



**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL
Año 18. Nº 31 (jun–dic). Santa Fe. República Argentina. 2018



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

31

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL
Año 18. N° 31 (jul-dic). Santa Fe. República Argentina. **2018**



Universidad Nacional del Litoral

Enrique Mammarella
Rector

Claudio Lizárraga
*Vicerrector y Secretario de
Planeamiento Institucional y Académico*

Ivana Tosti
Directora Centro de Publicaciones

Facultad de Ciencias Económicas

Sergio Hauque
Decano

Bruno Ariel Rezzoagli
Director Magíster en Administración Pública

**DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL (DAAPGE)**

DAAPGE año 18, Nº 31, 2018.

Santa Fe, Argentina.

ISSN versión impresa 1666-4124

ISSN versión on-line 1851-3727

CONTACTO, VENTA Y/O SUSCRIPCIONES:

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (UNL)

MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MORENO 2561 – TEL./FAX: (0342) 4571156

E-MAIL: magadpub@fce.unl.edu.ar

SANTA FE, ARGENTINA

www.fce.unl.edu.ar/magister



ediciones**UNL**

Secretaría de Extensión

Facundo Zuviría 3563, (3000) Santa Fe, Argentina

Tel./Fax: (0342) 4571214

E-mail: editorial@unl.edu.ar

VENTA ON LINE:

www.unl.edu.ar/editorial

DISEÑO
Tede tintas



Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) es una publicación científica seriada semestral *referada* del Magister en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la problemática de la formulación de las políticas públicas, la gestión, la administración y la reforma del estado. Pertenece al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia y está indexada en Latindex, ScIELO, EBSCO, DIALNET, CLASE, e-Revistas, RedALyC y cuenta con DOI (Digital Object Identifier System). Siguiendo con las políticas de acceso abierto DAAPGE se encuentra en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral, en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y en la Base de Datos Unificada (BDU2), cosechador de repositorios institucionales desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

31

DOCUMENTOS Y APORTES

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

ISSN (impresa) 1666-4124
ISSN (on-line) 1851-3727

EDITOR

José Ignacio Vigil

COMITÉ ACADÉMICO

Rinaldo Colomé (Universidad Nacional de Córdoba)

Oscar Costa (Universidad Nacional del Litoral)

Martín Dutto Giolongo (Universidad Nacional del Litoral)

Mercedes Iacovello (Universidad de San Andrés)

Sergio Hauque (Universidad Nacional del Litoral)

Fernando Jaime (Universidad de Buenos Aires)

Juan Carlos Mercier (Universidad Nacional del Litoral)

Dora Orlansky (Universidad de Buenos Aires)

Norma Zandomeni (Universidad Nacional del Litoral)

CONSEJO ASESOR

Daniel García Delgado (CONICET – FLACSO, Argentina) / Angel Ginestar (OEA, Organización de Estados Americanos) / James Gow I. (Universidad de Montreal, Canadá) / José V. Gómez Rivas (Universidad Complutense de Madrid, España) / Juan C. Gómez Sabaini (Universidad de la Plata, Argentina) / Jorge Hintze (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay) / Oscar Ozslak (CONICET – Universidad de Buenos Aires, Argentina) / José Alberto Bonifacio (INAP – Universidad de Palermo, Argentina) / Pedro Andreu (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Alberto Figueras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) / José María Las Heras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

SUMARIO

- 1 EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO 121.3 DE LA CONVENCIÓN DEL MAR SEGÚN EL LAUDO SOBRE EL MAR DEL SUR DE CHINA: ¿LINEAMIENTOS PARA LOS EVENTUALES CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA? 7**
Fernando Villamizar Lamus
- 2 LA BIOPROSPECCIÓN ENTRE LA GOBERNANZA ANTÁRTICA Y LOS ESTADOS SOBERANOS: EL CASO ARGENTINO GENOMA BLANCO ENTRE 2005 Y 2015 25**
Mariano A. Novas
- 3 GOBIERNO MUNICIPAL Y COORDINACIÓN INTERJURIS- DICCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXIONES TEÓRICAS DESDE EL CONURBANO BONAERENSE 57**
Ricardo A. Gutiérrez y Guillermo V. Alonso
- 4 PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UNA ELIPSIS AL RÉGIMEN DE CONCURSOS PARA EL ACCESO A LAS FUNCIONES JERARQUIZADAS 81**
Magdalena Gil García y Ricardo Sebastián Piana
- 5 LA REESTATIZACIÓN DE UN SERVICIO ESENCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE LA EMPRESA AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (AYSA) (2006–2018)..... 111**
Mariela Verónica Rocca
- 6 LA PARADOJA DEL CONSERVADURISMO EN LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PRODUCTIVA 147**
Daniel A. Comba

RECENSIONES DE TESIS

LA TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL
DEL FUERO PENAL SANTAFESINO, DURANTE EL PROCESO DE CAMBIO
HACIA UN SISTEMA ADVERSARIAL **179**

José Luis Longo Gasser

EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL. DEBILIDADES Y FORTALEZAS **183**

Walter C. Sotil

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

«POLÍTICA, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
LAS PROVINCIAS ARGENTINAS» (VOL. 1), de *Horacio Cao* **187**

Por Alcides Bazza

3

GOBIERNO MUNICIPAL Y COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXIONES TEÓRICAS DESDE EL CONURBANO BONAERENSE

Ricardo A. Gutiérrez (*)

Guillermo V. Alonso (**)

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
CONICET (Argentina)

RESUMEN

En contextos de restricción presupuestaria y dependencia normativa, la coordinación con niveles superiores de gobierno constituye un factor fundamental para que los gobiernos municipales puedan asumir eficazmente sus responsabilidades administrativas. Pero, ¿bajo qué condiciones los funcionarios municipales buscarán coordinar —o no— con otras jurisdicciones? En respuesta a esa pregunta, este trabajo ofrece reflexiones teóricas inspiradas en nuestras investigaciones de los gobiernos municipales del llamado Conurbano Bonaerense. Entendemos que la coordinación no puede darse por descontada como una práctica recurrente ni puede ser derivada automáticamente de reglas formales como las que conforman un sistema federal. Argumentamos que la decisión de coordinar (o no) tiene lugar bajo dos supuestos operativos: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y no hacer; 2) la decisión entre coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa.

PALABRAS CLAVE:

Gobierno municipal, coordinación interjurisdiccional, políticas públicas, Buenos Aires.

(*) E-mail: ricardo.gutierrez@unsam.edu.ar

(**) E-mail: guivalon@gmail.com

ABSTRACT

In contexts of budget restriction and normative dependence, coordination with higher government levels is crucial for municipal governments to fulfill their administrative responsibilities. But under what conditions will municipal officials seek to coordinate —or not— with other jurisdictions? In answering this question, this article offers a series of theoretical reflections grounded in our research of municipal policy-making in the so called Conurbano Bonaerense. We contend that coordination cannot be taken for granted as a recurrent practice neither it can be derived from formal rules such as those that conform a federal system. We argue that the decision on whether to coordinate or not is taken under two operating assumptions: 1) municipal governments will always prefer to retain the autonomy to do and not to do; 2) the decision between coordinating or retaining autonomy depends on a cost-benefit calculus prompted by two basic motivations: to claim credit and to avoid blame.

KEY WORDS:

Municipal government, interjurisdictional coordination, public policies, Buenos Aires.

RECEPCIÓN: 05/07/18

ACEPTACIÓN FINAL: 10/12/18

1 INTRODUCCIÓN¹

Es frecuente que los gobiernos municipales enfrenten desafíos de gestión que superan su esfera de acción inmediata y que requieren de la coordinación con otras jurisdicciones. Si en algunos casos la coordinación se impone por la misma dependencia normativa de los municipios respecto del gobierno provincial, también puede verse estimulada por el hecho de que los gobiernos municipales necesitarían contar con recursos provenientes de las otras jurisdicciones (provincia y nación) para poder solucionar problemas cuyas determinaciones muchas veces van más allá de la escala municipal. Todo esto coloca en primer plano la necesidad de coordinación interjurisdiccional que, en teoría, enfrentan los gobiernos municipales. Sin embargo, nuestras investigaciones en municipios del llamado Conurbano Bonaerense nos han permitido constatar que la coordinación interjurisdiccional no es una práctica tan asidua como podría asumirse ni siempre produce los efectos esperados; constatamos además que los funcionarios municipales muchas veces no se muestran predispuestos a coordinar o ignoran los espacios de coordinación disponibles. Esta constatación nos lleva a preguntarnos ¿bajo qué condiciones los funcionarios municipales buscarán coordinar con otras jurisdicciones?, ¿bajo qué condiciones evitarán hacerlo? En este trabajo buscamos responder

esta pregunta en diálogo con las discusiones teóricas en torno al fenómeno de la coordinación. Elegimos analizar este fenómeno desde la perspectiva de los gobiernos municipales porque es el nivel al que menos atención suele prestársele a pesar de ser el más dependiente de la coordinación con los otros (tanto por razones normativas y presupuestarias como por la naturaleza de los problemas que debe enfrentar). No buscamos determinar qué formas debería adoptar la coordinación sino explicar bajo qué condiciones los funcionarios municipales se verán motivados a coordinar con los otros niveles.

En términos generales, podemos distinguir tres grandes cuerpos de literatura que se centran en la discusión de las formas de coordinación entre niveles de gobierno en lo que respecta a la formulación e implementación de políticas públicas: la literatura sobre federalismo, el enfoque de las relaciones intergubernamentales y la literatura sobre redes de políticas públicas y gobernanza multinivel. La primera discute los límites y las relaciones institucionales que existen entre los niveles de gobierno. Las otras dos literaturas pretenden ir más allá del institucionalismo de la primera. Nuestras reflexiones comenzarán, en las secciones 1 a 3, discutiendo los presupuestos básicos de esas literaturas. Argumentaremos que la coordinación no puede darse por descontada como una práctica ineludible (tal como hacen el enfoque de las relaciones intergubernamentales y la literatura sobre redes de política pública y gobernanza multinivel) ni puede ser derivada de las reglas formales que definen las relaciones entre los niveles de gobierno (tal como hace la literatura sobre el federalismo). Si esta última literatura resulta insuficiente por priorizar el análisis de las reglas formales, el presupuesto de que las distintas jurisdicciones necesariamente tienden a coordinar (sea en términos de relaciones intergubernamentales o de redes) no se sostiene empíricamente. De allí que nos preguntemos bajo qué condiciones la coordinación tendrá lugar y bajo cuáles no.

En la sección siguiente (4), desarrollamos el núcleo de nuestro enfoque, centrado en las motivaciones de los funcionarios municipales. Entendemos que la motivación última de la predisposición de los funcionarios (municipales) a coordinar o no (y del formato que asuma la coordinación) hay que buscarla en el cálculo de los costos y beneficios que esos funcionarios hagan de acuerdo a la estructura de incentivos y opciones que se les presente. Para desarrollar esta idea, comenzaremos por considerar cuáles son los costos y beneficios de lo que Scharpf (1988:255) llama «programas conjuntos». A partir de allí, definimos las dos condiciones o supuestos operativos que, según argumentamos, rigen las decisiones de los funcionarios: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y de no hacer; 2) la decisión entre

coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa.

En la sección 5, describimos los tipos de coordinación predominantes tal como surgen de nuestras investigaciones en municipios del Conurbano Bonaerense y analizamos su relación con los supuestos operativos presentados en la sección anterior y que forman el núcleo de nuestro argumento. Allí definimos, desde la perspectiva de los gobiernos municipales, dos tipos de coordinación interjurisdiccional (coordinación rutinaria y coordinación programática) y establecemos la relación entre esos tipos de coordinación y las dos motivaciones básicas que impulsan las decisiones de los funcionarios municipales (reclamar el crédito y evitar la culpa).

Queremos resaltar que este trabajo, antes que «resultados de investigación», ofrece reflexiones teóricas basadas en nuestros estudios de las políticas ambientales y de salud de los municipios del Conurbano Bonaerense. Esos estudios fueron desarrollados, en su mayoría, entre 2009 y 2015 —algunos de modo conjunto entre los autores, otros en investigaciones separadas².

El Conurbano Bonaerense es el conjunto de municipios de la provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, con una población de aproximadamente 11 millones de habitantes. Esos municipios son dependientes normativa y presupuestariamente del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Es una zona que concentra a un alto número de población en situación de vulnerabilidad y presenta en general indicadores socio-económicos desfavorables. Todas estas características hacen que la necesidad de coordinación interjurisdiccional sea, en teoría, un factor apremiante para los municipios del Conurbano Bonaerense. Con todo, en este trabajo no nos proponemos analizar las políticas públicas de esos municipios ni las formas concretas de coordinación interjurisdiccional que se despliegan en sus territorios – cosa que hemos hecho en otros trabajos (Gutiérrez, 2012; Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016; Alonso et al, 2016; Alonso, 2018). Nuestro propósito es entablar una discusión teórica que sea a la vez deductiva e inductiva, esto es, que parta de la revisión de enfoques teóricos establecidos a la vez que se fundamente en hallazgos de investigación concretos. Por esta vía, creemos que nuestro enfoque sobre políticas municipales y coordinación interjurisdiccional puede contribuir al análisis de esos fenómenos más allá de los municipios del Conurbano Bonaerense.

2 FEDERALISMO: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL DE LA COORDINACIÓN

El federalismo puede ser definido primariamente como un «pacto» entre iguales (Elazar, 1996:153–154) cuya finalidad es la «división del poder garantizada entre el gobierno central y los gobiernos regionales» (Lijphart, 2000:15). Es central la garantía constitucional o, como diría Elazar (1996), «constitucionalizada»; de ahí la concepción del federalismo como un diseño o arreglo institucional que garantiza la división de poder entre unidades de gobierno de distinto nivel. En esta definición se presume que distintos niveles de gobierno tienen competencias exclusivas (y aparentemente excluyentes) sobre determinadas áreas de política pública. Pero, en los distintos modelos federales, las competencias sobre políticas públicas raramente están exclusivamente distribuidas entre los niveles de gobierno en el sentido de que el área de política que compete a un nivel no es competencia del otro (u otros). Es posible distinguir tres grandes modelos de federalismo, cada uno de los cuales entiende la distribución formal de competencias de modo diferente: dual, cooperativo y competitivo.

En el modelo del federalismo dual (prácticamente inexistente según numerosos autores) prevalece la completa separación entre los niveles de gobierno y las instancias de coordinación son excepcionales (Franzese, 2010:55). En el modelo cooperativo, las instituciones incentivan la cooperación, dividiendo funcionalmente las tareas entre los distintos niveles de gobierno y previendo tareas que deben ser ejecutadas conjuntamente (Franzese y Abrucio, 2009:27). El federalismo competitivo, por último, puede ser visto como una derivación del federalismo dual en la que la prerrogativa de recaudar recursos y producir políticas públicas queda a cargo predominantemente de los gobiernos subnacionales, los que compiten entre sí por la atracción de recursos financieros y la iniciativa (u omisión) en determinadas áreas de política (Franzese, 2010:65).

En realidad, sólo el federalismo cooperativo concibe las relaciones (verticales y horizontales) entre los gobiernos en términos de coordinación, dado que únicamente en este modelo «la división de poderes requiere inevitablemente respuestas gubernamentales compartidas a fin de que las cosas sigan adelante» (Elazar, 1996:159). La versión argentina del federalismo cooperativo (llamado federalismo «concurrente» o «concertado») combina las competencias superpuestas (todos los niveles tienen autoridad sobre casi todas las cuestiones públicas) tanto con el poder originario de las provincias (las que retienen todo poder no delegado a la nación) como con la «perfecta subordinación a la nación» (todo poder de la nación es delegado y excepcional pero, una vez

delegado, es superior al poder de las provincias) (Sabsay, 2003; Sabsay y Di Paola, 2008; Sabsay y Onaindia, 2009).

Como quiera que sea, el federalismo (cooperativo o no), entendido como conjunto de reglas, circunscribe pero no determina las políticas públicas (Harrison, 1996:18; Gibson, 2004). Deja espacio para que los gobiernos decidan qué políticas ejecutar. Y deja espacio también para que los gobiernos decidan qué políticas no ejecutar. Ello sucede por dos motivos: por ambigüedad en la asignación de las competencias jurisdiccionales (especialmente en un modelo de federalismo cooperativo o concurrente) y por debilidad de sanción frente al incumplimiento por parte de los gobiernos de sus supuestos deberes constitucionales. Y esas generales de la ley se aplican aún más a la coordinación interjurisdiccional, dado que las reglas suelen ser más imprecisas aquí que en la delimitación de competencias de cada nivel.

3 MÁS ALLÁ DE LAS INSTITUCIONES FORMALES: LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En línea con la famosa sentencia de Riker (1975:143) según la cual «el federalismo no tiene ninguna incidencia en la política pública», el enfoque de las relaciones intergubernamentales presenta una objeción sistemática a la relevancia del concepto de federalismo para entender las políticas públicas y la coordinación entre niveles de gobierno. Wright (1997:71) define a las relaciones intergubernamentales como un «cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal». En vez de centrarse en las relaciones formales entre niveles de gobierno, el enfoque de relaciones intergubernamentales presta atención a las múltiples relaciones existentes entre funcionarios de diferentes unidades. Parte de la premisa de que las políticas públicas no son generadas por las reglas que establecen y delimitan las competencias de los distintos niveles de gobierno (i.e. el federalismo) sino por las interacciones que, más allá de las reglas formales, tienen lugar entre todos los funcionarios (electos y no electos) involucrados en una determinada área de política. Esta premisa tiene tres consecuencias importantes a los efectos del fenómeno de la coordinación. Primero, mientras la literatura sobre federalismo ha priorizado las relaciones estados/provincias-nación, el enfoque de las relaciones intergubernamentales se interesa por todas las permutas y combinaciones de relaciones entre unidades de los tres niveles de gobierno, lo cual implica prestar al nivel

local/municipal tanta atención como a los otros dos. Segundo, mientras las teorías federales no han concedido gran importancia a las políticas públicas, el concepto de relaciones intergubernamentales se centra en cómo se formulan e implementan esas políticas. Tercero, mientras el concepto de federalismo incluye una cláusula de superioridad, el concepto de relaciones intergubernamentales no asume que el nivel nacional es siempre superior (Wright, 1997:100–104).

Wright define tres modelos de relaciones intergubernamentales, los cuales son entendidos, no en base a las reglas formales, sino a partir de las prácticas concretas de las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos (Wright, 1997:104–131):

- 1) *Autoridad coordinada o autonomía*: separación e independencia entre niveles: gobiernos que cubren un mismo territorio pero que están mutuamente limitados en su esfera de acción.
- 2) *Autoridad inclusiva o jerarquía*: relación dependiente y jerárquica entre los tres niveles de gobierno, con supremacía del gobierno nacional en casi todas las áreas.
- 3) *Autoridad superpuesta o negociación*: los tres niveles ejercen autoridad sobre las mismas áreas de gobierno y son por lo tanto interdependientes: cada jurisdicción dispone de poca discrecionalidad y de poderes e influencia limitados.

Si bien Wright busca distanciarse de la visión institucionalista de la literatura sobre federalismo, los dos primeros modelos (autonomía y jerarquía) suponen que existen límites claros y bien establecidos entre los distintos niveles de gobierno. Con lo cual, dichos modelos no parecen alejarse demasiado del concepto primario de federalismo (división de poderes entre gobierno central y gobiernos regionales). Eso lleva a que el mismo autor (1997:117) advierta que el modelo más representativo del enfoque de las relaciones intergubernamentales es el tercero (autoridad superpuesta o negociación). Sin embargo, caben tres advertencias al respecto. En primer lugar, Wright descuida la medida en que la superposición o negociación están habilitadas por las reglas que definen las relaciones entre los niveles de gobierno, en otras palabras, por el federalismo cooperativo. Wright está en lo cierto al afirmar que las reglas del federalismo no definen las políticas públicas, pero no ve claramente el hecho de que la superposición o negociación de políticas públicas entre funcionarios de distinto nivel es posible porque las reglas que definen las relaciones entre los niveles de gobierno o bien lo promueven o bien no lo impiden.

En segundo lugar, el enfoque de Wright sobredimensiona el fenómeno de la coordinación. Detrás del enfoque de las relaciones intergubernamentales está el presupuesto de que los funcionarios de distintos niveles y jurisdicciones regularmente articulan entre sí. Como veremos más adelante, esto no se sostiene empíricamente —al menos no desde la perspectiva de los funcionarios municipales que constituyen el centro de nuestra investigación. En tercer lugar, al desestimar el análisis de los efectos de las reglas formales se descuida el hecho de que el federalismo cooperativo, además de favorecer la autoridad superpuesta, puede habilitar una opción hasta ahora no considerada, que va más allá de la superposición, la negociación y la competencia: la inacción. La inacción es posible bajo cualquiera de los modelos hasta ahora analizados. Sin embargo, como argumentaremos más adelante, se ve especialmente favorecida por el federalismo cooperativo en la medida en que la superposición de competencias facilita echar la culpa a otro por las políticas no llevadas a cabo.

Pese a estas advertencias, el enfoque de las relaciones intergubernamentales es importante porque llama la atención sobre cuestiones usualmente no consideradas por la literatura clásica sobre federalismo, a saber: 1) las interacciones informales entre todos los funcionarios involucrados en una determinada área de política pública, 2) las características específicas de cada área de política pública y 3) la influencia de la política partidaria en las políticas públicas. Así, con todas las salvedades antes señaladas, el concepto de relaciones intergubernamentales nos permite prestar atención no sólo a las relaciones formales entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales sino, fundamentalmente, a las formas concretas en que los actores interactúan (o no) a través de los distintos niveles de gobierno. En esa misma línea, examinaremos a continuación los conceptos de redes de política pública y de gobernanza multinivel.

4 REDES DE POLÍTICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL: LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

En tanto supone la interacción entre actores estatales y no estatales en diferentes escalas territoriales y distintos niveles jurisdiccionales, el concepto de red de política, al igual que el concepto de relaciones intergubernamentales, busca dar cuenta de la formulación e implementación de políticas públicas más allá de las competencias formales de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, nos interesa destacar la apropiación del concepto de red de política realizada por la literatura sobre gobernanza multinivel (Scharpf, 1997; Peters

y Pierre, 1998; Stoker, 1998; Heinelt et al., 2002; Bache y Flinders, 2004; Walters, 2004), la cual permite distinguir tres tipos de interacción dentro de una misma red de política: 1) interacción *horizontal* entre organizaciones estatales del mismo nivel jurisdiccional, 2) interacción *vertical* entre organizaciones estatales de diferente nivel jurisdiccional y 3) interacción *estado-sociedad*. Algunos autores denominan a las dos primeras formas de interacción —a las que nosotros nos referimos como coordinación *interjurisdiccional*— como coordinación *interinstitucional* y a la tercera coordinación *asociativa* (Cravaquore et al., 2004).

Las dos primeras formas de interacción señaladas arriba remiten a la necesidad de alcanzar una acción coordinada por parte de las agencias estatales en la implementación de políticas. La tercera forma de interacción, en cambio, remite al interrogante sobre la capacidad del estado para promover cambios en la conducta de los actores sociales o para evitar bloqueos a sus políticas (Alonso, 2007).

Como vemos, el concepto de red de política amplifica el concepto de relaciones intergubernamentales al incluir (y prestar especial atención a) la interacción estado-sociedad. Si bien es importante romper con las visiones estado-céntricas de la formulación e implementación de políticas públicas, cabe realizar dos advertencias sobre el enfoque de la gobernanza multinivel y su uso del concepto de redes de política. En primer lugar, al igual que el enfoque de las relaciones intergubernamentales, sobrevalora el fenómeno de la coordinación. En la medida en que se pregunta cómo las redes de política moldean las políticas públicas de un área determinada, da por descontado que las redes existen, es decir, que funcionarios públicos y actores no estatales de hecho cooperan en la formulación e implementación de políticas públicas. Dicho de otra manera, no se cuestiona si una red existe o no, ni por qué los funcionarios públicos de un determinado nivel y sector deciden articular o no con otros funcionarios y con actores no estatales.

En segundo lugar, y en estrecha vinculación con lo anterior, tiende a sobreestimar los mecanismos de mercado y la participación de los actores sociales, colocando a estos últimos prácticamente en pie de igualdad con los actores estatales (cf. Walters, 2004:33-41). Al dar por descontada la existencia de una red, también asume que los funcionarios estatales siempre están dispuestos, o se ven obligados, a interactuar y coordinar con actores no estatales. Conviene rescatar aquí la «sospecha» que está detrás de los modelos de federalismo dual y de federalismo competitivo: los funcionarios de distintos niveles y jurisdicciones pueden preferir no articular entre ellos y/o con actores no estatales. Esto

no es un presupuesto normativo sino una posibilidad empírica que requiere de constatación y explicación. Y para ello no basta con derivar las decisiones de los funcionarios de las reglas que distribuyen competencias y tareas entre jurisdicciones. Es necesario indagar el modo en que esos funcionarios construyen sus preferencias y sopesan sus alternativas, de acuerdo a la estructura de incentivos y opciones que se les presenta.

5 BAJANDO HACIA EL NIVEL MUNICIPAL: COSTOS Y BENEFICIOS DE LA COORDINACIÓN

Para entender por qué y cómo los funcionarios deciden articular con otros funcionarios y actores no estatales, es oportuno comenzar por considerar cuáles son los costos y beneficios de lo que Scharpf (1988:255) llama «programas conjuntos». Los «programas conjuntos» aumentan los gastos totales más allá del valor que sería practicable para cada nivel de gobierno. A cambio, los costos se verán acordemente reducidos para cada nivel de gobierno. Por lo tanto, los «programas conjuntos» dependen del cálculo racional de costos financieros y beneficios políticos que se realice en cada nivel de gobierno. Ergo, dos niveles de gobierno decidirán articular un programa de gobierno cuando la ratio costo-beneficio de ese programa sea políticamente más atractiva para ambos que la de los programas de un solo nivel de gobierno; y será políticamente más atractiva cuando puedan obtenerse más votos por menos dinero en cada nivel.

La contracara de los «programas conjuntos» es la autonomía para la generación de políticas dentro de cada nivel. Si nos centramos en el análisis del gobierno municipal, puede afirmarse que esa autonomía está vinculada a dos factores: 1) autonomía financiera del municipio (proporción de recursos propios sobre total de ingresos corrientes) y 2) flexibilidad del gasto (proporción de gastos en personal y otros gastos de funcionamiento sobre total de gastos) (Chiara y Di Virgilio, 2006). Una alta autonomía financiera y una alta flexibilidad del gasto estimularían la autonomía en la generación de políticas locales y desincentivarían la coordinación con otras jurisdicciones y también, puede presumirse, con actores no estatales.

Pero la baja autonomía financiera o la alta inflexibilidad del gasto no llevan, por sí mismos, a estimular la coordinación. Para terminar de entender las decisiones de los funcionarios en un contexto cualquiera de autonomía financiera y flexibilidad del gasto, hay que considerar, en principio, dos condiciones:

- 1) los gobiernos subnacionales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y
- 2) «reclamar crédito» y «evitar la culpa» son las dos motivaciones básicas que impulsan las decisiones de los funcionarios en materia de políticas públicas (Harrison, 1996:7–12; Howlett, 2012).

Así, los únicos casos en los que los gobiernos municipales prefieren ceder autonomía son 1) cuando pueden obtener recursos «frescos» que pueden utilizar para políticas y programas por los que pueden «reclamar crédito» o 2) cuando se ven compelidos a articular para «evitar la culpa».

Con todo, la autonomía de hacer no es la única contracara de la falta de coordinación. La decisión de no articular puede estar vinculada tanto con la búsqueda de autonomía para generar políticas propias como con la «autonomía de no hacer». Por ello, necesitamos ampliar nuestra definición de la autonomía, concibiéndola como la autonomía de hacer y no hacer.

Descartadas la falta de autonomía financiera y la inflexibilidad del gasto, hay que presuponer que un gobierno municipal puede decidir no hacer por las siguientes razones:

- 1) en función de una escala de prioridades en un contexto de recursos limitados (puede, por ejemplo, decidir gastar en el embellecimiento de avenidas o en salud primaria por considerarlos prioritarios, desde un punto de vista electoral, respecto de la contaminación industrial o de los desagües pluviales) o
- 2) por enfrentarse a objetivos mutuamente excluyentes (por ejemplo, saneamiento ambiental *versus* radicación industrial).

En relación con ambos puntos, debe contemplarse la posibilidad de que la «decisión de no hacer» en un área de política determinada resulte de la «decisión de hacer» en otra área para la cual pueden obtenerse mayores recursos extraordinarios. Tomemos un ejemplo de nuestros estudios. Como reconociera un funcionario del área de salud de uno de los municipios analizados en nuestra investigación, la decisión de discontinuar un programa de salud de jurisdicción nacional (Médicos Comunitarios) en ese municipio derivó de opciones estratégicas emergentes del propio liderazgo político municipal, el cual, en su relación con nación, habría priorizado la captación de recursos dirigidos al financiamiento de obras públicas, cuyo volumen era varias veces mayor que el movilizad por los programas de salud. El distinto volumen de recursos captables para una y otra área terminó operando en la fijación de una virtual escala de prioridades

para la conducción municipal, que hizo perder peso relativo a iniciativas de cooperación interjurisdiccional vinculadas al área de salud (Entrevista a funcionario municipal del área de salud, 10 de agosto de 2013).

La decisión de no hacer estará asociada a los cálculos electorales y, en particular, a las previsiones que los funcionarios hagan de las chances de «evitar la culpa», lo cual nos lleva a considerar más detenidamente las implicancias de los modelos de coordinación revisados en las secciones anteriores.

Tanto en los análisis centrados en la competencia como, sobre todo, en aquellos centrados en la superposición, suele presuponerse que los distintos niveles de gobierno buscarán expandir o explotar completamente sus competencias jurisdiccionales. Sin embargo, las relaciones intergubernamentales son muy diferentes cuando los distintos niveles de gobierno están ansiosos por perseguir sus propios programas que cuando al menos uno de ellos se contenta con dejar el campo libre a los otros (Harrison, 1996:7-12; cf. también Crenson, 1971 y Lukes, 2007 sobre el «poder de no hacer»). Y ello dependerá de los costos y beneficios políticos de la política en cuestión. Dependerá, una vez más, de las posibilidades de «reclamar el crédito y evitar la culpa». Si el cálculo racional no justifica reclamar crédito por políticas (sean autónomas o conjuntas) cuyos costos serán mayores a los beneficios esperables, los funcionarios buscarán adicionalmente evitar la culpa por la decisión de no hacer y de no articular. Cuando logren hacerlo, prevalecerá la decisión de no articular.

68

En la medida en que la distribución formal de competencias nunca se traduce automáticamente en el cumplimiento efectivo de esas competencias, la autonomía de no hacer es posible en cualquier modelo de relaciones federales o de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, esa autonomía se ve especialmente favorecida por la superposición formal de competencias. El hecho de que distintos niveles de gobierno y distintas agencias estatales compartan *formalmente* la responsabilidad por una misma área de política hace más difícil determinar quién es el responsable de la inacción, facilitando de ese modo la posibilidad de desplazar la culpa a otro por las políticas no llevadas a cabo, tal como se aprecia vívidamente, por ejemplo, en el caso de las políticas ambientales (Harrison, 1996; Hochstetler y Keck, 2007).

Pero los funcionarios no siempre pueden «elegir» entre hacer y no hacer. En ciertos casos se ven «forzados» por la presión de su propio electorado y en otros por la necesidad de contar con fondos o servicios provinciales y/o nacionales. En el caso de los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense, el problema de la «basura» ejemplifica bien ambas «presiones». La tasa por alumbrado, barrido y limpieza es la principal fuente de recursos propios del

gobierno municipal y la recolección de la basura es lo mínimo que el electorado local puede esperar del gobierno municipal. Éste podría preferir usar lo recaudado por la tasa de alumbrado, barrido y limpieza para otros fines pero no puede optar entre proveer o no el servicio de recolección, a menos que esté dispuesto a asumir altos costos electorales. Así lo expresa un funcionario municipal entrevistado por uno de los autores: «El problema de la recolección de residuos es un problema que se ve todos los días y que repercute directamente en el electorado... A un intendente no lo votan porque levante bien la basura pero, si no la levanta, seguramente no lo van a votar. Por hacerlo bien no te premian, pero por hacerlo mal te rechazan» (Entrevista a funcionario municipal del área ambiental, 13 de febrero de 2014).

Siguiendo con ejemplos del Conurbano Bonaerense, aun cuando el gobierno municipal decida proveer el servicio de recolección directamente y prescindir de concesionarlo a una empresa privada, está obligado a coordinar la disposición final de la basura recogida por carecer de espacio propio para hacerlo. Todos los municipios de la RMBA (incluida la Ciudad de Buenos Aires) actualmente disponen la basura recogida en los rellenos sanitarios de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una empresa pública creada en los años 1970, a la que los municipios deben pagar una tasa por la basura depositada. Originalmente, la «coordinación» con la CEAMSE fue impuesta *de facto* a los municipios desde arriba. Pero hoy día éstos no parecen querer desprenderse de la dependencia de la CEAMSE aunque una ley provincial del 2006 así se los permite. La razón es muy sencilla: los municipios necesitan disponer la basura recogida en alguna parte y no tienen posibilidades (ni interés, probablemente) de crear un relleno sanitario propio dentro de su territorio. Si un municipio quisiese «salirse» de la CEAMSE, debería contar con apoyo político y financiero del gobierno provincial, del gobierno nacional o de alguna otra instancia supramunicipal. Mientras tanto, dadas la inevitabilidad y la centralidad de una política como la recolección de basura, el gobierno municipal intentará tomar todo el crédito posible en lo que respecta a la recolección («ciudad limpia», «reciclado») y evitar la culpa o trasladarla a otros en lo que respecta a la disposición («basurales clandestinos», «rellenos sanitarios colapsados»). Todo ello desestimula la cooperación intermunicipal o interjurisdiccional para resolver el problema de la basura de modo integral, a menos que existan fuertes incentivos financieros externos y siempre y cuando que las soluciones propuestas no tengan efectos electorales adversos.

Veamos otro ejemplo. Con los procesos de descentralización que colocaron a los municipios como los gestores del primer nivel de atención a la salud me-

diante una importante estructura de efectores (centros de salud, en algunos casos hospitales municipales), el ámbito de la política de salud también se constituyó en un factor decisivo para «reclamar el crédito y evitar la culpa» por parte de los municipios del Conurbano Bonaerense. En este caso, difícilmente pueda eludirse la necesidad de coordinar políticas y programas con los otros niveles jurisdiccionales, aunque pueden observarse matices de acuerdo al tipo de programa, al tipo de incentivos que ofrecen los programas o a los cálculos del liderazgo político local sobre qué estrategia de captación de recursos priorizar en la relación con las instancias supramunicipales.

Un programa nacional (como el Plan Nacer/Sumar, por ejemplo) que transfiera recursos a los municipios para desarrollar obras de infraestructura en centros de salud y remunerar adicionalmente a los agentes municipales, además de tener un significativo impacto prestacional en la población, puede involucrar incentivos más fuertes para coordinar que, por ejemplo, un programa conjunto (provincia–municipio) destinado al control y fiscalización de geriátricos. Sin embargo, una eventual implementación deficitaria de un programa como este último se manifestaría básicamente en los costos políticos de no poder «evitar la culpa», pues los municipios suelen quedar colocados en la primera línea ante los ciudadanos. Una funcionaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires entrevistada por uno de los autores ilustra gráficamente la situación: «es que si se incendia un geriátrico en un municipio, al primero que van es a la municipalidad, y por más que ellos digan que no les corresponde, es su gente» (Entrevista a funcionaria provincial del área salud, 17 de julio de 2012).

Con todo, los efectos negativos de una gestión, así como los canales causales de asignación de la responsabilidad, no siempre resultan transparentes para el ciudadano, más aún si involucra a un programa conjunto en un contexto de descentralización con convergencia y superposición de jurisdicciones. Mientras en el primer tipo de programas (programa nacional Plan Nacer/Sumar) los costos de no articular se manifiestan claramente en menor acceso a recursos y, por lo tanto, menor capacidad de gestión por parte de los municipios, en el segundo ejemplo (control y fiscalización de geriátricos) la gestión municipal solo asumiría costos difusos en términos de legitimidad.

6 TIPOS DE COORDINACIÓN REALMENTE EXISTENTES

Una constatación importante de nuestro trabajo de campo es que la coordinación (interinstitucional/interjurisdiccional o asociativa) no es una práctica

extendida entre los gobiernos municipales, o al menos no lo es en la percepción de sus funcionarios (Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016; Alonso et al, 2016)³. Según resulta de lo manifestado por los propios funcionarios municipales, la coordinación intermunicipal es inexistente o irrelevante⁴. Los funcionarios entrevistados también identificaron escasas instancias de coordinación con actores no estatales, con dos salvedades importantes: 1) la interacción con organizaciones sociales derivada de la implementación de un programa nacional (Argentina Trabaja) y, más recientemente, de nuevos programas de separación y tratamiento de residuos sólidos urbanos y 2) la relación contractual con las empresas recolectoras de basura.

En lo que respecta a la coordinación del gobierno municipal con el gobierno nacional y el gobierno provincial, eje de nuestra investigación, nuestros hallazgos permiten identificar dos «tipos ideales» de coordinación:

- *Coordinación rutinaria*: consistente en la aplicación, por parte de agentes municipales y provinciales, de rutinas formales preestablecidas; incluye la tramitación municipal de expedientes en aplicación de normas y procedimientos provinciales.
- *Coordinación programática*: consistente en la coordinación con provincia y/o nación para el diseño, ejecución o financiamiento de proyectos y programas específicos (pueden ser de origen nacional, provincial o municipal); incluye financiamiento provincial o nacional para fortalecimiento institucional (i.e. para la provisión de recursos humanos y equipamiento necesarios para la ejecución de programas).

En nuestras investigaciones, observamos que la coordinación rutinaria predomina en las relaciones municipio–provincia, mientras que el segundo tipo de coordinación se da en forma más preponderante en las relaciones municipio–nación.

En el caso de las políticas de salud, por ejemplo, la coordinación rutinaria con la provincia (región sanitaria mediante) es central en la operatoria cotidiana del sistema hospitalario de cada municipio, mientras que la coordinación programática con la jurisdicción nacional refuerza las competencias municipales sobre todo en materia de fortalecimiento de acciones de atención primaria de la salud⁵.

En el caso de las políticas ambientales, se observan dos tipos de coordinación rutinaria entre municipios y provincia. La primera es una relación contractual por la cual el gobierno provincial transfiere a una empresa estatal (CEAMSE), a descuento de los recursos coparticipables, la tasa mensual que

cada municipio debe pagar a esta última por la disposición de residuos en los rellenos sanitarios⁶. La segunda coordinación rutinaria observada consiste en un trámite que cada municipio debe cumplimentar con la agencia ambiental provincial (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, OPDS) en lo referido a un aspecto muy parcial de las políticas ambientales, i.e. la habilitación industrial. En lo que hace a la coordinación programática, contrasta la creciente interacción con el gobierno nacional en aquellos municipios localizados en la cuenca Matanza–Riachuelo (a partir de la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo o ACUMAR) con la ausencia de todo tipo de coordinación programática en aquellos municipios localizados fuera de esa cuenca⁷.

¿Cuáles son las motivaciones de los funcionarios municipales para involucrarse en un u otro tipo de coordinación? En base a nuestros hallazgos puede afirmarse que la coordinación rutinaria parece estar más vinculada con la «inevitabilidad» de la política en cuestión y con el requisito de «evitar la culpa». En los casos de coordinación rutinaria que observamos, los gobiernos municipales deben ejecutar con sus propios recursos su parte de una rutina formalmente establecida y no obtienen por ello fondos adicionales a sus recursos corrientes. No es la expectativa de obtener recursos extras lo que los lleva a «articular» con la provincia sino la necesidad de cumplir con el trámite o procedimiento preestablecido y de ejecutar una medida que no pueden evitar, como la habilitación industrial o la gestión hospitalaria, por ejemplo.

Por la propia lógica de funcionamiento del sistema de salud, la decisión de no coordinar por parte de los municipios resulta una posibilidad meramente teórica dada la necesidad de evitar la culpa de no cumplir con su parte de la rutina (i.e. la gestión de los centros de salud). No obstante, es evidente en este aspecto el déficit de capacidad de la coordinación rutinaria dado que las normas no siempre tienen cumplimiento efectivo ni redundan necesariamente en una mayor capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Como contracara, podrían observarse casos de municipios que, aprovechando los incentivos de la coparticipación municipal o recursos propios, tienden a «autarquizarse» como una suerte de sistema integrado de salud «limitado» al territorio propio, debilitando las pautas planificadas de coordinación por parte del sistema provincial⁸.

En el ámbito de la política ambiental, en varias ocasiones la coordinación rutinaria no va mucho más allá de un «juego de simulación», como lo ejemplifica el caso de la habilitación industrial: se articula entre una agencia municipal y una agencia provincial para evaluar el potencial impacto ambiental de una habilitación solicitada, pero, salvo raras excepciones, ninguna de ambas agencias evalúa *in situ* el impacto ambiental antes de otorgar la habilitación

ni lo monitorea una vez que la fábrica está en funcionamiento. Con lo cual, el impacto positivo en el ambiente de la rutina compartida (i.e. habilitación industrial) es mucha veces imperceptible, lo que parece estar vinculado con el hecho de que, en lo que respecta a la habilitación industrial, la posibilidad de evitar la culpa sería mayor que en el caso de la atención hospitalaria.

Por su parte, la coordinación programática parece estar más vinculada con la búsqueda de «reclamar crédito». Los gobiernos municipales buscan recursos extras para implementar políticas que, de otro modo, no podrían implementar y por las cuales esperan reclamar un crédito extra. De hecho, los actores involucrados en un nuevo «programa conjunto» buscan, como ya vimos, «reclamar crédito» por la implementación de ese programa (puede ser un programa de medicamentos o la instalación de una planta de clasificación de residuos). Con lo cual nos encontramos, desde la perspectiva de los actores, frente a un juego de suma positiva en el cual todas las partes intervinientes ganan algo que, de otro modo, no ganarían. Eso se percibe en casi todos los «programas conjuntos» estudiados en ambas áreas de política.

Así, si la coordinación rutinaria con provincia presenta serios déficits que pueden dificultar el despliegue de la capacidad de gestión municipal, la coordinación programática con nación permitiría compensar parcialmente esos déficits. La intervención del estado nacional parece redefinir la estructura de incentivos de los municipios, que encuentran en la oportunidad de beneficiarse con los recursos fiscales y políticos nacionales un factor propicio para el incremento de sus capacidades de gestión.

7 CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo de la constatación de que la coordinación interjurisdiccional (sea vertical u horizontal) no es una práctica necesariamente asumida entre los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense a pesar de su dependencia (normativa y presupuestaria) de los niveles superiores de gobierno, en este trabajo buscamos responder bajo qué condiciones los funcionarios municipales buscarán coordinar —o no— con otras jurisdicciones. A lo largo del trabajo argumentamos que la decisión de coordinar (o no) tiene lugar bajo dos supuestos operativos: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener la autonomía de hacer y no hacer; 2) la decisión entre coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa.

Nuestra constatación de que la coordinación interjurisdiccional puede resultar poco relevante para los funcionarios municipales nos llevó a discutir teóricamente los enfoques predominantes sobre coordinación entre niveles de gobierno. En las secciones iniciales sostenemos que la coordinación no puede darse por descontada (tal como hacen el enfoque de las relaciones intergubernamentales y la literatura sobre redes de política pública y gobernanza multinivel) ni puede ser derivada de las reglas formales que definen las relaciones entre los niveles de gobierno (tal como hace la literatura clásica sobre federalismo).

Una vez destacadas las limitaciones de esos enfoques, nuestra propuesta teórica está centrada en las motivaciones básicas que llevan a los funcionarios municipales a decidir entre dos opciones: mantener su autonomía o cederla en pos de coordinar con otras jurisdicciones. Mientras la literatura se centra mayormente en la autonomía de hacer (esto es, la autonomía de definir e implementar políticas propias), nosotros sostenemos que es igualmente importante prestar atención a la autonomía de no hacer. Esto quiere decir que la autonomía de hacer no es la única contracara de la falta de coordinación. La decisión de no articular con otros puede estar vinculada tanto con la búsqueda de autonomía para generar políticas propias como con la «autonomía de no hacer». Muchas veces los gobiernos municipales prefieren (o se ven constreñidos a) la inacción antes que la acción (sea ésta autónoma o conjunta).

74

Esclarecida de ese modo la noción de autonomía (como contrapuesta a la noción de coordinación), determinamos que la decisión de los gobiernos municipales de coordinar o no con otras jurisdicciones se explica a partir de dos motivaciones básicas: reclamar el crédito y evitar la culpa. Así, los gobiernos municipales prefieren ceder autonomía y coordinar con otras jurisdicciones cuando 1) pueden obtener recursos «frescos» que pueden utilizar para políticas y programas por los que pueden «reclamar crédito» o 2) se ven compelidos a articular para «evitar la culpa».

Luego de delinear nuestro enfoque teórico, definimos dos tipos ideales de coordinación entre gobiernos municipales y otros niveles de gobierno, con base en los hallazgos de nuestras investigaciones de las políticas municipales del Conurbano Bonaerense: coordinación rutinaria y coordinación programática. Discutimos, además, cómo esos tipos se vinculan con las dos motivaciones básicas que impulsan las decisiones de los funcionarios municipales de coordinar o no.

Encontramos que la coordinación rutinaria (aplicación compartida de rutinas formales preestablecidas entre funcionarios de distintos niveles) estaría más orientada a «evitar la culpa» y parece predominar en la relación con el gobierno provincial. En contrapartida, la coordinación programática (coordinación con

provincia y/o nación para el diseño, ejecución o financiamiento de proyectos y programas específicos) estaría más vinculada con la motivación de «reclamar crédito» y parecería predominar en la relación con el gobierno nacional.

Como dijimos en la introducción, no es nuestro propósito en ese trabajo determinar qué formas debería adoptar la coordinación entre los gobiernos municipales y otros niveles de gobierno (u otras jurisdicciones) ni qué forma o tipo de coordinación sería más efectiva desde el punto de vista de la capacidad de los gobiernos municipales para enfrentar los problemas sociales que son de su competencia. Nuestro interés fue elucidar bajo qué condiciones es esperable que los funcionarios municipales se vean motivados a coordinar con otras jurisdicciones. Sin embargo, nuestro propio desarrollo de los tipos de coordinación en la sección 5 podría sugerir que la coordinación programática puede contribuir más que la rutinaria a mejorar las capacidades de los gobiernos municipales para enfrentar aquellos problemas que más les interesan. De allí que los funcionarios municipales que entrevistamos parecieran estar más interesados en aquellos «programas conjuntos» con nación que, junto con proveer recursos adicionales, les permitan «reclamar crédito» por los logros y efectos obtenidos. Determinar si ese es el caso o no excede los propósitos de este trabajo —y requeriría futuras investigaciones. Para cerrar, solo queremos hacer algunas consideraciones partiendo de nuestras investigaciones previas.

En las distintas áreas y municipios estudiados, varios funcionarios consultados manifestaron tener, al menos hasta 2015, una mejor interacción con nación, de quien encontrarían mayor capacidad de respuesta a demandas y problemas puntuales, que con provincia, de quien dependen normativa y presupuestariamente. La implementación de «programas conjuntos» entre el gobierno nacional y el gobierno municipal puede acarrear dos cambios importantes en las relaciones interjurisdiccionales. En primer lugar, puede crear una nueva división del trabajo en la que el nivel nacional planifica, financia y controla y el gobierno municipal ejecuta el programa en cuestión, desplazando al gobierno provincial a una posición intermedia en la que debe «acatar» esa nueva división del trabajo. En segundo lugar, puede estimular el desarrollo y jerarquización de habilidades municipales para la captación y gestión de recursos, las que pueden ser utilizadas para otros programas (sean conjuntos o no) (Chiara y Di Virgilio, 2006).

Sin embargo, si bien puede contrarrestar en parte las fallas de coordinación entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales, la intervención nacional no puede compensar plenamente la exigencia de una adecuada coordinación interjurisdiccional provincia–municipio a la vez que genera nuevos problemas

de coordinación. Por una parte, porque la interacción programática nación-municipio está sujeta a negociaciones y acuerdos políticos *ad hoc* cuya naturaleza inestable afecta la continuidad de cualquier política pública. Por la otra, porque el margen de maniobra de los gobiernos municipales (todavía) está constreñido normativa y financieramente por un gobierno provincial que, en la percepción de los funcionarios municipales, parece estar, al menos durante el período estudiado, lejos del Conurbano Bonaerense. Adicionalmente, una mayor coordinación con el gobierno nacional puede desincentivar aún más la escasa coordinación inter-municipal.

NOTAS

¹ Agradecemos los comentarios de María Matilde Ollier, Pedro Pérez, Gabriela Merlinsky, Patricio Besana y de dos árbitros anónimos a versiones previas de este artículo.

² El punto de partida y epicentro de las investigaciones sobre las que se sostienen nuestras reflexiones fue la investigación compartida PICT 2006-1145 «El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales y sociales en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires», del cual participaron los autores del artículo. Mediante este proyecto se estudiaron las políticas ambientales y las políticas sociales de los municipios de Avellaneda y General San Martín entre 2008 y 2012. Con posterioridad los autores participaron de distintos proyectos de investigación cuyos resultados ayudaron a fortalecer una doble perspectiva comparativa (entre municipios y entre áreas de política pública). Entre ellas pueden señalarse la ejecución del PIP-CONICET 11420090100339 (2010-2013) «El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión de políticas sociales en los municipios del Conurbano Bonaerense: los casos de Morón y Tres de Febrero». Los datos obtenidos mediante este proyecto permitieron ampliar el estudio comparativo de las políticas sociales, con foco en las políticas de salud, de dos a cuatro casos: Avellaneda, General San Martín,

Morón y Tres de Febrero. Y, entre 2011 y 2014, uno de los autores participó de dos proyectos de investigación mediante los cuales pudo realizar un relevamiento más amplio de las políticas ambientales ejecutadas en municipios de la RMBA pertenecientes a distintas cuencas hidrográficas, con especial foco en las políticas de residuos sólidos: Proyecto CIC 2009 «Recomendaciones de políticas participativas de prevención y remediación ambiental en poblaciones en riesgo de las cuencas de los ríos Luján y Reconquista» y PICTO 2010-0036 «Gestión de los residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: modelos y prácticas emergentes». A lo largo de las distintas investigaciones se realizaron un total de 157 entrevistas en profundidad. La mayoría de esas entrevistas fueron realizadas a funcionarios municipales, las que, a su vez fueron complementadas y contrastadas con entrevistas a funcionarios provinciales, nacionales y a miembros de organizaciones sociales locales.

³ Aunque significativa, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), creada en 2006, constituye una excepción solo parcial cuyo análisis excedería los propósitos de este trabajo.

⁴ No desconocemos la existencia de iniciativas formales de coordinación intermunicipal en el ámbito del Conurbano Bonaerense. En ese sentido cabe señalar la creación en 2000 de

la Región Metropolitana Norte por parte de los municipios de Vicente López, San Fernando, San Isidro y Tigre. Igual tipo de iniciativa se observó con la creación en 2004 del Consorcio de Municipios Conurbano Sur (ComCoSur), por parte de los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Sin embargo, ni en las referencias a acciones concretas de política pública, ni en la propia percepción de los funcionarios municipales entrevistados a lo largo de nuestras investigaciones (que abarcaron hasta 2015) pudo observarse que esas iniciativas formales hayan cristalizado en una institucionalidad intermunicipal efectivamente operante, con consecuencias reales en la gestión municipal de las políticas por nosotros estudiadas (medio ambiente y salud).

⁵ Si bien también hay coordinación programática con provincia, la dinámica fundamental de la articulación municipio–provincia en el campo de la política de salud opera, al menos hasta 2015, en el ámbito de la articulación rutinaria, esto es, la operación cotidiana del sistema de salud provincial según normas preestablecidas.

⁶ En la medida en que se realiza sin intervención del gobierno municipal, esa transacción prácticamente pasa desapercibida para los funcionarios municipales del área, los que generalmente no saben precisar a cuánto asciende la tasa ni cómo se paga

⁷ El territorio de la RMBA es surcado por tres ríos mayores que desembocan en el Río de la Plata: Luján, Reconquista y Matanza-Riachuelo.

⁸ En el período bajo estudio, el municipio de Malvinas Argentinas parece haber encarnado este tipo de estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Guillermo V. (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.

Alonso, Guillermo V., Gutiérrez, Ricardo A. y Merlinsky, María Gabriela (2016). «Federalismo y políticas municipales en el Conurbano Bonaerense: los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín).» *Revista Gestión y Política Pública* XXV (2): 483–523.

Alonso, Guillermo V., Gutiérrez, Ricardo A., Merlinsky, María Gabriela y Besana, Patrio B. (2016). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. San Martín: UNSAM EDITA.

Alonso, Guillermo V. (2018). «Alcances y limitaciones de la gestión municipal de políticas sociales», en Ollier, María Matilde (comp.), 2017: *Liderazgo, ciudadanía y gobierno local*. UNSAM Edita, San Martín, Argentina.

Bache, Ian y Flinders, Matthew (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Badía, Gustavo (2004). «Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana.» En: M. Escolar, G. Badía y S. Friederic (eds.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo–Banco Ciudad.

Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (2008). *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Badía, Gustavo, Carmona, Rodrigo y Soldano, Daniela (2008). «El orden político a nivel local: estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.» En: G. Badía y R. Carmona (eds.) *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005). *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

——— (2006). «La política social en la crisis de la convertibilidad (1997–2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales del Gran Buenos Aires.» En: L. Andrenacci (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

Cravacuore, Daniel, Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004). *La coordinación en la gestión municipal: actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Crenson, Matthew (1971). *The Un–Politics of Air Pollution: A Study of Non–Decisionmaking in the Cities*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Elazar, Daniel (1996). «Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada.» En: A. Hernández Chávez (ed.), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica.

Franzese, Cibele (2010). «Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas». Tese de Doutorado Escola de Administração de Empresas, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

Franzese, Cibele y Abrucio, Fernando Luiz (2009). «A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós–1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação.» En: C. Franzese et al. (eds.) *Reflexões para Ibero–América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP.

Gibson, Edward (2004). «Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights.» En: E. Gibson (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Gutiérrez, Ricardo A. (2012). «Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina.» *Revista EURE* 38 (114): 147–171.

Harrison, Kathryn (1996). *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Heinelt, Hubert et al. (2002). *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. Opladen: Leske + Budrich.

Hochstetler, Kathryn y Keck, Margaret E. (2007). *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.

Howlett, Michael (2012). «The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making.» *International Political Science Review* 33 (5): 539–555.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Lukes, Steven (2007). *El poder: un enfoque radical – nueva edición*. Madrid: Siglo XXI.

Peters, B. Guy y Pierre, John (1998). «Governance Without Government? Rethinking Public Administration.» *Journal of Public Administration Research Theory*, 8 (2): 43–223.

Pírez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

——— (2001). «Cuestión metropolitana y gobernabilidad en la Argentina.» En: A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

——— (2008). «Gobernabilidad metropolitana en la Argentina.» En: G. Badía y R. Carmona (eds.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Prévôt Schapira, Marie–France (2002). «Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades.» *Revista EURE* 28 (85): 31–50.

Riker, William (1975). «Federalism.» En: F. Greenstein y N. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Rossen, Mariela (2011). «El uso de los hospitales públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un análisis desde la perspectiva metropolitana.» En: M. Chiara y J. Moro (eds.) *Salud en las metrópolis. Desafíos en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: UNGS–Prometeo.

Sabsay, Daniel A. (2003). «Constitución y medio ambiente en el marco del desarrollo sustentable.» En: M. Di Paola (ed.) *Simposio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*. Buenos Aires: FARN.

Sabsay, Daniel A. y Di Paola, María E. (2008). «Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina.» *Revista de Derecho de Daños*, 3: 137–162.

Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M. (2009). *La Constitución de los Argentinos*. Buenos Aires: Errapar.

Scharpf, Fritz W. (1988). «The Joint–Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration.» *Public Administration* 66:239–278.

——— (1997). «Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi–Level Governance.» *Journal of European Public Policy*, 4 (4): 520–538.

Stoker, Gerry (1998). «Governance as Theory: Five Propositions.» *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28.

Walters, William (2004). «Some Critical Notes on “Governance.”» *Studies in Political Economy* 73: 27–46.

Wright, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gutiérrez, R.A., y Alonso, G.V. (2018). «Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul–dic), 2018, pp. 57–80. Santa Fe, Argentina: UNL.

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1 • Los artículos y comentarios bibliográficos enviados para su publicación deben ser originales y en idioma español (eventualmente podrán aceptarse en idioma portugués). La publicación de trabajos éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente evaluadas por el Comité Académico de la revista DAAPGE. El envío de un trabajo a la revista DAAPGE supone el compromiso del autor de no someter el trabajo a la evaluación simultánea de otra revista.

2 • La aprobación de los artículos estará a cargo del **Editor** y del **Comité Académico**, que usarán como criterio los dictámenes aportados por evaluadores externos, en relación con aspectos como la originalidad del trabajo, la solidez conceptual y argumentativa, la calidad expositiva, etc. En el proceso de arbitraje intervendrán dos (2) evaluadores externos como mínimo, y se dará intervención a un tercero en caso de controversias. El arbitraje concluirá en un dictamen que el autor tiene derecho a conocer por intermedio del Editor. Dicho dictamen podrá *aceptar*, *rechazar* o *sugerir correcciones* para los artículos. En el proceso de dictaminación la información sobre autores y dictaminadores guardará un estricto anonimato.

3 • Los artículos que se entreguen a DAAPGE para su publicación deberán enviarse en formato digital e ir acompañados de la siguiente información:

- a) Título del trabajo
- b) Un resumen en español e inglés que no exceda los 1000 caracteres (aprox. 150 palabras), con información concisa acerca del contenido: principales resultados, método y conclusiones adquiridas.
- c) Entre tres y cinco palabras clave (en español e inglés) para efectos de indización bibliográfica.
- d) Datos del autor, incluyendo: nombre completo, filiación institucional, dirección postal institucional, Teléfono, Dirección de correo electrónico, Máximo nivel de estudios alcanzados (disciplina o campo e institución) y estudios en curso si los hubiera.

- 4 • Los trabajos enviados a DAAPGE deberán cumplir con las siguientes características:
- a) La extensión de los artículos no podrá exceder los 70.000 caracteres, mientras que las reseñas bibliográficas y/o reseñas tendrán como límite máximo 28.000 caracteres.
 - b) Los cuadros, tablas y/o gráficos deberán estar intercalados en el texto, con las referencias correspondientes y debidamente enumerados. Sus datos deberán ser editables (formato Word/Office o procesador de texto similar, o si corresponde, Excel/Office o planilla de cálculos similar). Si hubiere imágenes deberán además adjuntarse en forma separada en extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real. En todos los casos se debe consignar el título y la fuente de la información.

5 • La **forma de citación** es la siguiente:

- a) Para citas textuales se procederá de la siguiente manera:
 - citas textuales cortas (cuando la extensión es menor a 4 renglones): se colocaran dentro del texto, se citaran entre comillas, y se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes. Por ejemplo:

En este sentido, «el Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia por medio de un ritual» (Oszlak, 2008:122).

- citas textuales largas (cuando la extensión supera los 4 renglones): se citaran entre comillas, se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes, y se colocará con sangría de 1cm en ambos márgenes. Por ejemplo:

«También ha estado muy extendida la organización estamentaria de las corporaciones políticas y sociales; pero solo Europa a conocido el Estado estamentario: *rex et regnum*, en sentido occidental. Y, desde luego, sólo el Occidente ha creado parlamentos con “representantes del pueblo” periódicamente elegidos, con demagogos y gobiernos de los líderes como ministros responsables ante el parlamento...» (Weber, 2003:54)

- b) Para citas ideológicas o paráfrasis:

Cuando se parafrasea o se hace referencia a una idea contenida en otro trabajo, se coloca el apellido del autor y el año de publicación, los cuales se insertan dentro del texto en el lugar apropiado. No se requiere proporcionar el número de página. Ej. (Weber, 2003)

Cuando la cita pertenece a más de tres autores se debe colocar el apellido del primero seguido de la expresión latina usual *et al.* y el año de publicación, y si corresponde, el número de página.

6 • Las **referencias bibliográficas** estarán incluidas totalmente al final del trabajo y deberán consignar: autor, año, título del trabajo, lugar de publicación y editorial. Deberán, a su vez, respetarse los siguientes criterios:

- a) Los títulos de los artículos deberán ir entre comillas, en tanto que el nombre de la publicación periódica deberá ir en cursiva. Se debe consignar volumen, número de la revista

y páginas del artículo. Ej.: Rodrik, D. (2012). “Who Needs the Nation–State?” *Economic Geography*, 89 (1), pp 1–19.

b) Los títulos de los libros deberán ir en cursiva. Ej: Wade, R. H. (1990): *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

c) En los capítulos de libros se colocará: autor, año, el título del capítulo entre comillas, el autor o los autores, el título de la obra en cursiva, volumen o tomo (si lo hubiese), lugar, editorial y páginas. Ej.: Skocpol, T. (1985). «Bringing the State back in strategies of analysis in current research» En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back in*: Cambridge University Press, pp 3–38.

d) Para documentos tomados de la Web, citar los datos, según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de periódico. Incluir la fecha de publicación electrónica, la fecha que se tomó la cita, así como la dirección electrónica o URL entre <>, antecedida de la frase *disponible en*. Ej.: Alcántara Sáez, M. (2002): «Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina», Working Paper. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. (Consultado 30/11/2006).

7 • Las llamadas a notas se harán dentro del texto (será siempre con número volado —super índice— a continuación de la palabra que hace la referencia) y remitirán a una nota al final.

8 • Las siglas irán en mayúsculas y a continuación se pondrá entre paréntesis (solo la primera vez que aparezca en el texto) su significado.

9 • Agradecimientos: Se consignarán al final del texto principal, bajo la denominación «Agradecimientos». Deben de aparecer los nombres y filiación institucional de aquellos a los que se agradece así como el tipo de colaboración prestada.

10 • La revista *DAAPGE* no asume responsabilidad alguna por los comentarios, ideas y contenidos de los trabajos publicados, los que serán de propiedad exclusiva del autor del artículo.

11 • La revista *DAAPGE* se reserva la facultad de realizar las modificaciones *de forma* que puedan requerir los artículos (ej. títulos, notas, etc.) previa consulta y conformidad con el autor.

12 • Los trabajos deberán ser enviados indistintamente a:

- **JOSÉ IGNACIO VIGIL**, Editor y Coordinador Editorial *DAAPGE* jvigil@fce.unl.edu.ar
- Secretaría del Magister en Administración Pública (UNL) magadpub@fce.unl.edu.ar

13 • Los autores recibirán dos ejemplares de la revista *DAAPGE* en la cual ha sido publicado su artículo.

14 • La revista podrá consultarse en la siguiente dirección: www.fce.unl.edu.ar/magister y en el repositorio de la UNL <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones> (*DAAPGE*).