

EUTOPÍA-23

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 23 - junio 2023

Prospectiva Territorial en América Latina



EUTOPIA-23

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 23 - junio 2023



FLACSO
ECUADOR



Número 23, junio de 2023

Quito, Ecuador

ISSN: 1390 5708

E-ISSN: 2602-8239

EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

Editor en jefe: Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)

Editor adjunto: Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos

Cristina Cielo, FLACSO Ecuador

Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador (†)

Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Cristophe Albaladejo, Universidad Nacional de la Plata, Argentina

Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia

Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica

Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México

Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia

Clara Craviotti, FLACSO Argentina

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España

Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil

Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Liisa North, York University, Canadá

Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá

Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica

Denis Requier-Desjardin, Institut d'Études Politiques,

Université de Toulouse, Francia

Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: JackieLou DL en Pixabay

Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

Eutopia hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España

REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

DOAJ, Directory of Open Access Journals

LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas,

de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México

DIALNET

EBSCOhost, Online Research Databases

ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

CITE Factor, Academic Scientific Journals

LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas

académicas en ciencias sociales y humanidades

FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia

para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador

JournalTOCS. Base de datos

INFOBASE INDEX

MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos

LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos

ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Código postal: 170518

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)

www.flacso.org.ec

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje

eutopia@flacso.edu.ec

Índice

Presentación 5-8

DOSSIER

**1. Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina:
del presente al futuro Relaciones Nación - Municipios, el eslabón
emergente del federalismo argentino 10-31**
Horacio Cao, Gustavo Blutman, Agustín Hoya, Magalí Kais y Manuel Yañez

**2. Aportes de la prospectiva a la construcción de futuros
en el proceso de planificación territorial 32-56**
Luisa Mattioli, Ana María Blanco Avila, María Valentina Soria y
María Griselda Henríquez

**3. Prospectiva de las relaciones campo-ciudad en los países andinos:
identificación y análisis de las variables clave 57-73**
Fernando Barragán-Ochoa

CONTRAPUNTO

**4. Barreras para el desarrollo de procesos de prospectiva
en pequeñas y medianas empresas (PYMES) 81-105**
Carlos Javier Brito-Cabrera y Raquel Janissek

5. Plan Estratégico Argentina Vitivinícola en Argentina. 106-122
Juan Jesús Hernández, Carina Santi, Maximiliano Battistella,
Jorge Esteban Perez Peña y Carlos Parera

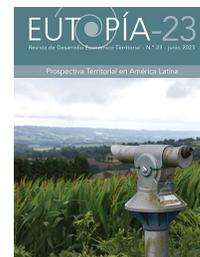
ESTUDIO DE CASO

**6. Procesos de planificación territorial para el desarrollo
y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: comparación
de procesos locales en La Pampa, Argentina 124-145**
Santiago Ferro Moreno, Santiago Agustín Pérez, Roberto Carlos Mariano
y Rocio Lujan Gonzalez

7. Reconfiguración socioterritorial y productiva para la planificación colectiva de la microcuenca Larati	146-170
Luis H. Vildoza, Tulasi Cuadros y Hernán Naranjo Mejía	
8. Construyendo participativamente el futuro hídrico de la cuenca superior del río Tunuyán al 2030 (Mendoza, Argentina)	171-187
Laura Lorena Ortega	
9. Prospectiva territorial para el desarrollo regional sostenible de la zona de frontera colombo-ecuatorial	188-212
Eduardo David Chalapud Narváez	
10. Prospectiva Territorial en América Latina: Retos y perspectivas para México en el siglo XXI	213-235
Roberto Ramírez Hernández	
11. Prospectiva y Ordenamiento Territorial. Aprendizajes del proceso en el periurbano de Corral de Bustos Ifflinger (Córdoba, Argentina)	236-252
Ormando Madoery, Ana Guzmán, Silvana Girardo, Mercedes Bodrero y Laura Gadban	
12. Experiencias prospectivas al sur de la Argentina desde una institución pública de ciencia y tecnología (2019-2023)	253-273
Leticia González y María Fernanda Menni	
RESEÑA	
13. Prospectiva y estudios del futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina	275-280
María Mercedes Patrouilleau y Jorge Albarracín Deker	
14. Prospectiva Territorial para América Latina y el Caribe	281-283
Javier Medina Vásquez y Steven Becerra Balcázar	
15. “Imaginar lo posible, Prospectivas de Montevideo al Futuro”	284-288
Carina Nalerio	
POLÍTICA EDITORIAL	289-292



Dossier



Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina: del presente al futuro: Relaciones Nación - Municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino

Intergovernmental Relations and Federalism in Argentina: from the Present to the Future: National-Municipal Relations, the emerging link of Argentine federalism.

Horacio Cao¹, Gustavo Blutman², Agustín Hoya³, Magalí Kais⁴ y Manuel Yañez⁵

Recibido: 03/03/2023 - Aceptado: 12/05/2023

Publicado: 20/06/2023

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar los vínculos existentes entre el gobierno central y los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino, tomando asimismo en cuenta el rol que la instancia provincial ocuparía en esta emergente relación. El mismo se enmarca en los estudios sobre la evolución de relaciones intergubernamentales (RIG) a la luz de la reconfiguración de la frontera funcional entre niveles de gobierno ocurrida en las últimas décadas. La metodología de trabajo se inscribe en los denominados estudios prospectivos. Así, reflexiona sobre los escenarios futuros posibles de las RIG, apoyándose en entrevistas en profundidad y encuestas a funcionarios municipales y provinciales.

Palabras Clave: Federalismo, Relaciones Intergubernamentales, Coordinación, Prospección, Escenarios Futuros.

Abstract

This article aims to analyze the existing links between the central government and local governments within the framework of Argentine federalism, also considering the role that the provincial instance would play in this emerging relationship. It is part of the studies on the evolution of intergovernmental relations (IGR) considering the reconfiguration of the functional border between levels of government that has occurred in recent decades. The work methodology is part of the so-called prospective studies. Thus, it reflects on the possible future scenarios of the IGR, based on in-depth interviews and surveys of municipal and provincial officials.

Keywords: Federalism, Intergovernmental Relations, Coordination, Prospective, Future Scenarios.

- 1 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. horaciocao30@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7605-4812>
- 2 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. blutman@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8612-8598>
- 3 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. hoyagustin@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2842-8610>
- 4 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. magakais@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4897-8054>
- 5 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. manuelyanez@economicas.uba.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8575-516X>

1. Introduction⁶

El presente trabajo tiene el propósito de analizar las relaciones intergubernamentales (RIG) entre el nivel central-nacional y local-municipal en el marco del federalismo argentino.

Más allá de que centralmente se analice la vinculación entre estos dos ámbitos, se harán referencias recurrentemente al nivel regional (provincias), pues este ámbito ocupa un lugar crucial en los Estados federales. En el caso argentino, además, porque son las provincias las responsables de la organización del sistema local-municipal.

El estudio se enmarca en la creciente importancia que se asigna a las relaciones intergubernamentales, en tanto cada vez más actividades estatales giran alrededor de las interacciones entre las unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial.

En efecto, los problemas sumamente variados y con complejas ramificaciones que se le presentan a la administración pública ya no pueden ser eficientemente tratados mediante esquemas tradicionales basados en divisiones terminantes entre lo nacional, lo provincial y lo local. Por el contrario, las soluciones involucran, cada vez más, la coordinación entre diferentes actores gubernamentales, lo que ha hecho que los responsables públicos piensen sus gestiones como actuaciones interdependientes con otras administraciones (Abal Medina 2009; Cao, Rey y Vaca 2020).

Ahora bien, los objetivos e intereses de los gobiernos de los diferentes agregados territoriales resultan frecuentemente contradictorios o, por lo menos, no fácilmente conciliables. Aun cuando la Nación pueda ejercer un cierto liderazgo en el diseño y conducción estratégica de las principales políticas públicas, las partes, en principio, no están subordinadas formalmente a su autoridad y gozan de autonomía para decidir sus líneas de acción.

Vista esta situación, uno de los desafíos de las federaciones contemporáneas reside, precisamente, en coordinar voluntades dentro de un esquema institucional en donde no existe orden jerárquico tajante entre los niveles nacional, provincial y local (Cao y Vaca 2017; Cao 2018). Como se verá, la adecuada coordinación entre jurisdicciones se encuentra en la base de la consecución de objetivos comunes.

En este esquema, la articulación entre la administración central y los gobiernos locales reviste interés puesto que es un engranaje que, en el caso argentino, viene teniendo creciente importancia al momento de pensar la eficacia, eficiencia y economía de la intervención pública y la promoción del desarrollo territorial. Sin embargo, la relación entre la Nación y los municipios ha sido un tema poco explorado, a pesar de que en los últimos años el tercer nivel de gobierno ganó envergadura como instancia de toma de decisiones públicas y, paralelamente, acrecentó su protagonismo en el entramado de relaciones entre niveles de gobierno.

6 El presente artículo es producto de una investigación financiada en el marco de proyectos PIDAE (Proyectos de Investigación y Desarrollo en Áreas Estratégicas con Impacto Social 2019-2020) de la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de Políticas Universitarias.

Un ejemplo de ello es la proliferación de encuentros asiduos entre el gobierno central y los gobiernos locales a partir de la década de 1990, y con más ahínco en el nuevo siglo, especialmente en el caso de los municipios del conurbano bonaerense y de los grandes municipios –generalmente, capitales de provincias– del interior del país. De esta forma, se diversificaron las articulaciones entre los funcionarios nacionales y los municipales sobre un amplio espectro de temas, como la transferencia de subsidios, la realización de obras de infraestructura de cierto calibre, el apoyo a proyectos de política social, la provisión de bienes para brindar servicios públicos básicos, entre otros (Cravacuore 2007; Iturburu 2012).

Dichas relaciones presentan, no obstante, dos ejes problemáticos:

- Las limitaciones a la gestión que imponen la cantidad y heterogeneidad. Existen más de 2.300 gobiernos locales en todo el país, y conforman un grupo con amplias diferencias en términos de desarrollo relativo, necesidades, escala, diseños institucionales, etcétera, lo que hace muy difícil que la Nación pueda organizar una paleta de propuestas que sea viable para todos ellos.
- La configuración institucional. Según la Constitución Nacional, la organización de los regímenes municipales es una responsabilidad provincial, de ahí que, históricamente, los gobernadores se hayan mostrado hostiles a la construcción y desarrollo de relaciones directas entre los municipios y el gobierno nacional.

Tomando estos temas en consideración, nos proponemos analizar alguno de los elementos que estructuran el vínculo entre el primer y tercer nivel, y a partir de ello destacar las posibles tendencias de su evolución futura.

Para abordar el tema se desplegó una estrategia metodológica múltiple que incluyó revisión bibliográfica y entrevistas a funcionarios y exfuncionarios municipales y provinciales, así como también una encuesta aleatoria en línea a responsables municipales.⁷

Asimismo, el artículo se encuadra metodológica y conceptualmente en los denominados estudios prospectivos. Éstos se presentan como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir. En el área de los estudios sobre el Estado

7 Tanto para la entrevista como para la encuesta, se definió como perfil funcionarios de altos cargos: intendentes, representantes legislativos, ministros, secretarios, subsecretarios y/o directores cuya cartera gestione relaciones intergubernamentales, con mandato vigente o cumplido.

Se realizaron 24 entrevistas, considerando tres variables cuya incidencia en el sentido de las respuestas se estimó relevante: 1) Nivel de gobierno: provincial o municipal; 2) Región: Buenos Aires, Centro, Patagonia, Cuyo, Noroeste y Noreste; 3) Tamaño: municipios pequeños y medianos (hasta 50.000 habitantes) y grandes (más de 50.000 habitantes) como lugar de trabajo de los entrevistados.

La mitad de los entrevistados son de nivel provincial, incluyendo todas las regiones. La otra mitad son de nivel municipal, 4 de grandes municipios y 8 de pequeños y medianos, correspondientes a las regiones: Noroeste, Cuyo, Centro y Buenos Aires.

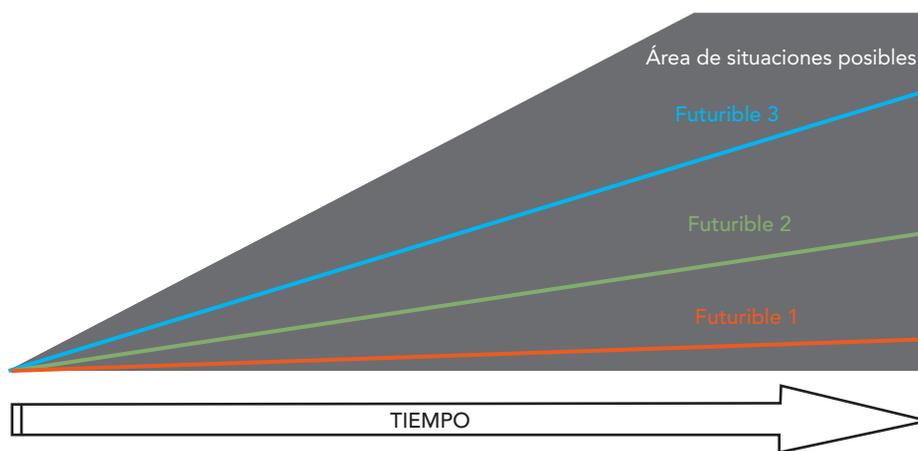
Adicionalmente, se aplicó una encuesta en línea, relevándose un total de 33 respuestas de todas las regiones. En este caso, no se esperaba representatividad estadística, sino un esbozo con grandes líneas gruesas consistente con el carácter exploratorio de la investigación.

y la administración pública, los trabajos prospectivos han tenido un incipiente pero fecundo desarrollo en los últimos años (Cordeiro 2012; Medina Vásquez, Becerra y Castaño 2014; Montero Olivares 2014; Ramió Matas 2015; CEPAL 2016; Blutman y Cao 2019; Bittar, Máttar y Medina Vásquez 2021; Grimson, Patroulleau y Sosa 2022).

Adicionalmente, desde los estudios de prospectiva territorial se ha destacado el rol de los gobiernos locales y las posibilidades que este tipo de enfoque puede aportar a las capacidades institucionales (Espinoza Cuervo 2006; Fernández Güell 2011; Vitale et al. 2016)

Por su parte, Blutman y Cao (2019) vienen trabajando a partir de una metodología basada en la construcción de un área de situaciones posibles, dentro de la que se establecen diferentes escenarios conocidos como “futuribles” (Figura 1).

Figura 1. Área de situaciones posibles y futuribles



Fuente: Elaboración propia

Para tratar estos temas, el artículo se inicia con una reseña de las nociones de relaciones intergubernamentales y coordinación, conceptos que están en la base de nuestro ejercicio analítico. Posteriormente, se repasan algunos elementos constitutivos del tercer nivel de gobierno en Argentina, tomando en cuenta las diferencias entre gobiernos locales y su evolución histórica reciente. A continuación, se analizan los trazos generales de su vínculo con las otras dos instancias gubernamentales. Luego, se describen cuatro modelos futuros de relaciones intergubernamentales Nación/Municipios que se derivan del análisis de la información recolectada durante la fase investigativa. Por último, se presentan las principales conclusiones alcanzadas.

De las relaciones intergubernamentales y la coordinación

El análisis intergubernamental ha ganado creciente importancia dentro del estudio de lo estatal, particularmente porque se han intensificado y diversificado las interacciones entre las distintas instancias de gobierno (Blutman y Cao 2019).

La mayoría de los países tienen el carácter de Estados multinivel con distintas administraciones públicas que operan sobre los mismos territorios y personas; la coordinación entre ellas —armonización de acciones y concreción de acuerdos básicos sobre prioridades, objetivos y despliegue de recursos— es un elemento siempre presente.

En el centro de las discusiones sobre la coordinación emerge el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG), que remite a la forma en que se resuelve el eventual solapamiento o superposición territorial de funciones y/o incumbencias entre actores estatales. Jordana (2002, 8) 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”. Por su parte, Hernández Díaz (2006, 37) las describe como “los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno”. En ambos trabajos lo que se destaca es, justamente, la necesidad de acrecentar los niveles de cooperación entre administraciones públicas con el fin de lograr una acción estatal más efectiva.

Las RIG 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 institucionales y el funcionamiento efectivo del sistema político. A priori, los Estados unitarios con sistemas soberanos más claramente piramidales suelen tener líneas de ordenamiento vertical más claro sobre los sistemas de relaciones. Por el contrario, es mayor la horizontalidad y diversidad de las RIG dentro de un marco federal, que dota de elementos constitucionales de autonomía a todos los ámbitos estatales.

La complejidad se ve acrecentada por la existencia de tres niveles de gobierno que generan, simultáneamente, tres ejes de relacionamiento con sus propias lógicas: federal-regional, federal-local y regional-local (Wright 1978; Jordana 2002; Rey 2010). Así sucede en el caso argentino: las atribuciones compartidas entre niveles de gobierno impelen a las partes a cooperar y articular acciones para ejecutar políticas y prestar servicios (Astarita, Bonifacio y Del Cagliano 2012).

Teniendo en cuenta la compleja articulación entre niveles en un contexto federal, se espera que, al alcanzar un grado razonable de coordinación en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas, se eviten las inconsistencias, se minimicen las superposiciones y duplicaciones indeseadas, y se alcance un efecto sinérgico entre las unidades involucradas (Repetto 2010).

Afirmamos que las relaciones intergubernamentales ocupan un lugar clave en el mecanismo coordinador. Llegado a este punto, cabe interrogarse acerca del concepto de coordinación.

Cao (2020) afirma que se trata de una noción polisémica y vidriosa; para aproximarse a ella la distingue de dos formas polares de la articulación interorganizacional: la relación jerárquica y la de colaboración voluntaria. De esta manera, la coordinación aparece como una modalidad intermedia que supone que entre las partes en juego:

- a) no hay relaciones jerárquicas, o sea que ninguna de las partes tiene potestades para, desde su propia autoridad, establecer reglas y dar instrucciones, y
- b) no hay una vinculación puramente voluntaria, de las que alguna de las partes puede retirarse a su arbitrio sin costo alguno. En este sentido, la existencia de coordinación presupone algún instrumento que dé cierto grado de formalidad al vínculo.

Como veremos, la edificación de un vínculo de coordinación entre el nivel central y local está en proceso de consolidarse. De hecho, muchos de los ejemplos existentes tienen elementos de relaciones puramente voluntarias y, por ende, sujetas a decisiones unilaterales de las partes.

En este sentido, es relevante el análisis a partir de los diferentes gradientes que puede tener la coordinación vertical entre niveles de gobierno. Blutman y Cao (2019) esquematizan las distintas etapas del ciclo de coordinación entre jurisdicciones, el cual, sobre la base de un *continuum*, va desde menores hasta mayores niveles de integración.

Cuanto más altos sean los grados de integración, más elevados serán, a su vez, los grados de coherencia, sistematicidad y sustentabilidad del accionar desplegado por los actores implicados.

Tomando como base los autores citados, podemos pensar en cinco modalidades arquetípicas de articulación en el territorio: nula, elemental, básica, intermedia y avanzada, que pueden pensarse como un ciclo secuencial —no necesariamente homogéneo ni irreversible— de madurez de los dispositivos de coordinación. Al cabo de cada etapa los actores acumulan experiencia y consolidan la articulación con formas institucionalizadas, sofisticadas y efectivas para el cumplimiento de objetivos comunes (Tabla 1).

En las dos primeras formas de convivencia en el territorio no puede hablarse de coordinación, ya que o no hay relación (articulación nula), o no se cumple la condición de un “algo más” que la vinculación puramente voluntaria (articulación elemental).

Cuando alcanzamos la categoría de articulación básica ingresamos en un momento transicional, en donde se consolida la idea de confluencia entre los diferentes actores estatales para dar respuesta a problemáticas y/o desafíos de la gestión pública: aquí comienzan los compromisos, y eso conlleva el nacimiento del dispositivo coordinador.

Tabla 1. Nivel de articulación entre Administraciones Públicas

		NIVEL DE ARTICULACIÓN	TIPO DE ACCIÓN
	V I N C U L A C I Ó N	NULA	Los actores conviven en el territorio sin contacto entre ellos.
		ELEMENTAL	Acuerdos esporádicos. Se coordina en terreno a partir de arreglos sobre situaciones concretas.
	C O O R D I N A C I Ó N	BÁSICO	Acuerdos <i>ad hoc</i> que incluyen clarificación de roles y funciones
		INTERMEDIO	Concertación entre actores y sectores. Se crean instituciones
		AVANZADO	Parámetros organizacionales comunes. Acuerdos estratégicos. Se consolidan instituciones

Fuente. Elaboración propia

Estas coincidencias, de ser exitosas, impulsan la construcción de formas de articulación e instancias de participación más sofisticadas para la toma conjunta de decisiones. Estos modos de coordinación, en la medida en que se van mostrando útiles, a la vez que premian de manera equitativa a las partes -dan prestigio, libertad de acción, herramientas de seducción a todos los actores sociopolíticos y agentes económicos involucrados-, se consolidan y formalizan.

Dijimos que las diferentes categorías de coordinación pueden pensarse como un ciclo de creciente articulación. Esta idea de fases sucesivas no es inevitable ni mucho menos.

En primer lugar, el ciclo es plausible de quedarse detenido en cualquier estadio, no necesariamente debe avanzar hacia la siguiente categoría.

Igualmente, es posible que, llegado a un punto de avance, cualquiera de los actores considere que los acuerdos alcanzados devienen en rigideces que constriñen la libertad de acción de alguno de los actores involucrados y este desande –en parte o en su totalidad- el camino realizado.

Tal como afirma Jordana (2002), si no se preservan cuotas de flexibilidad, pueden obturarse las capacidades adaptativas ante cambios o reajustes internos o externos. En efecto,

es esperable que, en un marco de autonomía de las partes, los cambios en las condiciones contextuales y en los equilibrios políticos promueva que algunas de las partes busquen reformular el equilibrio alcanzado; debe tomarse en cuenta que los rangos de autonomía de la forma federal hacen que, potencialmente, tengan la potestad de hacerlo colapsar el dispositivo si lo consideran lesivo a sus intereses.

Aproximación al vínculo entre Nación y municipios

Hasta aquí hemos expuesto algunas ideas en torno a los conceptos de relaciones intergubernamentales y de coordinación entre jurisdicciones. Es importante indicar que en el caso argentino estas nociones han sido utilizadas, mayormente, para el análisis de las relaciones entre Nación y las provincias; aquí, las aplicaremos a la comprensión del vínculo entre Nación y los municipios.

Antes de adentrarnos en ello, haremos algunas referencias generales al tercer nivel de gobierno, reparando en tres aspectos: la heterogeneidad (especialmente en materia institucional), los debates en torno al principio de autonomía municipal, y la evolución reciente del nivel local en lo tocante a sus funciones y a su lugar en el entramado de relaciones intergubernamentales.

Diferencias institucionales en el tercer nivel de gobierno

La Constitución Nacional (Artículo 5º) no define qué es un municipio, sino que se limita a obligar a las provincias a establecer un “régimen municipal”. Como resultado de que cada provincia tenga la potestad de definir las características de su régimen municipal, se han creado un amplio abanico de arreglos institucionales en donde coexisten diversas variantes de gobiernos locales.

Estas variantes, a su vez, se yuxtaponen con diferencias demográficas, económicas, productivas, tributarias, territoriales, geográficas, e incluso en aspectos tan diversos 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.

En sentido estricto, no resulta totalmente apropiado utilizar de forma indiferenciada la noción de “municipio”, puesto que éstos constituyen solo una de las variables posibles de gobierno local, entre las que se advierten otros formatos *cuasi-municipales*.

Así, hay municipios de diversa jerarquía, con o sin carta orgánica, gobiernos locales sin jerarquía municipal dependientes institucionalmente del Estado provincial, administraciones locales sin jerarquía municipal dependientes de otros municipios.

Las características institucionales, así como los requisitos para conformar gobiernos locales, varían en cada provincia. 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).

En la actualidad, hay 2312 gobiernos locales en Argentina, 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. Los restantes 1.177 gobiernos locales están compuestos por una variedad de gobiernos cuasi-municipales.

Por su parte, el debate en torno de la autonomía municipal, de larga discusión ha sido zanjado en 1994, cuando la Convención Constituyente añadió el artículo 123° que consagra la autonomía municipal.

Evolución de los gobiernos locales

Si bien representan tan sólo una dimensión del problema de la autonomía, los cambios jurídico-institucionales comenzarían a perfilar un significativo reposicionamiento de los gobiernos locales. Hacia mediados de los noventa, estas circunstancias se potenciarían de la mano de los procesos de descentralización y cierto desdibujamiento del rol del Estado nacional en la atención de determinadas necesidades sociales.

Como resultado se produciría un progresivo corrimiento de la frontera funcional en favor del tercer nivel de gobierno que, de este modo, obtendrían un mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios públicos.

Si originalmente asumían tareas relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y control de actividades locales, 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, así como un mayor protagonismo en la provisión de salud y educación.

A principios del nuevo siglo el nivel municipal adquirió un mayor peso en el marco de la crisis económica, política y social. La retracción del gobierno nacional, sumido en una crisis fiscal, 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. A partir de 2003 se aceleró un proceso que venía de las décadas anteriores y que se caracterizaba por formas de relacionamiento directo entre el gobierno nacional y los municipios, en especial con aquellos del conurbano bonaerense y los medianos y grandes del interior del país (Cravacuore 2007; Iturburu 2012).

Históricamente las provincias ejercieron sobre los gobiernos locales una égida tendencialmente excluyente, en tanto los consideraban como un ámbito de intervención privada. De tal modo que, durante buena parte del siglo XX, las articulaciones entre Nación y

municipios fueron virtualmente inexistentes, o se dieron solo en virtud de circunstancias excepcionales.

Los cambios políticos, económicos, sociales e institucionales que venimos describiendo 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 ante el gobierno central 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.

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 Nación-municipios se producen en un marco institucional definido por tres características esenciales.

En primer lugar, la cantidad y la profunda heterogeneidad de los gobiernos locales. Como señalamos, las diferencias abarcan múltiples dimensiones que son determinantes a la hora de pensar los vínculos entre el primer y tercer nivel. Este es un aspecto estructurante, puesto que resulta difícil pensar un esquema de relacionamiento —simultáneamente eficaz y personalizado— desde un único vértice —el nacional— que vincule a un conjunto tan plural.

En segundo lugar, las relaciones entre estos niveles de gobierno tienen un bajísimo nivel de institucionalización, operando en un relativo vacío legal, sin regulaciones que la orienten 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; Falletti 2010).

En tercer lugar, y estrechamente relacionado a lo precedente, no existe un consenso político uniforme acerca del lugar que deben ocupar los gobiernos locales en el entramado de relaciones intergubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales entre Nación y gobiernos locales⁸

En esta sección daremos cuenta en trazos generales de las relaciones intergubernamentales actualmente existentes entre Nación y municipios, así como también sobre el papel de las provincias en dicho vínculo. Sus características más notorias fueron reconstruidas a partir de los relevamientos cuantitativos y cualitativos llevados a cabo.

Estado actual de las RIG entre Nación y los gobiernos locales

La interacción entre el nivel de gobierno nacional y los municipios se caracteriza por sus bajos niveles de institucionalización, una suerte de vacío regulatorio. No abundan

8 Lo expuesto en esta sección surge del análisis de las entrevistas y encuestas con funcionarios locales y provinciales.

mecanismos formales, despersonalizados y estables para la articulación entre la administración nacional y las locales.

Los vínculos se organizan, muchas veces, como resultado de procesos autogestionados por autoridades provenientes del nivel local o de los lazos directos que actores nacionales despliegan por el peso específico de un municipio o de otro beneficio circunstancial que la vinculación pueda aportar. Dicho de otra forma, las relaciones descansan, en buena medida, en vínculos particulares entre funcionarios políticos o administrativos. Si bien no es excluyente, la cercanía personal es un vehículo sumamente importante para agilizar las interacciones y transacciones.

En suma, en tanto mecanismo coordinador, las RIG entre Nación y los municipios presentan un carácter embrionario. Allí en donde existen contactos, éstos son de tipo elemental o básico. Mientras que, para un segmento considerable de gobiernos locales, las relaciones son directamente nulas.

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.

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;
- 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 en 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. La disponibilidad de datos sobre los programas vigentes y sus condiciones de acceso es un componente crítico -especialmente- para los gobiernos locales pequeños, con una menor capilaridad en otras instancias de gobierno. Las obras de infraestructura

- (viviendas, hormigonado o asfaltado de calles, cordón cuneta, cloacas, entre otros) y los programas sociales son los más requeridos desde la esfera local.
- b) Asegurar la concreción de ciertas políticas y/o asignación de recursos. Es importante considerar que 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 sustantivas. Nuevamente, las obras públicas son el ejemplo -aunque no único- emblemático, ya que están fuera de los alcances presupuestarios -y también técnicos- de los municipios. Por esta razón, el financiamiento a través de transferencias intergubernamentales de capital es decisivo para concretar estos verdaderos hitos de gestión, políticamente redituables, que por su complejidad y dimensión sobrepasan las posibilidades económicas de los gobiernos locales.
- c) Adecuar, reformar o transformar una política global gestionada por la Nación a los requerimientos o intereses del gobierno local. Desde el vértice nacional suelen confeccionarse líneas programáticas que no siempre 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 diseñadas desde Buenos Aires con escasa aplicabilidad en contextos locales. Los vínculos con representantes de la administración central pueden favorecer la incorporación de una mirada local en el diseño de políticas públicas nacionales aplicadas en el territorio.

Entre los testimonios recogidos, parecen prevalecer aquellos que abordan este fenómeno desde una perspectiva de realismo político. Es decir, si bien reconocen que es una deuda pendiente la construcción de canales más institucionalizados 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 más como una elección racional de los actores implicados que como una anomalía o una violación del ideal de relaciones intergubernamentales

Lo cierto es que las afinidades personales y políticas -los municipios con sólidas relaciones personales y/o que comparten el cosmos partidario del gobierno nacional- cuentan con una ventaja comparativa para acceder a oportunidades y recursos que ofrece el gobierno central. Pero este tipo de mecanismo de relacionamiento entre niveles de gobierno genera el problema de producir una red de relaciones azarosas, erráticas, heterogéneas, sin un orden estratégico.

Fuera de este mecanismo informal, puede pensarse que los gobiernos locales de mayor peso demográfico, económico y/o estratégico, tienen mayores posibilidades de entrar en el radar de interés del gobierno central⁹. Para fortalecer esta tendencia, generalmente los

9 Un caso especial es el de los grandes municipios del conurbano bonaerense (alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La escala de estos municipios -varios de ellos con más población que muchas provincias- ha promovido que

gobiernos locales más pequeños cuentan con menor capital político en sus dirigentes y funcionarios, así como también con menor presencia territorial fuera de su esfera local.

Esto, sumado a la menor disponibilidad de recursos presupuestarios y técnicos –por razones de escala– los pone en una situación de inferioridad. Ello puede constatarse en las declaraciones de los entrevistados de gobiernos locales pequeños, quienes agregan entre sus problemáticas, las dificultades para acceder incluso a información esencial sobre programas o líneas de financiamiento de Nación, precisamente por carecer de redes robustas de información.

El rol de las provincias

Resulta claro que el vínculo con la Nación constituye un elemento de suma relevancia para los gobiernos locales. Pero, tal como se afirmó anteriormente, los canales de diálogo directo entre ambas instancias son algo relativamente novedoso: se trata de una tendencia que comenzó a manifestarse a partir de los últimos años del siglo XX y que todavía no está plenamente extendido.

A poco de avanzar se cae en la cuenta de que uno de los principales temas a resolver es el rol la mediación provincial en el vínculo entre la Nación y los gobiernos locales. Existen por lo menos tres elementos recurrentes.

El primero de ellos es de tipo político-institucional. 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, la disolución de dicha intermediación es percibida como un ataque en contra de la autoridad territorial del gobernador.

Desde la perspectiva provincial se considera que la intermediación provincial es inexcusable, puesto que se trata de una cuestión de respeto a la autoridad política del gobernador. Este enfoque no es necesariamente desconocido por los representantes de los gobiernos locales, más allá de cuáles sean sus conductas efectivas.

El gobernador, y a través de él, la provincia, pretende una suerte de soberanía sobre su territorio y la representación política de su población ante la Nación, 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. Se trata, en definitiva, de una concepción que pone el ojo sobre la calidad de las políticas públicas.

sea más cotidiano el trato de estos intendentes con ministros del gobierno central que el que tienen varios gobernadores de provincias.

De acuerdo con ésta, una apropiada participación de las provincias en las políticas públicas proyectadas entre Nación y municipios aseguraría un uso más eficiente de recursos. En el contexto de una coordinación virtuosa y orgánica entre todas las partes, la provincia puede aportar una mirada integral estratégica del territorio y sus necesidades, –dando salida de forma ordenada y racional a la inevitable puja entre territorios.

Un tercer enfoque toma en consideración uno de los rasgos característicos del nivel local: la heterogeneidad. La vasta disparidad de situaciones provoca que muchos gobiernos locales –especialmente, los más pequeños- enfrenten serias dificultades para establecer contactos con el nivel central.

Aquí, corresponde hacer un análisis sobre una dimensión del tema que recorre lo que venimos comentando: lo burocrático/técnico/administrativo. Las relaciones políticas y/o institucionales son un primer paso, una condición necesaria e imprescindible de las relaciones Nación/Municipios. Pero, para ser eficaces, las RIG precisan de equipos profesionales capaces de tramitar ante Nación, y gestionar, en el día a día, cada una de las complejas políticas públicas que se “consigan”. Esto está fuera de las posibilidades de muchos municipios.

La provincia officaría en este caso como un actor igualador de oportunidades a través de dos mecanismos: facilitando canales de diálogo entre uno y otro nivel que, de otro modo, ciertos gobiernos locales no podrían forjar; y estableciendo estructuras de gestión capaces de administrar en nombre de una pluralidad de municipios –generalmente los de menor escala- las políticas públicas nacionales que ellos requieran.

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 y posibilitador, en tanto morigera algunas de las diferencias de origen entre gobiernos locales muy disímiles, en términos de capital social y/o político y/o administrativo.

Modelos de escenarios futuros de las relaciones intergubernamentales

La evolución de las relaciones intergubernamentales y los dispositivos de coordinación son elementos cruciales para pensar el futuro del Estado. En un contexto signado por los cambios constantes y las demandas ciudadanas crecientes, la articulación entre los niveles de gobierno adquiere una relevancia crítica.

Para avanzar en la caracterización de los escenarios futuros de las relaciones intergubernamentales hemos elaborado un modelo a partir de dos variables: a) el grado de descentralización funcional; y b) el grado de integralidad de la coordinación intergubernamental (Tabla 2).

Tabla 2. Matriz de modelos de Relaciones Intergubernamentales

-		INTEGRALIDAD	
		+	
DESCENTRALIZACIÓN	-	RIG Defectuosa	RIG Acoplada
	+	RIG Abierta	RIG Ilusoria

Fuente: Elaboración propia

A partir de la información recabada en los relevamientos se obtuvo que la evolución de cada una de estas variables puede determinar decisivamente el curso que tomen los vínculos entre el nivel central y el local en el marco del federalismo. Comencemos por definir las variables.

La integralidad refiere al grado de coordinación entre los niveles de gobierno. Nuestro foco analítico se dirige a las relaciones entre Nación y municipios. 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.

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

De allí se esperaría que:

- A mayor descentralización, mayor efectividad representada por mayor capacidad de llegar a la población objetivo con el producto/servicio especialmente apropiado para ella.
- A mayor integralidad mayor eficiencia y eficacia, representadas por la minimización de lagunas, solapamientos y redundancias.

Ambos principios, presentes en los análisis y consideraciones acerca del federalismo argentino, expresan características deseables en el ordenamiento de un Estado multinivel. No obstante, no están exentos de tensiones, puesto que el aumento de uno puede significar,

con un alto grado de probabilidad, la disminución del otro. En efecto, podemos afirmar que: a) a mayor descentralización, más compleja la integralidad (porque el poder de las partes puede hacer más difícil coordinarlas); b) a mayor integralidad, menor descentralización (porque trabajar integralmente reduce los grados de libertad de las partes).

Como resultante del cruce de las variables descritas surgen cuatro categorías que expresan los escenarios posibles de relaciones intergubernamentales y que agrupan las valoraciones y expectativas esgrimidas por los entrevistados y encuestados. De éstos, uno expresa una variante distópica (RIG defectuosa), dos denotan escenarios transicionales o intermedios (RIG acoplada y RIG abierta), y finalmente, hay uno que da cuenta de un escenario que maximiza ambas variables, compuesto por la conjunción de mayores niveles de descentralización y coordinación, pero de concreción dificultosa (por eso la nominamos como RIG “Ilusoria”).

Relaciones intergubernamentales defectuosas

Hablamos de RIG defectuosas cuando estas se desarrollan sin integralidad, ni descentralización funcional.

El carácter negativo de esta definición se debe a que, a pesar del bajo grado de descentralización, no se han logrado construir ámbitos de concertación intergubernamentales, ni estructuras institucionalizadas para la concurrencia entre Nación y municipios: la centralización no se traduce en políticas públicas que aborden de manera ordenada a las distintas escalas territoriales.

De esta forma, el grueso de las políticas públicas es desarrollada por la Nación y las Provincias y en las pocas atribuciones que tienen los municipios, ellos despliegan su accionar sin vinculación funcional con los otros dos ámbitos estatales¹⁰.

Paralelamente, la poca injerencia de los gobiernos locales presupone servicios y políticas públicas que toman muy poco en cuenta la heterogeneidad y pluralidad de situaciones territoriales.

Relaciones intergubernamentales acopladas

En este modelo, el Estado central ostentaría el liderazgo de los niveles de gobierno. A diferencia del esquema anterior, en este caso existiría una significativa integración, de modo que el nivel central, lejos de estar desconectado de las necesidades locales, sería el encargado de definir los lineamientos estratégicos nacionales.

Los gobiernos locales se alinean detrás de los planes y programas de acción, los que se definen bajo el liderazgo nacional, que es el que garantiza su funcionamiento y puesta en marcha.

¹⁰ *Mutatis mutandis*, emula la situación de federalismo dual descrita en Cao (2020).

En este caso, la tendencia negativa está dada por peligro de que el liderazgo nacional minimice la voz de los gobiernos locales.

Relaciones intergubernamentales abiertas

Este modelo tiene como elementos constitutivos un elevado nivel de descentralización funcional hacia el tercer nivel, y escasos grados de integración.

En este escenario se desarrollarían una multiplicidad de actores locales atomizados con objetivos y capacidades para desplegar agendas propias. Desde el nivel central se propiciaría una coordinación más bien débil, que puede devenir, en el caso más crítico, en una suerte de *laissez faire* de las políticas regionales y locales.

Uno de los principales problemas que se derivaría de este escenario es la dificultad para construir una mirada de conjunto sobre los problemas nacionales. A su vez, la falta de coordinación entre niveles y hacia el interior de ellos, puede crear problemas en términos de eficiencia y equidad en el uso de los recursos.

Relaciones intergubernamentales ilusorias

Este modelo podría ser visto como un círculo virtuoso entre la integralidad y la participación local en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Si bien cada gobierno local tiene atribuciones y capacidades para la definición de una agenda local, los altos índices de coordinación entre los niveles de gobierno permiten encauzar los esfuerzos hacia objetivos nacionales.

Se trata de un modelo de federalismo cooperativo, es decir, prevalece la tarea conjunta entre niveles de gobierno y, consecuentemente, lo nacional, provincial y municipal no se hallan separados, sino combinados (Cao 2020).

La evolución de las RIG en esta dirección iría de la mano con la consolidación de una estructura institucional concurrente -consejos nacionales, regionales e intermunicipales- en donde se cristalizarían los pactos intergubernamentales.

Sin embargo, no debe concebirse a este escenario como desprovisto de tensiones, desequilibrios y disfuncionalidades políticas, económicas y sociales; pues, en definitiva, estas son circunstancias propias de cualquier sistema democrático. Como ya se señaló anteriormente, los marcos profundamente institucionalizados característicos de este modelo dan lugar a rigideces, que obturan los márgenes de acción de los actores y le quitan peso a la dimensión política de las relaciones intergubernamentales.

De modo que este escenario definido como ideal son contraproducentes en contextos turbulentos. Esto es así pues sólo pueden superarse a través de explosiones que retrotraigan la integración a niveles básicos o nulos.

Aproximación prospectiva a las relaciones intergubernamentales

El futuro de las RIG en la Argentina se organiza en torno a los dos ejes que tratamos en el punto anterior, los que no están exentos de tensiones:

- el grado integración-desintegración de las relaciones entre niveles;
- el grado de centralización-descentralización funcional hacia el nivel municipal.

Como ya señalamos, se trata de dos principios que configuran tendencias, en muchos casos, reñidas entre sí. Es así como a un mayor nivel de coordinación entre niveles resulta esperable un mayor grado de centralización de atributos en el nivel central; al contrario, mayores niveles de descentralización suelen ocasionar desafíos más complejos en materia de integralidad.

El análisis prospectivo llevado a cabo a partir de diferentes relevamientos permite identificar dos posibles movimientos. Por un lado, hay cosmovisiones que perciben una evolución de las RIG hacia un formato acoplado alrededor del poder nacional, es decir, con énfasis en la coordinación; mientras que otras vislumbran esquemas abiertos con primacía de la descentralización.

En el primer escenario —el modelo *acoplado*—, las relaciones intergubernamentales evolucionan hacia formas de coordinación más sofisticadas, con una mayor definición y clarificación de roles de cada nivel de gobierno, así como también con la promoción de diversas tipologías de asociativismo. Los mayores niveles de integralidad podrían propiciar nuevos arreglos institucionales que optimicen la coordinación de acciones entre niveles de gobierno.

En este nuevo contrato funcional, la Nación carga con la responsabilidad de establecer lineamientos estratégicos para cada uno de los grandes campos de la acción pública; el nivel local se especializa en la ejecución territorial. En otros términos, las estrategias de desarrollo local están supeditadas a una estrategia nacional lanzada desde el nivel central, el cual sería el único en condiciones de aportar una mirada integral y capaz de neutralizar la disparidad territorial que caracteriza a la Argentina.

No obstante, los mayores grados de coordinación entre niveles podrían incorporar la perspectiva local a la elaboración de políticas desde el Estado nacional. De esta manera, podrían abordarse de forma más eficiente las necesidades o prioridades que definen los municipios, y así morigerar la apelación a los denominados “enlatados”, es decir, aquellas políticas de laboratorio diseñados desde las metrópolis con escasa aplicabilidad en contextos locales. Asimismo, a tales fines podrían proliferar instancias de diálogo y articulación en las que se pueda transmitir las perspectivas, necesidades y prioridades locales.

Dentro de este esquema, las provincias adquieren un papel sumamente relevante. En primero lugar, como instancia de articulación y representación de los gobiernos locales ante el ejecutivo nacional; en segundo, como partícipe necesario -junto a Nación- en la

definición de líneas estratégicas dentro de su jurisdicción; en tercero, con el auxilio en el ámbito administrativo para hacer efectivas las políticas públicas.

Bajo estas circunstancias sería posible revertir algunos de los problemas derivados de la informalidad que caracteriza a las RIG entre Nación-municipios y a los desacoples que resultan de los movimientos en la frontera funcional y la dependencia financiera de los gobiernos locales.

En tanto, el escenario de RIG abiertas se definen por una profundización del proceso de cesión de competencias al tercer nivel. Se basa en el reconocimiento del rol cada vez más preponderante que asiste en la actualidad a los municipios, en tanto engranaje clave para el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Así, 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.

En el modelo abierto, la capacidad mediadora de las provincias tiende a desvanecerse, por lo menos con relación a los municipios grandes o medianos dentro de su jurisdicción. En un caso extremo, persisten como unidades políticas e históricas, pero con menores atribuciones administrativas y de gestión.

De esta forma, los gobiernos municipales ganan en capacidad para ajustar la gobernanza general, las políticas y los servicios públicos, a las necesidades de cada territorio en que está dividido el espacio provincial. Las respectivas cartas orgánicas, deberían ir reflejando crecientemente esta diferenciación.

Un aspecto inexcusable si nos referimos a la descentralización es el reparto de los recursos. 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.

Este modelo presenta dos problemas sistémicos, que a la vez son cruciales y relacionados;

1. La descentralización no puede menos que profundizar la aguda desigualdad territorial que caracteriza nuestro país
2. A caballo de lo anterior, la heterogeneidad política, funcional y administrativa de los gobiernos locales, traza una línea entre los gobiernos locales para los cuales su riqueza y escala les permite aprovechar esta descentralización y para los que sería una condena.

Conclusiones: cierre con final abierto

Las relaciones entre el Estado nacional y los municipios argentinos han sido poco exploradas, aun cuando es una cuestión de creciente relevancia; el presente trabajo busca comenzar a cerrar esta brecha en el análisis político y organizacional.

Nuestra estrategia de investigación se centró en la información recogida en entrevistas a funcionarios provinciales y municipales, lo que permitió incorporar la mirada de los propios actores implicados en la caracterización de las RIG vigentes, así como sus expectativas y tendencias futuras.

Si nos guiamos por su visión, todo parece indicar que la interacción entre el nivel de gobierno nacional y los municipios se caracteriza por sus bajos niveles de institucionalización y una alta cuota de voluntarismo. Los mecanismos de coordinación son embrionarios, y dependen, buena medida, de vínculos personales-afectivos y afinidad político-partidaria.

Desde la perspectiva local, la construcción de relaciones con Nación es crucial para cerrar la brecha existente entre demandas societales crecientes y recursos económicos, administrativos y técnicos acotados.

La naturaleza informal de los vínculos profundiza un rasgo constitutivo del tercer nivel: la heterogeneidad. De este modo, aquellos municipios que tengan un mayor peso económico, político y/o demográfico tienen mayores probabilidades de generar relaciones con el nivel central.

Otro aspecto relevado es el papel que desempeña la provincia con relación al vínculo entre Nación y municipios. Se identificaron diversos argumentos que justifican un papel destacado en el terreno de las relaciones intergubernamentales. Existen por lo menos tres: los que hacen hincapié en cuestiones político-institucionales, los que destacan aspectos técnicos, administrativos y/o de gestión, y finalmente, los que ponderan la dimensión igualadora de la intervención provincial.

A su vez, se reconstruyeron cuatro escenarios posibles para la evolución de las RIG en virtud de dos principios articuladores de los debates acerca del federalismo argentino: la integralidad y la descentralización. Cada escenario representa diversas formas de estructurar la distribución de funciones y articular esfuerzos entre niveles jurisdiccionales.

Centramos nuestra atención en dos escenarios. Las RIG “acopladas” se caracterizan por la centralidad del Estado nacional en la definición estratégica de los lineamientos de política pública. Supone un mayor peso de la coordinación vertical, y con ello, un encuadramiento del tercer nivel detrás de las directrices nacionales. La provincia, a su vez, cumple un papel destacado como instancia de definición de líneas estratégicas, así como en la articulación y representación de los gobiernos locales dentro de su jurisdicción.

En las RIG “abiertas” prevalece la descentralización de funciones hacia el nivel municipal, fortaleciendo el lugar de los gobiernos locales como centro de la actividad estatal e implementación de políticas públicas. Las provincias, por su parte, verían reducido su papel de intermediario y su margen de intervención administrativa.

Aunque la construcción de escenarios prospectivos no supone, tal como se mencionó oportunamente, prever que se presenten en el futuro tal como se han modelizado, sí implica un insumo adicional para los decisores de políticas públicas al momento de considerar vías de acción en el corto o mediano plazo.

En definitiva, creemos que este tipo de estudios en torno a las RIG configura un aporte relevante para la reflexión del presente del ordenamiento estatal a nivel federal en Argentina y sobre las acciones posibles de encarar al momento de encarar su transformación.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. 2009. “La cooperación intergubernamental en la Argentina”. Revista del CLAD. Reforma y Democracia 44: 203-224.
- Astarita, M., Bonifacio, S., y Del Cagliano, N. 2012. “Relaciones Intergubernamentales (RIG) en la administración pública argentina”. En Manual de la nueva administración pública argentina, compilado por J. M. Abal Medina, y H. Cao, 231-283. Buenos Aires: Ariel.
- Blutman, G., y Cao, H. 2019. *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia 2030*. Buenos Aires: Edicon.
- Cao, H. 2018. “Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional”. Revista de Políticas Sociales 5(6): 177-189.
- 2020. “La gestión pública en un país federal”. Cuadernos del INAP, 1(28).
- Cao, H., y Vaca, Á. 2017. “Instituciones federales y orden político”. Documentos de trabajo del CIAP 9(1).
- Cao, H., Rey, M., y Vaca, Á. 2020. “Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina”. En El Estado, la política y los diseños institucionales, compilado por P. Maya, 163-198. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Comisión Económica para América Latina. 2016. *Alerta democrática: cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030*. Santiago: CEPAL.
- Cordeiro, J.L. (editor y coordinador) 2012. *Latinoamérica 2030: estudio Delphi y escenarios*. The Millenium Project.
- Cravacuore, D. 2007. “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), compilado por D. Cravacuore, y R. Israel, 25-49. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Díaz de Landa, M. 2007. Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), compilado por D. Cravacuore, y R. Israel, 229-270. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Espinosa Cuervo, J. 2006. La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro. En Región, espacio y territorio en Colombia, compilado por L.C. Jiménez, 304-321. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Departamento de Geografía.

- Falleti, T. G. 2010. "Argentina. The national dominance path to decentralization". En *Decentralization and subnational politics in Latin America*, compilado por T. G. Falleti, 76-121. Cambridge University Press.
- Fernández Güell, J. M. 2011. "Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 43(167), 11-32.
- Grimson, A. Patroulleau, M. M. y Sosa, N. 2022. *Argentina Futura. Un horizonte deseable y posible*. Buenos Aires: Programa Argentina Futura - Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Hernández Díaz, A. M. 2006. "Relaciones intergubernamentales". *Espacios Públicos* 9 (18): 36-53.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2019. *Resolución N°89/2019*. INDEC.
- Iturburu, M. 2012. Los Municipios. En *Manual de la nueva administración pública argentina*, compilado por J. M. Abal Medina, y H. Cao, 171-229. Buenos Aires: Ariel.
- Jordana, J. 2002. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia". Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea.
- Medina Vázquez, J., Becerra, S., y Castaño, P. 2014. *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N.º 129 (LC/G.2622-P). Santiago: CEPAL.
- Montero Olivares, S. 2014. *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Ramió Matas, C. 2015. *La administración pública del futuro: la administración 2050. Programa de doctorado y administración pública*. GIGAPP WP 2015/08, Instituto Universitario Ortega y Gasset - Universitat Pompeu Fabra.
- Repetto, F. 2010. "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas". En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 47-84. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros la Nación.
- 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.
- Vitale, J., Pascale Medina, C., Barrientos, M., y Pagano, S. 2016. *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Buenos Aires: Ministerio de Agroindustria - Presidencia de la Nación.
- 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* 6: 5-28.