

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 22 Número 1 Volumen 25 Diciembre 2022

**Federalismo, coordinación y gobiernos locales en
Argentina**

**Gustavo Blutman
Horacio Cao
Agustín Hoya
Magalí Kais
Manuel Yañez**

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE
INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo J.M. Pahlen

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

**Director Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de
Organizaciones**

Dr. Alberto E. Barbieri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Gustavo Blutman

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de Organizaciones (IGeDeCO)

- Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 20 N°1

ISSN 1852-0774

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

Daniel D'Eramo (Universidad Nacional de Tierra del Fuego)

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

Julio Saguir (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino/Tucumán)

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

Federalismo, coordinación y gobiernos locales en Argentina¹

Gustavo Blutman²

Horacio Cao³

Agustín Hoya⁴

Magalí Kais⁵

Manuel Yañez⁶

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un abordaje teórico-conceptual sobre algunos de los aspectos más relevantes de la cuestión del federalismo y las relaciones intergubernamentales en Argentina. Asimismo, se pone el foco en los modos en que se estructuran en el plano jurídico-institucional las relaciones entre el primer y el tercer nivel de gobierno: la Nación y los gobiernos locales. Esto último configura un tema poco abordado por la literatura sobre federalismo, centrada mayormente en los vínculos entre el gobierno central y las administraciones provinciales. En este marco, se busca aportar al conocimiento de un área poco explorada, con el fin de identificar claves interpretativas que sirvan de base para futuros trabajos.

El documento se organiza de la siguiente manera. Primero, se presentan algunas nociones sobre el federalismo y las diferentes variantes de organización política y administrativa de un territorio determinado. Segundo, se recupera la noción de coordinación, elemento central en los abordajes sobre los países federales. Tercero, se enlaza lo anterior con las aproximaciones propuestas en torno a la noción de relaciones intergubernamentales. Cuarto, se presenta un conjunto de elementos históricos y jurídico-institucionales, así como la cuestión de la autonomía municipal, con el fin de profundizar la reflexión sobre el lugar que ocupan los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino. Por último, se finaliza con algunas consideraciones finales sobre los principales aspectos que emergen

¹ El presente artículo es producto de una investigación que ha sido financiada para proyectos PIDAE (Proyectos de Investigación y Desarrollo en Áreas Estratégicas con Impacto Social 2019-2020) UBA. Los autores pertenecen al Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

² Doctor en Ciencias Económicas, Profesor titular regular UBA (blutman@gmail.com).

³ Doctor en Ciencias Económicas, Administrador Gubernamental (horaciocao30@gmail.com).

⁴ Magíster en Administración Pública (hoyaagustin@gmail.com).

⁵ Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (magakais@gmail.com).

⁶ Doctor en Ciencias Sociales, Docente UBA y UNGS (manuelyanez@economicas.uba.ar).

del recorrido propuesto y líneas de trabajo futuras.

1. Nociones básicas sobre el federalismo

Tal como sucede con muchas nociones de las ciencias sociales, el federalismo es un concepto polisémico que fue utilizado en distintas etapas históricas y regiones geográficas para designar cosas de muy distinto talante. A lo largo del tiempo estuvo atravesado por una multiplicidad de significados y perspectivas teóricas, así como por distintas realidades históricas y políticas. Aun reconociendo esta multiplicidad de enfoques, podemos señalar que el elemento distintivo de todo federalismo es la existencia de, al menos, dos niveles de autoridad: un nivel central o nacional y otro nivel estadual-provincial. Se trata de una fórmula institucional que sintetiza la unidad de las partes que la integran con la preservación de su autonomía territorial (Burgess, 2006)⁷. La estructura básica de un federalismo consiste en la presencia concomitante de un gobierno de la federación y una serie de gobiernos territoriales, con capacidad para tomar decisiones independientes sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas (Riker, 1987).

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

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

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

⁷ Entre los 193 países reconocidos por la Organización de Naciones Unidas, solo 27 se reconocen como federales, esto es, el 14% del total. Esto da cuenta de una clara primacía de la forma unitaria de organización estatal. Sin embargo, los Estados federales representan el 40% de la población y el 50% de la superficie. Si se excluye a China, cuya forma de Estado difícilmente pueda incluirse en alguna de las dos variantes, esos porcentajes aumentan a 50% y 54% respectivamente (Riker, 1987; Cao y Vaca, 2017; Cao, 2018).

proceso de toma de decisiones demanda acuerdos unánimes. En términos históricos, las confederaciones tienen vidas relativamente breves. En muchos casos, las formas confederadas surgieron con finalidades militares, tanto defensivas como ofensivas, con el objetivo de aumentar las capacidades bélicas de sus miembros. Finalizado el acontecimiento que motivó la unión, o bien la unidad de las partes se consolida formando un Estado federal, o bien las partes se disgregan⁸.

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

No obstante, los gobiernos unitarios no escaparon a los procesos de descentralización que fueron descritos anteriormente. Con el correr de las décadas, casi en todos los países se fue robusteciendo alguna modalidad de división vertical de potestades. Con excepción de aquellos países que tienen dimensiones muy pequeñas (San Marino, Tuvalu, Baréin), en todos los Estados unitarios se advierte alguna forma de descentralización⁹ que exige la articulación entre niveles de gobierno (Cao, Rey & Vaca, 2020).

Tal como se señaló, ambas representan formas puras que ocupan los extremos en un continuo que incluye otras modalidades intermedias. Es allí donde aparece una tercera variante que recoge elementos de las primeras dos. La organización federal es el camino del medio entre el gobierno unitario y la confederación, y reconcilia principios, a simple vista, antagónicos: la unidad nacional y la autonomía de las partes¹⁰. Así, busca establecer un equilibrio entre el gobierno central y las partes que componen la unidad, de modo que

⁸ Un caso arquetípico es el de los Estados Unidos. Tras la declaración de independencia y en el marco de las guerras contra Reino Unido, las trece colonias adquirieron, hacia 1776, una estructura confederada, que se formalizaría en 1781 -estatuto de la confederación-, con un propósito militar. Finalmente, tras la firma del tratado de París (1783), la Convención de Filadelfia de 1787 adoptaría una nueva forma institucional, que William Riker (1987) denominaría federalismo centralizado.

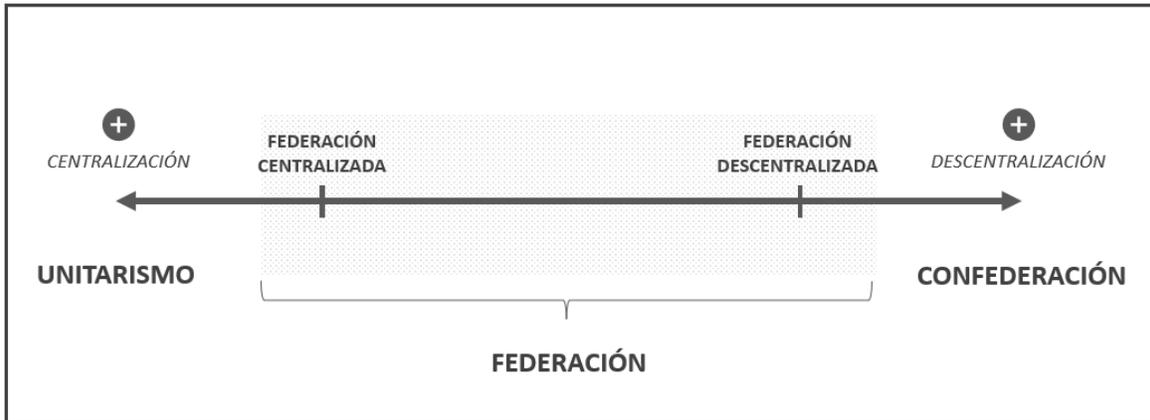
⁹ Diversos analistas y académicos sostienen que en las últimas décadas las distancias entre los Estados federales y unitarios se ha reducido. Más allá de las diferencias ostensibles en el plano legal-formal, las pautas de funcionamiento político-administrativas han tendido a homogeneizarse. Prácticamente, ningún Estado coloca en único nivel todas las prerrogativas de gobierno. En general, los gobiernos unitarios reconocen, en cierta medida, atribuciones propias a las unidades regionales o locales. Si bien, en muchos casos, el centro conserva la potestad de supervisarlos, estas instancias han desarrollado en diversos países la capacidad de perseguir intereses propios (Agranoff, 1993).

¹⁰ El Estado federal cuenta con los atributos de la soberanía. Esto supone que no reconoce autoridad o poder superior al propio. En otras palabras, no reconoce otros límites más que los que voluntariamente se imponga. La autonomía de las provincias, por su parte, refiere a la capacidad de administrarse y darse sus propias normas dentro de un marco normativo general dado por una entidad de orden superior.

ninguno imponga su voluntad de manera absoluta.

Naturalmente, dentro de las formas federales existe una amplia variedad de alternativas y categorías posibles. Riker (1964) las clasifica en virtud del grado de centralización o descentralización; de modo que hay federaciones más próximas a esquemas confederados -federaciones descentralizadas- y otras más cercanas a modelos unitarios -federaciones centralizadas-. No obstante, la determinación del grado de centralización o descentralización no es sencillo. El politólogo norteamericano advierte que la multiplicidad de aristas analíticas dificulta esta tarea. Las federaciones pueden tener, alternativamente, rasgos centralizadores o descentralizadores en sus disposiciones constitucionales, en sus estructuras administrativas o en sus sistemas tributarios y fiscales.

IMAGEN 1. Formas de Estado.



Fuente. Elaboración propia.

Amén de estos matices, el gobierno central en los Estados federales suele retener ciertas funciones que son condición de posibilidad para la existencia de un orden nacional¹¹. Es decir, en el reparto de funciones estatales entre niveles, aparecen elementos que necesariamente deben estar contenidos dentro de la esfera federal. Pues si así no fuera, estaríamos ante una forma confederada. Estos componentes son la organización militar y

¹¹ Colomer (1999) añade una serie de elementos institucionales básicos que aseguran un funcionamiento socialmente eficiente de los federalismos. En primer lugar, la división vertical del poder y de las funciones entre un gobierno central y los gobiernos regionales o locales; en segundo lugar, elecciones no concurrentes que promuevan el voto dividido y la formación de diversas mayorías partidarias en cada nivel. Luego, destaca la relevancia de un número elevado de unidades territoriales, de modo que se impida o mate el dominio de una sola de ellas. Finalmente, refiere al bicameralismo simétrico -esto es, dos cámaras con competencias semejantes- para fomentar la cooperación multinivel y -preferentemente- con mayorías políticas diferentes en cada recinto.

la defensa de la integridad territorial, el manejo de las relaciones exteriores, la emisión de una moneda, la organización de un mercado nacional común, y la condición de garante en última instancia de la Constitución Nacional, ya sea mediante vía jurídica y/o represiva (Cao, 2018).

2. La coordinación en los Estados federales

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

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

Ahora bien, antes de avanzar con el análisis conceptual de la noción de coordinación, comencemos por señalar que la distribución de competencias y atribuciones entre el Estado central y los Estados miembro está resguardada por una constitución escrita. Éstas exponen de manera más o menos explícita las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, aunque sus prescripciones nunca suelen ser tajantes o definitivas. Por el contrario, es objeto permanente de cambio y negociación. También resulta relativamente infrecuente que ciertas funciones se asignen privativamente a un único nivel; más bien, se caracterizan por la distribución compartida de funciones y responsabilidades (Leiras, 2013). Los mecanismos previstos en el federalismo contemplan, frecuentemente, diversos reaseguros institucionales, como por ejemplo la interpenetración entre las instancias de gobierno¹².

¹² La fijación de una cámara legislativa de extracción territorial (senado) es una de las herramientas distintivas de las organizaciones federales. Éstas expresan la voluntad política de las partes en asuntos federales. En otras palabras, representa el poder de las provincias dentro de la esfera federal. Suele estar compuesta por el mismo número de representantes por cada Estado

En el federalismo hay dos formas arquetípicas de distribución de las competencias entre niveles de gobierno. La primera de ellas es denominada monopolio institucional distribuido. Estos esquemas de reparto mantienen grandes áreas de responsabilidad separadas según la naturaleza de las distintas políticas públicas, quedando todos los componentes de una política concentrados en un nivel de gobierno. Las tareas de cada nivel, si bien pueden estar contenidas dentro de la esfera de una misma política pública, están segmentadas y claramente delimitadas. En tanto, hay pluralismo institucional cuando, para cada una de las políticas públicas, hay tareas y funciones tanto descentralizadas como en manos de los gobiernos centrales. Es decir, ocurre cuando determinadas tareas son compartidas de manera concomitante por los distintos niveles de gobierno (Cohen & Peterson, 1997; Jordana, 2002)¹³.

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

La coordinación, después de todo, es un medio para sumar los esfuerzos de diversos actores y orientarlos hacia el cumplimiento de un objetivo compartido (Repetto, 2010). El desafío de los ordenamientos federales reside, precisamente, en las dificultades potenciales de coordinar voluntades dentro de un esquema institucional en donde no existe orden jerárquico, ni línea de mando entre el nivel nacional, estadual-provincial y local. De este modo, deberán desplegarse herramientas políticas, institucionales y administrativas que motiven la aquiescencia de las partes que, en principio, no están subordinadas formalmente a una autoridad central y gozan de cierta libertad de acción. Asimismo, es igualmente cierto que las partes tampoco están vinculadas de un modo puramente voluntario, sino que están atadas por lazos formales. Esto quiere decir que los involucrados

subnacional, independientemente de la extensión territorial o de la cantidad poblacional. Ejemplos de esto son la Argentina, Brasil o los Estados Unidos (Cao, 2018). Otro ejemplo es la Corte de Justicia Nacional, cuya finalidad es dirimir los conflictos entre los miembros del pacto federal, y entre éstos y la Nación. Asimismo, oficia como garante en última instancia de la supremacía del orden normativo nacional por sobre la normativa subnacional.

¹³ Existen, naturalmente, otras clasificaciones de los tipos de federalismo con relación a la forma de articulación entre niveles. Cao y Vaca (2017) sistematizaron dos modelos contrapuestos. El primero es el llamado federalismo dual, caracterizado por la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones, con predominio de las actividades independientes de cada jurisdicción y, cuando existen tareas conjuntas, con acuerdos con bajo grado de institucionalización. El segundo es el representado por el federalismo cooperativo, caracterizado por una tarea conjunta ente Nación y provincias, en tanto corresponsables de la concreción de los procesos del sector público. En este último modelo, se combinan los ámbitos nacional y provincial, articulando las potestades de gestión.

no son partes aisladas, sino que están ligadas por alguna forma de interdependencia, incluso cristalizada constitucionalmente. De esta manera, podemos afirmar que la noción de coordinación oscila entre dos polos opuestos: las relaciones jerárquicas -basadas en una línea de mando, propias de los Estados unitarios- y la colaboración -basada en acuerdos voluntarios característicos de las confederaciones-.

La coordinación puede adquirir dos modalidades: la confluencia o la concurrencia. En el primer caso, la coordinación no se encuentra formalmente normada. Las partes se avienen a trabajar conjuntamente con el objetivo de obtener mejores resultados. En general, esta variante de coordinación se expresa en pactos bilaterales con arreglo a metas específicas. La concertación se da a través de pactos *ad hoc* que, en muchas ocasiones, pueden ser informales.

En el segundo caso, la coordinación está normada e institucionalizada. Existen instituciones que reglan el coejercicio de competencias, indicando un grado de madurez superior en las relaciones entre niveles de gobierno¹⁴.

IMAGEN 2. Relaciones entre niveles de gobierno.



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

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

el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública,

¹⁴ No obstante, es preciso tener en cuenta que la coordinación únicamente por vía de la concurrencia tampoco representa un escenario óptimo para las relaciones entre niveles. Preservar alguna cuota de flexibilidad puede ofrecer algunas ventajas adaptativas ante cambios contextuales o reajustes internos. En todo caso, el elemento relevante es la aceptación de las partes acerca de las reglas de vinculación, con independencia del grado de formalización (Jordana, 2002).

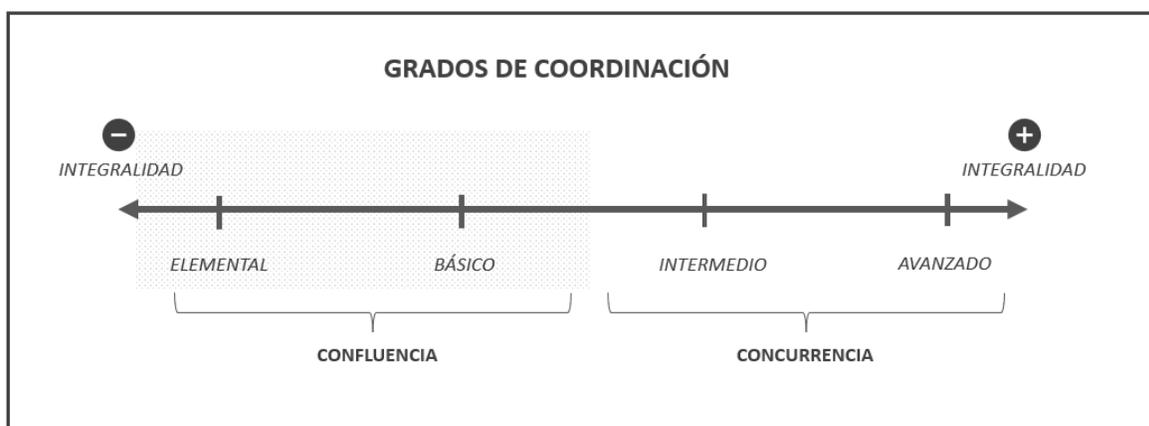
al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (2010:23)

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

Blutman y Cao (2019) aseveran que cada uno de los cuatro momentos son parte de un ciclo secuencial de coordinación. Al cabo de cada etapa los actores acumulan experiencia y

solidifican la articulación con formas institucionalizadas, sofisticadas y efectivas para el cumplimiento de objetivos comunes. No obstante, no debe pensarse en términos lineales. Es posible que haya avances y retrocesos. En efecto, los autores señalan que cuando se alcanzan formas muy avanzadas de coordinación, éstas suelen expresarse en instituciones altamente normadas. En ciertos casos pueden devenir en estructuras rígidas que limitan el margen de acción de los actores, ocasionando que algunos busquen una reconfiguración de sus vínculos. Ello puede conducir a una crisis institucional con dos caminos posibles: de un lado, la reformulación de las instituciones; de otro, su desestructuración o vaciamiento.

IMAGEN 3. Grados de coordinación.



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

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

3. Las relaciones intergubernamentales

En los Estados multinivel, en donde existen distintas administraciones públicas que operan sobre los mismos territorios y personas, la coordinación se convierte en una pieza clave para la armonización de acciones y la concreción de acuerdos básicos sobre prioridades,

objetivos y despliegue de recursos. En el centro de las discusiones sobre la coordinación emerge el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG)¹⁵, que remite a la forma en que se resuelve el eventual solapamiento o superposición territorial de funciones y/o incumbencias entre actores estatales. Las RIG son, ante todo, un dispositivo coordinador. Jordana las define como

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

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

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

¹⁵ El concepto de “relaciones intergubernamentales” tiene su origen en la década del `30, en Estados Unidos, en el marco del New Deal. Desde sus orígenes, estuvo vinculado a la gestión e implementación de políticas públicas que exigen contactos interjurisdiccionales (Astarita, Bonifacio & Del Cagliano, 2012)

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

la coexistencia de administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas [polities] correspondientes a los tres órdenes estatales previstos en la Constitución: el nacional (o federal), el provincial y el municipal, cuyas autoridades ejecutivas y legislativas son elegidas por medio del voto popular. Tal coexistencia de potestades implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual define la necesidad de cooperar y articular acciones para la implementación de políticas y la prestación de servicios (2012: 232).

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

El enfoque de las RIG se centra en la dimensión humana del vínculo entre unidades de gobierno, puesto que son los individuos quienes, revestidos de cargos y responsabilidades, dan vida a esas relaciones. Son las actitudes y actividades del personal político y administrativo las que pondrán en movimiento el andamiaje institucional. Desde luego, los individuos no operan en el vacío, sino que ocupan lugares dentro de las estructuras administrativas del Estado. Estas posiciones relativas limitan, condicionan o estimulan ciertas conductas o la consecución de ciertos objetivos. De modo que el estudio de las RIG combina componentes volitivos y estructurales. Además, aspectos como el marco institucional, la cultura organizacional de cada entidad pública y las prácticas políticas fijarán

el espectro de posibilidades de la acción humana, así como los incentivos y mecanismos de control. Dentro de esos contornos, el enfoque RIG pone el foco en las pautas de interrelación, la frecuencia y la regularidad, los intercambios de información, los criterios que promueven acciones de cooperación o competencia, y los elementos que son objeto de negociaciones y pujas (Wright, 1978).

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

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

En nuestro país, de acuerdo con lo que dictan las normas, el poder legislativo nacional es la instancia por antonomasia para la articulación vertical entre niveles (Escolar, 2013). En cuanto a los poderes ejecutivos (nacional, provincial y municipal), las relaciones intergubernamentales operan dentro de cierto vacío legal¹⁶, especialmente entre el nivel

¹⁶ Los Consejos Federales constituyen una de las pocas instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes del poder ejecutivo nacional y provincial. Con sus limitaciones, representan instancias que manifiestan la voluntad de negociar y alcanzar acuerdos técnicos y políticos entre niveles (Cao, Rey, y Vaca, 2020). Si bien el primer consejo federal fue creado en 1960 (el de Energía Eléctrica), se hicieron habituales en la década del '90, precisamente como respuesta a los procesos de descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de las jurisdicciones que debían asumirlas (Serafinoff, 2007; Abal Medina, 2009). Se trata de estructuras que no se encuentran homogeneizadas a partir de una normativa común. Cada Consejo Federal adopta las formas y el funcionamiento que le da el sector de política en el que se inscribe. Lo mismo acontece con su estructura. En todo caso, es válido remarcar que, en la mayoría

federal y local. La ausencia de reglas y procedimiento formales condicionan el comportamiento político e institucional, habilitando o restringiendo ciertas conductas por parte del personal político y administrativo (Levitsky & Murillo, 2010).

Estas circunstancias generan condiciones para la proliferación de instancias *ad hoc* e informales de articulación y coordinación entre poderes ejecutivos. Cao, Rey y Vaca (2020) identifican dos planos de interacción. El primero de ellos es a través de relaciones entre cuadros políticos de conducción de los diversos niveles de gobierno. Se trata, en este caso, de negociaciones y acuerdos alcanzados dentro de la esfera del poder ejecutivo, como legislativo. Son herramientas de coordinación eminentemente políticas. El otro canal se basa en las relaciones interburocráticas, es decir, intercambios técnicos entre cuadros de las distintas administraciones públicas. En este caso prevalecen los vínculos de naturaleza profesional y puede orientarse -aunque no exclusivamente- a la implementación o evaluación de programas.

4. Los gobiernos locales en el marco del federalismo argentino

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

4.1. Elementos históricos del federalismo argentino

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

de los casos, la correspondiente agencia del gobierno nacional tiene gran incumbencia en la pauta organizacional (Rey, 2010).

El federalismo argentino es la cristalización jurídica e institucional de un proceso histórico particular. Una vez roto el vínculo colonial comenzó un largo y sinuoso derrotero para organizar políticamente a los territorios del antiguo Virreinato del Río de la Plata¹⁷. No fue sencillo: a las dificultades para encontrar una forma de gobierno que sintetizara los intereses, muchas veces contradictorios, de las elites regionales, se le añadían las vastas distancias que separaban a los centros poblaciones, la ausencia de vías de comunicación, las ostensibles diferencias idiosincráticas y -vinculado a lo anterior- la presencia de fuertes localismos que alimentaban inclinaciones secesionistas (Oszlak, 2011).

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

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

¹⁷ El Virreinato del Río de la Plata fue creado provisionalmente por Carlos III en 1776, convertido en permanente en 1777. En 1782, el monarca dictó la Ordenanza de Intendentes que regiría hasta el fin del período colonial. Ésta dividía el virreinato en las intendencias de Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Paraguay, La Plata, Cochabamba, Potosí, La Paz y la Intendencia General de ejército de Buenos Aires.

Las circunstancias cambiaron de forma considerable en 1829 con el ascenso -en alianza con caudillos federalistas del interior- de Juan Manuel de Rosas a la gobernación de Buenos Aires. Se produciría, de esta forma, un trastocamiento del equilibrio en beneficio de las fuerzas federales. Tras la derrota de los últimos bastiones unitarios liderados por José María Paz, hacia 1831 ocurre un acontecimiento decisivo en el curso de la historia: la firma del Pacto Federal, originalmente promovido por la Liga del Litoral. Suscrito por Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos¹⁸, se trataba de un pacto abierto que en lo sucesivo incorporaría al resto de las provincias. Argentina adoptaba, así, una tenue forma confederada. El convenio establecía una alianza defensiva-ofensiva entre sus integrantes, haciéndola extensiva a cualquiera de las provincias “que componen el Estado argentino”¹⁹. Además, a la vez que reconocía la independencia de éstas, abría la posibilidad a la unificación nacional. En esa línea, el artículo 16º, cláusula 5º, mencionaba la convocatoria de un Congreso General Federativo -cuando se alcanzaren condiciones de paz- para organizar la administración general del país bajo un sistema federal (Pagani, Souto & Wasserman, 2003).

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

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

¹⁸ Estaba previsto que el Pacto Federal fuera firmado, además, por Corrientes. Sin embargo, quien era el delegado de dicha provincia y encargado de firmarlo, Dr. Pedro Ferré, renunció. Los firmantes agregaron un artículo adicional en el que sostienen que la provincia de Corrientes “accederá a los términos en que está concebido [el pacto].

¹⁹ Dicha expresión está presente en el Pacto Federal. Es una de las tantas muestras del reconocimiento y la vocación -al menos, potencial- de constituir una unidad superior a las partes.

Una simple federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisoluble (...). Una simple federación excluye la idea de un gobierno general y común a los confederados. (2018 [1852]: 119)²⁰.

La confusión proviene del pensamiento político norteamericano. Con anterioridad a la sanción de la Constitución de Filadelfia (1787), la literatura política entendía por federalismo a la mera unión confederal (Chiaramonte, 1993)²¹.

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

²⁰ Esta confusión llevaría a Natalio Botana a asegurar que “el uso abusivo de la palabra federal creaba confusión y empantanaba al observador en un lenguaje que no distinguía entre un procedimiento diplomático y un método derivado del ejercicio del poder político en un Estado soberano” (1985: 118). En efecto, la cita incluida al inicio de este apartado, en la que Juan Bautista Alberdi aboga por una “federación unitaria”, es vista por muchos autores como una fórmula que reúne términos contradictorios. De hecho, en esos términos se expresa Serrafiero cuando afirma que la “contradictoria noción de federalismo unitario quería dar cuenta del sistema mixto, única fórmula de compromiso entre las tensiones condicionadas por la propia historia” (2016: 33). Este concepto -que podría confundirse con un oxímoron- remite a un régimen que concilia la independencia de las provincias con la existencia de un gobierno central capaz de imponerle -simultáneamente- condiciones. Es decir, lo que hoy entendemos por federación. Pero en ese entonces no existía un vocablo que exprese esta síntesis.

²¹ Chiaramonte (1993) explica que los mismos autores de *El Federalista* usan la noción “federal” para remitir a la forma confederal. En efecto, en el libro 39 del citado libro, Madison distingue la forma federal de la nacional. Mientras la primera supone la unión como confederación de Estados soberanos; la segunda es definida como la unión en tanto “consolidación” de los Estados (2005[1788]).

y por ende, con capacidad para moderar las pretensiones de Buenos Aires²².

En febrero de 1852, una alianza de fuerzas litoraleñas comandadas por el General Justo José de Urquiza derrotó a Juan Manuel de Rosas en la Batalla de Caseros. Allí, se inauguraría un nuevo período en el proceso de organización nacional. La estrategia de Urquiza intentó conciliar la unidad territorial del naciente país con la autonomía de las provincias (Oszlak, 2011). En mayo de ese año se celebró el acuerdo de San Nicolás, que constituyó el antecedente más inmediato del Congreso General Constituyente de 1853. El acuerdo buscaba materializar el artículo 16º del Pacto Federal, relativo a la convocatoria de un Congreso General Federativo. A tales fines, fijaba una representación de dos diputados por provincia, disponiéndose además la inviolabilidad de opinión e inmunidad de arresto contra éstos. Además, las provincias ratificaron al General Urquiza como encargado de las relaciones exteriores y le conferían el título de Director Provisorio de la Confederación. El acuerdo no fue aceptado por Buenos Aires, que se opuso a la igualdad de representación y al artículo 19º que establecía que para sufragar los gastos administrativos de la Nación se dispondría del producto de las aduanas exteriores²³. En 1853, la convención constituyente, reunida en la ciudad de Santa Fe, promulgaría una constitución de naturaleza federal, con un gobierno central dotado de un amplio cúmulo de atribuciones y con un alto grado de representación de las provincias en la esfera central (Colautti, 1998; Gelli, 2013). La debilidad económica y financiera endémica de la Confederación Argentina y la renuencia de Buenos Aires a aceptar los términos constitucionales condujeron a un empate político y legal que recién se fracturaría en 1859 con la derrota militar de Buenos Aires en la Batalla de Cepeda. Así, se comprometía a revisar la Constitución de 1853 mediante una convención constituyente provincial. Ello sucedió en 1860 luego de que se incorporaran algunas reformas favorables a la autonomía provincial (Gibson & Falletti, 2007). El ascenso de Bartolomé Mitre a la gobernación de Buenos Aires ese mismo año generó un canal de interlocución virtuoso con los representantes de la Confederación, lo que creó expectativas favorables acerca de la posibilidad de reiniciar la unificación nacional. Sin embargo, la

²² Estas razones llevarían a Juan B. Alberdi a sostener que “las formas simples y puras son más fáciles, pero todos ven que la República Argentina es tan incapaz de una forma simple y pura de federación, como de una forma simple y pura de unidad. Necesita, por circunstancias, de una federación unitaria o de una unidad federativa” (2018 [1852]: 140).

²³ Luego de Caseros y la caída de Rosas emergerá en la provincia vencida una nueva dirección política provincial, con cuadros sobrevivientes del rosismo y del pre-rosismo. Con una base social urbana y con cierta capacidad militar forjada en el combate, se levantaría el 11 de septiembre de 1852 contra la aparente hegemonía que Entre Ríos había creído ganar. Ya en junio de 1852, un naciente Partido Liberal se había impuesto en la recién elegida legislatura bonaerense y rechazado los términos del Acuerdo de San Nicolás (Halperín Donghi, 1980).

provincia bonaerense siguió postergando los plazos de incorporación, mientras - simultáneamente- la situación económica-financiera de la Confederación se volvía cada vez más precaria. Las dilaciones motivaron un nuevo conflicto bélico en 1861. Urquiza, con una influencia decreciente, fue derrotado en la Batalla de Pavón. Las provincias retiraron su apoyo a la abatida Confederación, que se disolvió en diciembre de 1861, y delegaron en el gobernador de Buenos Aires el ejercicio de las funciones ejecutivas nacionales y la facultad de convocar a un congreso tal como prescribía la Constitución de 1853, reformada en 1860 (Oszlak, 2011). En 1862, Mitre fue proclamado presidente e inició un nuevo proyecto de federalismo hegemónico liderado por Buenos Aires. Durante su gobierno logró consolidar una estructura institucional sólida y con penetración territorial. Precisamente, esta consolidación permitió que las elites provinciales accedieran, en lo sucesivo, a la presidencia de la Nación, y desde allí, promovieran una variante de federalismo que permitiera desarrollar un interés nacional propio e independiente de los intereses bonaerenses. La consumación de este ciclo se alcanzaría en 1880, con el triunfo electoral de Julio Argentino Roca. Esto motorizaría el levantamiento de las fuerzas de Buenos Aires conducidas por el gobernador y contendiente derrotados en las elecciones nacionales, Carlos Tejedor. En los combates de Barrancas, Puente Alsina y Los Corrales se enfrentaron las provincias y Buenos Aires en bandos opuestos para decidir -por la fuerza- la subordinación definitiva de todas las provincias al poder político nacional. El gobierno federal se impuso sobre las milicias bonaerenses, la intervino -disolviendo sus poderes de gobierno- y dispuso la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, se confirmaría la inequívoca división entre el poder central y el de la provincia de Buenos Aires (Botana, 1985).

4.2. Elementos jurídicos e institucionales del federalismo argentino

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

La organización federal argentina se define por un fuerte predominio de la instancia provincial, tanto en términos funcionales, como políticos. Esta centralidad obedece a varios motivos. Por un lado, el diseño legal-institucional concede al orden provincial un amplio

abanico de facultades y ámbitos de intervención. Por su condición de entidades preexistentes, conservan todas aquellas competencias que no fueron delegadas explícitamente al gobierno federal²⁴ (Cetrángolo & Jiménez, 2004). Es el artículo 121º de la Constitución Nacional el que señala que las provincias conservan todo el poder no delegado, así como también retienen las potestades que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al momento de su incorporación²⁵.

Con relación a la condición de preexistencia de las provincias, cabe resaltar que aquellas que se incorporaron a la federación después de la sanción de la Constitución de 1853/60 lo hicieron en las mismas condiciones que las catorce jurisdicciones originales²⁶. Así sucedió, por ejemplo, con los territorios nacionales que se provincializaron hacia mediados del siglo XX²⁷. En este sentido, el sistema federal argentino es de tipo simétrico. Esto quiere decir que cada uno de los Estados provinciales que integran la unión mantienen el mismo vínculo jurídico con la federación²⁸ (Stepan, 1999).

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

También, las provincias son sumamente significativas en la organización política y electoral.

²⁴ Un rasgo característico del federalismo argentino, a diferencia del de los Estados Unidos, es que los gobiernos provinciales cedieron la atribución de dictar las normas enumeradas en el artículo 75º, inciso 12º, las cuales fueron conferidas al Congreso de la Nación. Estas son los códigos de fondo: el Civil, Comercial, Penal, de Minería y de Trabajo y Seguridad Social.

²⁵ Esta cláusula fue incorporada por la provincia de Buenos Aires en la revisión constitucional hecha en 1860. Esta referencia alude al Pacto de San José de Flores (1859), en el cual se indica que todas las propiedades de la Provincia de Buenos Aires, así como sus establecimientos públicos seguirán siendo gobernados y legislados por la autoridad provincial. La única excepción fue la aduana (Gelli, 2013).

²⁶ Estas provincias son: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

²⁷ Entre 1951 y 1955 fueron provincializados diversos territorios nacionales y se crearon ocho provincias: Chubut, La Pampa, Formosa, Misiones, Neuquén, Patagonia, Tierra del Fuego y Río Negro. En 1956 se anuló la creación de la Provincia de la Patagonia, disponiéndose, en su lugar, la creación de la provincia de Santa Cruz y la recreación del territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur. Finalmente, en 1990 se provincializó este último territorio nacional.

²⁸ Por lo general, las federaciones asimétricas son aquellas de tipo multinacional. Así, para mantener a resguardo la unión se le asigna diferentes competencias legales, lingüísticas y culturales a cada región. Un ejemplo de federalismo asimétrico es Bosnia-Herzegovina. Para conocer más sobre este caso ver Figal (2015).

El diseño de los distritos electorales del régimen nacional se recorta, precisamente, en las unidades provinciales. A diferencia de otras formas federales, en Argentina, los candidatos para Diputados y Senadores se eligen en una misma escala territorial: las provincias²⁹. Este criterio genera incentivos para que los legisladores tomen en consideración los intereses y necesidades de los electorados provinciales, en detrimento de enfoques locales, distritales o incluso nacionales. Estas circunstancias refuerzan la representación provincial en el Congreso de la Nación y en las decisiones nacionales (Benton, 2003; Leiras, 2013).

No obstante, la Constitución Nacional consagra el principio de supremacía del derecho federal, de manera que la capacidad normativa de las provincias está subordinada al respeto constitucional. El artículo 31º establece que, tanto la Carta Magna, como las leyes de la Nación sancionadas por el Congreso y los tratados con otros países, constituyen ley suprema de la Nación, y que por ende, las provincias están obligadas a adecuarse a ellas. El artículo 5º garantiza a cada provincia el dictado de una constitución provincial³⁰, el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del Gobierno nacional. Pero a su vez, le fija una serie de condiciones. En primer lugar, la de asegurar un sistema de gobierno representativo y republicano. Cualquier discusión acerca del diseño institucional que no involucre directamente a estos dos componentes constituye una cuestión local que no abre el control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación³¹. Segundo, las constituciones provinciales deben ajustarse a los principios, declaraciones y garantías establecidas en la Constitución Nacional. En tercer término, tienen que garantizar la administración de justicia -esto comprende tanto la creación y establecimiento de tribunales, como la asignación de competencias y la sanción de códigos procesales-, la provisión de educación primaria y

²⁹ En otros países federales del continente, como Estados Unidos, Brasil y México, los senadores son electos en distritos de escala estadual-provincial; sin embargo, los diputados son electos por secciones más acotadas de territorio.

³⁰ En la reforma de 1860, a pedido de la Provincia de Buenos Aires, se recortaron atribuciones del Gobierno federal. Entre ellas, el control político de las constituciones locales por parte del Congreso Nacional. De esta forma, las provincias dictan sus constituciones sin estar sujetas a la revisión política, pero sí al control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a la eventual intervención federal en caso de que no se respete la forma republicana y democrática (Gelli, 2013).

³¹ Como se afirmó en otra parte del documento, uno de los elementos que asegura el equilibrio entre niveles de gobierno es la interpenetración de jurisdicciones, tanto de la provincial en el nacional, como de éste en la primera. El control de constitucionalidad es una forma de poner límites a la autonomía de las provincias. Allí donde una norma provincial subvierte la jerarquía de las leyes, se habilita la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para determinar su inconstitucionalidad y, por ende, su absoluta nulidad. Esto aplica no solo a los sistemas provinciales, sino también al sistema normativo nacional en su conjunto (Jiménez, 2000).

asegurar un régimen municipal.

4.3. El tercer nivel de gobierno y el principio de autonomía

El artículo 5º -ya presente en el texto original de 1853- también obliga a las provincias a “asegurar un régimen municipal”. La fórmula constitucional elegida ha suscitado profundos debates doctrinarios y politológicos acerca de la naturaleza del municipio en el marco del federalismo argentino. Hay quienes han sostenido que dicho artículo establecía las bases para la descentralización territorial y la existencia de un tercer núcleo de poder en el sistema federal -el local-, y quienes, por el contrario, afirmaron que el enunciado buscaba, únicamente, asegurar la autonomía provincial en materia municipal (Díaz de Landa, 2007). Esto último, en general, no generó grandes controversias. Desde sus primeros fallos la Corte Suprema de la Nación ratificó la competencia exclusiva del orden provincial para decidir sobre todo aquello relacionado con el derecho municipal (Colautti, 1998). Pero el carácter autónomo de los municipios sí ha dado nacimiento a debates jurisprudenciales dentro la Corte Suprema, distinguiéndose tres grandes etapas. Hacia finales de siglo XIX, el tribunal se manifestó favorable a la tesis de la autonomía municipal; pero durante buena parte del siglo XX, la Corte sostuvo que los municipios eran entes autárquicos, es decir, meras delegaciones provinciales con fines y límites administrativos. Por ende, no eran entidades autónomas, ni base del gobierno representativo, republicano y federal³². Sin embargo, a partir de la década de 1950 comienza a configurarse un nuevo escenario, especialmente de la mano de algunas Constituciones provinciales, como las de Neuquén y Misiones, que incorporan el principio autonomista. En 1989, la Corte Suprema revierte la doctrina vigente con el fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”³³. Allí, el máximo

³² La tesis de la autarquía municipal fue plasmada en el histórico fallo de 1911 “Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud”.

³³ Resulta curioso el suceso que dispararía el fallo de la Corte sobre un aspecto crucial para el ordenamiento institucional y político de nuestro país. Ángela Martínez Galván de Rivademar había sido contratada de forma transitoria por la municipalidad de Rosario en 1978 -durante la dictadura cívico-militar- como pianista. En septiembre de 1983, por un decreto de facto, se determinó su incorporación como planta permanente del municipio. Dicho decreto se apoyaba en la ley provincial de facto 9.286, cuyo artículo 133º del anexo I establecía que cualquier agente con 3 meses de antigüedad podía acceder al régimen de estabilidad laboral. Tras la recuperación democrática, en 1984, el intendente de Rosario dispuso, mediante otro decreto, la anulación del decreto de facto 1.709, dejando sin efecto los nombramientos, entre ellos el de la demandante. La municipalidad alegó que la ley provincial 9.286 era inconstitucional ya que, al sancionar un estatuto y un escalafón del personal municipal de la provincia de Santa Fe, avasallaba sus facultades locales. Además, afirmó que el Concejo Deliberante había autorizado al Intendente a revisar las designaciones hechas durante la dictadura cívico-militar que resultaran violatorias de las normas estatutarias municipales. La Corte Suprema de Justicia de Santa Fe falló a favor de la demandante y anuló la decisión del

tribunal enumera una serie de argumentos que, de manera concluyente, fundamentan la naturaleza autónoma del tercer nivel de gobierno. El razonamiento llevado a cabo busca resaltar la diferencia de calidad entre un gobierno local y una entidad autárquica. En primer lugar, afirma que el origen constitucional de los municipios no permite equipararlos a las entidades autárquicas, cuyo origen es meramente legal. Segundo, los municipios tienen una base sociológica que está compuesta por la población que reside en dicha jurisdicción. Tercero, los municipios no pueden suprimirse ya que su existencia está asegurada en la Constitución Nacional. Seguidamente, las ordenanzas municipales tienen estatus de legislación local, y como tales, no son equivalente a las resoluciones administrativas de una entidad autárquica. En cuarto término, se trata de instituciones de Derecho Público y de carácter necesario, a diferencia de la naturaleza posible y contingente de los entes autárquicos. Finalmente, menciona el alcance de sus resoluciones -que comprenden a todo el territorio y población bajo su órbita-; la posibilidad de crear entes autárquicos dentro de los municipios; y la elección popular de sus autoridades.

En esa misma línea, en 1991 la Corte sostuvo que las provincias no solo estaban obligadas a establecer un régimen municipal, sino que debían dotar a los gobiernos locales de atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido. Finalmente, este debate es zanjado en 1994. La Convención Constituyente añadió el artículo 123º que consagra la autonomía municipal, dándole jerarquía constitucional y con ello, asegurando la capacidad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Colautti, 1998; Gelli, 2013). En la actualidad, la pauta predominante es la autonomía local. Ya durante la segunda mitad de la década del `80 y primeros años de la del `90, bajo el influjo del retorno democrático y las pujantes ideas de descentralización, una buena cantidad de provincias reformaron sus constituciones para, entre otros fines, incorporar este principio³⁴.

Intendente. Sostuvo que, si bien la Ley Orgánica de Municipalidades habilitaba a los Concejos Deliberantes a dictar sus propios estatutos escalafonarios, nada impedía que la Legislatura Provincial reabsorbiera dicha función y estableciera un régimen laboral uniforme para todos los municipios. A su vez, agregó que la ley de facto 9.286 había sido ratificada por la Legislatura provincial mediante la Ley 9.996, de modo que su legitimidad no era objetable. La municipalidad de Rosario recurrió, entonces, a un Recurso Extraordinario ante la Corte Suprema de la Nación. Ésta acepta el recurso y se limita a analizar el artículo 133º del Anexo 1 de la Ley 9.286. Modificando la jurisprudencia hasta entonces vigente, resuelve en favor del municipio, señalando el artículo 5º de la Constitución Nacional, no sólo obliga a las provincias a establecer un régimen municipal, sino también a dotarlos de atribuciones mínimas necesarias, entre las que resulta esencial la de fijar, designar y remover al personal. Con todo, autorizó al Intendente rosarino a revisar los nombramientos y disponer el cese del personal correspondiente.

³⁴ El ciclo de reformas constitucionales afianzó el rumbo autonomista. El retorno democrático también impulsó una fase de modernización institucional que fue más allá de lo tocante a municipios. En 1986

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

Sin embargo, es cierto que cada provincia, en uso de sus atribuciones, definió distintos alcances y significados para el término autonomía. Estas diferencias se expresan, entre otras, con relación a la autonomía institucional, es decir, la potestad para que los gobiernos locales se dicten su propia Carta Orgánica³⁵. Ábalos (2003) identifica tres grandes modelos. En primer lugar, se encuentran las provincias que reconocen autonomía municipal semiplena. Esto significa que no conceden autonomía institucional, sin perjuicio de aceptarla en otros ámbitos. En esta situación se encuentran las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. En el caso de estas últimas dos, se trata de constituciones sancionadas en 1916 y 1962, respectivamente. Puede deducirse que sus prescripciones normativas se ajustan a las tendencias predominantes en el momento de su sanción. Es particular la situación de Buenos Aires, ya que su carta magna es contemporánea al proceso de reforma constitucional que reconocería la autonomía municipal (1994), pero, sin embargo, mantuvo un diseño institucional anacrónico.

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

Finalmente, la mayoría de las provincias argentinas concede autonomía municipal plena en todos los ámbitos mencionados por el artículo 123º de la Constitución Nacional. No obstante, es importante aclarar que, aun las provincias que han reconocido la autonomía municipal, no lo hacen para la totalidad de los gobiernos locales que integran su territorio.

se modificaron las constituciones de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, y Santiago del Estero; en 1987, la de Córdoba y San Luis; en 1988, la de Catamarca y Río Negro; en 1989, la de Misiones; en 1990, la de Tucumán; en 1991, la de Formosa; en 1993, la de Corrientes; en 1994, la de Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz. Además, en 1991 Tierra del Fuego se dio su primera constitución (Hernández, 2003).

³⁵ Por Carta Orgánica entendemos a toda constitución de carácter local que sea el resultado de un poder constituyente de tercer grado. Su finalidad es regular distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas locales, servicios públicos, poder de policía, participación ciudadana, entre otros. Deben en todo momento respetar las bases constitucionales establecidas por la constitución provincial y nacional (Hernández, 2003).

Salvo algunas excepciones, en general restringen esta posibilidad a los municipios que superan determinada cantidad de población o cumplen ciertos requisitos³⁶.

Consideraciones finales

Las aproximaciones a la configuración particular del federalismo argentino han puesto el foco, por lo general, en la evolución de las maneras en que la Nación y las provincias se han relacionado a lo largo del tiempo. En ese marco, a fines del siglo XX fue emergiendo un renovado protagonismo de los gobiernos municipales, especialmente a partir del rol asumido en la implementación de políticas públicas relevantes ante problemas sociales crecientemente complejos.

El recorrido propuesto en este trabajo buscó recuperar varios de los aportes que, desde la óptica del federalismo, la coordinación y las relaciones intergubernamentales, han contribuido a ubicar la cuestión en el marco más general de la evolución del Estado y la administración pública en Argentina. El énfasis se ubicó, además, en las vinculaciones entre el Estado nacional y los gobiernos locales, a partir de una serie de aspectos considerados relevantes al momento de pensar dicha relación.

En próximos trabajos se espera profundizar en las formas en que esos vínculos Nación-municipios se da en la práctica, no solo a través de mecanismos formales, sino también informales. Al respecto, se considera relevante incorporar las perspectivas de los propios actores y agentes de diferentes niveles jurisdiccionales que intervienen en esas relaciones, con el fin de brindar un panorama más integral de la cuestión.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N.º 44, 203-224.
- Ábalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones constitucionales*, N.º 8, 3-45.
- Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países?* Buenos Aires: Grupo Unión.
- Acuña, C. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En Jefatura de Gabinete de la

³⁶ De acuerdo con un relevamiento de Hernández (2003), existían hacia principios de siglo XXI un total de 108 Cartas Orgánicas en trece provincias: Catamarca (1), Córdoba (16), Corrientes (5), Chubut (3), Jujuy (5), La Rioja (18), Misiones (6), Neuquén (7), Río Negro (23), Salta (12), San Juan (6), San Luis (2), Santiago del Estero (4).

- Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina (págs. 9-11). Buenos Aires.
- Acuña, C. (2013). Introducción. En C. Acuña (Compilador), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina (págs. 13-18). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alberdi, J. B. (2018 [1852]). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: Colihué.
- Albi, F. (1955). Derecho municipal comparado del mundo hispánico. Madrid: Aguilar.
- Altschuler, B. (2003). El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina. V seminario nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales.
- Astarita, M., Bonifacio, S., & Del Cagliano, N. (2012). Relaciones Intergubernamentales (RIG) en la administración pública argentina (Capítulo 5). En J. M. Abal Medina, & H. Cao, Manual de la nueva administración pública argentina (págs. 231-283). Buenos Aires: Ariel.
- Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*. Vol. 1, N.º 1. 1 semestre 2003, 103-137.
- Bernal, M., & Bizarro, M. (2019). Coordinación intergubernamental en materia fiscal en el nuevo federalismo subnacional argentino. *Revista de la Facultad*, Vol. X, N.º 2, 151-170.
- BID. (2010). Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina. Sector de capacidad institucional y finanzas. Documento de debate. IDB-DP-145.
- Blutman, G. (2007). Introducción a la administración pública: nación, provincias y municipios. Buenos Aires: Biblos.
- Blutman, G. (2014). Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina. *Handbook em administração pública - Lisboa INA editora*, 257-273.
- Blutman, G., & Cao, H. (2019). El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia 2030. Buenos Aires: Edicon.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2013). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino. En T. G. Falletti, L. González, & M. Lardone, *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (págs. 105-157). Buenos Aires: Educa.
- Botana, N. (1985). El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism. Theory and practice*. New York: Routledge.
- Cao, H. (2012). Las provincias (Capítulo 3). En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la nueva administración pública* (págs. 113-170). Buenos Aires: Ariel.
- Cao, H. (2018). Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional. *Revista de Políticas Sociales*. Año 5, Número 6, 177-189.
- Cao, H., & Vaca, Á. (2017). Instituciones federales y orden político. Documentos de trabajo del CIAP. Serie "Federalismo y orden político". Año 9, N.º 1.
- Cao, H., Rey, M., & Vaca, Á. (2020). Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina. En P. Maya, *El Estado, la política y los diseños insituacionales*. (págs. 163-198). Florencia Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina en el período 2002-2010. Argentina: Cara o Ceca.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes. Instituto

- Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de políticas presupuestarias y gestión pública, Santiago de Chile.
- Chiaramonte, J. C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. En M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México D.F.: El Colegio de México.
- Cingolani, M. S. (2001). Las relaciones intergubernamentales central-locales e inter-locales y la gestión de servicios descentralizados. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires. .
- Colautti, C. (1998). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Universidad.
- Colomer, J. (1999). Las instituciones del federalismo. *Revista española de Ciencia Política*. Vol. 1, N.º 1., 41-54.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel, *Procesos políticos municipales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio*. Universidad Nacional de Quilmes. N.º3.
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*(4).
- Cravacuore, D., & Villar, A. (2014). El municipio argentino: De la administración al gobierno local. En M. E. Lozano, & J. Flores, *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea: Reflexiones sobre tres décadas* (págs. 135-149). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cruz, F. (2019). *Socios pero no tanto. Partidos y coaliciones en la Argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: Eudeba.
- de la Torre, L. (1939 [1888]). *Regimen Municipal*. Buenos Aires: Oficina de Información Municipal, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.
- Del Piero, S. (2013). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18, N.º. 1, 169-179.
- Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore, & R. Israel, *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (págs. 229-270). Buenos Aires: Universidad de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2012). *Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina*. XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, 1-33.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2014). *Regímenes provinciales de coparticipación de recursos a los gobiernos locales en Argentina*. 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Pública (FCE-UNC), 1-35.
- Draeger, R. E. (2013). La autonomía municipal en la provincia de La Pampa: alcances, condiciones, limitaciones y problemas. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 3 N.º 1. Santa Rosa, 55-72.
- Escolar, M. (2013). La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina. *Revista SAAP*, Vol. 7, N.º 2, 441-451.
- Estévez, A. (2003). *El nuevo management público después de la Reforma del Estado argentino*. Mimeo.
- Falleti, T. G. (2010). Argentina. The national dominance path to decentralization. En T. G. Falleti, *Decentralization and subnational politics in Latin America* (págs. 76-121). New York: Cambridge University Press.
- Figal, M. (2015). Las consecuencias de firmar la paz. La guerra, los Acuerdos de Dayton y Bosnia-Herzegovina hoy. *Cuadernos de Marte*. Año 6, Nro. 9. Agosto-Diciembre 2015.,

111-141.

- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En G. N. Katopodis, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (págs. 13-49). Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC.
- García Delgado, D., & Cao, H. (2015). Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal. *Realidad Económica*. N°. 292, 10-28.
- Gelli, M. A. (2013). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Argentina: Ariel Sociedad Económica.
- Gibson, E., & Falletti, T. (2007). La unidad a palos: conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *PostData*, 171-204.
- Gordillo, A. (2007). *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1: Parte General*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Halperín Dongui, T. (1980). *Proyecto y construcción de una Nación. Argentina 1846-1880*. Caracas, Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2005 [1788]). *The Federalist*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.
- Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9 (18), 36-53.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Isuani, E. A. (1991). Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En E. A. Isuani, R. Lo Vuolo, & E. Tenti, *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila editores.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En M. Iturburu, & N. Redondo, *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (págs. 37-60). Buenos Aires: INAP-EUDEBA.
- Iturburu, M. (2012). Los Municipios (Capítulo 4). En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina* (págs. 171-229). Buenos Aires: Ariel.
- Jiménez, E. P. (2000). *Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Sociedad anónima editora, comercial, industrial y financiera.
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea.
- Krieger, M. (2015). Motivación de las personas en las organizaciones públicas. En M. Krieger, *Sociología de las organizaciones públicas* (págs. 351-390). Buenos Aires: Errepar.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En *Instituciones y política en la Argentina* (págs. 209-248). Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación OSDE.
- Lerda, J. C., Acquatella, J., & Gómez, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. En J. Acquatella, & A. Bárcena, *Política fiscal y medio ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lodola, G. (2011). Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En A. Malamud, & M. De Luca, *La política en tiempos de los Kirchner* (págs. 217-227). Buenos Aires: Eudeba.
- Martins, D. H. (1978). *El municipio contemporáneo*. Montevideo: Fundación de Cultura

Universitaria.

- Moreno, M. E. (2015). El control institucional y social de la gestión pública. En M. Krieger, *Sociología de las Organizaciones Públicas* (págs. 189-218). Buenos Aires: Errepar.
- Murillo, M. V., & Levitsky, S. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de sociología*, N° 24, 31-56.
- Oates, W. (2006). On the theory and practice of fiscal decentralization. IFIR Working Paper Series.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Argentina.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 9.
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un Estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Oszlak, O. (2011). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Emecé.
- Pagani, R., Souto, N., & Wasserman, F. (2003). El ascenso de Rosas al poder y el surgimiento de la Confederación (1827-1835). En N. Goldman (directora), *Nueva Historia Argentina. Tomo 3. Revolución, República, Confederación (1806-1852)* (págs. 283-321). Buenos Aires: Sudamericana.
- Piffano, H. (1998). *Federalismo fiscal en la Argentina. Ideas y propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad. Documento n.º 2.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2. Universidad Nacional de La Plata, 1-61.
- Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En Jefatura de Gabinete de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (págs. 47-84). Buenos Aires.
- Rey, M. (2010). Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Riker, W. H. (1987). *The development of American federalism*. Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- Rodríguez Use, J., Balasini, J., & Capa, A. (2016). La ANSES en el nuevo federalismo. Un análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales. 49º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.
- Sampieri, R. H., Collado Fernández, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México DF: Mc Graw Hill.
- Schedler, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration*. Vol. 81, N.º 2., 325-344.
- Schweinheim, G. (1998). Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización. En IDR, *Políticas Públicas y Desarrollo Local* (págs. 27-42). IDR, CEI – UNR, FLACSO.
- Serafinoff, V. (2007). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión. Congreso de Latin American Studies Association, Montreal.
- Serrafero, M. (2016). Alberdi, la Constitución y el régimen político de la Argentina. *Revista Académica*, Facultad de Derecho de Recife. Volumen 88, número 2., 26-48.
- Stepan, A. (1999). Federalism and democracy: beyond the US model. *Journal of*

- Democracy, 10 (4), 19-34.
- Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Tocqueville, A. d. (2019 [1835]). La democracia en América. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N.º 6., 5-28.