Obras colectivas sobre resultados/avances de investigación

Gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires

Evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia

Compiladora
Paula Amaya

Ilustrador
Pablo Motta

Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica

Dirección de Gestión de la Investigación

Universidad Nacional ARTURO JAURETCHE

GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: EVOLUCIÓN, PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS A 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Compiladora:

Paula Amaya

Autores

Federico Aranda

Claudia Bernazza

María Bonicatto

Horacio Cao

Daniel Cravacuore

Agustín Hoya

Adriana Rofman

Mauricio Schuttenberg

Rector: Dr. Arnaldo Medina
Vicerrector: Ing. Miguel Binstock
Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica: Dr. Patricio Narodowski
Dirección de Gestión de la Investigación: Mg. Dolores Chiappe

Este libro fue seleccionado, con referato externo, en la Convocatoria de Obras Colectivas 2023, realizada por la UNAJ.

1°Edición, Octubre de 2024
2024, UNAJ
Av. Calchaquí 6200 (CP1888)
Florencio Varela, Buenos Aires Argentina
Tel: + 54 11 4275-6100

Agradecimientos 11

Presentación de la obra 13

Capítulo I. 40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires

Daniel Cravacuore y Paula Amaya 21

Capítulo II. En la búsqueda de un nuevo equilibrio: Reconfiguración de las relaciones entre la Nación y los Municipios bonaerenses

Horacio Cao, Agustín Hoya y Federico Aranda 69

Capítulo III La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires

Adriana Rofman y Mauricio Schuttenberg 117

Capítulo IV. Universidades y gobiernos locales. Reflexiones acerca de la incidencia de las universidades en las capacidades de planificación y gestión estratégica de los municipios

Claudia Bernazza y María Bonicatto 179

Conclusiones de la obra colectiva 209

Autores 217

Capítulo II
En la búsqueda de un nuevo equilibrio: Reconfiguración de las relaciones entre la Nación y los Municipios bonaerenses

Horacio Cao, Agustín Hoya y Federico Aranda

1. Resumen

El trabajo, enmarcado en el contexto de los estudios que analizan las relaciones intergubernamentales (RIG), se enfoca en examinar los lazos entre el Estado central y los municipios de la provincia de Buenos Aires. Se trata de un vínculo cada vez más relevante, aunque reciente, ya que, históricamente, cuando había necesidad de articulación entre estas dos instancias gubernamentales, se solía requerir de la intermediación provincial. El texto busca establecer algunas pautas generales que rigen estas relaciones, más allá de las situaciones particulares que surgen en torno a los intereses coyunturales de los gobiernos. En este sentido, se destacan tres situaciones diferenciadas, comenzando con el particular entorno de la conurbación bonaerense, cuyas administraciones públicas han establecido relaciones cotidianas y sistemáticas con el gobierno central. En lo que hace al resto de los municipios de la Provincia, se distinguen los gobiernos locales de las grandes ciudades (Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea) que, con un grado menor de

profundidad e institucionalización que en el caso anterior, también tienen vinculaciones habituales con la Nación, y, por último, los demás municipios del interior, donde las relaciones suelen darse como fruto de circunstancias coyunturales.

2. Introducción

El propósito de este trabajo es examinar los vínculos existentes entre el gobierno central -que en la Argentina se lo conoce como "Nacional"- y los municipios de la provincia de Buenos Aires.

El documento se enmarca en los estudios sobre relaciones intergubernamentales (RIG), una perspectiva de creciente relevancia, ya que cada vez más actividades estatales giran en torno a las interacciones entre unidades de gobierno de todos los niveles territoriales.

Los autores han trabajado en este tema durante más de una década[1] y, recientemente, han incorporado la perspectiva de la relación entre la Nación y los Municipios.

Para abordar esta última perspectiva, se llevaron a cabo investigaciones con diferentes estrategias de trabajo de campo, de las cuales nos serviremos aquí. Por ejemplo, en Hoya (2022) se realizaron 24 entrevistas semiestructuradas en profundidad a funcionarios vinculados a las RIG Nación/Municipios, además de una decena de encuentros con expertos académicos. Una estrategia menos ambiciosa, pero metodológicamente similar, es

[1] Una síntesis de las investigaciones llevadas a cabo sobre las RIG en Argentina puede verse en Cao, Rey y Vaca (2020).

decir, de consulta a expertos y funcionarios, también se desplegó en Blutman y otros (2023).

En diferentes momentos del presente texto[2], citaremos nuestros propios trabajos, que sirven tanto de base conceptual como de recuperación de datos e información recopilada en la última década. A esto se suman elementos de observación participante, ya que los autores tienen diversas experiencias de práctica profesional en distintos ámbitos del Estado en Argentina.

La proliferación de estudios sobre las RIG se justifica en los problemas sumamente variados y con complejas ramificaciones que se le presentan a la administración pública. Éstos 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).

Por definición, las RIG están siempre en tensión, pues los objetivos e intereses de los gobiernos de los diferentes agregados territoriales no siempre son fácilmente conciliables y hasta pueden llegar a ser contradictorios. Esto ocurre aun cuando el gobierno central de un país ejerza un cierto liderazgo en el diseño

[2] En especial la sección 6 "Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales de Buenos Aires".

y conducción estratégica de las principales políticas públicas, pues la tendencia contemporánea hacia una amplia autonomía -jurídica, política, organizacional- de las administraciones subnacionales estimula comportamientos unilaterales.

Por eso, uno de los desafíos reside, precisamente, en coordinar voluntades administrativas de forma virtuosa, mucho más si se trata de países como la Argentina que han asumido la forma federal de gobierno, caracterizada por un esquema institucional en donde no existe orden jerárquico concluyente entre el nivel nacional, provincial y local (Cao y Vaca, 2017; Cao, 2018).

La importancia de las RIG se manifiesta de forma ostensible en la provincia de Buenos Aires y muchos de sus municipios, situación singular que se origina en su gran tamaño relativo que se verifica en términos de población, extensión geográfica y actividad económica. La gran escala -que abarca desde aspectos económicos y sociales hasta temas como producción, seguridad, salud y transporte- tiene un impacto significativo en la política nacional. De aquí que resulte crucial establecer formas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar estas problemáticas de manera efectiva.

Por otro lado, hay que decir que la ampliación de responsabilidades de gestión en los municipios -bonaerenses y de todo el país- a menudo excedan sus capacidades administrativas y políticas, lo que subraya la necesidad de un enfoque coordinado.

Amparados por estas razones, en las últimas décadas adquirió una creciente importancia el trabajo conjunto entre la administración

central y los municipios de la provincia de Buenos Aires, en particular los correspondientes al conurbano bonaerense. Esto ha generado un notable incremento en el nivel de exposición de los intendentes, lo que no sólo remite a su protagonismo en cuestiones municipales, sino también al despliegue de las políticas públicas nacionales en sus respectivos territorios.

Este mayor protagonismo -que es especialmente potente en el caso de los municipios del conurbano- se puede constatar en la proliferación de encuentros entre funcionarios del gobierno central y de los gobiernos locales bonaerenses fruto de la diversificación de la gestión de políticas conjuntas 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. En primer lugar, las limitaciones inherentes a la cantidad y heterogeneidad de los municipios. Con un total de 135 gobiernos locales en la provincia, cada uno con sus propias características en términos de desarrollo, necesidades y diseños institucionales, resulta difícil para la Nación abordar de manera uniforme las diversas situaciones que se presentan. En segundo lugar, la configuración institucional también representa un obstáculo. 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 central.

Tomando estos temas en consideración, se busca analizar alguno de los elementos que estructuran el vínculo entre el nivel nacional y el nivel local bonaerense. El objetivo es realizar un análisis de tipo estructural: establecer algunas pautas generales que trasciendan los intereses coyunturales de los gobiernos. Tal perspectiva tiene limitaciones, puesto que los últimos gobiernos del país se caracterizaron por tener perspectivas muy diferenciadas y, consecuentemente, establecieron formas de articulación distintas entre la Nación y los municipios bonaerenses.

Esto es muy notorio, además, entre las dos últimas presidencias: mientras la presidencia de Alberto Fernández apostaba a una fuerte presencia estatal en todas las RIG, apuntalada, además, por la presencia de exintendentes en el gabinete nacional, la presidencia de Javier Milei parece prescindir de este recurso, situación afianzada por el diferente color político del presidente, por un lado, y el gobernador y la mayoría de los intendentes, por otro.

En este marco, el presente análisis parte del supuesto de considerar que, aún en el actual contexto desfavorable para las RIG entre la Nación y los municipios bonaerenses, existen elementos estructurales que se mantendrán vigentes.

Para abordar 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, mencionando los principales rasgos institucionales de la provincia de Buenos Aires y sus gobiernos locales.

Seguidamente, se describen el Estado actual de las relaciones intergubernamentales Nación/Municipios y las características que estas adquieren en el llamado primer Estado argentino

Por último, se presentan las principales conclusiones alcanzadas.

3. Las relaciones intergubernamentales y la coordinación

I. Aspectos generales

El análisis intergubernamental ha ganado creciente importancia dentro del estudio de lo estatal, especialmente debido al incremento y diversificación de las interacciones entre las diversas autoridades gubernamentales del nivel nacional, provincial y local.

Dado que la enorme mayoría de los países se caracterizan por tener sistemas de Estado multinivel[3] con diferentes entidades públicas operando en los mismos territorios y sobre las mismas poblaciones, la coordinación entre éstas, entendida como la

[3] Salvo micropaíses como Mónaco, El Vaticano o Nauru.

armonización de acciones y la concreción de acuerdos básicos sobre prioridades, objetivos y asignación de recursos, es un aspecto fundamental.

En el centro de las discusiones sobre la coordinación se encuentra el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG), que se refiere a cómo se maneja la posible superposición territorial de funciones entre actores estatales. 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" (2002: 8).

A la hora de analizar las RIG es un dato relevante si el Estado es federal o unitario. En los estados unitarios, con una estructura más piramidal, las líneas de articulación tienen un perfil más jerárquico en comparación con los estados federales, que tienden a tener una coordinación más horizontal y diversa debido a la autonomía constitucional otorgada a los diferentes niveles estatales. En todos los casos, también son relevantes las características institucionales y el funcionamiento del sistema político.

La complejidad aumenta con la existencia de tres niveles de gobierno, como ocurre en los países federales y en muchos casos de países unitarios. Esta situación genera tres ejes de relaciones con sus propias dinámicas: federal-regional, federal-local y regional-local (Wright, 1978; Jordana, 2002; Rey, 2010). Esto ocurre en el caso argentino, donde las atribuciones compartidas entre los niveles de gobierno hacen funcional algún tipo de

articulación para la implementación de políticas y la prestación de servicios.

Dada esta vigencia e importancia de las RIG; cabe interrogarse, entonces, acerca del dispositivo que hace posible la vinculación entre los gobiernos. Para aproximarnos a ella, en Cao (2020) distinguimos entre dos formas polares de la articulación interorganizacional: la relación jerárquica y la de colaboración voluntaria; la relación entre gobiernos ocuparía una modalidad intermedia entre estas dos formas puras. Esto supone que entre las partes en juego:

a) No hay relaciones jerárquicas absolutas, o sea que ninguna de las partes tiene potestades para, desde su propia autoridad, establecer reglas y dar instrucciones (nótese que, necesariamente, esto implica algún grado de autonomía de las partes).

b) No hay una vinculación puramente voluntaria, de las que alguna de las partes puede retirarse a su arbitrio sin costo alguno.

c) Tanto para proteger el grado de autonomía como para dar alguna solidez al lazo vinculante, se presupone la existencia de un instrumento con algún grado de formalidad que liga a las partes.

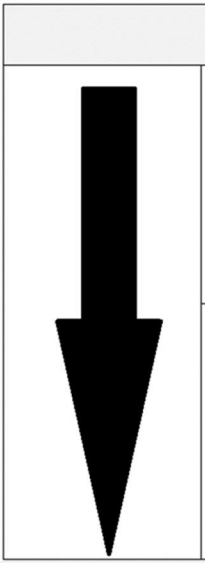
II. El gradiente de la articulación coordinación en las RIG

Dentro y fuera del amplio espacio que se construye alrededor de las tres premisas con que definimos la relación entre gobiernos, es posible establecer gradientes alrededor de la vinculación vertical entre niveles de gobierno.

En Blutman y Cao (2019) esquematizamos estos gradientes 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… pero también serán menores los grados de libertad en que se despliega la articulación.

Se identifican así cinco modalidades de vinculación en el territorio: nula, elemental, básica, intermedia y avanzada, que pueden entenderse como un ciclo secuencial de madurez en los dispositivos de enlace, a los que nominamos en dos grandes categorías: Vinculación y Coordinación (ver Figura 1).

Figura 1. Nivel de articulación entre Administraciones Públicas



	NIVEL DE ARTICULACIÓN	TIPO DE ACCIÓN
VINCULACION	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
COORDINACION	BÁSICO	Acuerdos *ad hoc* 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, sobre la base de Blutman y Cao (2019).

En las dos primeras modalidades de convivencia en el territorio no hay articulación ("nula") o la misma es producto de acuerdos esporádicos realizados en el mismo terreno de trabajo ("elemental"). Cuando se comienzan a desarrollar acuerdos ad hoc, se está ante un momento de transición donde se afinca la idea de confluencia entre los diferentes actores estatales para abordar problemáticas y desafíos de gestión pública. Aquí es donde comienzan los compromisos y se establecen dispositivos de creciente madurez institucional (y, según nuestra nomenclatura, puede comenzar a hablarse de coordinación).

Estas coincidencias, de ser exitosas, impulsan la construcción de formas de institucionales e instancias de participación más sofisticadas para la toma conjunta de decisiones. Estas formas de coordinación suelen recorrerse como fase temporales, que se van atravesando en la medida en que se van mostrando útiles: premian de manera equitativa a las partes -dan prestigio, libertad de acción, herramientas de seducción a todos los actores sociopolíticos y agentes económicos involucrados- *pari passu* con su consolidación y formalización.

Las distintas formas de coordinación pueden ser vistas como un proceso de mayor integración progresiva. Es de hacer notar que esta noción de etapas sucesivas no siempre ocurre ni es mucho menos inevitable.

En primer lugar, el ciclo es plausible de quedarse detenido en cualquier estadio, no necesariamente debe avanzar hacia la siguiente fase. Además, es posible que, una vez alcanzado cierto nivel de avance, alguno de los actores considere que los acuerdos

logrados generan rigideces que limitan su libertad de acción, lo que podría llevar a revertir parcial o completamente el progreso 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, los actores institucionales tengan la potestad de hacer colapsar el dispositivo de enlace si lo consideran lesivo a sus intereses.

III. Modelos de RIG

Para caracterizar las RIG en el federalismo argentino se propone un modelo basado en dos variables: a) el grado de descentralización funcional y b) el grado de integralidad de la coordinación intergubernamental (ver Figura 2).

Figura 2. Matriz de modelos de Relaciones Intergubernamentales

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

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Blutman y Cao (2019).

Para explicar el cuadro, es preciso, en primer término, definir las variables que contiene.

Por grado de integralidad nos referimos a la profundidad de la articulación en el accionar de los niveles de gobierno. 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 conjuntas en virtud de criterios de prioridad, alcance, población objetivo y centralmente planificadas de manera consensuada.

La mayor o menor descentralización refiere a la localización del poder decisiona. En el caso que nos ocupa, será mayor la descentralización cuando sean los gobiernos locales los que, de manera formal o informal, tengan mayor injerencia sobre la gestión de la política pública en curso. Como tendencia general, puede esperarse 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 del sistema global, representadas por la minimización de lagunas, solapamientos y redundancias.

Ambos principios, presentes en los análisis y consideraciones acerca del federalismo argentino, 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, podría afirmarse 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, que pueden ser descritos de la siguiente manera:

RIG defectuosas. Se desarrollan sin integralidad ni descentralización funcional. El carácter negativo de esta definición se debe a que la centralización no se traduce en políticas públicas que aborden de manera ordenada las diferentes escalas territoriales. 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.

RIG acopladas. El Estado central ostenta liderazgo sobre los restantes niveles de gobierno y promueve una significativa integración alrededor de los lineamientos estratégicos nacionales. Los gobiernos locales se ordenan detrás de estos planes y programas de acción definidos desde la órbita nacional. Sin

embargo, existe el riesgo latente de minimizar la voz y la capacidad de acción de los gobiernos locales.

RIG abiertas. Se caracteriza por un elevado nivel de descentralización funcional hacia el tercer nivel, y escasos grados de integración. Proliferan una multiplicidad de actores locales atomizados con objetivos, agendas y capacidades disímiles. Desde el nivel central se propicia una coordinación débil, que puede devenir en una suerte de laissez faire de las políticas territoriales.

RIG ilusorias. Combina, en un esquema virtuoso, la integralidad y la participación local en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Si bien se podría marcar como situación óptima, tiene, como vimos, una contradicción interna que hace que tenga el carácter de punto de fuga, de indicar un camino, más que un estado a alcanzar.

4. Los gobiernos locales en la Argentina

El lugar de los gobiernos locales dentro del entramado federal ha variado en las últimas décadas.

La fórmula constitucional que obliga a las provincias a "asegurar un régimen municipal" ha suscitado profundos debates doctrinarios y politológicos acerca de la naturaleza del municipio dentro del federalismo argentino. Hay quienes han sostenido que dicho artículo establecía las bases para 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 y fue convalidado por fallos la Corte Suprema de la Nación, que ratificó la competencia exclusiva del orden provincial para decidir sobre todo aquello relacionado con el derecho municipal (Colautti, 1998).

Pero qué implicaba el carácter autónomo de los municipios, sí ha dado nacimiento a debates jurisprudenciales dentro la Corte Suprema, que fueron zanjados en 1994, cuando la Convención Constituyente añadió el artículo 123º -que consagra constitucionalmente la autonomía municipal- y que se entendió como la capacidad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Colautti, 1998; Gelli, 2013).

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 la continuidad 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 los gobiernos locales se responsabilizan centralmente de la formula "ABL" (Alumbrado, Barrido y Limpieza), avanzado el siglo XX muchos de ellos fueron asumiendo 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. Con el retorno democrático de 1983, los municipios 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 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 milenio el nivel municipal adquirió un mayor peso en el marco de la crisis económica, política y social. El colapso del gobierno nacional, 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 respuesta a 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 cada una de las provincias ejerció sobre los gobiernos locales una regencia tendencialmente excluyente, en tanto los consideraban como un ámbito de su intervención

privativa. De tal modo que, durante buena parte del siglo XX, las articulaciones entre Nación y municipios fueron tácitamente 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. Esto es: 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 inscribió dentro 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. 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 -los más de 2000 gobiernos locales-.

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 RIG (Jordana, 2002; Falleti, 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 la división del trabajo estatal y, desde ese lugar, su posición en el entramado de las RIG.

5. Buenos Aires y sus municipios: un caso singular

I. Buenos Aires: el Aleph nacional

El estudio de cualquier provincia argentina es una tarea ardua debido a los complejos y diversos procesos sociales, institucionales, políticos y culturales que se entrelazan bajo parámetros particulares. En este escenario global, si existe una jurisdicción donde esta característica se potencia de manera ilimitada, ella es la provincia de Buenos Aires.

A continuación, se presentan algunos registros tentativos que muestran la situación especial de Buenos Aires frente a otros miembros de la federación: la Nación, las otras 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Buenos Aires posee cifras cercanas al 40% de la población (y del padrón electoral) del país. Tiene 92 veces los habitantes de su

"par", la provincia de Tierra del Fuego y ella sola explica prácticamente la misma población que la sumatoria de 20 de las 22 provincias argentinas (Censo 2022). Pero no es solamente la cantidad de población. Buenos Aires es la base territorial de muchos de los grandes agentes económicos y cuando, como en muchos casos, sus intereses están vinculados con los de la ciudad homónima, el agregado tiene una envergadura del orden del 60% del total del producto nacional.

Esta potencia económica se basa en una diversidad productiva considerable, destacándose en el desarrollo de servicios y en la producción industrial y agropecuaria. Esta riqueza, asimismo, coexiste con la persistencia de bolsas de pobreza, particularmente notables en las áreas circundantes a la ciudad de Buenos Aires.

El Estado bonaerense es incomparable con cualquier otro Estado provincial e incluso, en muchos aspectos, es superior al Estado federal. Tiene unos 400.000 empleados, más o menos la misma cantidad que el gobierno central si no tomamos en cuenta a las Universidades Nacionales. La policía bonaerense cuenta con alrededor de 90 mil efectivos, más que todas las Fuerzas Armadas argentinas que, en el caso del ejército, no llega a los 50 mil efectivos[4]. Podríamos continuar indefinidamente con registros

[4] Datos de la policía bonaerense, tomados de Carabajal, G. (10 de septiembre de 2020). Radiografía de la fuerza de seguridad más numerosa de la Argentina. Diario La Nación, Sección Seguridad. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/seguridad/radiografia-fuerza-seguridad-mas-numerosa-argentina-nid2445541/. Datos de las FFAA, tomado de "Datos estadísticos de las fuerzas armadas. Consultado el 17/6/2024 en: www.argentina.gob.ar/defensa/datos-estadisticos-fuerzas-armadas".

económicos, sociales o políticos y en muchos casos veríamos situaciones semejantes.

Una de las cuestiones que se derivan de su exorbitante tamaño relativo es el peso que tiene dentro la coyuntura nacional. Esta situación no es nueva y ha generado hechos destacados a lo largo de la historia argentina: buena parte de la guerra civil Argentina del siglo XIX enfrentó a esta provincia con el resto del país y en el inicio del camino definitivo hacia la organización nacional está, justamente, la batalla de Pavón (1861), en la que Buenos Aires derrotó a lo que se conoce como el "interior" coaligado en la Confederación Argentina.

Otro round de esta sempiterna pelea ocurrió en 1880, con la llamada organización nacional. En dicho momento se construyó un nuevo equilibrio político institucional en el país a partir de, entre otras cosas, la adopción de decisiones de fondo sobre Buenos Aires: no sólo el poder nacional la derrotó militarmente, sino que también se encargó de desguazar su aparato de guerra, nacionalizar las rentas de la aduana y escindir a la ciudad de la Provincia (que pasó a ser capital de la república y a estar conducida por un delegado del gobierno central hasta la reforma constitucional de 1994).

Incluso después de este ajuste de cuentas entre el poder federal y la provincia, se generaron tensiones de manera sistemática entre los presidentes y los gobernadores bonaerenses. Algunos de los casos más resonantes incluyen al siguiente binomio presidente/gobernador de Buenos Aires: Mitre/Alsina,

Ortiz/Fresco, Perón/Mercante, Frondizi/Alende, Menem/Duhalde, Kirchner/Solá y Macri/Vidal.

Desde una perspectiva contemporánea, un componente infaltable en el análisis del Estado de la provincia y de los municipios bonaerenses es la extrema debilidad financiera y fiscal que estos presentan desde hace algunas décadas, fruto del estrangulamiento fiscal e institucional que la Nación -en alianza con el resto de las provincias- le ha propinado continuamente. Décadas de gobiernos centrales y pares recelosos del poder del llamado primer Estado argentino han dado como resultado que el gasto provincial por habitante sea un 30% inferior al del promedio del país: con el 38% de la población, gasta el 28% del consolidado provincial.

Paralelamente, la provincia tiene una notoria subrepresentación en el poder legislativo nacional. En el caso de la Cámara de Senadores esto se explica por el formato federal - que asigna igual número de representantes provinciales a todos las jurisdicciones -. Pero resulta especialmente notable que cuente con el 27% de los diputados cuando tiene el 38% del padrón electoral. Los legisladores que le faltan los tiene, por ejemplo, CABA, que cuenta con el 10% de los representantes con sólo el 7% de población.

II. Territorio y municipios bonaerenses

Los procesos sociales bonaerenses se despliegan en derredor de un amplio territorio de más de 300 mil km^2 -para dar una idea, es levemente superior al de la República de Italia-, ocupando

aproximadamente un 11% del territorio continental argentino[5]. Este territorio está dividido en 135 municipios/departamentos, que presentan una heterogeneidad significativa, aún en el marco de otras jurisdicciones argentinas que también presentan importante diversidad.

En el territorio predomina la llanura pampeana, planicie interrumpida por dos pequeños sistemas serranos, el de Tandilia y el de Ventania (de unos 500 y 1.100 metros sobre el nivel del mar, respectivamente). Dentro de la llanura pampeana pueden distinguirse diversas subregiones: la "pampa ondulada" en el sector norte, caracterizada por la presencia de un relieve ondulado originados en antiguos médanos fosilizados o en los valles de los arroyos que afluyen al río Paraná y que es parte de la "región núcleo" de la pampa húmeda.

La cuenca inferior del río Salado en su mayor parte constituye la llamada "pampa deprimida" que da lugar a lagunas como las de Chascomús y Lobos y que se continua hacia el sur en la pampa interserrana -que contiene también una zona de humedales y bajíos que llegan hasta el mar argentino- y se prolonga al sur hacia los meridionales de Ventania.

Dos sectores de la provincia de Buenos Aires no corresponden netamente a la región pampeana: los territorios al sur del río Colorado que pertenece a la Patagonia argentina (este sector

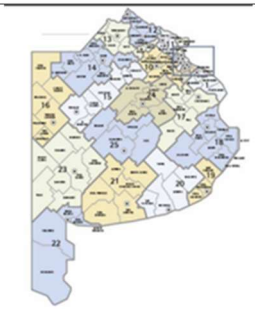
[5] Es, después de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la provincia más grande del país.

coincide con el partido de Patagones[6]), y el sector extremo noreste (el "Delta") que suele asignarse a región mesopotámica (Figura 3).

Estas diferencias geográficas tienen su correspondencia en los procesos políticos y sociales, en donde se suele trabajar con diferentes regionalizaciones de la provincia que divide, por ejemplo, el ámbito de la zona núcleo de la pampa húmeda (norte y noroeste), de la depresión del salado, el área atlántica, la pampa alta, etcétera. Sobre la base de esta estructura geográfica el Estado ha construido diferentes recortes geográficos alrededor de los cuales se generan espacios de gestión administrativa y política. En la Figura 3, además de mostrar una de las clásicas regionalizaciones geográficas, presentamos un ejemplo de regionalización administrativa (regiones educativas) y de regionalización política (regiones electorales).

[6] La condición patagónica de este partido ha sido reconocida por la ley nacional 23.272 y la Ley 12.322 de la Provincia de Buenos Aires

Figura 3. Ejemplos de regionalizaciones provinciales

Regiones Geográficas (1)	Regiones educativas (2)	Regiones electorales (3)
		
Fuente: Velázquez y otros (2014).	Fuente: Mº de Educación PBA	Fuente: Justicia electoral PBA

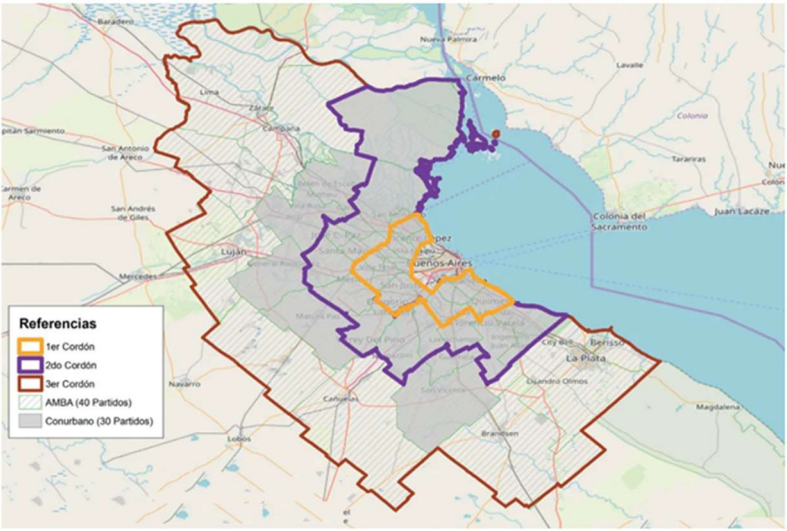
En el noreste provincial, hay un punto de pocos kilómetros cuadrados -menos del 1% de la superficie boneaerense- en el que asombrosamente habita el 25% de toda la población nacional: la región metropolitana. En ella hay dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, área geográfica que la rodea.

La conurbación bonaerense es una zona altamente urbanizada, con una gran variedad de localidades y barrios, en la que vive población que va desde la más rica hasta la más pobre del país. Se caracteriza por una alta densidad de población, una gran diversidad social y cultural, y una importante actividad económica (se estima que aporta algo así como un 25% del Producto Nacional Bruto Interno)

El conurbano bonaerense se divide en tres cordones que tienen la forma de anillos concéntricos rodeando la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires. Cada cordón tiene sus propias características y políticas públicas específicas a desarrollar (ver Figura 4).

Figura 4. Los tres cordones del conurbano bonaerense



Fuente: tomado de https://innovaes.com/wp-content/uploads/2020/09/Una-Aproximacion-al-Conurbano-WP.pdf

El primer cordón está compuesto por los partidos (municipios) más cercanos a la Ciudad de Buenos Aires: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. Tiene una alta densidad de población -es la zona más urbanizada del conurbano- y cuenta con mayor infraestructura y mejores registros sociales que los otros cordones. En varios casos funciona como ciudades dormitorio de personas que centran su actividad en CABA.

El segundo cordón está compuesto por los partidos de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando y San Miguel. Combina áreas en donde se han ido refugiando sectores populares -que no encuentran lugar en el primer cordón- con barrios de clase media, trabajadores y algunos ámbitos periurbanos y rurales.

El tercer cordón está compuesto por los partidos de Cañuelas, General Las Heras, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, Luján, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, General Rodríguez y Campana. Es una zona en donde se mezclan áreas urbanizadas y rurales, con infraestructura y accesibilidad menos desarrollada y en donde comienzan a configurarse bolsones de pobreza junto a barrios cerrados de los sectores pudientes.

Finalmente, existe una corona externa inclusive al tercer cordón, que incorpora la ciudad de La Plata (capital provincial), Cañuelas, Luján y en el norte se extiende hasta Lima y que, junto al resto de los territorios, conforma un espacio nominado como "Área Metropolitana de Buenos Aires". No se le puede adjudicar el carácter de conurbación a este último anillo, pero si reconocen sus estrechas vinculaciones y conexiones con el resto de CABA y el conurbano bonaerense.

Dejando de lado el área metropolitana, para nuestros fines, también es relevante diferenciar los partidos que conviven con las grandes ciudades del interior bonaerense -Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea- todas ellas con más de 100 mil habitantes. Por último, están el resto de

los partidos, 88 municipios que se despliegan en todo su territorio, y que incluye desde unidades de menos de cinco mil habitantes (Tordillo, Pila, General Lavalle y Guido) hasta importantes centros urbano/rurales con más de 70 mil habitantes (como Chivilcoy o Azul).

En este sentido, un elemento muy destacable para aproximarnos analíticamente a los 135 municipios es la escala. En Buenos Aires está el municipio con mayor población del país, La Matanza, que alberga una población superior a la de cinco provincias agregadas (Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y La Pampa). Dentro de los 10 municipios más grandes del país, 8 son bonaerenses; si sacamos las capitales provinciales, dentro de la lista de los 50 municipios con más población del país, la presencia de gobiernos locales de Buenos Aires es abrumadora. Cada uno de los 27 municipios bonaerenses más poblados tienen más población que la provincia de menos población (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) y Santa Cruz (la segunda provincia menos poblada). Como ya hicimos notar, hay municipios de muy baja población.

Llevando nuestro análisis hacia el ámbito de lo político institucional, resulta destacable que la provincia no ha iniciado aún un proceso para dotar a los municipios de cartas orgánicas. De esta forma, la organización del nivel local está supeditada a la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esto podría sugerir un bajo nivel de autonomía y poder de los municipios bonaerenses; nada está más lejos de la realidad. La enorme concentración de población relativa en el Área

Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hace que lo ocurre allí ejerza una influencia notable en el clima político nacional y que haya elevado a los intendentes bonaerenses -en especial los del conurbano- a la categoría de actores políticos de primer nivel.

Esto, que es así desde hace décadas, se profundizó de manera significativa a partir de la reforma constitucional de 1994 que estableció la elección directa del presidente e hizo de Buenos Aires en general y el AMBA en particular, lugares clave dentro de los procesos electorales nacionales.

Este fenómeno se ha profundizado con el desgajamiento de la economía territorial de la provincia, dividida entre un interior fértil desde el punto de vista agrícola y con un alto nivel de vida, y una conurbación con importantes franjas de población en situación de vulnerabilidad. Las grandes ciudades del interior bonaerense ocupan una posición intermedia en esta dinámica.

6. Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales de Buenos Aires[7]

Esta sección explora, a grandes trazos, las relaciones intergubernamentales actualmente existentes entre Nación y los municipios bonaerenses, así como también el papel de la provincia en dicho vínculo. Si bien muchos de los elementos citados podrían extenderse a otros gobiernos provinciales y locales, la situación de Buenos Aires tiene rasgos específicos; en

[7] Como adelantamos en la introducción, esta sección se basa en tareas de campo desplegadas en ocasión de las investigaciones que dieron origen a los trabajos Hoya (2022) y Blutman y otros (2023).

particular, la división en tres ámbitos diferenciados: conurbano por un lado, e interior bonaerense por otro. Dentro de esta última categoría diferenciamos, a su vez, a las grandes ciudades: Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea.

I. Estado actual de las RIG entre Nación y los gobiernos locales de Buenos Aires

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

Hay excepciones, por cierto, pero en la mayoría de los casos los vínculos se organizan como resultado de procesos autogestionados por autoridades del nivel local o a partir 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 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 cercanía 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 hacia 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. En otras ocasiones, el diseño de las propias líneas de acción municipales requiere la provisión de información social a nivel local cuya obtención, sistematización y gestión excede la capacidad institucional del municipio y se encuentra a centralizada en áreas u organismos nacionales (ReNaBaP, ANSES, SINTyS, SIEMPRO, entre otros).

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 actores que protagonizan las RIG Nación/Municipios, prevalece 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. Si bien la existencia de mecanismos informales podría ser pensada más como una elección racional de los actores implicados para la presente etapa de madurez de las RIG Nación/municipios, lo cierto es que este tipo de mecanismo de relacionamiento 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 central.

Un caso especial es el de los municipios de la conurbación bonaerense. La escala de estos municipios –como vimos, varios de ellos con más población que muchas provincias- ha promovido un protagonismo y un peso político que habilita el trato cotidiano de sus intendentes con ministros del gobierno central, aún muy superior que el que tienen varios gobernadores de provincias.

A su vez, la necesidad de efectivizar todas aquellas intervenciones territoriales indispensables para la implementación de programas nacionales promueve el diálogo informal entre funcionarios de gobierno central y actores municipales. Esta dinámica tiene impacto en diversas acciones de las gestiones municipales, como es el caso de las embrionarias prácticas de planificación y evaluación municipal.

A esto se suma que los municipios del conurbano han desarrollado una sofisticación administrativa e instrumental que los hace socios potencialmente atractivos para el desarrollo de políticas públicas. Por ejemplo, se sabe que llegar a poblaciones vulnerables es una tarea muy difícil y estos gobiernos locales suelen tener importantes redes de acceso y medios organizacionales como para

ser vehículo de la actividad estatal frente a estas poblaciones objetivo.

Algo por el estilo puede decirse de la obra pública, la política sanitaria, de seguridad, y así con casi toda la actuación estatal. Acá, otra vez, no debe perderse de vista la escala: en el AMBA está concentrado el 25% de la población y una política territorial exitosa en este ámbito garantiza un piso más que proporcional para su crédito global, ya que en el Área Metropolitana de Buenos Aires la repercusión de cualquier acción suele tener alto impacto en el nivel nacional.

Como contracara, está la situación de los municipios con menor población, cuya menor visibilidad, sumada a la menor disponibilidad de recursos presupuestarios y técnicos los pone en una situación de inferioridad. En estos casos sus problemáticas llegan incluso a las de acceder información sobre programas o líneas de financiamiento de Nación, precisamente por carecer de redes robustas de información.

Sobre este particular, no debe perderse de vista que la conurbación bonaerense se destaca no sólo por su escala, sino también por el alto nivel de carencias sociales relativas dentro del marco provincial. Así, en los partidos que integran dicho conurbano la pobreza afecta al 45,5 % de las personas, superando los porcentajes del total de aglomerados urbanos del país (41,7%),

situación notable por sí, y también porque se trata de la provincia más rica del país[8].

El interior provincial tiene una situación notoriamente diferente. Si bien no hay datos recientes, si se observa la medición del índice de desarrollo Humano (IDH) que realizó el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en los 135 municipios, encontramos que distritos como Salliqueló (0,895) Monte Hermoso (0,896), Puan (0,897), San Cayetano (0,901) o Saavedra (0,902), presentan niveles de desarrollo humano elevados; mientras que municipios como Florencio Varela (0,756), Presidente Perón (0,761), José C. Paz (0,773), Moreno (0,784) o Pilar (0,799) no llegan a 0,800, en el extremo opuesto del índice (Fundación Banco Provincia de Buenos Aires, 2009). En síntesis, existe una aguda brecha entre el conurbano y buena parte del interior[9].

Se podría decir entonces que de alguna manera existe una compensación entre ambos polos: si bien los municipios del interior tienen menos recursos, menos visibilidad y menos capacidad de acceder a los decisores políticos de nivel nacional, no tienen las urgencias sociales que se observan en la conurbación bonaerense.

Una situación intermedia relativa a estos dos casos ocurre en las grandes ciudades del interior (Mar del Plata, Bahía Blanca, San

[8] Datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el segundo semestre de 2023. Consultado el 19/6/2024 en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152

[9] Los datos de NBI del censo 2010 convalidan esta tendencia (a la fecha de escribir estas líneas -agosto de 2024), todavía no están disponibles los datos de NBI del censo 2022).

Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea). Tres de estas ciudades - Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás- sobre las que se mide la EPH muestran un importante nivel de pobreza. Inclusive San Nicolás tiene un registro superior al de la conurbación bonaerense. Aquí se observaría una situación compleja, en tanto tienen una importante problemática social y no muestran la facilidad de los municipios del conurbano bonaerense como para acceder a programas nacionales.

II. El rol del gobernador de la Provincia de Buenos Aires

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 consolidada.

A poco de avanzar en el tema se cae en la cuenta de que uno de los principales temas a resolver es el rol de 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. Se afirma, en

este sentido, 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. 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 gobiernos locales por acceder a recursos siempre escasos.

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 hasta aquí poco comentada: 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 oficiaría 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, político y/o administrativo.

Considerando estos aspectos, es factible hacer algunos comentarios sobre el tipo de relaciones intergubernamentales (RIG) que están emergiendo en la provincia de Buenos Aires.

Así, en el contexto de la creciente relevancia de las relaciones entre la Nación y los municipios, la situación en Buenos Aires se destaca por su menor conflictividad en comparación con otras regiones del país. Mientras que en otras jurisdicciones el equilibrio es delicado, las vinculaciones son ocasionales y pueden estar sujetas al poder de veto o represalias por parte del gobernador, en Buenos Aires se observa que la vinculación entre intendentes y funcionarios nacionales es cotidiana y sistemática; y esto, en la mayoría de los casos, no genera conflictos entre la provincia y gobierno local.

Más allá de esta menor conflictividad, puede decirse que cada uno de los tres segmentos en que hemos dividido los municipios bonaerenses ha generado su propio esquema de RIG:

Los municipios del conurbano bonaerense se destacan por su singularidad en términos de amplitud temática y cotidianeidad, lo que los convierte en un caso especial sin paralelo en otros gobiernos locales del país[10]. Esta peculiaridad se refleja en la relevancia y el desarrollo del circuito completo de las relaciones intergubernamentales (RIG), que abarca desde las redes políticas hasta los medios de comunicación, pasando por los instrumentos de gestión y las relaciones duales establecidas por las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, en los municipios del interior provincial la situación es similar a la observada en otras provincias, donde las relaciones intergubernamentales suelen ser esporádicas, con importante presencia del gobierno provincial. El rol del gobernador puede variar desde la promoción hasta la oposición, dependiendo de circunstancias específicas como las relaciones personales, las coyunturas diversas o incluso situaciones aleatorias.

Conteste con una creciente importancia de los municipios, aquí se debería poder trazar una línea entre los gobiernos locales cuya riqueza relativa hace que esta situación, sin dejar de ser un problema, no sea una gravosa condena. La situación gravosa

[10] Dos municipios podrían mostrar algún tipo de fenómeno semejante: Rosario (Provincia de Santa Fe) y Córdoba (Capital).

parece ser el caso de algunas de las grandes ciudades del interior, en donde las RIG con la Nación aparecen como ineludibles para cerrar la brecha entre las crecientes obligaciones y la escasez de recursos.

7. Conclusiones

En las últimas décadas, las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires han adquirido una importancia creciente. En este marco, un primer elemento que merece ser destacado son los diferentes rasgos que adoptan las RIG para cada uno de los tres tipos municipales descritos:

Los municipios del conurbano. Es el elemento que marca una diferencia cualitativa de Buenos Aires con el resto del país. Las RIG entre Nación y los municipios del conurbano bonaerense emerge, con absoluta claridad, como un caso especial, puesto que ningún otro gobierno local tiene un contacto cotidiano con el Ejecutivo Nacional tan nutrido y variado. Es justo hipotetizar que estas relaciones son un componente estructural de la gestión y que se mantendrán -con mayor o menor conflictividad y eficacia- más allá de los cambios que puedan ocurrir en el mapa político e institucional del país.

Los municipios del interior provincial. El establecimiento y continuidad de las relaciones dependen, en buena medida, de vínculos personales, político-partidarios y hasta de factores coyunturales y/o azarosos. Acá corresponde diferenciar los casos según las condiciones de desarrollo socioeconómico relativo. Para

los gobiernos locales establecidos sobre bases económicas y sociales más restringidas, la construcción de relaciones con Nación es crucial para cerrar la brecha existente entre demandas societales crecientes y recursos económicos, administrativos y técnicos acotados.

Los municipios de las grandes ciudades. Es un subtipo de la situación anterior, en términos de su informalidad y espontaneidad. La crucial diferencia es que se posicionan sobre una sociedad cuya escala obliga a los gobiernos locales a tender lazos continuos con el nivel central, puesto que requiere inversiones estatales de envergadura y en algunos casos muestran carencias similares a las del conurbano bonaerense. Cuentan con el activo nada despreciable de cierto peso demográfico, electoral y político.

Un segundo elemento que exige atención es el papel de la provincia en estas relaciones. Es posible analizarlo en tres aspectos: político-institucional, técnico-administrativo y de igualación. La situación varía según el tipo de municipio, siendo especialmente destacada, una vez más, la complejidad de las relaciones en el conurbano.

Aquí, también corresponde diferenciar los casos. El nivel de desarrollo de las vinculaciones de los intendentes del conurbano con el gobierno nacional permite sostener que sólo marginalmente el gobierno provincial podrá operar para optimizar unas relaciones intergubernamentales que siguen el modelo de tipo “abierto” (Capítulo 2, sección III).

En los otros casos, la situación tiene puntos de contacto con lo que se observa en otras provincias: en un marco de informalidad y concurrencia esporádica, se advierten fuertes inequidades en el acceso al nivel central por parte de los gobiernos locales debido a la inexistencia de un sistema global que ordene las RIG Nación/Municipios.

En este punto, se observan dos elementos que explican estas relaciones:

• Uno más azaroso, relativo a las relaciones personales y/o coyunturas específicas.

• Otro vinculado al tamaño relativo: por un lado, las grandes ciudades están en el radar de la provincia y suelen aliarse con ella para llegar a la Nación; por otro, se encuentran los gobiernos locales de menor población, cuyas relaciones intergubernamentales con el gobierno central son esporádicas.

Para este último caso, consideramos que la provincia está llamada a tener un rol crucial, promoviendo y/o facilitando una evolución hacia formas más sofisticadas de articulación, con el objetivo de reducir las disparidades territoriales en el acceso a los bienes públicos provistos desde el nivel central. Esto implica una mayor definición y clarificación de los roles de cada nivel de gobierno, así como el fomento de diversas formas de asociativismo, cooperación y coordinación entre municipios.

8. Bibliografía de referencia capítulo II

Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. Revista del CLAD. Reforma y Democracia, (44), 203-224.

Abal Medina, J. y Cao, H. (2012) Manual de la nueva administración pública argentina. Ariel.

Blutman, G., y Cao, H. (2019). El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia 2030. Edicon.

Blutman, G.; Cao, H.; Hoya, A.; Kais, M. y Yañez, M. (2023) Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina: del presente al futuro: Relaciones Nación - Municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino – Eutopía (23), 10-31– FLACSO Ecuador.

Cao, H. (2018). Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional. Revista de Políticas Sociales, 5(6), 177-189.

Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. Cuadernos del INAP, 1(28).

Cao, H.; Rey, M y Serfinoff, V. (2016) "Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino" Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (27)

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 P. Amaya, El Estado, la política y los diseños institucionales, 163-198. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Colautti, C. (1998). Derecho Constitucional. Editorial Universidad SRL.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, y R. Israel, Procesos políticos municipales. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.

Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore y R. Israel, Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), 229-270. Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

Falleti, T. G. (2010). Argentina. The national dominance path to descentralization. En T. G. Falleti, Descentralization and subnational politics in Latin America, 76-121. Cambridge University Press.

Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires (2009), "Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2008-2009: calidad ambiental una responsabilidad compartida", 1a ed, Buenos Aires, Eudeba.

Gelli, M. (2013). Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. La Ley.

Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. Espacios Públicos, 9 (18), 36-53.

Hoya, A. (2022). Las relaciones intergubernamentales entre Nación y los municipios en el marco del federalismo argentino, 2003-2021. Tesis de maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires. Recuperado en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-2401_HoyaA.pdf

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2019). Resolución Nº89/2019. INDEC.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos", Condiciones de vida Vol. 7, n° 4, segundo semestre de 2022.

Iturburu, M. (2012). Los Municipios (Capítulo 4). En J. M. Abal Medina, y H. Cao, Manual de la nueva administración pública argentina,171-229. Ariel.

Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea.

Programa de Investigación en Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social (2021). Informe final Proyecto UNAJ Investiga 2017 "Capacidad de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense". Universidad Nacional Arturo Jauretche,

[en línea] https://pigopp.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/sites/44/2021/10/Capacidades-de-los-gobiernos-locales-en-el-conurbano-bonaerense-Informe-final-de-proyecto.pdf

Programa de Investigación en Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social (2023). Informe final Proyecto UNAJ Investiga 2020 "Calidad de la información y bases de datos sobre políticas públicas en los gobiernos locales". Universidad Nacional Arturo Jauretche.

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.

Velázquez, G.; Tisnés, A. y Gómez, N. (2014). Región pampeana: Geografía y bienestar según subregiones. Geograficando 10 (2).

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.