

El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación - Provincias - Municipios¹

The reverse side of the Argentine federalism: rules and practices in Nation - Provinces - Localities relationships

Abstract

El presente artículo analiza la trama de relaciones entre los tres niveles de gobierno de la Argentina. Creemos que las relaciones entre el Gobierno nacional, las provincias y los municipios exceden ampliamente sus instituciones formales, generando un campo de oportunidades que fortalecen a estos estados como sujetos “en relación”.

Se presentarán las relaciones del federalismo argentino en dos dimensiones: una *jurídica*, y una *informal* o, si se quiere, *política*, que atañe a las formas concretas que asumen estas relaciones. Los vínculos previos y las cercanías políticas o corporativas juegan en este campo no como dilema ético sino como una trama a “mapear”. Si a estos vínculos los reducimos a un fenómeno de nepotismo, nos habremos perdido la mayor parte del juego de las instituciones.

Palabras Claves

Federalismo – niveles de gobierno – relaciones interestatales – instituciones formales – instituciones informales

Federalism – levels of government – interstate relations - formal institutions – informal institutions

¹ Artículo publicado en la Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, Asociación de Administradores Gubernamentales, N° 31, dedicada al 7° Congreso Argentino de Administración Pública realizado en Mendoza en 2013.

**El revés de la trama del federalismo argentino:
reglas y prácticas en las relaciones Nación - Provincias - Municipios**

**The reverse side of the Argentine federalism: rules and practices in
Nation - Provinces - Localities relations**

Autoras:

Claudia Bernazza

Ingeniera Agrónoma (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina).
Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y
Economía Social (INAES). Correo: cbernazza@gmail.com

María Celeste de Pascual

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el
Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO, Argentina). Correo:
mcdepascual@yahoo.com.ar

Buenos Aires, 20 de junio de 2013.

Presentación

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la organización del Estado en su trama de relaciones. Así como los roles y la organización estatal no están definidos de antemano sino que son una construcción histórica, en países federales como el nuestro, la relación entre los tres niveles de gobierno es una creación propia y situada. Nos animamos a conjeturar que la Nación, las provincias y los municipios argentinos están insertos en una trama de puentes y caminos -más o menos transitables, con pasajes más o menos obturados- construida a lo largo del tiempo.

Presentaremos las relaciones del federalismo argentino en sus de dos dimensiones: una *jurídica*, es decir, los términos formales con los que se presenta esta relación entre los distintos niveles de gobierno, y una segunda dimensión *informal* o, si se quiere, *política*, que atañe a las formas concretas que asumen estas relaciones a partir del recorrido que realizan los actores para ir al encuentro de otros actores sin que se le opongan trabas legales. Los vínculos familiares, de afinidad, las cercanías culturales, así como las razones corporativas o políticas juegan en este campo no como un dilema ético sino como una trama social a la que no escapa el Estado. Estos vínculos deben reconocerse en su naturaleza y especificidad no sólo para potenciarlos, neutralizarlos, conducirlos o reconducirlos, sino también porque son la vía de actuación más extendida y por lo tanto la que dibuja el perfil de las instituciones. Si a estos vínculos los reducimos a un fenómeno de nepotismo tal como se ha estudiado hasta el momento, nos habremos perdido la mayor parte del juego de las instituciones. Hay que traer a escena, para un estudio de mayor profundidad, los vínculos de confianza que tanto se valoran en las organizaciones civiles y tanto se sospechan en las organizaciones públicas.

La complejidad de esta trama debe dar cuenta de “los problemas de acción conjunta (porque) al mismo tiempo que las jurisdicciones son soberanas, también son interdependientes” (Rey, 2009: 1). En este marco, la función de gobierno se complejiza y ramifica a niveles insospechados. La toma de decisiones, en estados que comparten territorialidad, no es precisamente un proceso lineal: “En países federales como la Argentina, la coordinación de políticas públicas genera complejidades adicionales que resultan aún más evidentes en el marco de una descentralización de funciones y

competencias. Los sistemas federales implican la existencia de múltiples arenas territorialmente superpuestas de toma de decisión” (Serafinoff, 2012: 84).

Esta trama de caminos, puentes y levas dibujados en la “arena” no pueden ni deben reducirse a las formas jurídicas que se han previsto para la convivencia de soberanías, dado que “el diseño institucional federal expresa la existencia de una matriz de decisión conformada a partir de jerarquías formales de autoridad y líneas formales e informales de comunicación que las atraviesan” (Serafinoff, 2012: 86). Si nos atuviéramos a los vínculos formales que prevén nuestras normas, nuestros Estados quedarían reducidos a máquinas ceremoniales. En la práctica, se paralizarían.

En relación con este debate, en el presente artículo intentaremos responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo prevén nuestras normas las relaciones entre los distintos niveles de gobierno? ¿Cómo prevé la Constitución Nacional la relación entre la Nación y las provincias? ¿Qué tipo de relaciones no están previstas en la ley, pero juegan en orden a viabilizar u obstaculizar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno? ¿Son los gobiernos locales los únicos que vinculan esta trama con el territorio y sus comunidades?

El rol del Estado en países federales

Cuando en las ciencias sociales hacemos referencia al “rol del Estado”, debemos tener presente que este rol es una construcción histórica, nunca académica. Las elucubraciones académicas, en todo caso, acompañan con sus recomendaciones o hipótesis un dilema que las propias sociedades deben resolver. En países federales como el nuestro, esto se hace más evidente dado que el rol de cada uno de los niveles de gobierno es un debate que nos acompaña desde el fondo de la historia.

La construcción del rol en Estados federales es necesariamente una construcción en relación con los otros niveles. El rol de cada nivel estatal se define en una discusión ardua y permanente acerca de “quién hace qué”. Este rol se define, no sin conflictos, con los otros niveles que conviven en el territorio. Esta definición opera para un período cuya duración depende de los contextos y escenarios políticos que se van sucediendo.

Por esta razón, al hecho más conocido de que el rol del Estado no está predefinido, debe agregarse que tampoco están predeterminadas las relaciones interestatales.

El federalismo en la Argentina y el auge de “lo local”

Porque las provincias son preexistentes a la Nación, porque ésta tuvo que reconocerles su poderío al redactar la Constitución de 1853, así como por razones más cercanas en el tiempo, el federalismo argentino es mucho más “federal” de lo que se supone tanto en ámbitos académicos como políticos. Tal como señala Maximiliano Rey, “en las últimas décadas, tras los procesos de democratización y descentralización, las jurisdicciones subnacionales han adquirido mayor importancia. Esta mayor relevancia subnacional, asociada a las prerrogativas para desarrollar sus propias políticas en sus campos de incumbencia, no supone la inexistencia de competencias del Estado nacional (el cual continúa siendo el centro de referencia del sistema de gobierno argentino) ni de tareas concurrentes” (Rey, 2009: 1).

Sin embargo, en la década del 90, los gobiernos municipales parecieron albergar nuestras mayores esperanzas en materia de renovación de la política y modernización del Estado. Estas expectativas tuvieron su origen en las corrientes hegemónicas en materia de reforma estatal, cuyas propuestas se centraron en este espacio institucional. Sin embargo, las provincias han sido, en la historia argentina, los enclaves de las controversias y los conflictos sociales y políticos fundantes de la organización nacional (Bernazza, 2005: 1-2).

La literatura del desarrollo local y su auge en Europa se asentaron en un enfoque “comarcal” de la política, el que podemos asociar a las ideas que sostienen la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Pero en América Latina se desplegó, a lo largo de tiempo, otra configuración del territorio: en el sur que habitamos, está más arraigada la idea de “pago” -como ámbito territorial extenso y difuso- que la idea de “ciudad” o “comarca” característica de la utopía tocquevilleana (Bernazza, 2007: 211).

Las corrientes académicas del período plantearon lo comarcal como escala ideal por la relación más directa con el ciudadano. En estas posturas subyacen prejuicios respecto de la Nación y las provincias. La década del 90 sentenció, a través de sus mejores voces, la muerte de las naciones y la preeminencia de las ciudades por sobre cualquier otra

jurisdicción subnacional. A contracorriente de estas voces, Benedict Anderson le anunciaba al mundo la vigencia de los dispositivos nacionales y la novedad de que ninguna comunidad es real, porque toda comunidad es *imaginada*.

Según este autor, “todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas” dado que “aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” (Anderson en Bernazza, 2005: 6-7). La comunidad imaginada se define por un mito fundacional que se hace presente cotidianamente a través de ritos e instituciones más o menos formalizadas.

Anderson presenta evidencias que demuestran la fortaleza de los dispositivos nacionales. A partir de estas evidencias, su conclusión es contundente: “el fin de la era del nacionalismo, anunciado durante tanto tiempo, no se encuentra ni remotamente a la vista. En efecto, la nacionalidad es el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo” (Anderson en Bernazza, 2005: 8).

Reglas y prácticas institucionales

Antes de adentrarnos en el vínculo que establecen estos tres niveles estatales, fijaremos nuestra posición respecto de su institucionalidad. A diferencia de otros autores contemporáneos, Carlos Vilas va a estudiar las instituciones desde una óptica novedosa y también concluyente:

“Las instituciones son efectivamente importantes, aunque no siempre, ni tanto, por las razones ofrecidas por el neoinstitucionalismo. Ante todo, porque son el producto o el efecto -según la mayor o menor dosis de intencionalidad que prime en su gestación- de conflictos y competencias entre actores guiados por intereses; de ahí que tan relevante como su explicitación formal es el modo en que esos actores las viven y las practican. Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. Esto no descarta la manipulación institucional con el fin de obtener determinadas ventajas que, de otra manera, no se conseguirían; es tan cuestionable desconocer la existencia de

situaciones de este tipo como centrarse exclusivamente en ellas. Un análisis realmente productivo a los fines del mejoramiento institucional debería indagar acerca de las causas que motivan esas reales o imaginadas desviaciones. Más aún: suponerlas como desviaciones implica imaginar que existe una sola manera de *hacer bien* las cosas.” (Vilas, 2012: 44 – 45)

Coincidiendo con Vilas, cuando en este artículo describamos las relaciones informales entre niveles estatales, lo haremos con la convicción de que éstas no rompen ni debilitan las instituciones, sino que “juegan” en su trama, creándola, recreándola, o simplemente, discurriendo en ella. Guillermo O’Donnell ya alertaba sobre este tema al considerar que en las instituciones los agentes sociales interactúan conforme a “reglas y normas formales e informales” (O’Donnell, 1996: 220).

Apuntes sobre las relaciones interestatales en Argentina

Para adentrarnos en los vínculos y distancias que se observan entre los tres niveles estatales definidos por el sistema institucional argentino, nos guiaremos por la paradoja que señala Allyson Benton en su estudio sobre el federalismo argentino: mientras los gobernadores han sido actores protagónicos en tiempos de crisis, la autoridad presidencial también ha sido un factor clave a la hora de enfrentar estos escenarios. En palabras de Benton:

“En lugar de plantear un panorama en donde las fortalezas de los líderes nacionales y locales son mutuamente excluyentes, nuestro cómo los ejecutivos nacionales fuertes coexisten con líderes provinciales fuertes, cómo la elaboración de políticas centralizadas coexiste con la atención a los intereses locales, y cómo las delegaciones de las provincias con intereses propios coexisten con partidos nacionales disciplinados. Sin embargo, a pesar de que esas instituciones coexisten, también demuestran que no siempre lo hacen pacíficamente” (Benton, 2003: 104).

Las provincias argentinas han conservado mucho del enorme poder de sus tiempos confederados:

“Gracias a los poderes de que disfrutaban los gobiernos de las provincias, los líderes provinciales han desempeñado un papel fundamental en la política y el gobierno de Argentina desde el siglo XIX. Las provincias funcionan como los principales distritos electorales de Argentina y los políticos que aspiran a los puestos

nacionales y provinciales deben hacer de la provincia su principal punto de referencia” (Benton, 2003: 109).

Del mismo modo, la autoridad presidencial ha conservado la investidura y las potestades que se le otorgaron en la segunda mitad del siglo XIX, jugando un papel relevante y excluyente en la vida nacional. Según Benton, en Argentina “los presidentes poderosos y las instituciones federales fuertes no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten” (Benton, 2003: 132).

En este contexto, el Estado nacional, los estados provinciales y los municipios argentinos gobiernan y gestionan en diálogo con los otros niveles. El diálogo al que hacemos referencia no siempre supone relaciones formalizadas, como tampoco relaciones amigables o corteses. Este diálogo opera aún contra las empatías y afinidades de las partes, sobre todo frente a temas de agenda o problemas complejos, los que presentan aristas que deben atender los diferentes niveles o a partir de las cuales deben dirimirse competencias. Las autonomías y soberanías son, por esta y otras razones, siempre relativas.

En este escenario, los enclaves nacionales o provinciales en territorio obligan a un diálogo no siempre presente en la macroestructura. Las unidades militares, observatorios, institutos, universidades y parques nacionales, entre otras “embajadas” del Estado nacional, suman un actor a la trama local que “juega” aún sin proponérselo. Así también, las regiones sanitarias, servicios educativos, delegaciones y departamentos judiciales y policiales provinciales despliegan actores y liderazgos que conviven con los líderes y jefes locales no siempre en buenos términos. El acuerdo que deben alcanzar las autoridades nacionales o provinciales con estos jefes a la hora de designar delegados o titulares de organismos hablará tanto de la necesidad de alcanzar gobernabilidad como de las alianzas que se despliegan más allá de lo estrictamente institucional. Pero como la última palabra la tiene quien designa, estos enclaves pueden renegar de los acuerdos y albergar potenciales competidores en la escala local o provincial.

La relación entre la Nación y las provincias en nuestro ordenamiento jurídico

La Constitución argentina establece la existencia de tres niveles de gobierno, las atribuciones del Estado nacional y las atribuciones provinciales no delegadas al

gobierno federal. También establece que las provincias deben garantizar un régimen municipal.

Si bien la Constitución define una serie de competencias exclusivas de la Nación, existe un amplio conjunto de funciones sobre las que no precisa el alcance de las responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno. Por esta razón, distintas normas han modificado a lo largo del tiempo los alcances y responsabilidades de cada uno de estos niveles. Otro aspecto que se define es el régimen de coparticipación de impuestos, aprobado transitoriamente a fines de la década de los 80 pero que aún subsiste con varias modificaciones parciales. La Asamblea Constituyente de 1994 expresó la necesidad de alcanzar un nuevo consenso en esta materia, aún sin concretar.²

La Constitución establece competencias privativas de la Nación (art. 126), concurrentes entre Nación y provincias (art. 125) y conservadas, no delegadas o reservadas por las provincias (art. 121). Las provincias delegan determinadas funciones en la Nación respecto al control de la Aduana, la formación de un único Ejército Nacional y la emisión de la moneda.³

Esto deja en claro la enorme cuota de poder que detentan las provincias argentinas, las que se dictan sus constituciones y eligen sus gobiernos. Dicho así, pareciera un dato no muy novedoso. Pero las innumerables disquisiciones periodísticas y académicas que refieren a la debilidad institucional de nuestras provincias obligan a refrescar este dato constitucional de primer orden. Vale recordarlo también frente a las diferencias notables con las formas de gobierno de Chile, Uruguay, Paraguay, vecinos que desconocen la

² La ley de coparticipación debe tener como cámara de origen al Senado y será sancionado con el voto favorable de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. No puede ser modificada unilateralmente, no puede ser reglamentada (para evitar excepciones reglamentarias) y debe ser aprobada por las provincias. La disposición transitoria 6a. prevé que la ley de coparticipación debía sancionarse antes de finalizar 1996.

³ **Art. 126.-** *Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.* (CN)

existencia de figuras subnacionales soberanas -salvo los jefes comunales- y cuyo territorio se divide en departamentos administrados por la autoridad nacional.

En Argentina, el Poder Legislativo adopta el sistema bicameral justamente para poder dar lugar a la representación de las provincias en la Cámara de Senadores y la representación popular a través de la Cámara de Diputados. En esta última, se establece un piso mínimo de cinco diputados por provincia para que las provincias más despobladas tengan representación en la Cámara baja.⁴

Los consejos federales

Los consejos federales son ámbitos de encuentro entre la Nación y las provincias en los que se abordan temas de interés común y se intenta acordar políticas conjuntas. Existen diferentes consejos federales, y “la denominación de cada uno de ellos da cuenta de la política sectorial a la que se dedica cada uno” (COFEFUP, 2010: 4).

Los consejos federales pueden ser creados por ley o por acto administrativo, asumiendo diferentes estructuras y modalidades de funcionamiento. Esta institución sienta en una misma mesa a las autoridades provinciales con su par nacional en una determinada materia con el objetivo de aunar criterios y articular el diseño e implementación de políticas. Estos consejos tratan de resolver el mayor problema de las “soberanías múltiples”, dado que son ámbitos donde se busca acordar con voluntades a las que no se les puede “impartir órdenes”.

Por nuestro sistema federal de gobierno, la participación de las provincias en estos consejos es voluntaria, por lo que las autoridades nacionales “invitan” a las provincias a participar. A diferencia de lo que es opinión extendida, las provincias pueden negar su participación o resolver en forma diferente que lo que postula una política nacional. De hecho, la provincia de San Luis optó en su momento por retirarse del Consejo Federal de Inversiones.

Si bien en la década del 90 crece la cantidad de consejos, este espacio de articulación de políticas tiene más de medio siglo de existencia. Los primeros consejos están

⁴ El decreto ley 22.847/83 asignó tres diputados más de los que por entonces se asignaban a cada provincia o distrito electoral y elevó el mínimo a cinco diputados por provincia.

relacionados con las políticas de cuño desarrollista del período 1958 -1962. El Consejo Vial Federal y el Consejo Federal de Catastro son de 1958, el Consejo Federal de Inversiones es de 1959 y el de Energía Eléctrica de 1960.

Oficinas nacionales en las provincias

En la Patagonía, donde las provincias fueron previamente territorios nacionales, suelen cobrar especial relevancia las oficinas nacionales, especialmente las unidades de las Fuerzas Armadas y los parques nacionales. Estos últimos pueden abarcar más de una provincia, indicio del poder que pueden detentar quienes ocupan sus puestos jerárquicos. Estos actores juegan en la trama de relaciones territoriales con una capacidad de gobierno más que estimable, convirtiéndose muchas veces en electores de figuras locales. Una empresa como YPF fue y es hoy, luego de su reestatización, una presencia gravitante en el territorio. Organismos como el Banco Nación, la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) o el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) han desplegado y continúan desplegando delegaciones territoriales que operan como nodos de poder institucional y político con amplio margen de acción.

Otras formas de vinculación

Los casos del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), INVAP (Investigación Aplicada Sociedad del Estado) o el Mercado Central son ejemplos de organismos en cuyos directorios están representados dos o tres niveles estatales. El CEAMSE es una empresa creada por los estados de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso del INVAP, de los siete miembros de su Directorio, cuatro son nombrados por la provincia de Río Negro, dos por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y el restante es elegido por el personal de la empresa.

La Corporación Mercado Central de Buenos Aires está dirigida por un directorio conformado por un representante del gobierno de la Nación, uno de la provincia de Buenos Aires y una de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los mandatos tienen una duración de cuatro años y la presidencia de la Corporación es rotativa.

La autonomía municipal en la Constitución Nacional

La Constitución Nacional de 1853 ya establecía la obligatoriedad de las provincias de asegurar el régimen municipal. Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 incorpora la autonomía municipal en el artículo 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” La Constitución Nacional establece que los municipios pueden cobrar tasas retributivas por servicios de alumbrado, barrido, limpieza, recolección de residuos. Asimismo, los municipios reciben ingresos a través de la coparticipación provincial.

Si bien la reforma constitucional de 1994 establece con claridad esta autonomía, no todas las constituciones provinciales la receptan en sus textos. Cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal.

Tal como señala Mónica Iturburu,

“a pesar del mandato constitucional, cinco constituciones aún no reconocen la autonomía municipal: Entre Ríos y Santa Fe, cuyas cartas de 1933 y 1962 son las más antiguas; Mendoza (1991) y Tucumán (1990) con constituciones modificaciones después del cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de la autonomía municipal; y Buenos Aires (1994), que reformó su carta con posterioridad a la modificación de la Constitución Nacional que impuso la obligación de reconocer la autonomía. Sin duda, el de Buenos Aires es el caso más transgresor, debido a que los constituyentes provinciales desconocieron la prescripción de la carta magna” (Iturburu, 2000: 8).

La autonomía municipal supone la autoconstitución a través de la elaboración de una carta orgánica, la elección de autoridades, la elaboración de un presupuesto propio y el cobro de tasas retributivas, aunque siempre en el marco de los acuerdos y reglas federales y provinciales. Esta situación desemboca en una autonomía relativa, la que se observa cabalmente en el reconocimiento que se necesita por parte de la autoridad provincial.

La relación Provincia – Municipios

La relación entre los municipios y sus provincias se formaliza a través del Poder Legislativo provincial, sea este unicameral o bicameral, en donde los legisladores

representan a conjuntos municipales. Pero si bien los legisladores representan a uno o varios municipios en las legislaturas provinciales, es muy común observar que esta representación se ejerce por “turnos” y el legislador, en su turno, defiende más a su ciudad o distrito que a los otros de la sección o departamento, dado que las secciones no son percibidas como tales o con identidad propia.

Algunas leyes provinciales prevén la conformación de consejos e invitan a participar a los municipios. Esta instancia de articulación permite la puesta en marcha de determinadas políticas públicas. Sin embargo, las relaciones más comunes entre un gobernador y los jefes comunales de su provincia son de tipo radial. Institucionalmente, se vehiculizan a través de la cartera política del gobierno provincial, pero a partir de temas de gestión, los intendentes se relacionan con todos los ministros a través de los funcionarios de su equipo abocados a los diferentes temas. La relación con el gobernador y su entorno inmediato es una relación que se reserva el intendente tanto para acordar como para confrontar a título individual o junto con otros intendentes de su región o sección.

El Gobierno provincial suele ser un actor muy potente frente a los municipios, lo que define una relación asimétrica excepto en aquellos casos de municipios con una economía robusta o un importante caudal de votos.

La Relación Nación – Municipios

Si bien esta relación está prevista desde el Ministerio del Interior⁵, los intendentes suelen entablar relaciones con todas las autoridades nacionales, ya que nada limita esta relación. Esto termina desembocando en una situación conocida por todos: los intendentes y sus colaboradores recorren las oficinas de las capitales provinciales y las delegaciones u organismos nacionales en busca de programas o proyectos que fortalezcan su gestión, en un entramado que se guía más por afinidades y oportunidades antes que por una estrategia planificada.

⁵ Hoy Ministerio del Interior y Transporte.

A modo de conclusión

La gestión pública en ámbitos federales debe atender estos y otros puntos de encuentro interestatal, así como las “fronteras” y superposiciones que suponen. Asimismo, deben tenerse en cuenta el resto de las relaciones que operan en el territorio, entre las que no serán menores las relaciones que se entablen con los poderes que le escapan al juego de la democracia.

Debemos tener presente que la mayoría de los vínculos que operan en esta trama se originan y/o potencian a partir del conocimiento previo de los actores, y que las disposiciones legales suelen actuar solo como formalización de estas relaciones. Por esta razón, será necesario contar con un “mapa” de estos vínculos. Mapa siempre necesario, pero también siempre provisorio. Parafraseando a Freud, podemos decir que las instituciones son apenas una pátina sobre el cuerpo caliente de las interacciones sin reglas.

Los intendentes que buscan designar a los propios en delegaciones nacionales y provinciales o al frente de carteras ministeriales, la designación de funcionarios que visitan o viven en la capital provincial para hacer la gestoría del municipio, la presencia siempre influyente de funcionarios provinciales o nacionales en su territorio natal, son algunos de los caminos que se dibujan en este campo y que aquí apenas se esbozan.

La firma de convenios interestatales para la implementación de programas, los acuerdos con Universidades o entre varios municipios o provincias, formalizan algunas de estas vías, aunque claramente no las agotan. El federalismo argentino es una riquísima trama de relaciones que permite a los actores institucionales contar con diferentes dispositivos a la hora de gobernar y gestionar lo público.

Conocer las vías que nuestra normativa prevé así como las vías informales de relación, utilizar las adecuadas para cada oportunidad, permitirá aumentar la capacidad de gobierno de cada unidad estatal siempre que prevalezca un pensamiento estratégico antes que el señalamiento de la pérdida de soberanía que estas relaciones podrían suponer.

Referencias bibliográficas

- Benton, Allyson Lucinda (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”. En Revista POLÍTICA y gobierno, vol. X, núm. 1, 1er semestre de 2003. México. 2003:103-137.

Disponible en:

http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_X_N1_2003/LUCINDA%20BENTON.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

- Bernazza, Claudia (2005). “El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. Revista RAP Buenos Aires, Año III, N° 32, noviembre de 2005. 2005:1-15.

Disponible en:

<http://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1,1465/+REVISTA,RBSAS/+CA,1CNT0054015150000/1CNT0054015150000.html> consultado el 19 de junio de 2013.

- Bernazza, Claudia (2005). “Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes”. 2005:1-15.

Disponible en:

<http://www.claudiabernazza.com.ar>, consultado el 19 de junio de 2013.

- Bernazza, Claudia (2007). “Una experiencia de planificación local a la luz de las categorías de la planificación estratégica”. En *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales – FLACSO, abril de 2007. 2007: 209-267.

Disponible en:

http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1023/1/Tesis_Claudia_Bernazza.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

- Consejo Federal de la Función Pública (2010) “Directorio de Consejos Federales de la Función Pública”. Unidad de Coordinación General del COFEFUP. Buenos Aires, Mayo de 2010. 2010:1-133.

Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Directorio_Consejos_Federales.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

- Iturburu, Mónica (2000). “Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, diciembre de 2000. 2000:1-21.

Disponible en:

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf> consultado el 15 de junio de 2013.

- O'Donnell, Guillermo (1996). “Otra institucionalización”. En Revista *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1996. 1996: 219 - 244.

- Rey, Maximiliano (2009). “Relaciones Intergubernamentales en Argentina: ¿Hacia mecanismos de coordinación de políticas?”. 21st World Congress of Political Science - July 12 to 16, 2009. Santiago de Chile. 2009:1-61.

Disponible en:

http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2125.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

- Serafinoff, Valeria (2012). “Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la ‘explotación oportunista’?” En Revista *Voces en el Fénix*, Año 3, N° 18, septiembre de 2012. 2012: 84-91.

Disponible en:

http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.18%20completo%20baja.pdf consultado el 19 de junio de 2013.

- Vilas, Carlos (2012). “Instituciones: Ni tanto ni tan poco”. En Revista *Aportes*, Año 18, N° 30, julio - diciembre 2012. 2012: 43-51.