesión de la facultad tributaria, hasta la descentralización del cobro o la inspección de los impuestos provinciales<sup>76</sup>.

Mayoritariamente, las potestades tributarias municipales se circunscriben a al impuesto automotor y al impuesto a la propiedad urbana y/o rural. Si tomamos en consideración el

<sup>76</sup> Algunas provincias como Buenos Aires, Jujuy, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero, si bien no transfieren potestades tributarias, delegan en los municipios el cobro y administración de ciertos impuestos (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2012).

período 1993-2017, se obtiene que en promedio, los gobiernos locales recaudaron en concepto de impuestos un equivalente al 2,5% de sus recursos. En la siguiente tabla, se detalla las atribuciones tributarias delegadas a gobiernos locales por provincia. La provincia de Chubut es la que mayor cantidad de potestades tributarias delega en el nivel local. En tanto, trece provincias no conceden ninguna. Como se mostrará en el capítulo siguiente, en la base de los debates sobre el federalismo argentino se encuentra la cuestión fiscal. Así, la adquisición de nuevas responsabilidades de parte de los gobiernos locales suscita reclamos para incorporar facultades tributarias que permitan hacerle frente sin generar condiciones de dependencia financiera de otros niveles.

**TABLA 5.** Potestades tributarias por nivel según provincia.

PROVINCIA	INGRESOS BRUTOS		INMOBILIARIO		AUTOMOTOR
	DIRECTOS	CONV.MULT	URBANO	RURAL	
<b>BUENOS AIRES</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>CATAMARCA</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>CORDOBA</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>CORRIENTES</b>	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>CHACO</b>	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>CHUBUT</b>	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>	<b>Municipal</b>	<b>Municipal</b>
<b>ENTRE RIOS</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>FORMOSA</b>	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>JUJUY</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>LA PAMPA</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>LA RIOJA</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>MENDOZA</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>MISIONES</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>NEUQUEN</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>RIO NEGRO</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>SALTA</b>	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>SAN JUAN</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>SAN LUIS</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>SANTA CRUZ</b>	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>
<b>SANTA FE</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>SGO. DEL ESTERO</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>TUCUMAN</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
<b>TIERRA DEL FUEGO</b>	Provincial	Provincial	<b>Municipal</b>	Provincial	<b>Municipal</b>

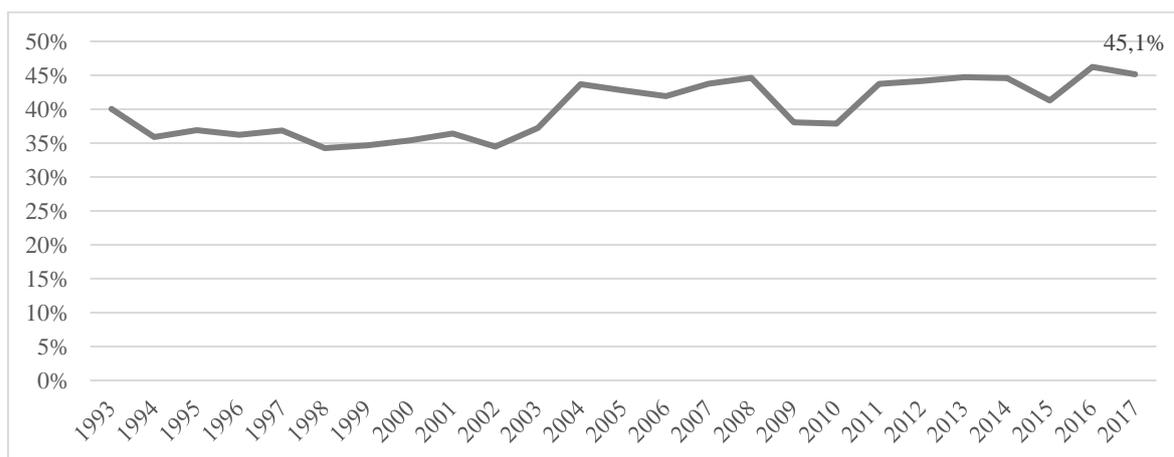
Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

No obstante, los gobiernos locales tienen una fuente de ingresos tributarios de origen nacional y provincial<sup>77</sup> que reciben, casi totalmente, a través de esquemas de coparticipación.

<sup>77</sup> A modo de aclaración, es importante reseñar que la estructura tributaria argentina tiene formato mixto. Esto es, existen facultades recaudatorias exclusivas de la Nación, facultades recaudatorias exclusivas de las provincias y bases tributarias compartidas que se administran por medio de la coparticipación federal. En

Constituyen una de las más importantes vías de ingreso. Para el período comprendido por los años 1993 y 2017, llegaron a representar el 40% de la totalidad del erario público municipal. Pero aquí se divisa una tendencia significativa hacia una mayor presencia dentro del total de recursos.

**GRÁFICO 13.** Evolución de los ingresos por tributos de origen provincial y nacional del Sector Público Municipal consolidado como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Una vez más, la profunda descentralización del federalismo argentino habilita a las provincias a determinar sus propios esquemas de coparticipación hacia el tercer nivel. En todos los casos, los regímenes se encuentran institucionalizados a través de leyes específicas que prevén el reparto de impuestos provinciales y nacionales hacia los municipios. Asimismo, dichos regímenes suelen contemplar giros automáticos con una periodicidad preestablecida (diaria, semanal, decenal, quincenal y/o mensual). Esto no es un aspecto menor, puesto que parte de la bibliografía suele asociar a la coparticipación con mecanismos discrecionales para coaccionar financieramente a los gobiernos locales. Ciertamente, la parte donante -los gobiernos provinciales- no determinan, por lo menos directamente, los montos, la frecuencia, la distribución geográfica, ni la asignación específica de los fondos. En tanto, los receptores -los gobiernos locales- disponen de esos recursos con total discrecionalidad.

---

cuanto a esta última, la gestión es realizada por el Estado federal, que conserva una parte de lo recaudado, y distribuye el resto entre cada una de las provincias. A su vez, tal como ocurre en todas las federaciones, hay recursos que llegan a provincias a partir de transferencias nacionales. Así, las provincias tienen, a grandes trazos, tres fuentes de ingreso: los impuestos provinciales y otros recursos propios; las bases tributarias compartidas (los recursos coparticipados) y las transferencias nacionales. Si bien se trata de un esquema tributario relativamente ordenado, es cierto que deja escasas potestades tributarias en manos de las provincias, lo que termina generando un bajo nivel de correspondencia fiscal.

La masa coparticipable suele incluir recursos del Sistema de Coparticipación Federal más los impuestos de origen provincial y otros ingresos específicos, como por ejemplo aquellos provenientes de las regalías (Cetrángolo & Jiménez, 2004). A continuación, se especifican los impuestos que componen la masa coparticipable de cada provincia.

**TABLA 6.** Composición de la masa coparticipable por provincia<sup>78</sup>.

PROVINCIA	COPARTICIPACIÓN FEDERAL	INGRESOS BRUTOS	INMOBILIARIO (URBANO Y/O RURAL)	AUTOMOTOR Y AFINES	SELLOS	REGALÍAS	IMPUESTO A JUEGOS DE AZAR Y AFINES	OTROS TRIBUTOS PROVINCIALES
<b>BUENOS AIRES</b>	X	X	X	X	X		X	X
<b>CATAMARCA</b>	X	X	X	X	X	X		
<b>CHACO</b>	X	X			X			
<b>CHUBUT</b>	X					X		
<b>CÓRDOBA</b>	X	X	X					
<b>CORRIENTES</b>	X	X			X			
<b>ENTRE RÍOS</b>	X	X	X	X				
<b>FORMOSA</b>	X	X	X		X		X	
<b>LA PAMPA</b>	X	X	X	X	X	X		
<b>LA RIOJA</b>	X	X		X				
<b>MENDOZA</b>	X	X	X	X	X	X		
<b>MISIONES</b>	X	X	X	X				
<b>NEUQUÉN</b>	X	X	X		X	X		
<b>RÍO NEGRO</b>	X	X	X	X		X		
<b>SALTA</b>	X	X	X		X	X		X
<b>SAN JUAN</b>	X	X	X	X	X	X		
<b>SAN LUIS</b>	X	X	X	X	X			
<b>SANTA CRUZ</b>	X	X				X	X	X
<b>SANTA FE</b>	X	X	X	X			X	
<b>SGO. DEL ESTERO</b>	X	X	X	X	X			
<b>TIERRA DEL FUEGO</b>	X	X			X	X		
<b>TUCUMÁN</b>	X		X	X				

Fuente: Elaboración propia.

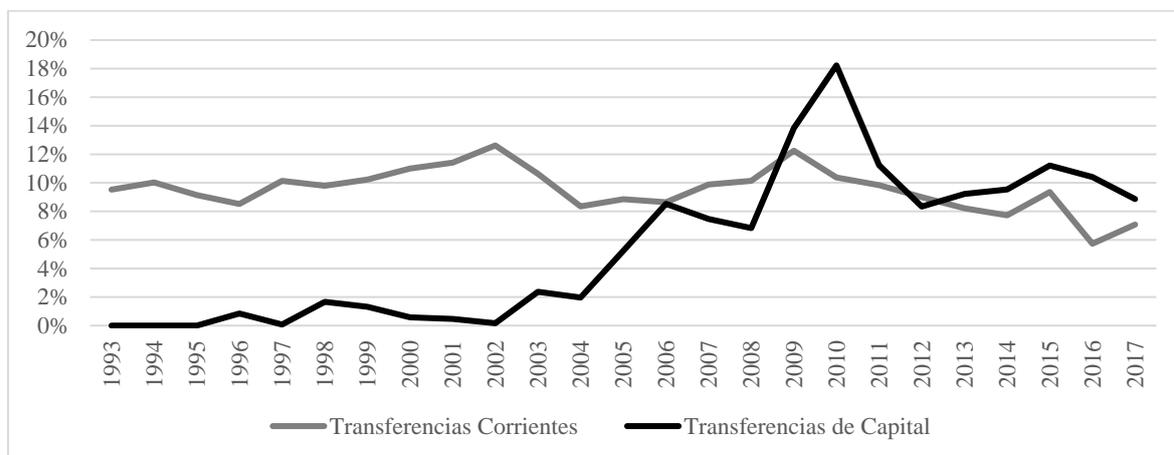
La distribución secundaria de los recursos coparticipables, esto es, los criterios con los que se destinan a los gobiernos locales los recursos provinciales, sigue diversos parámetros. En términos generales, cada una de las provincias cuenta con fórmulas particulares que mezclan en distintas proporciones cinco criterios de asignación. El primero de ellos, es el criterio

<sup>78</sup> No se dispone de datos para la provincia de Jujuy.

devolutivo, que busca transferir a cada jurisdicción montos en función de los aportes que hacen sus contribuyentes a la recaudación provincial. Es decir, reparte recursos de manera proporcional a lo recaudado en jurisdicción de cada gobierno local. El segundo criterio, el compensatorio, asigna recursos en virtud de las características o estructuras de cada municipio, de modo que aquellos que deban afrontar mayores gastos reciban montos acordes. De acuerdo con éste, suele incorporarse en la fórmula de distribución secundaria elementos como la cantidad de población, la superficie, la cantidad de empleados públicos, o los gastos corrientes per cápita, entre otros. El tercer criterio es el solidario. Su finalidad es propender hacia la convergencia de las condiciones de vida, desarrollo y provisión de servicios de todos los habitantes de cada gobierno local. Un indicador relevante es el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En cuarto lugar, algunas provincias añaden criterios de eficiencia, cuyo objeto es incentivar conductas que mejoren el aprovechamiento de recursos locales. A tales fines, suelen integrar variables relativas a la evolución de la recaudación propia, tipos de gastos y niveles de endeudamiento. Por último, también suelen incluirse criterios fijos que reparten un porcentaje de la masa coparticipable en partes iguales.

Finalmente, otro componente importante de los ingresos locales son las transferencias. Las hay de dos tipos. Las transferencias corrientes son aquellos recursos que se perciben sin contraprestación de bienes o servicios por parte de las entidades receptoras, ni cargo de devolución y son utilizadas mayormente para financiar sus erogaciones corrientes. Las transferencias de capital, por parte, son aquellos recursos que financian erogaciones de capital, como por ejemplo, edificaciones, instalaciones, entre otras (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016). Más allá de la participación de actores privados o externos, en ambos casos prevalecen las transferencias realizadas desde el nivel nacional y provincial: las de capital más vinculadas a Nación, y las corrientes a la provincia. Las dos son componentes significativos de los ingresos municipales. De nuevo, para el período 1993-2017, las corrientes representan, en promedio, el 9,5% y las de capital el 5,5% de los ingresos del tercer nivel. Sin embargo, sobre éstas últimas es justo señalar que su irrupción se corrobora a partir de los primeros años del nuevo siglo, alcanzando su pico histórico entre 2009 y 2011.

**GRÁFICO 14.** Evolución de los ingresos por transferencias corrientes y de capital del Sector Público Municipal consolidado como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Ahora bien, buena parte de la literatura afirma que la fiscalidad local se caracteriza por un descalce entre el volumen de gasto municipal y la escasa capacidad de recaudación de recursos propios. Esto puede generar diversos tipos de problemas. La más evidente es la tensión entre las demandas de gastos y la falta de instrumentos para recaudar, lo que da lugar a vínculos de dependencia financiera respecto a otros niveles de gobierno<sup>79</sup>. Como sugiere Altschuler (2003), los gobiernos locales se encuentran en una situación de vulnerabilidad estructural: la ampliación y demandas de los que fueron objeto coexiste con complejas limitaciones en materia de generación de recursos. También puede provocar el fenómeno de “ilusión fiscal”. Esta situación acontece cuando un gobierno tiene la posibilidad de gastar sin tener que pedir esfuerzos equivalentes a su base contribuyente. Este desacople muchas veces se encuentra en el origen de importantes déficits fiscales (Abal Medina, 2009).

<sup>79</sup> Podría ser objeto de debate el alcance de la dependencia financiera. En principio, en la mayoría de las provincias, los recursos recibidos por los municipios a través del régimen de coparticipación municipal se caracterizan por 1) por la baja discrecionalidad del donante, pues éstos están regulados por esquemas institucionales que no le permiten definir ni el timing, ni el monto, ni la distribución geográfica o la asignación específica de esos fondos; 2) alta discrecionalidad del receptor, pues se trata de fondos de libre disponibilidad que pueden ser utilizados como si hubieran sido recaudados por el propio municipio (Bonvecchi & Lodola, 2013). Por otro lado, los gobiernos locales no cuentan con suficientes competencias tributarias formalmente reconocidas para aumentar las cargas impositivas sobre sus contribuyentes, y en consecuencia expandir el gasto. En este sentido, sus marcos de acción están circunscriptos, en buena medida, a los recursos recibidos por la coparticipación, sobre cuyo coeficiente de reparto no pueden incidir directamente. Naturalmente, la descentralización de las capacidades tributarias hacia los gobiernos locales podría acarrear problemas graves de eficacia -por una cuestión de escala y de falta de competencias técnicas para la recaudación- y de equidad -por las distintas capacidades contributivas de los habitantes de los distintos gobiernos locales. En tanto, existen otras alternativas de financiamiento de naturaleza discrecional: las transferencias corrientes o de capital hechas desde el nivel provincial o nacional.

A los fines de analizar esta premisa, se agruparon los conceptos de ingreso de acuerdo con la jurisdicción en la que se originan. De esta forma, se crearon dos categorías: recursos propios y recursos no propios. Dentro de esta segunda categoría se congregan aquellos fondos que no se originan directamente en jurisdicción local. No obstante, es importante reseñar que se trata de recursos de entera disponibilidad de parte de los gobiernos locales, con excepción de aquellos que tengan asignaciones específicas.

**IMAGEN 8.** Indicador de recursos propios y recursos no propios.



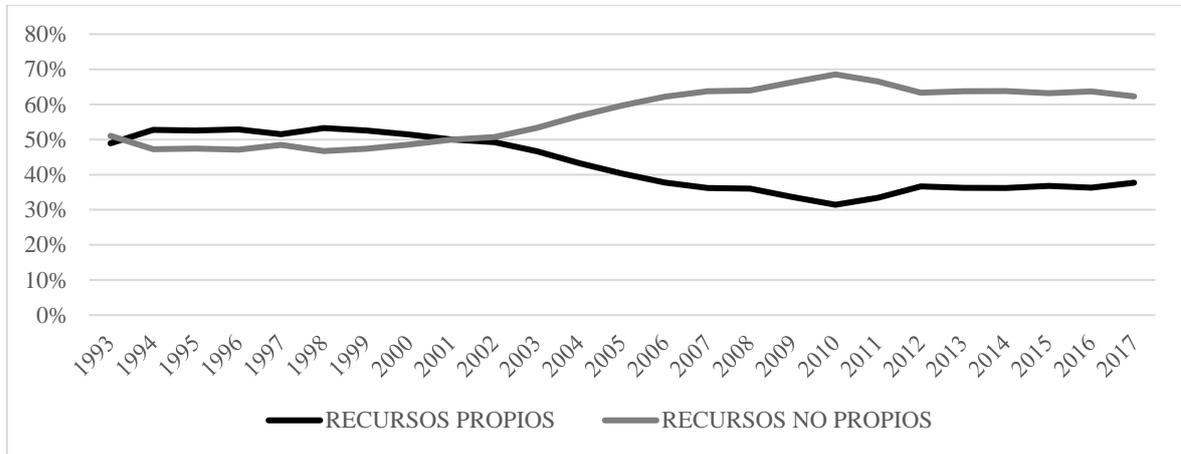
Fuente: Elaboración propia.

A la luz de esta categorización es posible hacer sacar algunas conclusiones. El aumento del gasto como resultado de la expansión de funciones y responsabilidades, en efecto, no tuvo como correlato un incremento en la capacidad de generar recursos propios por parte de los gobiernos locales. La brecha entre gastos en ascenso y una capacidad recaudatoria menos dinámica se compensó con transferencias intergubernamentales crecientes. El resultado, tal como se afirmó, es una autonomía fiscal más acotada, que contrasta con la cada vez mayor autonomía funcional y política del tercer nivel de gobierno.

Si se analiza para la totalidad de gobiernos locales es posible apreciar una clara tendencia. Hacia inicio de la serie -año 1993- el reparto entre recursos según su origen era prácticamente equitativo. Mientras los recursos propios eran del 48,9%, los no propios representaban el 51,1%. A partir de 1994, los recursos originados en jurisdicción local toman la delantera por escaso margen y se mantienen así hasta 2001, cuando se alcanza un escenario de paridad plena. Desde ese momento, los recursos originados en otras instancias de gobierno -y transferidos al sector público municipal por diferentes vías- adquieren cada vez mayor preminencia. Tocan sus puntos más altos en los años 2009, 2010 y 2011, motorizados, principalmente, por el impulso de las obras públicas realizadas por Nación en los territorios-

es decir, transferencias de capital-. Desde 2012, la tendencia se matiza y estabiliza en torno al 63,5%.

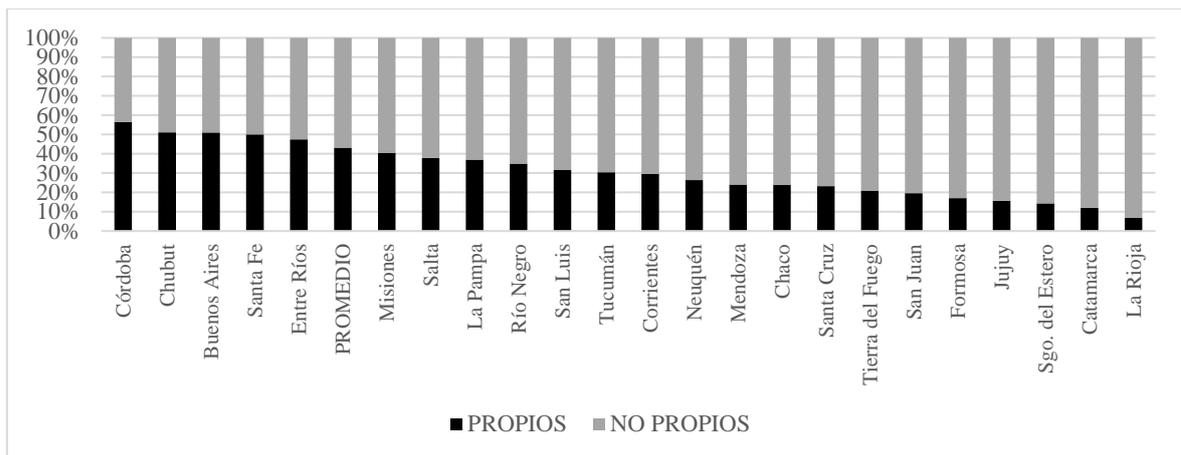
**GRÁFICO 15.** Evolución de los recursos propios y recursos no propios como porcentaje de los ingresos totales. 1993-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Llegado a este punto, resulta interesante desagregar esta información por provincia. Una vez más el elemento destacado será el alto grado de dispersión entre las realidades provinciales.

**GRÁFICO 16.** Recursos propios y recursos no propios como porcentaje de los ingresos totales por provincias y promedio total. Promedio 1993-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

El promedio total para el período 1993-2017 indica que el 43,1% de los recursos del Sector Público Municipal consolidado son de origen propio. Solo cinco provincias se ubican por encima de la media: Córdoba (56,4%), Chubut (51,1%), Buenos Aires (51,0%), Santa Fe

(50,1%) y Entre Ríos (47,4%). En el otro extremo, los municipios de las provincias de San Juan (19,6), Formosa (17,1%), Jujuy (15,7%), Santiago del Estero (14,3%), Catamarca (12,1%) y La Rioja (7,0%) cuentan con menos de una quinta parte de sus recursos de origen propio.

Más allá de las ostensibles diferencias provinciales, existe una tendencia común prístina. Esta es que el proceso de descentralización política y funcional hacia el tercer nivel no tuvo un cambio igual magnitud en la dimensión fiscal. Este descalce se cubrió a expensas de la autonomía fiscal. Las transferencias intergubernamentales comenzaron a convertirse, así, en un aspecto cada vez más crucial de las RIG, en la medida en que los gobiernos locales enfrentan la apremiante necesidad de cubrir sus necesidades de gasto apelando a los niveles de gobierno superior, ya sea provincial o nacional.

A lo largo de este apartado se han descrito algunos rasgos de la fiscalidad municipal. Con relación al gasto público municipal, hemos afirmado que se divisa una tendencia moderada hacia un mayor peso relativo de las erogaciones para la ejecución de políticas públicas en detrimento de aquellos gastos estrictamente administrativos. Este movimiento obedece, en principio, a un reacomodamiento de la frontera funcional entre niveles de gobierno y a un protagonismo mayor de los gobiernos locales en la implementación de políticas. Simultáneamente, en lo tocante a los ingresos, hemos resaltado una presencia creciente de los recursos originados en otras jurisdicciones sobre el total de ingresos municipales. De acuerdo con nuestra postura, el aumento de funciones y responsabilidades locales condujo hacia una mayor preeminencia de las transferencias intergubernamentales desde niveles superiores.

Ahora bien, a partir de este análisis podemos identificar distintos estadios en el desarrollo de los sistemas municipales en virtud del origen de los ingresos y el destino de los gastos. De esta manera, se podrá afirmar que allí en donde los gobiernos locales presenten, simultáneamente, i) mayores proporciones de gastos orientados a la ejecución de políticas públicas y ii) mayores proporciones de ingresos provenientes de fuentes propias tendrán niveles más elevados de desarrollo autónomo. En otros términos, dispondrán de mayor capacidad para intervenir en diversas y complejas aristas de la esfera pública en condiciones de autonomía financiera respecto de otros niveles de gobierno. En contraposición, tendrán un menor desarrollo relativo aquellos gobiernos locales que cuenten con elevados niveles de dependencia financiera para cubrir, mayoritariamente, gastos administrativos.

Un caso particular está constituido por los gobiernos locales que disponen de una elevada proporción de recursos propios, pero cuyas erogaciones se orientan principalmente al

sostenimiento de la estructura administrativa municipal. En dichos casos diremos que este estadio se aproxima al de los municipios tradicionales, caracterizados por una dedicación funcional clásica. Más borrosa resulta la situación de los gobiernos locales que tienen una clara orientación del gasto hacia la ejecución de políticas públicas, pero muestran altos niveles de dependencia financiera. Una lectura provisional permite sugerir que estamos frente a estadios transitorios. Dicha situación muestra una evolución en la estructura funcional, pero que no ha tenido un correlato aún en la capacidad de financiamiento.

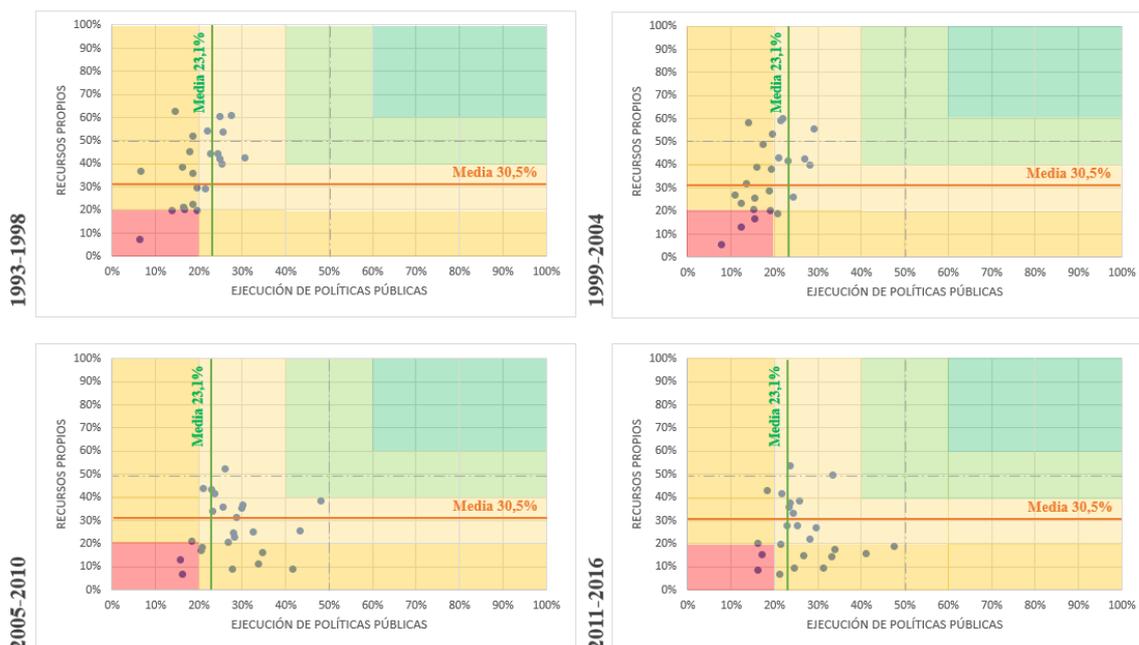
Naturalmente, no resulta esperable ni deseable un escenario de absoluto financiamiento con recursos propios, ni de total abocamiento a la ejecución de políticas públicas. Respecto de lo primero, siempre existirá, por lo menos, algún flujo de recursos proveniente de la coparticipación federal o provincial, como así transferencias intergubernamentales cuya finalidad sea cubrir gastos por encima de las capacidades económicas del tercer nivel (como por ejemplo, las grandes obras de infraestructura). De igual forma, todo gobierno local siempre deberá hacerse cargo de gastos relativos al sostenimiento de sus estructura de gobierno. En todo caso, lo que aquí se sostiene es que existe una vinculación virtuosa entre cierta fuente de ingresos y cierto destino de gastos, sin que pueda establecerse con precisión cuando es el punto de equilibrio óptimo.

Ahora bien, a la luz de estas categorías, ¿es posible identificar tendencias y desplazamientos en el nivel local en los últimos años? Es importante recordar que este análisis agrupa a los municipios por provincias. Es decir, se examinan los sistemas municipales provinciales, dejando de lado las particularidades hacia el interior de cada una de ellas.

Si tomamos el largo ciclo comprendido por los años 1993 y 2016, extraemos que la media anual de recursos propios sobre el total de ingresos municipales fue de 30,5%. En tanto, la media de gastos en ejecución de políticas públicas fue de 23,1%.

Si se observa el gráfico que sigue detenidamente es posible notar que en el subperíodo 1993-1998 buena parte de los sistemas municipales -representados con puntos- tuvieron recursos propios por encima de la media para el total del período (eje Y), mientras que los gastos orientados a ejecución de políticas públicas estaban por debajo de la media (eje X). En los sucesivos subperíodos podrán apreciarse dos movimientos: hacia abajo -a través del eje Y-, y hacia la derecha -a través del eje X-. Es decir, en las siguientes etapas se corroborará que la dependencia financiera se acentuará y, de manera concomitante, los sistemas municipales comenzarán a orientar una cuota creciente de sus gastos hacia el financiamiento de políticas públicas de mayor complejidad.

**GRÁFICO 17.** Evolución de los recursos propios y de los gastos de ejecución de políticas públicas. 1993-1998, 1999-2004, 2005-2010 y 2011-2016.



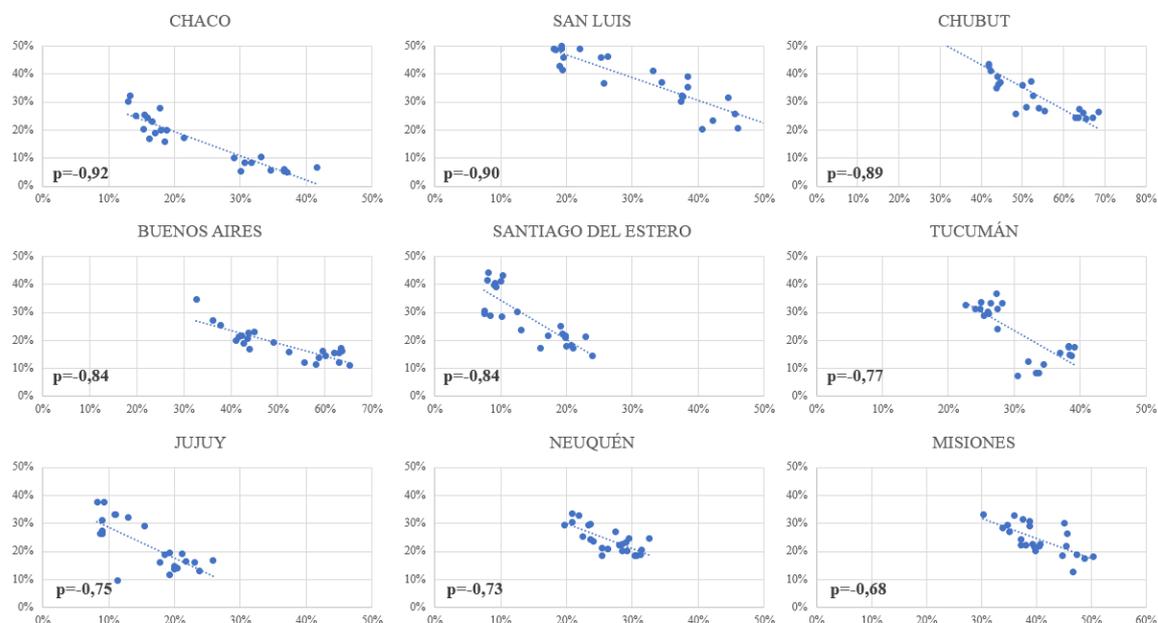
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Cabe preguntarse, ¿existe, entonces, una correlación entre la evolución de los recursos propios y la de los gastos orientados hacia la ejecución de políticas públicas? Y si existe, ¿cuál es el sentido de esa correlación? Si se aplica el coeficiente de correlación de Pearson<sup>80</sup> puede avizorarse que solo en algunas provincias existe una relación estadísticamente significativa, y que dicha relación es negativa. Esto quiere decir que, cuando aumenta el valor de una variable, disminuye el de la otra. Esta es la situación de los gobiernos locales de las provincias de Chaco (-0,92) y San Luis (-0,90), en donde la relación es prácticamente perfecta. Esto supone que un aumento en la proporción de gastos en ejecución de políticas públicas significa una disminución casi proporcional del porcentaje de recursos propios sobre el total de ingresos de sus municipios. También dan cuenta de una sólida correlación los valores correspondientes a los sistemas municipales de Chubut (-0,89), Buenos Aires (-0,84) y Santiago del Estero (-0,84). En un siguiente orden se destacan los gobiernos locales de Tucumán (-0,77), Jujuy (-0,75), Neuquén (-0,73) y Misiones (-0,68). Finalmente, también

<sup>80</sup> El coeficiente de Pearson es una medida estadística que permite determinar la dependencia lineal entre dos variables. El valor del índice varía entre [-1, 1]. Si el valor es 1, se trata de una relación perfecta y directa; es decir, cuando una variable aumenta, la otra también lo hace en la misma proporción. Si el valor es -1 estamos frente a una relación negativa perfecta. Esto implica que existe una relación inversa entre las dos variables: cuando una de ellas aumenta, la otra disminuye en la misma proporción. En tanto, si el valor es 0 no existe relación lineal entre ambas variables.

ambas variables presentan grados de asociación aceptables en Salta (-0,64), Entre Ríos (-0,56), Tierra del Fuego (-0,50) y Formosa (-0,47).

**GRÁFICO 18.** Coeficiente de Pearson de provincias seleccionadas. 1993-2016.



Fuente: Elaboración propia

Estos elementos, junto con las características político-institucionales y demográficas, componen el cuadro de situación estructural que organiza el sistema de incentivos en las relaciones intergubernamentales entre los municipios, las provincias y la Nación. La dimensión fiscal se vincula más estrechamente con las motivaciones; mientras que los rasgos político-institucionales y demográficos nos hablan acerca de las capacidades y condiciones de posibilidad para realizar sus objetivos. Teniendo en cuenta lo que ha descrito, en el siguiente apartado se reseñan los principales hallazgos del relevamiento.

## 6. APORTES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL VÍNCULO ENTRE NACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Hasta aquí hemos afirmado que Argentina es un país federal con un considerable grado de descentralización funcional. Las provincias reúnen un amplio conjunto de atribuciones reconocidas constitucionalmente, a las que se le añaden aquellas resultante de la fuerte cesión de competencias que se inició a partir del '70 y profundizó en los '90 -más allá de una también importante fase de recentralización a partir de 2003-. Los efectos de este proceso también se sintieron en el tercer nivel de gobierno.

Más allá de las potestades exclusivas de cada jurisdicción, el federalismo argentino se caracteriza por un reparto de atribuciones de tipo pluralista. Esto quiere decir que los ámbitos de actuación de los tres niveles de gobierno se mezclan y superponen sobre los mismos territorios, poblaciones y principales áreas de política pública. Así, en el marco de un Estado multinivel sumamente poroso y con vínculos de interdependencia, el diseño de diversos mecanismos de articulación y coordinación resulta crucial para calibrar las intervenciones y asegurar grados aceptables de eficacia. La autoridad superpuesta del nivel nacional, provincial y local configura pautas de relacionamientos basados en la negociación y el intercambio. Las RIG siguen un modelo de autoridad sobrepuesta, caracterizado por la yuxtaposición entre niveles en casi todas las esferas de acción gubernamental y dando lugar a vínculos de interdependencia.

La coordinación entre niveles de gobierno puede transitar por diversos caminos. La ausencia de diseños institucionales para el relacionamiento vertical entre el primer y tercer nivel de gobierno propicia el surgimiento de mecanismos de articulación confluentes. La falta de reglas y procedimientos formales condicionan el comportamiento político e institucional, habilitando o restringiendo ciertas conductas por parte del personal político y administrativo. De esta forma, las relaciones suelen procesarse mediante mecanismos *ad hoc*, mayoritariamente informales. Las vías de vinculación son, en principio, dos: entre cuadros políticos y entre cuadros burocráticos.

A su vez, debemos considerar un notable reposicionamiento de los gobiernos locales, como resultado de la descentralización de las últimas décadas, la cristalización de la autonomía municipal como principio constitucional y los cambios políticos que sobrevivieron a la crisis de 2001-2002. Este nuevo protagonismo se da un contexto de marcada heterogeneidad local. A las diferencias político-institucionales, se le adicionan otros aspectos, como el demográfico, económico, productivo, tributario, territorial, geográfico, etc. Este cuadro de

situación se completa con la vulnerabilidad estructural resultante de las tensiones entre las nuevas competencias y demandas y las limitaciones presupuestarias, administrativas y técnicas de los gobiernos municipales. Como se demostró en el apartado anterior, el aumento de la injerencia local en la implementación de políticas públicas tuvo como consecuencia una mayor dependencia financiera de otros niveles de gobierno.

A continuación, presentamos los principales hallazgos que emergen del análisis de las entrevistas. La exposición que sigue está organizada en una serie de dimensiones: i) relación entre Nación y gobiernos locales, ii) el rol de las provincias y iii) el federalismo del futuro. Dentro de cada dimensión se identifican diversas categorías que agrupan a las consideraciones de los entrevistados. El análisis de las RIG pone el foco en la dimensión humana de los vínculos entre niveles de gobierno. Por ello, esta investigación se centra en las cosmovisiones de los actores que dan vida a estas relaciones. Así, se estableció como unidad de análisis a los funcionarios de gobierno municipal y provincial que tengan o hayan tenido funciones que impliquen vínculos asiduos con pares de otros niveles de gobierno. Entre estos fueron seleccionado intendentes, concejales, ministros, secretarios, subsecretarios y/o directores cuya cartera gestione relaciones intergubernamentales, con mandato vigente o cumplido.

### **6.1. Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales**

En correspondencia con el primer objetivo específico, se recolectó información sobre el carácter de las relaciones entre la Nación y los municipios en el marco del federalismo argentino. La atención se posa sobre tres aspectos:

- i. los factores personales que condicionan dichas relaciones y los mecanismos y estrategias de relacionamiento (subdimensión vincular);
- ii. los principales incentivos municipales para entablar vínculos y los ejes predilectos de articulación intergubernamental (subdimensión material);
- iii. los principales elementos -políticos, institucionales, demográficos, sociales y económicos- que condicionan las RIG entre el primer y tercer nivel (subdimensión estructural). Respecto de esta última, se notará que se recuperan temáticas mencionadas en el capítulo precedente. De nuevo, uno de los aporte del presente documento es exhibir cómo se vivencian por parte de los protagonistas aquellos elementos que fueran conceptualizados anteriormente.

### 6.1.1. Subdimensión vincular

Una de las conclusiones obtenidas tiene que ver con la naturaleza de la interacción entre niveles de gobierno, caracterizada por sus bajos niveles de institucionalización. Se advierte que no abundan mecanismos formales, despersonalizados y estables para la articulación entre Nación y gobiernos locales. Los vínculos entre funcionarios de distintos recortes jurisdiccionales operan dentro de cierto vacío regulatorio, y como resultado de procesos autogestionados.

**CITA 1.** Entrevistado #7, nivel provincial.

*“Las relaciones son múltiples y no guardan ninguna jerarquía entre Nación, provincias, municipios, localidades y parajes. Cada uno va a apelar a lo que conozca más, por cercanía, porque tenés un parque nacional en tu distrito, porque tenés un puerto nacional en tu distrito, porque tenés una delegación de PAMI. Entonces el municipio habla directamente con la delegación de PAMI sin pasar por la provincia. Las relaciones son múltiples y para todas las direcciones. Ida y vuelta. “Tengo una cuñada que trabaja en Jefatura de Gabinete de Nación”, “tengo un primo que trabaja en el puerto de La Plata”. Hay miles de motivos por los que te vinculás. Olvidate de lo que dice la Constitución. Hay un federalismo real, que da por relaciones de parentesco, relaciones de amistad”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos afectivos-personales.

Ante la ausencia de instancias formales, cabe preguntarse mediante qué mecanismos o procedimientos se tejen los canales que dan vida a las RIG. La inexistencia de instrucciones o directivas legales que compelan a la concurrencia necesariamente hace que las decisiones de interacción dependan de voluntades particulares. En efecto, las relaciones descansan, en buena medida, en vínculos personales entre funcionarios políticos o administrativos. Si bien no es excluyente, la cercanía personal es un vehículo sumamente importante para dar inicio o agilizar las interacciones y transacciones.

**CITA 2.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“Existe esta idea de que si tenemos el contacto, si tenemos la puerta, si tenemos el teléfono, el picaporte adecuado posiblemente tengamos éxito o podamos traer algunas cosas para el municipio. Me parece que hay, en general, una relación que, más que institucional, está basada en las relaciones personales, en los contactos, en las*

*simpatías (...) En ninguna provincia se ha logrado establecer un canal de articulación lo suficientemente sistematizado o institucionalizado para que el gobierno nacional se comunique con los municipios, y para que los municipios logren una vinculación virtuosa con el gobierno nacional”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos afectivos-personales.

**CITA 3.** Entrevistado #2, nivel provincial.

*“Hay cuestiones que son protocolares. Nadie lo va a discutir. Pero es diferente cuando uno ya tiene conocimiento de las personas; sabés cómo actúan, sabés de dónde viene, qué métodos usa, qué estrategias tiene para trabajar, cómo te ha tratado en otra oportunidad, cómo ha tratado a tus amigos en otra oportunidad”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de las provincias; Categoría: aspectos afectivos-personales.

Además del conocimiento y/o afecto personal, una de las motivaciones para el establecimiento de vínculos entre el primer y tercer nivel de gobiernos es de carácter político-partidario. Es decir, la afinidad partidaria crea incentivos en el nivel nacional para acudir en asistencia de los municipios del mismo signo. Este fenómeno se hace más evidente cuando el gobierno provincial es parte de la oposición. En estos casos, la motivación conducente es el fortalecimiento territorial del espacio político del gobierno nacional y, eventualmente, el fortalecimiento de cuadros locales que puedan competir en comicios provinciales.

En la otras vereda, aquellos municipios de signo contrario al oficialismo nacional presentan, como regla general, mayores escollos a la hora de petitionar ante la administración central. En los casos más extremos, supone la ausencia de líneas de dialogo y vías de transferencia de recursos.

**CITA 4.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“Es una relación que también esta mediada por la política. Evidentemente, los municipios que tienen afinidades ideológicas o partidarias con el gobierno nacional probablemente encuentren agilizada la vinculación a través de esa simpatía o vinculación. Y aquellos que no comulgan o no pertenecen al mismo partido político, ese elemento termina jugando como una dificultad”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos políticos y partidarios.

**CITA 5.** Entrevistado #23, nivel municipal.

*“Es evidente que el Gobierno Nacional privilegia a los municipios de su propio signo político. A Maipú, a San Rafael, le bajan toneladas de recursos y al resto no nos transfieren recursos, pero entendemos que, en parte, es el juego de la política”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos políticos y partidarios.

Entonces, podemos notar que el contacto entre primer y tercer nivel pareciera seguir dos líneas: una *bottom-up* (desde abajo hacia arriba) y otra *top-down* (desde arriba hacia abajo). La apelación a la cercanía personal sería un recurso predilecto para, desde el nivel local, tender puentes con funcionarios de la administración central. Mientras que la afinidad política pareciera explicar con mayor precisión los acercamientos desde el nivel central hacia los municipios, en la búsqueda por consolidar su presencia en la arena local y provincial. Desde la perspectiva municipal, la existencia de canales de diálogo basados en la cercanía personal o la afinidad ideológica-partidaria es descrita como un elemento crucial. Ante la falta de espacios institucionales para la negociación, las relaciones construidas son un activo fundamental para:

- a) acceder a información clave sobre políticas, líneas o beneficios que ofrece el gobierno central;
- b) asegurar la concreción de ciertas políticas y/o asignación de recursos;
- c) acelerar los tiempos de realización de ciertas gestiones ante el gobierno central.

Entre las miradas recogidas, parecen prevalecer aquellas que abordan este fenómeno desde una perspectiva de realismo político. Es decir, si bien reconocen que deberían existir canales formales más consolidados de interacción, aseguran que los informales suelen ser más efectivos a la hora de materializar objetivos políticos o administrativos, y por ello, tratan de adaptarse a dicha lógica y usufructuarla. Este aspecto resulta interesante puesto que revela la lógica subyacente en el ordenamiento actual de las relaciones. La existencia de mecanismos informales podría ser pensada menos como una anomalía o una violación del ideal de relaciones intergubernamentales que como una elección racional de los actores implicados.

**CITA 6.** Entrevistado #15, nivel municipal.

*“A veces, la necesidad tiene cara de hereje. Puede pasar que en una provincia - intendente de un bando, el gobernador del otro- no le da bola, pega el salto [a Nación] y va a ver si puede conseguir algo por una razón de supervivencia. La verdad, no está*

*bien. Todas las normas de funcionamiento en la organización de los tres niveles de gobierno son laxas, no se cumplen y no pasa nada”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos políticos y partidarios.

**CITA 7.** Entrevistado #16, nivel municipal.

*“Te diría que la relación formal no va a estar en las cabezas, entre el ministro y el intendente. Entre secretarios, directores ahí sí tiene que haber una relación formal. Ahora, el diálogo y la resolución del problema, al final del camino, llega arriba. Te sentás: ´mirá, pasa esto, esto y esto”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos políticos y partidarios, aspectos afectivos-personales.

**CITA 8.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“Si uno pensara en lo ideal, creo que toda la cuestión debiera ser institucional. Lo personal debiera quedar de lado. Pero creo que es imposible, porque es propio de las relaciones humanas. Tal vez hay que ver el grado de discrecionalidad”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos afectivos-personales.

**CITA 9.** Entrevistado #3, nivel provincial.

*“Muchas cosas en la administración pública se logran, justamente, por fuera de los canales formales. Así que, en general, yo no podría decir que eso es dañino o nocivo. Finalmente, si uno lo puede medir en términos de resultados hay cosas que se logran porque no se siguen ciertas vías formales”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos afectivos-personales.

Lo cierto es que las afinidades personales y políticas son un capital a disposición de los municipios para acceder diferencialmente a oportunidades y recursos que ofrece el gobierno central. Aquellos municipios con sólidas relaciones personales y/o que comparten el signo partidario del gobierno nacional cuentan con una ventaja comparativa. La prevalencia de mecanismos informales para el relacionamiento entre niveles de gobierno profundiza la heterogeneidad de origen entre los gobiernos locales. Aquellos que cuenten con redes de vínculos personales más extendidas tendrán una ventaja adicional para acceder a los beneficios y recursos del gobierno federal. De igual forma acontecerá con aquellos gobiernos locales del mismo signo partidario que el gobierno nacional que, por su peso demográfico,

económico y/o estratégico, representen una pieza clave en el tablero político provincial. Es de esperar que los gobiernos locales más pequeños cuenten con menor capital social entre sus dirigentes y funcionarios, así como también con menor peso político. Esto, sumado a la menor disponibilidad de recursos presupuestarios y técnicos, los posiciona en una situación de inferioridad.

Esta situación de debilidad estructural de los gobiernos locales más pequeños se expresa en un conjunto variado obstáculos. A modo de ejemplo, entre sus problemáticas, se destacan las dificultades para acceder incluso a información esencial sobre programas o líneas de financiamiento de Nación, precisamente por carecer de redes robustas de información.

**CITA 10.** Entrevistado #20, nivel municipal.

*“Hay cosas que la Nación le comunica a los funcionarios provinciales y a veces falla la comunicación de la provincia hacia los municipios. Siempre es algo que manifestamos: que no haya ningún foro en el que estemos involucrados por departamentos. Sí Nación lanza un programa de vivienda, estar informados. Nunca nos enteramos nosotros de que están esas conexiones”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Heterogeneidad municipal, institucionalización de relaciones y/o procesos.

Queda claro que el vínculo con Nación constituye un elemento de suma relevancia. Pero, tal como se afirmó anteriormente, los canales de diálogo directo entre ambas instancias son algo relativamente novedoso. En efecto, se trata de una tendencia que comenzó a manifestarse a partir de los últimos años del siglo XX, y terminó por consolidarse en el siguiente.

La organización de los regímenes municipales es una responsabilidad provincial, de ahí que, históricamente, los gobernadores se han mostrado reacios a permitir una relación directa entre Municipios y el gobierno nacional. Por eso, desde la posición provincial, los funcionarios perciben la disolución de dicha intermediación como un ataque en contra de la autoridad territorial del gobernador.

Es interesante poner en valor que las consideraciones provenientes del segundo nivel atribuyen el vínculo directo a un intento por fortalecer la posición relativa de los gobiernos locales y, de forma concomitante, disminuir la influencia política de la provincia sobre los municipios. En otras palabras, ven en este juego menos un cambio estructural en la frontera funcional entre niveles de gobierno que una mera maniobra política-partidaria.

**CITA 11.** Entrevistado #8, nivel provincial.

*“Todos los dirigentes son susceptibles y celosos de ese tipo de maniobras, pensando que los intendentes y jefes comunales van a terminar jugando en el sector del gobierno nacional en detrimento de su partido”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de las provincias; Categoría: aspectos políticos y partidarios, aspectos políticos-territoriales, institucionalización de relaciones y/o procesos.

**CITA 12.** Entrevistado #2, nivel provincial.

*“En los últimos 4 años [2015-2019] se bastardeó el tema de las relaciones, porque se dejó de lado lo orgánico y lo respetuoso. Nación, para accionar con los municipios, venía directamente al municipio y llamaba directamente al intendente. Nosotros sufrimos mucho estos último 4 años, porque era como que el gobernador no tenía injerencia o “no tenía que preocuparse”, “no tenían que meterse” -fíjate el término que estoy usando- en las relaciones entre los municipios y Nación”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de las provincias; Categoría: aspectos políticos y partidarios, aspectos políticos-territoriales, institucionalización de relaciones y/o procesos.

### *6.1.2. Subdimensión material*

Con relación a las RIG entre el primer y tercer nivel, un segundo componente que aparece con fuerza remite a las principales temáticas que son objeto de los intercambios entre funcionarios. Aquí, emergen tres elementos: i) aspectos económicos, financieros y/o tributarios; ii) obras públicas e infraestructura; iii) transferencia de capacidades.

La incorporación de nuevas funciones y responsabilidades no tuvo como correlato una mejora en la capacidad de generar recursos en el nivel local; por el contrario, agudizó la dependencia financiera respecto de otros niveles de gobierno. Por esta razón, el acceso a distintas formas de financiamiento ocupa un lugar central en los intercambios entre administraciones.

En un sentido más profundo, se plantea la necesidad de rediseñar los esquemas de recaudación impositiva. Tal como vimos en el apartado relativo a la dimensión fiscal, desde las administraciones locales se insiste en la descentralización de potestades tributarias. No obstante, estas pretensiones chocan, no pocas veces, con limitaciones políticas y técnicas.

**CITA 13.** Entrevistado #13, nivel provincial.

*“Cuando se habla de autonomía, ¿qué se va a plantear? “Queremos cobrar impuestos” ¡Obviamente! La provincia dice: “no, los impuestos los cobro yo”. Es una tensión por los recursos. Por eso, para mí, la autonomía como concepto, más allá de lo institucional, lo político, etc., es la autonomía de los recursos, la autonomía económica, financiera”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos económicos, financieros y/o tributarios.

**CITA 14.** Entrevistado #10, nivel provincial.

*“A muchos municipios les cuesta recaudar, les cuesta incorporar tecnología para recaudar, les cuesta generar recursos propios. Y sin recursos les cuesta generar hechos políticos, consenso y sostenerse en el poder. Por eso buscan recursos cuales quieran que sean para generar hechos y mostrar que consiguen cosas para su gente”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos económicos, financieros y/o tributarios

El corrimiento de la frontera funcional entre niveles de gobierno colisionó con las limitaciones presupuestarias para afrontar prerrogativas crecientes. Esto ocasiona tensiones de difícil resolución para los gobiernos locales. La necesidad de asegurar el cumplimiento de las demandas de sociedades más exigentes obliga a las autoridades municipales a conseguir fondos adicionales. Por esta razón, los funcionarios de este nivel afirman de forma unánime que esta es una de las principales temáticas en la agenda de relaciones intergubernamentales.

**CITA 15.** Entrevistado #15, nivel municipal.

*“Hubo una gran descentralización previa de las funciones, no de los recursos, de la Nación a la provincia, y de las provincias a los municipios. Los conflictos de seguridad en los años noventa llevaron a que los municipios de la provincia de Buenos Aires se tengan que hacer cargo de las policías locales, por ejemplo. La descentralización sanitaria ha hecho que los municipios empiecen también a buscar recursos propios para poder brindar en su territorio atención de primer, segundo y tercer nivel, incluso de alta complejidad, cuando antes eso debía cubrirlo la provincia. Pero creo que el*

*contacto directo entre municipio y Nación, y la búsqueda de recursos, se da fundamentalmente, me parece, en la provincia de Buenos Aires”*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos económicos, financieros y/o tributarios, descentralización del diseño y/o implementación, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 16.** Entrevistado #17, nivel municipal.

*“En la medida en que los recursos de Nación y provincia lleguen, uno se adapta a lo que esté pasando. Si te toca ir a Nación, vas a Nación; si te toca ir a provincia, vas a provincia. Lo que te interesa es que los recursos que los municipios per se no tienen o no pueden generar, lleguen”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: aspectos económicos, financieros y/o tributarios.

**CITA 17.** Entrevistado #16, nivel municipal.

*“Veo, desde hace un tiempo, que los intendentes tienen dos puertas donde van a tocar: una es la provincia y la otra es la Nación. Generalmente, con la provincia se maneja lo que tiene que ver con los gastos corrientes. Ahí, ordenan lo que tiene que ver con el pago de la masa salarial, fundamentalmente, y temas que tienen que ver con la coparticipación provincial. Y con la Nación ven más el tema de las obras”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: aspectos económicos, financieros y/o tributarios.

**CITA 18.** Entrevistado #10, nivel provincial.

*“¡Todos buscan plata! No saben ni para qué. Y ahí te das cuenta. Es como que el municipio dice `bueno, veamos cómo distribuyeron los recursos entre los distintos rubros y saquemos lo que podamos`”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: aspectos económicos, financieros y/o tributarios.

Los destinos predilectos para los recursos obtenidos de Nación son, mayormente, la obra pública y la política social. En el segmento tocante a los ingresos municipales, nos referimos a las transferencias de capital y las transferencias corrientes. Uno y otro concepto están fuertemente asociados con la obra pública y la política social, respectivamente. Las

transferencias de capital tuvieron un crecimiento sostenido a partir de 2003, hasta alcanzar un pico histórico en 2010 -superior al 18% -. Se convirtieron, así, en un componente esencial de los ingresos municipales. En efecto, muchos de los funcionarios destacan la relevancia de ejecutar obras. Aseguran que es una forma explícita de mostrar capacidad de gestión y proactividad. Nuevamente, la obtención de estos recursos obedece, en gran medida, a las diligencias realizadas por las autoridades locales ante el gobierno central.

**CITA 19.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“En esta idea de que en el gobierno nacional siempre hay algún financiamiento, alguna ayuda, nosotros, madrugadores los sanjuaninos, los primeros días de enero partimos hacia el gobierno nacional con una agenda para visitar básicamente el área de obra pública, el área de vivienda y el área de desarrollo humano”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: obras públicas e infraestructura.

**CITA 20.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“Nos gusta la obra pública más que cualquier cosa, a los intendentes y a los ciudadanos. Creo que, en general, hay un sobredimensionamiento en la obra pública: un buen gobierno es el que le tira mucho cemento al suelo, mucho ladrillo. Esta cuestión, que me parece que los intendentes tienen, también lo tienen los ciudadanos: “este fue un buen gobierno porque hizo muchas cosas”, y no te hablan de servicios, del servicio de salud mental o, no sé, la atención primaria de salud. Capaz te hablan del hospital en cuanto a “hizo un hospital”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: obras públicas e infraestructura, demandas ciudadanas crecientes ante municipios.

**CITA 21.** Entrevistado #8, nivel provincial.

*“Obra pública, obra pública. El hormigonado o asfaltado de calles, el cordón cuneta, cloacas, y viviendas. Diría que esos son los cuatro componentes más fuertes que solicitan los intendentes”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: obras públicas e infraestructura.

Las obras públicas de envergadura están fuera de los alcances presupuestarios y técnicos de los municipios. Los presupuestos municipales cuentan con un componente elevado y rígido de gastos corrientes -principalmente, de salarios-, dejando un estrecho margen para la

realización de intervenciones urbanas sustantivas. Por esta razón, el financiamiento a través de transferencias intergubernamentales de capital es decisivo para concretar estos verdaderos hitos de gestión, que por su complejidad y dimensión sobrepasan las posibilidades económicas de los gobiernos locales.

**CITA 22.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“Estamos trabajando con el ministerio de vivienda que nos va a financiar un pequeño barrio, y estamos trabajando con Obras Públicas, que estamos gestionando un desagüe fluvial, que son alrededor de 350 millones de pesos. Es decir, obras que por su volumen nosotros nunca podríamos hacer. Porque si tenemos un presupuesto de 1.000 millones anuales, de los cuales el 60% va a sueldos, sería imposible hacer un desagüe de 350 palos”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: obras públicas e infraestructura, aspectos económicos, financieros y/o tributarios.

**CITA 23.** Entrevistado#5, nivel municipal.

*“Tiene que ver principalmente con recursos para obras mayores. Nosotros sostenemos con los fondos municipales por coparticipación servicios básicos, que son las funciones básicas del municipio, y por ahí también generamos algunas pequeñas obras. Pero cuando se trata de obras de mayor envergadura que tienen que ver con construcciones mucho más grandes, el pedido va a Nación”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: obras públicas e infraestructura, aspectos económicos, financieros y/o tributarios.

Finalmente, existe otro aspecto que da contenido al vínculo entre primer y tercer nivel que, si bien no es un tema central, resulta interesante en cuanto apoya algunas de las tesis aquí esbozadas. Nos referimos a la transferencia de capacidades desde Nación para morigerar las limitaciones técnicas de los gobiernos locales. Éstas adquieren múltiples formas: falta de recursos humanos calificados, carencia de ciertas herramientas informáticas y tecnológicas, ausencia de competencias técnicas para resolver o gestionar problemas públicos complejos, entre otras. Estas deficiencias administrativas impactan con mayor grado de probabilidad a los municipios pequeños y a los gobiernos locales cuasi-municipales. Anteriormente, dimos cuenta de la noción de inframunicipalismo, y apuntamos que se trataba de un fenómeno derivado de los bajos niveles poblacionales de ciertos gobiernos locales, lo cual genera

estructuras institucionales con serias dificultades para administrar las competencias delegadas y cumplir con sus funciones básicas. En el siguiente acápite profundizaremos sobre esta dimensión. De momento, es importante resaltar que el auxilio de Nación cumple papel de importancia para sostener capacidades administrativas mínimas en el tercer nivel.

**CITA 24.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“El auxilio es financiero y a veces técnico. Nosotros teníamos en claro cómo resolver nuestras problemáticas, pero no nos hubiera venido mal que un área del gobierno nacional se ofreciera a analizar nuestra problemática y compartirla. A veces en el municipio no tenés un caudal técnico específico para plantear las soluciones a todas las problemáticas”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: transferencia de capacidades, Capacidades administrativas de los municipios.

**CITA 25.** Entrevistado #20, nivel municipal.

*“Estamos en tratativas porque queremos informatizar el municipio, para poner transparencia. Contamos con un sistema informático muy viejo, y a veces los recursos también”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: transferencia de capacidades, Capacidades administrativas de los municipios, uso de tecnologías de la información y la comunicación.

**CITA 26.** Entrevistado #1, nivel provincial.

*“Hay un problema de capacidades estatales muy seria en los municipios. Hay una serie de capacidades estatales importantes a la hora de la implementación de políticas públicas. Yo lo puedo atestiguar a partir de mi cercanía con ciertas áreas. Por ejemplo, todo el tema estadístico, todo el tema de planificación. Hay serios déficits en los municipios en esas capacidades estatales”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: transferencia de capacidades, Capacidades administrativas de los municipios.

En muchos casos, la transferencia de capacidades supone la entrega de soluciones tecnológicas. Aun cuando permiten actualizar los equipos y herramientas disponibles en el tercer nivel, su efectiva aplicación enfrenta la dificultad de no contar con personal calificado

para utilizarlo. La escasa disponibilidad de recursos humanos calificados es un aspecto constitutivo en el nivel local.

**CITA 27.** Entrevistado #24, nivel municipal.

*“En la administración pública y sobre todo municipal, imagínate lo complicado que es. Tenés casi un 80% del personal con estudios primarios, tenés 16%, 17% con estudios secundarios y tenés muy pocos profesionales, y una cultura del trabajo de muchos años de hacer lo mínimo. Ya tenemos a todos los funcionarios con la firma digital. Yo los obligo a que algunos temas lo hagamos con firma digital, todavía me dicen “te mando, firmalo y escanealo”. ¡Pero si ya gastamos una fortuna en el token encriptado!”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Capacidades administrativas de los municipios, uso de tecnologías de la información y la comunicación.

**CITA 28.** Entrevista #20, nivel municipal.

*“A veces, hay mucha gente que necesita una actualización, porque es gente que sabe manejar un Excel y un word, pero hasta ahí nomás. Y bueno, necesitas otros tipos de sistemas”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Capacidades administrativas de los municipios, uso de tecnologías de la información y la comunicación.

### *6.1.3. Subdimensión estructural*

El elemento distintivo que define al tercer nivel de gobierno es la heterogeneidad. Como ya se manifestó, las divergencias se expresan en múltiples dimensiones. Esta condición determina los rasgos fundamentales de las RIG entre administraciones, convirtiéndose en un componente estructural que, en buena medida, condiciona la accesibilidad y las formas de vinculación.

**CITA 29.** Entrevistado #11, nivel provincial.

*“Otra distinción que se hace es conurbano e interior. ¿Por qué? Porque obviamente por cuestiones poblacionales, económicas, y poder político-electoral, el conurbano tiene muchísima más incidencia y facilidad para poder acceder a las autoridades provinciales de mayor jerarquía. Estamos hablando del gobernador directamente. Y*

*a nivel nacional sin pasar por la articulación de la provincia necesariamente. La Matanza es el caso ejemplar”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Heterogeneidad municipal.

**CITA 30.** Entrevistado #15, nivel municipal.

*“Siempre pongo el mismo ejemplo. Por la distancia, entre el caso nuestro -estoy en 15 minutos en el centro de la Ciudad de Buenos Aires- y el Intendente de Carmen de Patagones, hay una diferencia enorme. El de Carmen de Patagones necesita dos días para venir, así venga en avión. Necesita tener armadita todas las entrevistas para ir a La Plata y dos días para volver. Entonces, evidentemente, el acceso a la posibilidad de empujar temas, como generalmente hay que hacerlo con la burocracia, seguramente a mi colega se le complica muchísimo más que lo que se me puede complicar a mí. Una cosa es levantar el tubo y decir: ”Che Kato [Gabriel Katopodis, ministro de Obras Públicas de la Nación], te voy a ver porque tengo un problema”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Heterogeneidad municipal.

**CITA 31.** Entrevistado #18, nivel municipal.

*“Hubo otros momentos en donde la relación estuvo mediatizada por el gobierno provincial. Luego hubo otra etapa en la Argentina, en estos últimos 15 o 20 años, en donde ha empezado a existir una relación directa entre los municipios y el Gobierno Nacional”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: Heterogeneidad municipal.

Las frases seleccionadas son solo algunas de las esgrimidas por los funcionarios para describir los distintos escenarios existentes. Por un lado, los municipios de mayor relevancia política, económica y demográfica suelen entablar lazos directos con las autoridades nacionales. No requieren de ningún tipo de intermediación. Su propio peso relativo les abre puertas en el nivel central. Inciden en esto muchos factores. Uno de ellos es la cercanía geográfica a los centros de poder nacional. Pero también otros, como la importancia electoral de sus distritos o la complejidad que asumen en ellos ciertas problemáticas públicas. Otro aspecto -que ya han sido abordado en puntos anteriores- tiene que ver con las capacidades de gestión de algunos gobiernos locales. La disponibilidad de competencias administrativas locales descubre un amplio espectro de oportunidades, que van desde el acceso a

información clave sobre programas hasta la correcta aplicación para créditos y financiamiento.

**CITA 32.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“El acceso a la información, la capacidad técnica, la capacidad de aprovechar oportunidades, la cercanía con el gobierno provincial, la posibilidad de vinculación con el gobierno nacional son diferentes. Si vos, en este momento, le pedís a un municipio que, para acceder a un crédito, formule proyectos es probable que la maquinaria administrativa y técnica del municipio de la capital supere a la maquinaria que tenga un municipio del área cordillerana o del interior de la provincia”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Heterogeneidad municipal.

En términos generales, los municipios que gozan del vínculo directo con Nación son aquellos del conurbano bonaerense o los más poblados del interior del país que, en muchos casos, coinciden con las capitales provinciales.

Por su parte, para los gobiernos locales pequeños pareciera ser importante contar con alguna forma de mediación, cuya finalidad es doble: de un lado, facilita el acercamiento de gobiernos locales con escasa influencia a la autoridad central; de otro, congrega la voluntad de número de ellos. Ya se verá en el acápite que sigue que, en cierto grado, las provincias cumplen ese rol.

**CITA 33.** Entrevistado #20, nivel municipal.

*“La relación nuestra es esporádica por una cuestión de costos. Ir a Buenos Aires implica muchos gastos para el municipio. Y más en este caso, que es un municipio chico. Entonces, viajamos siempre acompañados de un diputado, quien programa las reuniones cada dos o tres meses, y gestionamos en todos los ministerios lo que nos piden”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: Heterogeneidad municipal.

Más allá de estas diferencias ostensibles, los funcionarios locales dan cuenta de una transformación profunda en el reparto de competencias entre niveles de gobierno. Advierten un aumento sostenido en la cantidad y complejidad de las funciones y responsabilidades que asumen los gobiernos locales. Éstos estuvieron diseñados, originalmente, para asumir tareas

elementales, vinculadas con la provisión de algunos servicios básicos, mantenimiento urbano y algunas obras menores. Sin embargo, la complejización del debate público, las demandas crecientes de la sociedad civil y la inevitable condición de “puerta de entrada” que pesa sobre los municipios, han derivado en la expansión de las exigencias que deben sobrellevar.

**CITA 34.** Entrevistado #18, nivel municipal.

*“Los municipios son la puerta de acceso a las demandas y reclamos de los vecinos, que han recibido a partir de las descentralizaciones una gran cantidad de responsabilidades, sin contar hoy ni con los recursos, ni con los cuadros políticos y técnicos necesarios para darle una respuesta a los vecinos. Entonces, el municipio para poder conseguir y obtener recursos y dar respuesta a los vecinos comienza a realizar una serie de articulaciones y proyectos que no siempre están sostenidos por la capacidad de llevarlos adelante”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: demandas ciudadanas crecientes ante municipios, Heterogeneidad municipal.

Los gobiernos locales se encuentran tensionados por dos fuerzas en pugna. Por un lado, la cercanía y el conocimiento del territorio los coloca en una posición privilegiada para atender ciertas problemáticas. Además, la proximidad a sus representados aumenta la presión para encontrar soluciones a las necesidades y demandas ciudadanas. De otro, existen limitaciones claras que ponen un freno a su capacidad de intervención, principalmente la escasez de recursos económicos y de cuadros técnicos. Este, probablemente, sea el nudo político y administrativo más distintivo del tercer nivel de gobierno. Las relaciones intergubernamentales tejidas desde la arena local se abocan, en gran medida, a la resolución, o al menos la gestión, de este nudo conflictivo.

**CITA 35.** Entrevistado #18, nivel municipal.

*“En estos últimos años, la Nación ha comprendido el rol de los municipios a la hora de pensar la cercanía y la solución de los vecinos. Pero no está ni legislativamente resuelto, ni financieramente resuelto la posibilidad de que el municipio se haga cargo de la seguridad, de la educación, de los problemas sanitarios”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio; Categoría: demandas ciudadanas crecientes ante municipios, Heterogeneidad municipal.

**CITA 36.** Entrevistado #24, nivel municipal.

*“Cuando hablamos de medio ambiente, por ejemplo, los municipios han sido creados para recolectar el residuo y revolear la bolsa a donde alguien no la veía. Pero cuando vamos generando más conciencia ambiental y vemos que a ese residuo hay que darle un tratamiento, tratar de reciclar lo máximo que se pueda para no contaminar el suelo, ahí aparece una responsabilidad que es interjurisdiccional (...) El municipio tiene proximidad y puede resolver algunas cuestiones, pero tenemos un presupuesto limitado y nos tenemos que hacer cargo de muchas cuestiones que, por esa misma proximidad, tenemos mayor operatividad”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: demandas ciudadanas crecientes ante municipios, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 37.** Entrevistado #15, nivel municipal.

*“Nosotros sostenemos que la policía local tiene que depender del intendente. La policía provincial tiene que desarrollar tareas de investigación, sobre todo de narcotráfico o delitos complejos y dejar al policía de la esquina al intendente. De nuevo, por el conocimiento territorial que tenemos. Si no, es una mezclanza: el vecino nos hace responsable de la seguridad a nosotros, que no tenemos mando sobre la policía”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: demandas ciudadanas crecientes ante municipios, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 38** Entrevistado #24, nivel municipal.

*“Cuando aparece alguien que no entiende que tiene diferentes ámbitos para buscar, tenés que resolverlo. ¡Ojo! Y en el medio también, si lo podés hacer, me parece que estamos para eso. Entonces, nuestras salas antes tenían enfermeras que tomaban la presión, te vacunaban con el calendario básico, y tenían un botiquín. Hoy tenemos 50 médicos en el municipio”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: demandas ciudadanas crecientes ante municipios, planificación y coordinación entre niveles.

La disponibilidad de recursos humanos calificados es un tema crítico. Aquí se imbrican cuestiones de diverso cuño, pero hay un aspecto estructural que escapa a las posibilidades de gestión de los gobiernos locales. Tiene que ver con los flujos migratorios internos y lo

que podría denominarse como un fenómeno de “fuga” de capacidades que afecta a localidades medias y pequeñas. Se trata de comunidades con escasos recursos para promover el desarrollo local y que ofrecen pocos atractivos para retener talento humano. Estas circunstancias generan que sus mejores cuadros administrativos elijan emigrar hacia otros destinos, debilitando aún más el ecosistema profesional local y profundizando aún más las causas que dan origen a este proceso.

**CITA 39.** Entrevistado #12, nivel municipal.

*“En cuanto a las debilidades del federalismo, creo que hay un proceso de migración que comenzó hace mucho -es a nivel mundial y en mi opinión va a seguir así-, en donde las migraciones hacia las grandes ciudades se producen haga lo que uno haga en el interior. Por diferentes factores, pero principalmente por las condiciones laborales, el nivel de prestación de salud y el nivel de educación”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: Heterogeneidad municipal.

**CITA 40.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“Es bastante habitual que lo percibas en la administración financiera del municipio. El expertise en administración financiera cada vez es más complejo. Cada vez, administrar un municipio, requiere de mayores capacidades, mayores entrenamientos. Hay municipios que lo desarrollan con agilidad. Pero ciertos municipios no pudieron retener el cuerpo administrativo contable, no pudieron construir una burocracia profesional. Es una burocracia volátil, que entra y sale, que está desarrollando una actividad en el municipio, pero cuando encuentra una mejor oferta deja el municipio y se va a una empresa o a otro municipio, eso va deteriorando el capital humano”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: Heterogeneidad municipal, Capacidades administrativas de los municipios.

Pasemos en limpio lo dicho hasta aquí. En esta dimensión, analizamos algunas aristas del vínculo entre Nación y los gobiernos locales. En primer lugar, podemos afirmar que la relación entre ambos niveles se caracteriza por sus bajos niveles de institucionalización. En efecto, parecieran ser relevantes la cercanía personal entre funcionarios de distintas jurisdicciones y la afinidad ideológica-partidaria entre los gobiernos involucrados. Si bien señalan que las RIG deberían evolucionar hacia formas concurrentes y formales, intentan

usufructuar las condiciones existentes. Esto permite pensar que la informalidad, antes que una anomalía o una violación del ideal de relaciones intergubernamentales, es más bien una elección racional de los actores. Sin embargo, también es cierto que dicha informalidad profundiza las desigualdades preexistentes en el tercer nivel, de modo que aquellos gobiernos que tienen redes relacionales más extendidas tienen mayor capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece el nivel central. Desde la perspectiva provincial, el vínculo directo entre Nación y gobiernos locales horada la autoridad territorial del gobernador.

En segundo lugar, recabamos información tocante al contenido de ese vínculo. Sin la pretensión de ser exhaustivos, hay tres elementos que surgen muy claramente del análisis de las respuestas.

- i. El primero de ellos se vincula con una de las principales fuentes de conflictividad entre jurisdicciones: el reparto de los recursos económicos entre Nación, provincias y municipios. Naturalmente, se trata de un eje con fuerte impacto en la gestión e implementación de políticas públicas. Aquí, debe considerarse la premura que tiene los gobiernos locales por cerrar la brecha que se origina entre la disponibilidad de recursos y las necesidades de gasto.
- ii. Otro elemento sumamente importante de la dimensión material de la relación entre niveles refiere a la obra pública. Ésta es percibida por los actores como crucial en la medida que denota capacidad de gestión y permite mostrar “hechos políticos” ante la ciudadanía. Por las enormes erogaciones que supone, sólo pueden llevarse a cabo con asistencia financiera de Nación.
- iii. El tercer elemento mencionado es la transferencia de capacidades administrativas. En ese sentido, se destaca la necesidad de incorporar soluciones tecnológicas y calificar a los recursos humanos de las plantas municipales.

Finalmente, reseñamos una serie de factores estructurales que condicionan dichas relaciones. En primer lugar, el peso político, económico y demográfico es un factor decisivo que moldeará el tipo de vínculo con Nación. De este modo, la dimensión del gobierno local determinará, con un alto nivel de probabilidad, el establecimiento de relaciones directas o mediadas. Esto, a su vez, se da un contexto de un aumento sostenido en la cantidad y complejidad de las funciones y responsabilidades que asumen los gobiernos locales. La injerencia en campos cada vez más amplios y diversos obliga a los gobiernos locales a tejer más robustas relaciones de coordinación con otros niveles de gobierno. Por último, un emergente que apareció y merece ser destacado tiene que ver con las capacidades administrativas y técnicas diferenciales que existen en el nivel local. Estas circunstancias

complejizan la tarea de dar respuesta a las demandas crecientes. Esto a su vez se imbrica con i) las dificultades para atraer y mantener recursos humanos calificados; ii) un proceso sostenido de debilitamiento de los ecosistemas profesionales en comunidades pequeñas y medianas.

## **6.2. El rol de las provincias**

La investigación también se propuso indagar sobre el rol de la provincia en el esquema de relaciones entre la Nación y los gobiernos locales, tal como se expresa en el segundo objetivo específico. Parte de la bibliografía afirma que los gobiernos provinciales vieron erosionada su capacidad de intermediación hacia inicio del nuevo siglo. No obstante, tanto los funcionarios municipales como provinciales coinciden, a grandes trazos, acerca de la importancia de la participación provincial en la articulación y coordinación entre niveles de gobierno.

Existen varios argumentos que sostienen esta postura. El primero de ellos es de tipo político-territorial. En el apartado precedente ya dimos cuenta acerca de cómo, desde la perspectiva provincial, se considera que la intermediación provincial es inexcusable: en esencia, se trata de una cuestión de respeto a la autoridad política del gobernador. Si bien reconocen la autonomía local para establecer los vínculos que consideren oportunos, la articulación “orgánica” entre niveles es considerada necesaria y virtuosa. Este enfoque no es necesariamente desconocido por los representantes de los gobiernos locales, más allá de cuáles sean sus conductas efectivas.

**CITA 41.** Entrevistado #2, nivel provincial.

*“Tal municipio, cuando quiere requerir algo, lo hace a través del gobernador o con su anuencia. No digo con el permiso porque tienen la autonomía para hacerlo, pero sí el respeto. Lo que yo te digo: ser orgánico. Yo soy intendente, quien me tiene que cuidar es mi gobernador”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: aspectos políticos-territoriales.

**CITA 42.** Entrevistado #10, nivel provincial.

*“Siempre está bueno articular entre los tres niveles. Me parece que pueden surgir oportunidades de aportes, de trabajo si esto es así. Pero no me parece que sea una condición necesaria que la provincia tenga que coordinar el vínculo entre Nación y*

*los Municipios. Me parece más una cuestión de construcción de poder, que de construcción de políticas públicas y gestión pública”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: aspectos políticos-territoriales, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 43.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“En general, en las provincias se ve bastante mal esta suerte de puenteo, porque hay una idea de respeto a la territorialidad. Si vas a venir a San Juan a hablar con los intendentes, más allá de la simpatía política que tengan o de la pertenencia partidaria, tenés que ser lo suficientemente institucional u orgánico y pasar por el gobierno provincial”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: aspectos políticos-territoriales, institucionalización de relaciones y/o procesos.

Un segundo bloque de argumentos son aquellos relativos a la calidad de las políticas pública. Según éstos, la participación orgánica de los tres niveles aseguraría una mayor eficacia y eficiencia en la acción estatal, en tanto garantiza un uso más adecuado de recursos. De acuerdo con éstos, la intervención de la provincia en la relación aseguraría mejores estándares en la calidad de la política pública por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, reduciría costos relativos a la asimetría de información entre partes. En otras palabras, un conocimiento más preciso de parte de la instancia provincial acerca de las decisiones de política pública acordadas entre Nación y municipios podría evitar duplicaciones, omisiones o inconsistencias en su implementación. En segundo término, la provincia podría aportar una mirada estratégica e integral del territorio que asegure un uso más eficiente de los recursos.

**CITA 44.** Entrevistado #6, nivel provincial.

*“Los municipios son autónomos. Existe un vínculo con Nación que, muchas veces, va de la mano de lo político. El tema es que creo que se podría obtener mucha más sinergia con un conocimiento entre los distintos niveles del Estado, que con esta alteración”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: aspectos políticos-territoriales, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 45.** Entrevistado #4, nivel provincial.

*“Nosotros articulamos todo a través de la provincia, que me parece que es lo más ordenado y organizado. No porque uno define qué va para vos o qué va para otro municipio. Simplemente, es por una cuestión de orden. Porque si algún municipio articuló con Nación la creación de un barrio, por ejemplo, y después va a la provincia, y a través del instituto de vivienda de la provincia vuelve a solicitar un barrio, queda una comunidad generando dos barrios y, a lo mejor, tres localidades que no pudieron generar uno”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: aspectos políticos-territoriales, planificación y coordinación entre niveles, Obras públicas e infraestructura.

Esto puede verse claramente en lo tocante a la ejecución de obras públicas, en donde la participación provincial parecería ser crucial para alcanzar cierto ordenamiento y coherencia en el proceso de tomas de decisiones de inversión.

**CITA 46.** Entrevistado #16, nivel municipal.

*“La inversión nacional, claramente, es positiva. Pero la inversión nacional tiene que ser acordada. No puede ser la inversión nacional llevada adelante entre el Ministerio de Obras Públicas y el intendente, sin que pueda participar, como mínimo, el ministro de Obras Públicas de la provincia. A mí me parece que eso lo tenés que ordenar”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: planificación y coordinación entre niveles, Obras públicas e infraestructura.

**CITA 47.** Entrevistado #17, nivel municipal.

*“Todos los municipios de la provincia de Buenos Aires, y creo que todos los del país, están recibiendo obras básicas de pavimento, cuneta, agua y cloacas, lo que está movilizandando la economía de los distritos de manera importante. Cuando eso sucede, una está feliz de que los recursos lleguen y puedan mejorar la calidad de vida de la gente y puedan movilizar la economía de la ciudad y no se fija mucho en las formas. Pero si vamos a lo conceptual, tal vez sería mejor que la relación fuera más estrecha con la provincia, y que la provincia la mantenga con la Nación, para seguir las vías que corresponden”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: planificación y coordinación entre niveles, Obras públicas e infraestructura.

En tercer lugar, la intervención de la provincia garantiza un acceso más igualitario a las oportunidades que ofrece el gobierno central, teniendo en cuenta las profundas diferencias que existen entre gobiernos locales. La combinación de escasez de recursos, un acotado peso político, económico y/o demográfico, así como una ceñida red de vínculos personales y políticos reduce notablemente las posibilidades de interceder ante funcionarios nacionales. Retomando la conclusión alcanzada en el acápite anterior, es posible ratificar que las provincias desempeñan un doble rol: i) de representación y ii) de igualador en el caso de aquellos municipios que, por sus características, presentan mayores dificultades para vincularse con Nación.

**CITA 48.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“Vivimos en un país muy heterogéneo, con provincias heterogéneas, y que dentro de esas provincias heterogéneas hay municipios muy heterogéneos. Me animo a decirte que para gran parte de las provincias, hay municipios que aún necesitan transitar por un andamiaje que les permita vincularse con el gobierno nacional. Y hay otros municipios que probablemente pueden transitar ese trayecto sin la ayuda de la provincia (...) Yo creo que ahí la provincia puede jugar un rol de equiparador para que no lleguen solamente los que tienen estas capacidades desarrolladas”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: Heterogeneidad municipal, Capacidades administrativas de los municipios.

**CITA 49.** Entrevistado #7, nivel provincial.

*“En mi provincia serían 135 intendentes. Ahí los tiene que organizar políticamente el ministerio de gobierno. Para mí ese es el gran rol de la provincia: organizar la voz de los intendentes como una voz colectiva, como una voz que tiene intereses regionales”.*

Dimensión: Relación Nación Municipio, Rol de la provincia; Categoría: Heterogeneidad municipal.

En este sentido, la intermediación provincial ofrece oportunidades a la hora de facilitar el acceso a vínculos y relaciones que, de otro modo, ciertos gobiernos locales no podrían forjar. Dentro de esta línea argumentativa a favor de la presencia provincial en la relación entre el primer y tercer nivel de gobierno se realza su condición de igualador, en tanto morigera algunas de las diferencias de origen entre gobiernos locales muy disímiles, en términos de capital social y/o político de sus funcionarios.

**CITA 50.** Entrevistado #20, nivel municipal.

*“Somos libres de gestionar de manera independiente sin estar presente la provincia. No es que la provincia nos pone una traba para relacionarnos con agentes de Nación. Al contrario. Nunca nos prohibieron eso. Es más, algunos funcionarios de provincia nos habilitaron o nos hicieron el contacto con algún funcionario de Nación. Y eso fue bueno”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: Heterogeneidad municipal, facilitación de vínculos e intermediación ante Nación

**CITA 51.** Entrevistado #22, nivel municipal.

*“Es intermediario, yo diría que un buen intermediario. En esta buena relación que conserva provincia y Nación, nosotros también podemos llegar a determinados programas, o a relaciones un poco más estrechas con Nación a través de provincia. Eso también es fundamental para nosotros, las puertas que abre el gobernador”.*

Dimensión: Rol de la provincia; Categoría: Facilitación de vínculos e intermediación ante Nación.

El segundo eje del relevamiento tenía por objeto indagar sobre el papel que desempeña la provincia con relación al vínculo entre Nación y municipios. En otras palabras, cuál es su lugar en el marco de las relaciones intergubernamentales. Si bien hemos afirmado que en las últimas décadas se ha afianzado el vínculo directo entre Nación y municipios, esto no significa que los entrevistados consideren que el rol de la provincia es inocuo. En efecto, se identificaron diversos argumentos que justifican un papel destacado en el terreno de las relaciones intergubernamentales. Existen por lo menos tres elementos recurrentes. El primero de ellos es de tipo político-territorial. El gobernador, y a través de él, la provincia, tiene autoridad sobre su territorio y representación sobre su población, de modo que cualquier incursión debe contar con -al menos- su conocimiento. Se afirma desde la perspectiva provincial que de ninguna manera esto va en detrimento de la autonomía local. En todo caso, su finalidad es mantener relaciones armoniosas y orgánicas entre los tres niveles. Un segundo tipo de argumentos hace hincapié en consideraciones técnicas, administrativas y/o de gestión. De acuerdo con estos, una apropiada participación de la provincias en las políticas públicas proyectadas entre Nación y municipios aseguraría un uso más eficaz y eficiente de recursos. En el contexto de una coordinación virtuosa entre todas las partes, la provincia puede aportar una mirada integral y estratégica del territorio y sus

necesidades. El tercer enfoque señala un aspecto interesante, si traemos a colación uno de los rasgos característicos del nivel local: la heterogeneidad. La vasta disparidad de situaciones provoca que muchos gobiernos locales enfrenten serias dificultades para establecer contactos con el nivel central. Estas dificultades redundan en un menor acceso a oportunidades de financiamiento, de implementación de políticas públicas en el territorio, de transferencia de capacidades, entre otros. La provincia oficia como un actor igualador de oportunidades a través de dos mecanismos: ejerciendo la representación de un conjunto de gobiernos locales ante Nación o bien, facilitando canales de diálogo entre uno y otro nivel.

### **6.3. Federalismo del futuro**

El tercer eje abordado se relaciona con las cosmovisiones de funcionarios municipales y provinciales acerca del federalismo del futuro -tercer objetivo específico-. Se preguntó sobre las tendencias que se advierten para el futuro del federalismo argentino y acerca de aquellos cambios que considerarían deseables para un mejor funcionamiento de las relaciones entre unidades de gobierno. Las respuestas se organizan en torno a dos ejes analíticos que, como veremos, están en tensión. De modo que las representaciones sobre el futuro se bifurcan. El primer eje es el grado integración-desintegración de las relaciones entre niveles; el segundo es el grado de centralización-descentralización funcional hacia el nivel municipal.

#### *6.3.1. La integralidad de las RIG en el federalismo del futuro*

La integralidad refiere al grado de cooperación y coordinación entre los niveles de gobierno. Como hemos planteado, los vínculos serán más integrales cuando i) definan y cumplan metas conjuntas a partir de objetivos acordados previamente; ii) disminuyan solapamientos o superposiciones de acciones evitando las inconsistencias; iii) alcancen altos niveles de complementariedad tras definir roles, competencias y responsabilidades diferenciales; iv) desarrollen acciones en virtud de criterios de prioridad, alcance, población objetivo y centralmente planificadas de manera consensuada.

En el futuro, afirman, las relaciones intergubernamentales tienen que evolucionar hacia formas de coordinación más sofisticadas. De sus palabras pueden extraerse algunos puntos críticos: definición y clarificación de roles de cada nivel de gobierno; promoción de diversas tipologías de asociativismo; y por último, incorporación de la perspectiva local en el diseño de políticas públicas nacionales.

En primer lugar, resulta crucial establecer nuevos arreglos institucionales que optimicen la coordinación de acciones entre niveles de gobierno. La informalidad de las relaciones, los

movimientos en la frontera funcional y la dependencia financiera de los gobiernos locales con relación a la Nación nos colocarían ante la necesidad de fijar un nuevo contrato funcional en el marco del federalismo argentino.

**CITA 52.** Entrevistado #18, nivel municipal.

*“Tanto el Estado nacional, provincial, y muchas veces pasa en los mismos municipios, su arquitectura institucional es la sumatoria de espacios estancos, en donde todos se dedican a lo mismo, con superposiciones de recursos y con poca evaluación de los resultados”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 53.** Entrevistado #22, nivel municipal.

*“Coordinar los abordajes, coordinar los financiamientos, planificar en forma conjunta sería un ejercicio que le sumaría eficiencia a la política pública”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles.

Ahora bien, ¿cuáles son las responsabilidades con las que debería cargar cada nivel de gobierno? En este nuevo contrato funcional, tanto la Nación como las provincias serían los encargados de establecer lineamientos estratégicos para cada uno de los grandes campos de la acción pública. En tanto, el nivel local debería reservarse la ejecución operativa.

**CITA 54.** Entrevistado #15, nivel municipal.

*“La provincia tiene que trabajar, por ejemplo, sobre la política educativa, la política sanitaria, la política de seguridad, la política de obras públicas. Es decir, sobre los grandes lineamientos estratégicos. La operatividad la debe delegar en los municipios”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 55.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“El país debiera tener un proyecto o idea de hacia dónde quiere ir en determinadas cuestiones. Y la provincia, respetando el federalismo, debería poder incidir en ese*

*proyecto. Pero los municipios tendrían que poder acomodar algunas cuestiones a sus pautas culturales, necesidades específicas”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles.

En sintonía con la necesidad de promover un reordenamiento de funciones y responsabilidades entre niveles, se avizora una tendencia creciente hacia la conformación de asociaciones municipales como mecanismo para sortear las limitaciones técnicas, presupuestarias y administrativas en el cumplimiento de tareas complejas. En otras palabras, y tal como recogimos en el marco teórico, se espera avanzar hacia formas más institucionalizadas de coordinación, ya sean intermunicipales, interprovinciales o intergubernamentales.

**CITA 56.** Entrevistado #23, nivel municipal.

*“El artículo 124° de la Constitución Nacional, que les permite a las provincias hacer regiones, también habría que analizarlo en profundidad sobre si los municipios pueden armar ese tipo de regiones y fortalecerse. Por ejemplo, San Rafael, Malargüe y Alvear, que somos los tres departamentos del sur de Mendoza, tenemos el 52% del territorio provincial. No es un dato menor desde el punto de vista de la logística y el transporte, de los pasos internacionales, de la disponibilidad de agua, del espacio pensado para la agricultura, la ganadería y la minería”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles, regionalización y consorcios municipales.

**CITA 57.** Entrevistado #7, nivel provincial.

*“Armaría algo similar a los consejos federales con los intendentes y la provincia. Citaría o invitaría a que las provincias tengan una instancia de encuentro con los intendentes más sistemática. También, consolidaría o estabilizaría la coordinación de acciones en el AMBA. Lo dejaría como algo estable, no como algo solo para la Pandemia”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles, regionalización y consorcios municipales.

En una línea similar hay quienes refieren al avance y consolidación de los acuerdos interprovinciales de asistencia, cooperación y coordinación de acciones. La razón que subyace a este tipo de explicaciones es que el agrupamiento puede contribuir a morigerar las limitaciones relativas de cada unidad de gobierno, a la vez que dan lugar a complementaciones virtuosas.

**CITA 58.** Entrevistado #2, nivel provincial.

*“Otra de las cuestiones que van a suceder es que las provincias van a empezar a ayudarse entre sí. En muchas cosas ya lo están haciendo. Creo que el tema de la relación de provincias orgánicamente apoyada por Nación se va a dar, en lo político, en lo financiero, en lo administrativo, en lo académico”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles, regionalización y consorcios municipales

**CITA 59.** Entrevistado #12, nivel municipal.

*“La Patagonia tiene más o menos un millón de habitantes. Si uno hace que La Pampa sea un centro geriátrico, Neuquén un centro cardiológico y Río Negro uno oncológico, no competís y tenés en pocos kilómetros una prestación de un servicio de calidad. Yo creo que si se hace eso, uno puede, no te digo retener, pero dar un desvío al proceso migratorio. Conducirlo hacia Neuquén, Roca, Viedma, Santa Rosa y Pico, como una escala importante antes de irse a Buenos Aires, Rosario o Córdoba. Doy solo ese ejemplo. Con las universidades eso está bastante logrado”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: institucionalización de relaciones y/o procesos, planificación y coordinación entre niveles, regionalización y consorcios municipales.

Se propone que para avanzar hacia mayores grados de coordinación entre niveles es imprescindible incorporar la perspectiva local la elaboración de políticas desde el Estado nacional. En efecto, suelen confeccionarse líneas programáticas que no se corresponden con las necesidades o prioridades que definen los municipios. Se apela a la noción de “enlatados” para referirse a aquellas políticas de laboratorio diseñados desde Buenos Aires con escasa aplicabilidad en contextos locales.

**CITA 60.** Entrevistado #14, nivel municipal.

*“Los problemas económicos, sanitarios, urbanos suceden en los territorios y no siempre las soluciones, los programas, los enlatados o los paquetes que se piensan en la capital, sea en Buenos Aires o en la capital provincial, responden a lo que el municipio, el territorio, el pueblo o la localidad requiere o más le conviene. Es importante que se pueda considerar la realidad geográfica y sociodemográfica”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: descentralización del diseño y/o implementación.

**CITA 61.** Entrevistado #21, nivel municipal.

*“Hay que trabajar para que haya una visión más local de la decisión que toma el gobierno nacional. La opinión del intendente es importante porque es un vecino calificado. Y una opinión que esté totalmente desvinculada de la política. Bueno, tengo que hacer tal cosa en Mar del Plata. ¡Pará! Vas a generar una inversión, vas a generar una obra. ¿Conviene en este lugar? ¿Por qué hay que hacerlo acá?”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: descentralización del diseño y/o implementación.

**CITA 62.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“Debería haber algunas líneas que sean nacionales, pero con mayor autonomía del municipio para algunas cuestiones. Lo que se visualiza a veces es que hay programas nacionales o provinciales que salen enlatados. ¿Cómo hace la PBA para pensar que el mismo programa puede ser aplicado en Laprida con 12 mil habitantes y en La Matanza con 1 millón?”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: descentralización del diseño y/o implementación.

De esta forma, la incorporación de una mirada local en el diseño de políticas públicas nacionales aplicadas en el territorio es un reclamo presente en muchos funcionarios municipales. Para revertir algunos de estos contratiempos, una respuesta plausible es avanzar hacia la creación de instancias de diálogo y articulación en las que se pueda transmitir las perspectivas, necesidades y prioridades locales. De nuevo, se trata de dotar una mayor integralidad y cohesión a la coordinación, mediante formas institucionalizadas de articulación entre niveles.

**CITA 63.** Entrevistado #22, nivel municipal.

*“Hemos tenido algunos zooms con la presentación de algunos programas, donde los intendentes éramos invitados. Creo que eso ha sido muy valioso. Primero porque te cae muy bien que te inviten y te valoren, y segundo porque somos los que estamos en territorio. Porque muchas veces las políticas nacionales, cuando caen a territorio, prácticamente son inaplicables”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: descentralización del diseño y/o implementación, planificación y coordinación entre niveles.

**CITA 64.** Entrevistado #12, nivel municipal.

*“Me parece que tendría que haber un vínculo en el que se fortalezca mucho más la iniciativa o el desarrollo desde abajo y desde los territorios, y no tanto que sea un programa que baje”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: descentralización del diseño y/o implementación, planificación y coordinación entre niveles.

### 6.3.2. La descentralización funcional en el federalismo del futuro

El segundo eje es la descentralización funcional, que refiere al traspaso de mayores grados de poder decisorial hacia el tercer nivel de gobierno. La descentralización será mayor allí en donde se habilite, formal o informalmente, mayor injerencia local sobre nuevas esferas de política pública. También se considera que será mayor la descentralización cuando los gobiernos locales dispongan de la suficiente autonomía financiera para afrontar sus necesidades de gasto sin depender de transferencias intergubernamentales.

Prevalece, especialmente entre los funcionarios locales, una perspectiva favorable a profundizar el proceso de cesión de competencias al tercer nivel. Esta posición se basa en el reconocimiento del rol cada vez más preponderante que asiste en la actualidad a los municipios, pues son un engranaje clave para el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía.

**CITA 65.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“Un municipio puede hacer un gran aporte a la calidad de vida de los vecinos. Se empieza a vivir la instancia estatal a través de la vinculación con el municipio. Y en esto los municipios tienen que dar un paso, los que no lo hayan dado: entender que*

*tienen una gran responsabilidad, que la tarea del municipio no es solo levantar la basura, e iluminar las esquinas. Sino que es involucrarse con la cotidianidad del vecino”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos, autonomía municipal.

**CITA 66.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“Hace 40 años, en los municipios pequeños como Laprida, ¿qué hacía el intendente? Bueno, ponía un foco en una esquina, barría la calle, cada tanto hacia un poco de cloaca. Y nada más. Ahora nosotros, de alguna manera, tenemos incidencia en las políticas de seguridad, educativas, etc. Si vos me decís que preferiría yo, yo preferiría un estado municipal que vaya ganando en autonomía, independencia”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos, autonomía municipal.

De acuerdo con esta perspectiva, los gobiernos locales deben asumir la responsabilidad por la centralidad adquirida como instancia de decisión y articulación de las demandas de la sociedad civil. En el corazón de este nuevo rol está el principio de cercanía, el conocimiento territorial, y la capacidad de interpretar las necesidades inmediatas de sus ciudadanos.

**CITA 67.** Entrevistado #23, nivel municipal.

*“El gobierno local es el que da respuesta de manera cada vez más compleja, superó largamente el ABL. Estamos en una zona agrícola donde tenemos muchos agricultores y mucha ganadería, muchos viñedos, frutales. Cae granizo, caen piedras, se destruyen. El reclamo va al municipio, por la lucha antigranizo, el seguro. No va al gobierno de la provincia o de la Nación. Se va a lo que se tiene cerca. Entonces, lo que se pone de relieve, es el concepto de proximidad: quien te da respuesta es quien está cerca del vecino”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos, autonomía municipal.

**CITA 68.** Entrevistado #5, nivel municipal.

*“Lo primero que deberíamos hacer es tratar de configurar gobiernos responsables por sus espacios. Pensar desde un municipio que las soluciones vienen de la provincia*

*o de la Nación es un comportamiento adolescente. Viste lo que son los adolescentes: de día son chicos, de noche son grandes. Yo creo que en esto muchos municipios juegan este rol: “la provincia me va a ayudar”, “el gobierno nacional me va a ayudar”. Así como los padres configuramos a los adolescentes, las provincias y la Nación configuran a los municipios. Si tenemos gobiernos provinciales y nacionales que no nos respetan como municipios, que no nos obligan a madurar como municipios, siempre vamos a tener esas cosas de los adolescentes”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos, autonomía municipal.

Una dimensión vinculada con la descentralización es el reparto de los recursos. De acuerdo a las miradas recogidas, el reacomodamiento de las funciones y responsabilidades debería ir de la mano de una redefinición de los criterios para la asignación de fondos. Se trata, después de todo, de un punto nodal para asegurar una efectiva autonomía municipal. Como hemos dicho, en las últimas décadas, los municipios aumentaron su presencia en el diseño e implementación de políticas públicas, y con ello, incrementaron la dependencia financiera respecto de los otros niveles.

**CITA 69.** Entrevistado #23, nivel municipal.

*“Hay que darle un marco de institucionalidad a las relaciones, que trascienda a los gobiernos, que pueda pensarse en termino de política de Estado. En función de eso, una distribución más equitativa de recursos, esto es fundamental. La Nación concentra la gran cantidad de recursos, habría que discutir que en la Argentina hace falta otro sistema tributario. En esa relación tendría que haber una mejor distribución de recursos que respondan más a criterios federales”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos, autonomía municipal.

**CITA 70.** Entrevistado #19, nivel municipal.

*“Si vos me decís que preferiría yo, preferiría un Estado municipal que vaya ganando en autonomía, independencia, y esto tiene que ver con una descentralización también económica”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos, autonomía municipal.

En efecto, en el corazón del debate federal se encuentra la cuestión fiscal. La disponibilidad de recursos propios de parte de los gobiernos locales disminuye la dependencia de las transferencias intergubernamentales, generando condiciones para ejercer una autonomía efectiva. Por esta razón, muchas de las manifestaciones recolectadas apuntan al diseño de un nuevo pacto fiscal -en espejo con la fijación de un nuevo contrato funcional-. En definitiva, se trata de dos componentes concomitantes.

**CITA 71.** Entrevistado #13, nivel provincial.

*“El planteo del “Mendo-exit”, ¿qué es lo que está diciendo esto?: “muchachos, nosotros no queremos seguir bajo esta situación y creemos que podemos tener provincias viables dentro de un esquema federal ordenado”. Ahora, las provincias del norte presentan una situación histórica, política, sociológica diferente. Y el sur también. Pensar en algún esquema de distintas normativas para los distintos sectores del país. En aquellos en donde el federalismo no es realmente fuerte, normas positivas para que eso sea. El federalismo para discutir siempre sigue siendo el fiscal, los recursos. Todos los demás es espejitos”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos.

**CITA 72.** Entrevistado #17, nivel municipal.

*“La ley de coparticipación no es una ley equitativa. Debería ser mucho más justa. De hecho, la Provincia de Buenos Aires acaba de recuperar, pienso yo que legítimamente, coparticipación que le había sido cedida al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. No por ley, sino por un decreto. Así que eso lo ha recuperado. Pero sucede que cuesta ser optimista respecto a la reforma de la ley de coparticipación porque exige que la modificación se acordada y aprobada por los 24 distritos de la Nación”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos.

**CITA 73.** Entrevistado #3, nivel provincial.

*“Creo que los municipios deberían tener a cargo más servicios. Es decir, creo que la relación municipio-provincia deberíamos repensarla, reformularla, tratando de hacer una mejor distribución de los recursos y hacer que la ecuación recursos-servicios se equipare un poco mejor”.*

Dimensión: Federalismo del futuro; Categoría: Coparticipación y reparto de recursos.

En consonancia con lo establecido en el tercer objetivo específico, en este apartado reseñamos las distintas perspectivas sobre el futuro del federalismo argentino. Tanto las preguntas como las respuestas oscilan en torno a las tendencias identificadas y a las expectativas personales de los actores interrogados. Es decir, se conjugan lecturas analíticas y valorativas.

A partir de su análisis, la información recolectada fue agrupada en dos grandes ejes. El primero de ellos relativo a la integralidad de las relaciones intergubernamentales; el segundo, a la descentralización funcional. Con anticipamos al inicio, se trata de dos concepciones que, si bien representan características deseables en un ordenamiento federal, se encuentran en tensión. Esto es así puesto que el aumento de uno puede significar, con un alto grado de probabilidad, la disminución del otro. En efecto, podemos afirmar que:

- i. A mayor integralidad, menor descentralización: trabajar integralmente reduce los grados de libertad de las partes.
- ii. A mayor descentralización, más compleja la integralidad de la relaciones: más poder y autonomía de las partes vuelve más difícil su coordinación

El avance simultáneo hacia mayores grados de coordinación entre niveles y de autonomía local conduciría hacia una variante de federalismo ideal. Este escenario -aunque no imposible- resulta ciertamente improbable, pues i) cada gobierno local tendría atribuciones y capacidades para la definición y ejecución de una agenda local, y ii) la elevada coordinación entre niveles permitiría encauzar los esfuerzos hacia objetivos nacionales. Además, la evolución de las RIG iría de la mano con la proliferación de una estructura institucional concurrente en donde se cristalizarían los pactos intergubernamentales.

Ahora bien, entre las perspectivas que ponen el énfasis en la integralidad de los vínculos, pueden apreciarse tres movimientos. En primer lugar, indican que es necesario definir un nuevo contrato funcional entre jurisdicciones, para aportar claridad sobre los roles y responsabilidades de la instancia local, provincial y nacional. A grandes trazos se propone que la primera asuma tareas operativas, mientras las restantes, las estratégicas. En segundo término, se asevera que existe una tendencia certera hacia mayores niveles de asociativismo local e intergubernamental. Esta forma de cooperación entre gobiernos procura morigerar el peso de las limitaciones técnicas, administrativas y de recursos y promover soluciones compartidas a los problemas complejos de política pública. Tercero, se acentúa en la importancia de crear instancias formales de coordinación que permitan introducir la perspectiva local en el diseño de políticas públicas nacionales que luego se aplican en el territorio.

En cuanto a la descentralización funcional, se trata de enfoques que reconocen una propensión hacia una mayor autonomía local y protagonismo para dar respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas. En este marco, afirman que los gobiernos locales tienen un papel clave a la hora de asegurar mejores niveles de vida. Agregan que las autoridades locales tienen una ventaja comparativa con relación a las provinciales y nacionales: el conocimiento del terreno. Esto, a su vez, se entrelaza con otro componente ya mencionado anteriormente: son la puerta de entrada al Estado. Estas circunstancias presagian que los gobiernos locales continuarán incrementando su esfera de influencia en el diseño e implementación de políticas públicas. Naturalmente, será inevitable rediscutir el pacto fiscal argentino, de modo que se ajuste de manera más apropiada al nuevo esquema funcional surgido en los últimos años.

## 7. CONCLUSIONES

El presente trabajo se propuso indagar sobre las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos locales y la Nación dentro de un marco específico: el federalismo argentino, que, como mostramos, se trata de una variante temporal y especialmente situada, resultante de un proceso histórico particular. Centrando la atención en la dimensión humana de los vínculos entre unidades de gobierno, se tomaron como insumo las cosmovisiones de funcionarios municipales y provinciales. Adicionalmente, se intentó identificar aquellos factores que inciden y determinan dicha interacción en un contexto peculiar signado por: i) una mayor relevancia del tercer nivel como instancia de toma de decisiones públicas y mayor protagonismo en el entramado de relaciones entre niveles de gobierno; ii) una profunda heterogeneidad entre los gobiernos locales; iii) una relativa desregulación de los vínculos entre niveles de gobiernos, en tanto no existen mecanismos formales y genéricos de articulación, especialmente entre Nación y municipios; iv) un aumento de demandas sobre los gobiernos locales que tensionan con sus capacidades administrativas, técnicas y fiscales. Para cumplir sus objetivos, esta investigación ha transitado sobre distintos rieles. En términos conceptuales, se abordaron algunas de las aristas que integran el complejo universo de los gobiernos locales. Dada la densidad de la problemática estudiada, la selección de temas es parcial y no agota todo lo que puede ser dicho al respecto. No obstante, se han realizado referencias a cuestiones históricas, politológicas, sociológicas, demográficas, económicas, tributarias y legales. En conjunto, nos han permitido reconstruir los rasgos más importantes de la forma de Estado federal, así como también, dar cuenta de los desafíos que genera en materia de coordinación. Nos referimos, asimismo, a la noción de relaciones intergubernamentales, entendida como aquellos sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjuntas entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado, para abordar problemáticas públicas complejas. A continuación, describimos aspectos salientes sobre los orígenes del federalismo argentino y su diseño jurídico-institucional. Lo definimos como descentralizado funcionalmente, y con patrones de relacionamiento entrelazados e interdependientes, en la medida en que tanto Nación, provincias y municipios operan sobre los mismos territorios, personas y temáticas. La investigación también discurre por un riel temporal. A través de los distintos acápites se buscó delinear cronológicamente el desarrollo de los gobiernos locales, concatenándolo, a su vez, con los escenarios futuros que prevén y/o anhelan los actores consultados.

Comenzamos señalando que durante buena parte del siglo XX prevaleció, en nuestro país, el principio de autarquía municipal que, a partir de la década de 1950, comenzaría a resquebrajarse de la mano de algunas constituciones provinciales, como las de Neuquén y Misiones, que incorporarían el principio autonomista. Un nuevo consenso se edificó en torno a esta noción con el retorno democrático. En primer término, las constituciones provinciales reformadas en las décadas del `80 y `90 suscribirían al mencionado principio. En 1989, la Corte Suprema revirtió la doctrina vigente con el fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” y fundamentó la naturaleza autónoma del tercer nivel de gobierno. Finalmente, la reforma constitucional de 1994 le dará máxima jerarquía a dicho principio añadiéndolo en el artículo 123°.

Estas circunstancias fueron concomitantes con cambios estructurales a escala global que, entre otros fenómenos, pusieron en tela de juicio los modos y ámbitos de actuación de los Estados-Nación. A partir de la década del `70, diversos gobiernos federales recargaron a sus pares locales con un rango cada vez más vasto de funciones y tareas. Los gobiernos locales comenzaron a concebirse como el ámbito predilecto para fortalecer el vínculo entre representantes y representados. Se partía de la premisa que, allí donde fuera posible, la descentralización era deseable, pues fortalecía la participación ciudadana en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Con una perspectiva ciertamente fiscalista, estas tendencias hicieron eco en nuestro país, que atravesó dos grandes procesos de descentralización funcional en las décadas del `70 y `90. En términos formales la transferencia de competencias siguió la línea Nación-provincias en un amplio espectro de políticas sociales; sin embargo, estas últimas transfirieron, de hecho, responsabilidades al nivel local.

Estos trastocamientos reposicionaron a los gobiernos locales y modificaron la naturaleza de las relaciones entre niveles de gobierno. Los cambios políticos que sobrevinieron a la crisis de 2001-2002 consagrarían su centralidad en el entramado federal. Los gobiernos nacionales a partir de 2003 les asignarían un papel preponderante en su estrategia política. Observamos, a través del análisis del gasto público municipal, que modificarían de manera sustantiva el perfil de su intervención pública, orientándose a la ejecución de políticas más complejas y diversas. También, verificamos la existencia de lazos más estrechos y sin mediaciones con el nivel central, así como una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales. Este nuevo protagonismo se da un contexto de marcada heterogeneidad local en múltiples planos (institucional, demográfico, económico, productivo, tributario, territorial, geográfico, etc.).

El cuadro se completa con la vulnerabilidad estructural resultante de las tensiones entre las nuevas competencias y demandas y las limitaciones presupuestarias, administrativas y técnicas de los gobiernos municipales. Como se demostró, el aumento de la injerencia local en la implementación de políticas públicas tuvo como consecuencia una mayor dependencia financiera de otros niveles de gobierno.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las respuestas que obtuvimos al cabo del relevamiento? Nuestro objetivo principal era indagar sobre las cosmovisiones de funcionarios municipales y provinciales acerca del carácter de las relaciones intergubernamentales entre la Nación y los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino, tomando como referencia el período 2003-2021.

En tanto, nuestra hipótesis de partida era que las relaciones entre los gobiernos locales y la Nación se encuentran desreguladas, de modo que la coordinación intergubernamental descansa sobre mecanismos *ad hoc*, mayoritariamente informales. Además, afirmamos que para los gobiernos locales el acercamiento al gobierno central constituye un movimiento esencial para cumplir sus objetivos administrativos y políticos. Cada uno de ellos pondrá en juego diversas competencias y estrategias para resolver -o por lo menos, gestionar- las tensiones derivadas del descalce entre las demandas sociales ante el Estado municipal y las capacidades efectivas para su resolución.

A partir del análisis de las entrevistas realizadas concluimos que los vínculos entre la Nación y gobiernos locales operan, en efecto, en un marco de informalidad en donde la cercanía personal y/o las afinidades político-partidarias representan un factor crucial. En ese sentido, corroboramos la hipótesis desde la cual partimos. La informalidad que caracteriza al vínculo entre primer y tercer nivel profundiza las desigualdades preexistentes en la arena local, de modo que aquellos gobiernos que i) tienen redes relacionales más extendidas y/o ii) mayor peso político, económico y demográfico cuentan con más capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece el nivel central. La disponibilidad de capital social y/o político por parte de los funcionarios municipales es una llave decisiva para acceder a los beneficios y oportunidades que ofrece el gobierno nacional.

De acuerdo a las definiciones adoptadas en nuestro marco teórico, estaríamos ante formas de coordinación confluentes, es decir, con escasos niveles de institucionalización. Según la clasificación propuesta por Blutman y Cao (2019), los grados de coordinación oscilan en torno a los tipos elementales y básicos.

En la medida en que los gobiernos locales representan la puerta de entrada al Estado para muchos ciudadanos, se encuentran en mejores condiciones para dar respuesta a sus

necesidades. Entonces, su mayor preeminencia como instancia de resolución de demandas mejora la representación ciudadana, pero ante la falta de esquemas institucionalizados de articulación, genera mayores costos en materia de coordinación intergubernamental.

Por otro lado, el aumento sostenido en la cantidad y complejidad de las funciones y responsabilidades que asumen los gobiernos locales consolida un formato de pluralismo institucional, en donde cada instancia de gobierno interviene, simultáneamente, sobre las mismas materias y temáticas. Recuperando las categorías elaboradas por Wright (1978), las relaciones intergubernamentales siguen un modelo de autoridad sobrepuesta, que se caracteriza por la yuxtaposición entre niveles en las principales esferas de acción gubernamental. Este esquema promueve vínculos de interdependencia, basados en la negociación y el intercambio.

En cuanto a los objetivos específicos, obtuvimos lo siguiente:

- i. El primer objetivo específico consistía en identificar las principales estrategias, incentivos y ejes de articulación de los gobiernos locales en sus relaciones con el nivel Nacional, así como aquellos factores condicionantes del vínculo, según las valoraciones de los funcionarios municipales y provinciales. Ya hemos señalado el peso de los vínculos personales y/o político. Afirmamos que, aun cuando se reconoce la necesidad de avanzar hacia formas institucionalizadas de vinculación, los actores involucrados usufructúan el estado de situación actual y apelan a las relaciones construidas para cumplir sus objetivos políticos y administrativos. Las estrategias de acercamiento al nivel central estarán determinadas, en buena medida, por el peso político, económico y demográfico de cada gobierno local. Así, su dimensión relativa moldeará, con un alto nivel de probabilidad, el tipo de relaciones establecidas. Es esperable que los municipios grandes construyan canales directos de interacción; en tanto, para los pequeños y medianos es más probable que proliferen formas mediadas. En cuanto a los incentivos y ejes de articulación, observamos que el descalce entre demandas crecientes y recursos acotados exige a los gobiernos locales granjearse fuentes adicionales. Se menciona como un elemento crucial las transferencias de capital destinadas a financiar obras públicas en el territorio. Muchos entrevistados acuerdan en que las obras son sustanciales para mostrar eficacia y dinamismo en la gestión local, es decir, como signo de “buen gobierno”.
- ii. El segundo objetivo específico se centraba sobre las funciones, misiones y responsabilidades correspondientes al nivel provincial. Si bien es cierto que el papel de intermediación se ha ido erosionando en las últimas décadas, su intervención no

resulta inocua. Por el contrario, es posible reconstruir tres grandes roles de la instancia provincial en el marco de las relaciones intergubernamentales entre Nación y los gobiernos locales. La primera es de tipo político-territorial y pone en valor la importancia de respetar la autoridad territorial del gobernador; la segunda es de naturaleza técnica-administrativa, y sostiene que la calidad de las políticas pública reclama una adecuada intervención de la provincia en el proceso de diseño e implementación de las políticas acordadas entre Nación y municipios; el tercero refiere al carácter de representación y de equiparación de la provincia, según la cual puede contribuir a morigerar las diferentes capacidades locales y asegurar el acceso igualitario de los municipios a las oportunidades que ofrece la Nación.

- iii. Finalmente, el último objetivo específico se proponía aportar elementos sobre el futuro del federalismo. De esta manera, se buscó reconocer las principales tendencias identificadas acerca de la evolución de las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo argentino. Las respuestas se ordenaron en torno a dos grandes líneas, no exentas de tensiones. La primera de ellas se relaciona con la necesidad de avanzar en una coordinación más integral de los vínculos entre jurisdicciones. Dentro de esta perspectiva prevalecen los enfoques que insisten en la necesidad de establecer nuevos arreglos institucionales que optimicen la coordinación de acciones entre niveles de gobierno, reservando para Nación y provincia la fijación de lineamientos estratégicos, y para los gobiernos locales la dimensión operativa. Además, se divisa una tendencia hacia la proliferación del asociativismo municipal para aprovechar los beneficios de escala en la provisión de servicios públicos, y la propensión a los acuerdos interprovinciales de cooperación. También, se señala la importancia de crear instancias de concertación que permitan incorporar la mirada local en el diseño de políticas públicas nacionales. El segundo eje remite a la descentralización funcional y la importancia de profundizar la autonomía local. Se sostiene que los gobiernos locales tienen un papel clave a la hora de asegurar mejores niveles de vida, ya que son la “puerta de entrada” al Estado y los que mejor conocimiento tienen del territorio en el que operan. También presagian que los gobiernos locales continuarán incrementando su esfera de influencia en el diseño e implementación de políticas públicas y que, inevitablemente, será necesario rediscutir el pacto fiscal argentino para dotarlos, eventualmente, de mayores potestades tributarias.

Los aportes reseñados a lo largo de este trabajo intentan ser una contribución para identificar los factores relevantes que inciden en las RIG entre Nación, provincias y municipios en

épocas de cambios estructurales. Se trata, después de todo, de un campo de estudio incipiente. Los hallazgos expuestos deberán considerarse conjuntamente con otras líneas de investigación que complejicen la comprensión del federalismo argentino.

FIN

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N.º 44, 203-224.
- Ábalos, M. G. (2003). El regimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones constitucionales*, N.º 8, 3-45.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países?* Buenos Aires: Grupo Unión.
- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En Jefatura de Gabinete de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina* (págs. 9-11). Buenos Aires.
- Acuña, C. (2013). Introducción. En C. Acuña (Compilador), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (págs. 13-18). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alberdi, J. B. (2018 [1852]). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Colihué.
- Albi, F. (1955). *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Madrid: Aguilar.
- Altschuler, B. (2003). El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina. *V seminario nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales*.
- Astarita, M., Bonifacio, S., & Del Cagliano, N. (2012). Relaciones Intergubernamentales (RIG) en la administración pública argentina (Capítulo 5). En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina* (págs. 231-283). Buenos Aires: Ariel.

- Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno. Vol. 1, N.º 1. 1 semestre 2003*, 103-137.
- Bernal, M., & Bizarro, M. (2019). Coordinación intergubernamental en materia fiscal en el nuevo federalismo subnacional argentino. *Revista de la Facultad, Vol. X, N.º 2*, 151-170.
- BID. (2010). Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina. *Sector de capacidad institucional y finanzas. Documento de debate. IDB-DP-145*.
- Blutman, G. (2007). *Introducción a la administración pública: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Blutman, G. (2014). Ensayos trancos de reforma y modernización del Estado en Argentina. *Handbook em administração pública - Lisboa INA editora*, 257-273.
- Blutman, G., & Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia 2030*. Buenos Aires: Edicon.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2013). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino. En T. G. Falleti, L. González, & M. Lardone, *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (págs. 105-157). Buenos Aires: Educa.
- Botana, N. (1985). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism. Theory and practice*. New York: Routledge.
- Cao, H. (2012). Las provincias (Capítulo 3). En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la nueva administración pública* (págs. 113-170). Buenos Aires: Ariel.

- Cao, H. (2018). Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional. *Revista de Políticas Sociales. Año 5, Número 6*, 177-189.
- Cao, H., & Vaca, Á. (2017). Instituciones federales y orden político. *Documentos de trabajo del CIAP. Serie "Federalismo y orden político". Año 9, N.º 1*.
- Cao, H., Rey, M., & Vaca, Á. (2020). Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina. En P. Maya, *El Estado, la política y los diseños insituacionales*. (págs. 163-198). Florencia Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina en el período 2002-2010*. Argentina: Cara o Ceca.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de políticas presupuestarias y gestión pública*, Santiago de Chile.
- Chiaramonte, J. C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. En M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México D.F.: El Colegio de México.
- Cingolani, M. S. (2001). Las relaciones intergubernamentales central-locales e inter-locales y la gestión de servicios descentralizados. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires*. .
- Colautti, C. (1998). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Universidad.
- Colomer, J. (1999). Las instituciones del federalismo. *Revista española de Ciencia Política. Vol. 1, N.º 1*, 41-54.

- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel, *Procesos políticos municipales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Universidad Nacional de Quilmes. N.º3*.
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*(4).
- Cravacuore, D., & Villar, A. (2014). El municipio argentino: De la administración al gobierno local. En M. E. Lozano, & J. Flores, *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea: Reflexiones sobre tres décadas* (págs. 135-149). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cruz, F. (2019). *Socios pero no tanto. Partidos y coaliciones en la Argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: Eudeba.
- de la Torre, L. (1939 [1888]). *Regimen Municipal*. Buenos Aires: Oficina de Información Municipal, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.
- Del Piero, S. (2013). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental. Año 18, N.º 1*, 169-179.
- Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore, & R. Israel, *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (págs. 229-270). Buenos Aires: Universidad de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2012). *Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina. XXIV Seminario Regional de Política Fiscal*, 1-33.

- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2014). Regímenes provinciales de coparticipación de recursos a los gobiernos locales en Argentina. *47º Jornadas Internacionales de Finanzas Pública (FCE-UNC)*, 1-35.
- Draeger, R. E. (2013). La autonomía municipal en la provincia de La Pampa: alcances, condiciones, limitaciones y problemas. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas. Vol. 3 N.º 1. Santa Rosa*, 55-72.
- Escolar, M. (2013). La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina. *Revista SAAP, Vol. 7, N.º 2*, 441-451.
- Estévez, A. (2003). El nuevo management público después de la Reforma del Estado argentino. *Mimeo*.
- Falleti, T. G. (2010). Argentina. The national dominance path to decentralization. En T. G. Falleti, *Decentralization and subnational politics in Latin America* (págs. 76-121). New York: Cambridge University Press.
- Figal, M. (2015). Las consecuencias de firmar la paz. La guerra, los Acuerdos de Dayton y Bosnia-Herzegovina hoy. *Cuadernos de Marte. Año 6, Nro. 9. Agosto-Diciembre 2015.*, 111-141.
- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En G. N. Katopodis, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (págs. 13-49). Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC.
- García Delgado, D., & Cao, H. (2015). Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal. *Realidad Económica. N.º. 292*, 10-28.
- Gelli, M. A. (2013). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.

- Gerchunoff, P., & Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Argentina: Ariel Sociedad Económica.
- Gibson, E., & Falletti, T. (2007). La unidad a palos: conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *PostData*, 171-204.
- Gordillo, A. (2007). *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1: Parte General*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Halperín Dongui, T. (1980). *Proyecto y construcción de una Nación. Argentina 1846-1880*. Caracas, Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2005 [1788]). *The Federalist*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.
- Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9 (18), 36-53.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Isuani, E. A. (1991). Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En E. A. Isuani, R. Lo Vuolo, & E. Tenti, *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila editores.
- Iturburu, M. (2000). Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional. *Instituto Nacional de la Administración Pública*.
- Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En M. Iturburu, & N. Redondo, *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (págs. 37-60). Buenos Aires: INAP-EUDEBA.
- Iturburu, M. (2012). Los Municipios (Capítulo 4). En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina* (págs. 171-229). Buenos Aires: Ariel.

- Jiménez, E. P. (2000). *Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Sociedad anónima editora, comercial, industrial y financiera.
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. *Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea*.
- Krieger, M. (2015). Motivación de las personas en las organizaciones públicas. En M. Krieger, *Sociología de las organizaciones públicas* (págs. 351-390). Buenos Aires: Errepar.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En *Instituciones y política en la Argentina* (págs. 209-248). Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación OSDE.
- Lerda, J. C., Acquatella, J., & Gómez, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. En J. Acquatella, & A. Bárcena, *Política fiscal y medio ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lodola, G. (2011). Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En A. Malamud, & M. De Luca, *La política en tiempos de los Kirchner* (págs. 217-227). Buenos Aires: Eudeba.
- Martins, D. H. (1978). *El municipio contemporáneo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Moreno, M. E. (2015). El control institucional y social de la gestión pública. En M. Krieger, *Sociología de las Organizaciones Públicas* (págs. 189-218). Buenos Aires: Errepar.
- Murillo, M. V., & Levitsky, S. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de sociología, N° 24*, 31-56.

- Oates, W. (2006). On the theory and practice of fiscal decentralization. *IFIR Working Paper Series*.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Argentina.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 9*.
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un Estado responsable. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá*.
- Oszlak, O. (2011). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Emecé.
- Pagani, R., Souto, N., & Wasserman, F. (2003). El ascenso de Rosas al poder y el surgimiento de la Confederación (1827-1835). En N. Goldman (directora), *Nueva Historia Argentina. Tomo 3. Revolución, República, Confederación (1806-1852)* (págs. 283-321). Buenos Aires: Sudamericana.
- Piffano, H. (1998). Federalismo fiscal en la Argentina. Ideas y propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal. *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad. Documento n.º 2*.
- Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2. Universidad Nacional de La Plata*, 1-61.
- Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En Jefatura de Gabinete de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (págs. 47-84). Buenos Aires.

- Rey, M. (2010). Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*
- Riker, W. H. (1987). *The development of American federalism*. Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- Rodríguez Use, J., Balasini, J., & Capa, A. (2016). La ANSES en el nuevo federalismo. Un análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales. *49º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.*
- Sampieri, R. H., Collado Fernández, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México DF: Mc Graw Hill.
- Schedler, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration. Vol. 81, N.º 2., 325-344.*
- Schweinheim, G. (1998). Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización. En IDR, *Políticas Públicas y Desarrollo Local* (págs. 27-42). IDR, CEI – UNR, FLACSO.
- Serafinoff, V. (2007). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión. *Congreso de Latin American Studies Association, Montreal.*
- Serrafero, M. (2016). Alberdi, la Constitución y el regimen político de la Argentina. *Revista Académica, Facultad de Derecho de Recife. Volumen 88, número 2., 26-48.*
- Stepan, A. (1999). Federalism and democracy: beyond the US model. *Journal of Democracy, 10 (4), 19-34.*
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Tocqueville, A. d. (2019 [1835]). *La democracia en América*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, N.º 6., 5-28.

## 9. ANEXO

### 9.1. Guía de preguntas de la entrevista en profundidad

Ante todo, gracias por aceptar participar de esta entrevista. Mi nombre es (. . .). El objetivo de la investigación es caracterizar los vínculos institucionales existentes entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales. Se espera identificar oportunidades de mejora para diseñar estrategias de articulación entre los citados niveles de gobierno.

La metodología seleccionada consiste en la realización de entrevistas a informantes clave que, por su lugar institucional, tengan acceso a información diferencial sobre el campo de estudio abordado.

Los datos obtenidos serán utilizados sólo con fines investigativos, y su privacidad y anonimato serán resguardados. Si el formato de realización es mediante video llamada, se solicitará autorización para grabar la entrevista para su posterior transcripción y análisis. A su vez, tendrá derecho a acceder a los resultados de esta investigación una vez concluida.

Una vez más, le agradezco su colaboración.

#### A. Información general del entrevistado/a.

1. Sexo
2. Edad
3. Máximo nivel educativo alcanzado y área de estudio
4. Cargo desempeñado
5. Municipio/Provincia

#### B. Relación entre Nación y municipios

6. Según su visión, ¿cómo es la relación entre los municipios de su provincia y la nación? Señale si es fluida o distante, constante o esporádica, relevante o irrelevante, etcétera. Señale el rol que cumple la provincia. Destaque aspectos positivos y negativos.
7. ¿Qué rol debería cumplir la provincia en esa relación? Describa el rol que debería cumplir la provincia, por ejemplo, como facilitador (que los municipios puedan acceder), equilibrador (que llegue a todos x igual) intermediaria (que regule la relación para que no desordene el escenario provinciales) coordinador (para que articule todos los actores y potencie el accionar territorial), ninguna (respetar la autonomía de las partes), etcétera.
8. ¿Cómo afectó la pandemia del COVID a la relación entre los municipios, la provincia y la nación? Identifique los cambios más significativos respecto a la prepandemia en

términos de comunicación, articulación, cooperación, asignación de recursos, capacitaciones técnicas, etc.

9. ¿Cómo cree que será en el futuro las relaciones intergubernamentales en general y de los municipios y la nación en particular? Indique qué tendencias advierte en dicha relación, más allá de sus expectativas o deseos.
10. ¿Cómo desearía que se desarrolle las relaciones intergubernamentales y la relación entre los municipios, y la nación? Tome en cuenta los cambios que introduciría en la relación actual. También considere cuáles son las principales necesidades de los municipios y cuáles son las contribuciones que podrían realizarse desde el Estado federal. Mencione tres cosas que cambiaría.

## 9.2. Lista de entrevistados

**TABLA 7.** Listado de entrevistados por orden alfabético<sup>81</sup>

NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN	NIVEL	MUNICIPIO / PROVINCIA
<b>BERNAZZA, Claudia</b>	Exfuncionaria provincial (Diputada de la Nación)	Provincial	Buenos Aires
<b>BURATTI, Jonathan</b>	Secretario de gobierno	Municipal	Colonia Almada, Córdoba
<b>D'ERAMO, Daniel</b>	Exfuncionario provincial (Académico UNTDF)	Provincial	Tierra del Fuego
<b>GALANTTI, Amalia</b>	Jefa de gabinete	Municipal	Rafaela, Santa Fe
<b>GARCÍA, Andrea</b>	Exintendente	Municipal	Ameghino, Buenos Aires
<b>GARCÍA, Federico</b>	Secretario de gobiernos locales	Provincial	Córdoba
<b>GRINDETTI, Néstor</b>	Intendente	Municipal	Lanús, Buenos Aires
<b>GÜEMES, Martín</b>	Secretario de modernización del estado	Provincial	Salta
<b>IBÁÑEZ, Víctor</b>	Ministro de gobierno	Provincial	Mendoza
<b>LLANCAFILO, Osvaldo</b>	Secretario de estado del interior y gobiernos locales	Provincial	Neuquén
<b>LOIZOU, Natasa</b>	Directora de políticas públicas metropolitanas	Provincial	Buenos Aires
<b>MANSILLA, Marisa</b>	Subsecretaria del interior	Provincial	Santa Cruz
<b>MARCOLINI, Walther</b>	Intendente	Municipal	General Alvear, Mendoza
<b>MARTIN, Nicolás</b>	Subsecretario de coordinación fiscal con municipios	Provincial	Río Negro
<b>MEDIZA, Heriberto</b>	Secretario de gobierno	Municipal	Santa Rosa, La Pampa
<b>MIRCOVICH, Adrián</b>	Exintendente	Municipal	Gral. Madariaga, Buenos Aires
<b>MONTENEGRO, G.</b>	Intendente	Municipal	Gral. Pueyrredón, Buenos Aires
<b>MORDACCI, Sergio</b>	Coordinador de gabinete	Municipal	Ciudad de San Juan, San Juan
<b>MUKDISE, Jorge</b>	Intendente	Municipal	Río Hondo, Santiago del Estero
<b>PÉREZ, José Luis</b>	Exintendente (actual Concejal)	Municipal	Balcarce, Buenos Aires
<b>RAMOS, Maritza</b>	Dir. instituto de formación para la gestión pública	Provincial	Misiones
<b>ROSAS, Romina</b>	Intendenta	Municipal	Caucete, San Juan
<b>SAGUIR, Julio</b>	Secretario de gestión pública y planeamiento	Provincial	Tucumán
<b>TORRES, Pablo</b>	Intendente	Municipal	Laprida, Buenos Aires

<sup>81</sup> Los audios y desgrabaciones están disponibles para quien los solicite.