

Los Gobiernos Locales argentinos a treinta años de la sanción del artículo 123 de la Constitución federal

Argentine Local Governments Thirty Years After the Enactment of Article 123 of the Federal Constitution

DOI: 10.0033/RACP.14522206

Daniel Cravacuore*

Universidad Nacional de Quilmes
Argentina

Fecha de recepción: 09-10-2024

Fecha de aceptación: 02-12-2024

Resumen

Este artículo aborda los cambios más relevantes que tuvieron lugar en el sistema municipal argentino desde la sanción del artículo 123 de la Constitución Nacional hasta la actualidad: analizaremos los principales cambios institucionales, políticos, económicos, financieros y administrativos.

Abstract

This article addresses the most relevant changes that have taken place in the Argentine municipal system since the sanction of article 123 of the National Constitution until today: we will analyze the main institutional, political, economic, financial, and administrative changes.

Palabras clave: Descentralización; Argentina; Constitución; Gobiernos Locales.

Keywords: Decentralization; Argentina; Constitution; Local Governments.

* <https://orcid.org/0000-0001-7686-5244>. Correo electrónico de contacto: dcravacuore@unq.edu.ar

I. Introducción: los Gobiernos Locales en la transición democrática

Durante la década de 1980, la descentralización municipal cobró fuerza en América Latina, impulsada tanto por quienes veían en el gobierno local una herramienta para fortalecer la calidad democrática, como por aquellos que defendían su capacidad para mejorar la prestación de servicios públicos. La transferencia de recursos y competencias al nivel local, junto con la elección directa de alcaldes, se consolidaron como prácticas comunes, lo que propició una renovación de la legislación municipal (Nickson, 2023).

En nuestro país, tras la salida del gobierno militar, el gobierno local surgió como un espacio clave para fortalecer la democratización. Esto se basó en dos pilares fundamentales: la proximidad del gobierno local con los ciudadanos y su capacidad para incrementar la confianza cívica, y la necesidad de responder a las demandas de nuevos movimientos sociales, centradas en lograr mejoras concretas, factibles y de menor escala, como la mejora de los servicios públicos, más cercanas a la vida diaria (Cravacuore, 2024). La acción política se redefinió, en las grandes ciudades, con intervenciones más sensibles a las peticiones de las sociedades de fomento, las cooperativas y otras modalidades de organización comunitaria. En las localidades más pequeñas, la política local se centró en los Honorables Concejos Deliberantes como espacios de debate público.

Este proceso de territorialización de la política favoreció que el municipio se convirtiera en la principal referencia gubernamental para los ciudadanos. Los barrios y comunidades locales se transformaron en su base de apoyo y participación, pues los problemas y desafíos cotidianos se abordaban de manera más directa y cercana. Esto generó una mayor identificación de los ciudadanos con el municipio, aumentando la expectativa de que las soluciones a sus problemas concretos provinieran de esta instancia de gobierno.

La democratización también impulsó el debate sobre la descentralización en el marco de un federalismo más activo. La Unión Cívica Radical triunfó en las elecciones presidenciales de 1983, consagrando al presidente Raúl Alfonsín. Sin embargo, el Partido Justicialista obtuvo las gobernaciones de la mayor parte de las provincias. Esta situación se profundizó cuatro años más tarde, cuando el radicalismo perdió las gobernaciones de Buenos Aires y Mendoza. En este contexto, se debatió la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que sentó las bases de la dinámica federal hasta el presente (Cravacuore y Nickson, 2022). La implementación de esta ley también tuvo un impacto sobre el sistema municipal, pues el gasto público de este nivel aumentó del 5% al 8% del total, y se mantiene hasta el presente.

II. Las reformas constitucionales

En la década de 1980, la dinámica política enfrentó desafíos derivados del régimen provincial, siendo el principal obstáculo la prohibición de la reelección de los gobernadores. Ante esta situación, las provincias de La Rioja (1986), Salta (1986), San Juan (1986), Santiago del Estero (1986), Córdoba (1987) y San Luis (1987) iniciaron sus procesos de reforma constitucional, que, entre otros aspectos, generalizó el principio de autonomía municipal en sus respectivas constituciones, lo que consolidó el papel de los gobiernos locales. Estas reformas también incorporaron instrumentos de democracia semidirecta, con el objetivo de incentivar la participación ciudadana a nivel local; sin embargo, el funcionamiento del modelo político lo limitaría.

Simultáneamente, en la misma senda, algunas provincias modernizaron su legislación local. Se promulgaron nuevas leyes de municipalidades en Santa Fe (1986), Santiago del Estero (1987) y Jujuy (1989), y se aprobaron leyes de coparticipación municipal en Río Negro (1985), Formosa (1988) y Misiones (1988). En comparación con otros procesos latinoamericanos, que fueron más profundos y amplios, las reformas en Argentina fueron de carácter más moderado.

A nivel federal, en 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación adoptó formalmente este principio con el fallo 'Rivademar contra la Municipalidad de Rosario', poniendo fin a un debate jurídico que se había extendido durante todo el siglo y lo que reafirmó la autonomía municipal frente a los gobiernos provinciales. Este precedente judicial allanó el camino para el posterior reconocimiento constitucional al nivel federal, que se concretaría cinco años después.

La consolidación democrática y el respeto por los ciclos electorales generaron un entorno de competencia. Este contexto favoreció la aparición y consolidación de nuevas figuras políticas en el ámbito local, cuya habilidad en gestión y administración local se convirtió en una plataforma para alcanzar cargos de mayor jerarquía. Desde entonces, el cargo de intendente municipal se consolidó como un paso clave en la carrera política, sirviendo como prueba de la capacidad de gestión y como requisito esencial para acceder a posiciones ejecutivas de mayor jerarquía a nivel provincial y federal. Un caso representativo fue la decisión del gobernador riojano Carlos Menem, en 1988, de elegir entre Juan Carlos Rousselot, una figura televisiva popular que era intendente de Morón desde 1987, y Eduardo Duhalde, exintendente de Lomas de Zamora, como su candidato a vicepresidente, decantándose finalmente por el lomense. Este episodio subrayó la creciente relevancia de los alcaldes en la

política nacional, particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, hubo que esperar hasta el siglo XXI para que, por primera vez, un dirigente que comenzó su carrera política como intendente llegara a la presidencia de la Nación.

La Convención Constituyente de 1994 incluyó el artículo 123 en la Constitución Nacional, que estableció cinco dimensiones de la autonomía municipal: la institucional, la política, la económica, la administrativa y la financiera. También incluyó la supresión del Colegio Electoral y su reemplazo por el distrito único con sistema de simple pluralidad de sufragios para la elección presidencial: esto potenció la importancia de los intendentes del área metropolitana de Buenos Aires como reclutadores de votos, impulsando el fenómeno de los llamados “Barones del Conurbano” (Cravacuore, 2022, p. 100).

El reconocimiento de la autonomía municipal al nivel federal influyó en la modernización de la legislación local. Se promulgaron nuevas leyes de municipalidades en Catamarca (1991), Tucumán (1992), La Pampa (1994), y, en 1995, en Chaco y Chubut, así como también se aprobaron leyes de coparticipación municipal en Tucumán (1991), Chaco (1992), Santa Cruz (1995), Neuquén (1995), Chubut (1996), Córdoba (1997) y Santiago del Estero (1998). Estos avances legales ayudaron a fortalecer la estructura institucional de los gobiernos locales, promoviendo un mayor grado de autonomía y capacidad de gestión territorial. Estas reformas, en cierto modo, marcaron el cierre del proceso de descentralización municipal en Argentina; desde entonces, los cambios institucionales se ralentizaron y se volvieron menos significativos.

III. Los cambios en la agenda local

La descentralización impulsada por el gobierno federal durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) en áreas como salud, educación y vivienda, dando continuidad a lo iniciado durante el gobierno militar (Faletti, 2006), incrementó la relevancia de los gobiernos provinciales. La privatización de los servicios públicos, tanto a nivel federal como provincial, la cual incluyó principalmente a las empresas de subdistribución eléctrica, de gas natural por red, de telefonía, y de agua y saneamiento, impuso la necesidad de crear nuevas capacidades de supervisión estatal e implementar prácticas innovadoras de regulación territorial.

Paralelamente, la situación social se deterioró, con un aumento de la pobreza, que se agudizó en el último bienio de la administración del presidente Alfonsín. Ante este desafío, las políticas de promoción social cambiaron, adoptando un nuevo modelo de gestión focalizada

(Arroyo, 1997). Se introdujeron nuevas metodologías de intervención, que promovieron la participación activa de organizaciones no gubernamentales en el diseño y ejecución de las políticas, así como un renovado papel para los gobiernos locales, que fueron objeto de atención para su ejecución. Simultáneamente, la agenda social se amplió considerablemente, creando nuevos programas federales de financiamiento para la atención primaria de salud, el empleo, la protección de los derechos de niños y adolescentes, el apoyo a personas con discapacidad y prevención y la lucha contra la drogodependencia, entre otros. Este giro en la política social no sólo reflejó un cambio en las prioridades gubernamentales, sino también la necesidad de dar respuestas a las demandas cada vez más complejas y diversas.

Paralelamente, las autoridades adquirieron un enfoque más integral del medio ambiente, motivado por un creciente reconocimiento global de la importancia de la sostenibilidad, impulsado por la presión de los organismos internacionales, los medios de comunicación y los grupos ecologistas.

Estos cambios incentivaron una reinención de la agenda municipal. Los gobiernos locales asumieron gradualmente estas nuevas responsabilidades, como el cuidado del medio ambiente, la promoción económica y la ejecución de políticas sociales en áreas como minoridad, juventud, discapacidad, prevención de adicciones, sanidad, y promoción de la cultura, la educación y el deporte. Más tarde, en nuestro siglo, asumieron responsabilidades en áreas como la seguridad ciudadana y la equidad de género. Los gobiernos locales debieron crear dependencias especializadas para acceder a fondos federales y provinciales y desarrollar sus propias políticas. Sin embargo, debido a sus limitaciones presupuestarias y de capacidades, no todas estas nuevas funciones fueron abordadas simultáneamente por los gobiernos locales (Cravacuore, 2024).

Esta ampliación de las agendas estimuló a las municipalidades con más capacidades — habitualmente, las más pobladas— a originar sus propias políticas. Por ejemplo, se extendió la gestión asociada, impulsada por la necesidad de construir una nueva gobernanza. También se desarrolló en algunas provincias, como Buenos Aires y Córdoba, la intermunicipalidad, aunque gradualmente perdió el ímpetu inicial. El gobierno federal también promovió esta modalidad en la segunda mitad de la década de 1990, especialmente en la región patagónica. En esta misma época, surgieron mecanismos alternativos de financiamiento, como la emisión de bonos (principalmente mediante la consolidación de deuda) y la contribución por mejoras.

Sin embargo, estos instrumentos se implementaron en un número limitado de municipalidades, sin ser adoptados de manera generalizada.

El proceso de implementación de iniciativas ambientales se fue extendiendo progresivamente a diversas municipalidades, concentrándose principalmente en la instalación de plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos. Algunas municipalidades, especialmente de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, fueron pioneras en el desarrollo de sistemas de recolección diferenciada, clasificación y reciclaje, sirviendo de ejemplo para otras que adoptaron esta tendencia.

Desde la década de 1990, las iniciativas en desarrollo económico se incrementaron. Las instituciones federales y provinciales incentivaron a los gobiernos locales a crear proyectos propios para financiarlos. Muchas de estas iniciativas iniciales se implementaron en la provincia de Buenos Aires, que fue pionera en su promoción: la Municipalidad de Olavarría estableció su incubadora de empresas, y las de Balcarce y Campana inauguraron su agencia de desarrollo local. Rauch lanzó programas innovadores de financiamiento productivo y promoción del empleo (Cravacuore y Amaya, 2024, pp. 51-52). También se registraron sólidas experiencias en la provincia de Santa Fe, como la agencia de desarrollo de Rosario, la estrategia de capacitación laboral de Esperanza, y la promoción empresarial en Cañada de Gómez y Rafaela; en Córdoba, destacaron la experiencia de agricultura urbana promovida por la Municipalidad de Camilo Aldao, junto con el apoyo a las actividades de pequeños productores agropecuarios en Quilino y Colonia Caroya.

En el ámbito de la mediación comunitaria, diversas municipalidades diseñaron programas para evitar la judicialización de conflictos vecinales, como la Municipalidad de Córdoba o familiares, como el municipio de Moreno, empleando equipos interdisciplinarios de psicólogos y mediadores.

En materia de salud, algunos gobiernos locales implementaron políticas de mayor complejidad. Olavarría creó un seguro médico prepago, competidor del sistema privado, y lideró una red intermunicipal de prestadores de salud para atender las cápitras de atención de la tercera edad; Bragado estableció su propia fábrica de medicamentos y Punta Indio implementó un sistema local de médicos y enfermeras de familia (Cravacuore y Amaya, 2024, p. 53). También se iniciaron modelos de participación comunitaria en salud, como el de General Rodríguez, que culminaron en la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables.

En materia social, el deterioro de la situación llevó a un incremento en las intervenciones. Los fondos de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (posteriormente convertida en ministerio) se utilizaron con mayor asiduidad. La crisis originada con el fin de la convertibilidad impulsó innovaciones de gran interés: por citar dos ejemplos, el programa Bahía Solidaria, combinando la recolección diferenciada de bienes durables con la capacitación laboral en el partido de Bahía Blanca; y el Tren Blanco, una guardería infantil nocturna originada por la municipalidad bonaerense de San Martín (Cravacuore y Amaya, 2024, p. 53). Sin embargo, las prácticas históricas de atención social directa siguieron siendo las predominantes.

La planificación estratégica de las ciudades cobró relevancia, con la participación como eje central. Quizás el caso más destacado en términos de elaboración y ejecución fue el de Malargüe, en la provincia de Mendoza, aunque las iniciativas se multiplicaron por todo el país, incluso bajo la modalidad intermunicipal. También se implementaron mecanismos como las audiencias públicas, destacando el caso pionero del municipio de Mar Chiquita; los centros descentralizados, promovidos inicialmente por las municipalidades de Córdoba y Rosario; y las defensorías del pueblo, con la creación de la primera en La Plata en 1992. También se crearon modalidades heterodoxas para identificar demandas sociales, como los Consejos de Organización de la Comunidad en el municipio de Lomas de Zamora y las Unidades de Gestión Local en Florencio Varela (Cravacuore y Amaya, 2024, pp. 54-55).

En aquella década, los gobiernos locales también se integraron en redes internacionales de ciudades y desarrollaron novedosas políticas de acción exterior en el país, como los hermanamientos. Algunas municipalidades pioneras fueron las de Rosario y Rafaela, en Santa Fe, y la de General Pueyrredón, en Buenos Aires. Además, el valor del peso convertible facilitó que los funcionarios locales pudieran viajar a otros países para participar en diversas actividades de capacitación, lo que les permitió fortalecer sus conocimientos y habilidades en la gestión. Este relacionamiento internacional fue incluso promovido por los gobiernos federal y provinciales, lo que contribuyó al desarrollo de nuevas perspectivas y prácticas.

La municipalidad de Olavarría fue pionera en la reingeniería de procesos, mientras que San Fernando innovó con la catalogación de servicios, el desarrollo de metas y la creación de un tablero de control, aunque estas iniciativas fueron únicas (Cravacuore y Amaya, 2024, p. 55). Con el tiempo, se incorporaron tecnologías digitales para mejorar la administración y los servicios municipales, especialmente en la gestión tributaria. No hubo cambios significativos

en las estructuras y procedimientos administrativos, ni en la productividad o el uso más eficiente de los recursos. Tampoco hubo avances sustanciales en áreas como el control de gestión, la capacitación y la valoración del personal basada en el mérito y la productividad. Estas iniciativas, que podrían haber impulsado una modernización más profunda, no se implementaron, lo que contribuyó a una adaptación limitada de los gobiernos locales al entorno cada vez más exigente (Cravacuore, 2024).

No hubo cambios significativos en la prestación de servicios básicos en las municipalidades, excepto en la externalización de la recolección de residuos sólidos urbanos en las grandes municipalidades. El proceso privatizador tuvo poca expansión en los gobiernos locales. Su principal influencia fue la creación de vínculos con nuevas empresas que comenzaron a ofrecer servicios como la subdistribución eléctrica y de gas natural, la telefonía y el agua y saneamiento. Algunas municipalidades también crearon sociedades comerciales, como Gas Servicios Junín S.A.P.E.M. en 1992, orientada inicialmente a la subdistribución de gas natural por red, seguida de otras similares en las provincias de Córdoba y Santa Fe.

Estas transformaciones no sólo enriquecieron, sino que también complejizaron las tareas, marcando un antes y un después en la concepción y práctica del gobierno local, situándolo en el centro de la promoción del desarrollo territorial. Desde entonces, las directrices de las agendas locales se estructuraron y se mantuvieron con pocos cambios hasta el presente.

Para apoyar este proceso, el gobierno del presidente Carlos Menem creó en 1993 el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), con el objetivo de promover la reforma de los gobiernos locales y mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos; también desempeñó un papel activo en la búsqueda de consensos para impulsar la iniciativa del fallido tercer mandato presidencial. Sin embargo, fue el inicio de una era de comunicación directa entre los intendentes y el gobierno federal, reforzada por la asignación de recursos del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN), incluso más allá de su propósito original. Esto permitió al gobierno federal influir más directamente en los gobiernos locales, utilizando estos fondos para consolidar alianzas políticas y respaldos, un proceso característico hasta bien entrado el siglo XXI.

También surgió por entonces la Federación Argentina de Municipios, cuando intendentes de grandes ciudades propusieron una asociación de lobby sin distinciones partidarias. El modelo elegido fue el de representación equilibrada, con una presidencia

rotativa entre los intendentes del Partido Justicialista, de la Unión Cívica Radical y de los partidos provinciales y vecinales, lo que reflejaba el buen clima inicial existente entre los tres bloques partidarios, pese al peso diferencial de las distintas fuerzas. La ley federal N° 24.807, sancionada en 1997, otorgó definitivo reconocimiento estatal a la misma.

El siglo comenzó con la implementación del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, impulsado por la Subsecretaría de Asuntos Municipales creada por el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001). Este plan buscó abordar integralmente las necesidades de los gobiernos locales. Entre sus principales acciones, se crearon el Portal de los Municipios Argentinos, un manual de trámites municipales y un servicio telefónico de atención y seguimiento de expedientes para todo el Estado federal.

El plan incluyó asistencia técnica, como el desarrollo de un sistema de información municipal con el INDEC para mejorar la recopilación de datos. Se promovieron agencias de desarrollo económico local y se apoyó la planificación en ciudades de distintos tamaños. Además, se fomentó la creación de intermunicipalidades, el presupuesto participativo y la participación ciudadana. También promovió la desconcentración territorial, el desarrollo de planes turísticos y proyectos ambientales, y lanzó el programa Ciudad a Ciudad, para replicar iniciativas exitosas de gestión municipal. Finalmente, estableció el Sistema Nacional de Capacitación Municipal y creó el Sistema Nacional de Indicadores Municipales para evaluar el desempeño de los gobiernos locales (Arroyo, Kostzer, Marinacci y Repetto 2000).

Este conjunto de iniciativas representó la política de apoyo a la gestión municipal más ambiciosa que emprendió el gobierno federal en las últimas cuatro décadas. Sin embargo, a pesar de su potencial y los avances logrados, lamentablemente, el plan sólo estuvo en funcionamiento un bienio, lo que limitó su impacto y dejó inconclusas muchas de las mejoras que se habían comenzado a implementar.

IV. La crisis del 2001 y el papel de los Gobiernos Locales

La crisis que azotó a Argentina con la renuncia del presidente De la Rúa, consecuencia del deterioro económico gestado en los últimos años de la Convertibilidad, tuvo importantes repercusiones en los gobiernos locales. Estos se vieron obligados a redirigir sus estrategias y a destinar sus limitados recursos a mitigar la emergencia social, centrándose especialmente en los sectores más vulnerables. Este esfuerzo fue especialmente visible en grandes municipalidades, como las de áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba y Rosario,

donde la situación social era crítica, lo que exigió respuestas rápidas y efectivas para mitigar el impacto en sus comunidades. Los intendentes se vieron obligados a manejar las explosivas demandas de cambio con liderazgos firmes, adoptando un papel activo en la defensa de la democracia y representando ante otros niveles de gobierno los intereses de sus comunidades. Para lograrlo, establecieron canales de comunicación directa con la ciudadanía y sus organizaciones, lo que les permitió reducir las tensiones territoriales.

En un contexto de debilidad de los partidos políticos y de los dirigentes federales, los intendentes vieron en su coordinación una estrategia para aumentar su influencia y capacidad de negociación al nivel federal y provincial. Este enfoque, adoptado especialmente por los intendentes de grandes municipalidades agrupados en la FAM marcó un cambio importante en la arena política de la post crisis, ya que a través de alianzas se posicionaron como actores clave en el debate y la toma de decisiones (Cravacuore, 2024).

El gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) promovió una mayor valorización de los gobiernos locales, creando la Secretaría de Asuntos Municipales y poniendo a su frente al líder del bloque oficialista de la Federación Argentina de Municipios. En este contexto turbulento, fueron clave en la implementación de las nuevas políticas sociales. El gobierno federal lanzó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que otorgaba un subsidio a los desempleados a cambio de su participación en trabajos comunitarios, y los gobiernos locales jugaron un papel central en su implementación y ejecución. Además, se lanzó el Plan Nacional de Obras Municipales, que asignó recursos para pequeñas obras de infraestructura en muchos gobiernos locales de todo el país, con el fin de ayudar a resolver la crisis de empleo.

Durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), se mantuvo una estrategia similar, con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" como principal política social. Este plan asignó a los gobiernos locales un papel activo en la elaboración de proyectos y ejecución de subsidios para fortalecer microemprendimientos y proyectos cooperativos. Sin embargo, tras cuatro años de crisis económica, surgieron signos de recuperación, como la reducción del desempleo y la disminución de la pobreza. Esto provocó un cambio en las prioridades de los gobiernos locales, que pasaron de centrarse en la emergencia social a enfocarse en proyectos de infraestructura y vivienda social.

V. Los Gobiernos Locales en la recuperación económica

El gobierno kirchnerista implementó una activa política de inversión pública, especialmente en las municipalidades más populosas, con el objetivo de crear empleo y consolidar apoyo político para un presidente que, al haber ganado con sólo el 22% de los votos, buscó aumentar su respaldo. Esta estrategia, conocida como “transversalidad”, buscó ganar el apoyo de intendentes de cualquier afiliación política y resultó exitosa para el oficialismo, como lo reflejaron los resultados de las elecciones legislativas de 2005 y presidenciales de 2007. La estrategia demostró la eficacia de vincular la inversión en infraestructura y desarrollo urbano con el fortalecimiento del apoyo político al nivel local, provincial y federal.

El gobierno kirchnerista tuvo un enfoque centralizado de las políticas públicas, relegando a los gobiernos locales a un papel meramente ejecutor de estas directrices. Si bien se incentivó que se propusieran iniciativas para su financiamiento, solo una minoría de gobiernos locales tenía la capacidad real de llevarlas a cabo de manera efectiva. Además, la tendencia a diseñar políticas uniformes no tuvo en cuenta la diversidad y complejidad del sistema, subrayando las limitaciones de un enfoque homogéneo en la gestión de problemas que demandaban soluciones más adaptadas y flexibles. Como efecto de esta política de transferencias discrecionales, para 2010, los ingresos jurisdiccionales del sistema municipal habían disminuido del 50% del promedio de la década anterior al 30,7%, lo que resultó en el consiguiente deterioro de la autonomía local (Cravacuore, 2021, p. 17).

Después del ajuste económico derivado de la salida de la convertibilidad, las municipalidades argentinas contaron con presupuestos más sólidos. El aumento de las transferencias nominales permitió reducir el peso de las deudas y de la masa salarial. Sin embargo, el aumento de la inflación desde 2005 y la estabilización de los ingresos jurisdiccionales, impulsados localmente por el populismo fiscal y externamente por las presiones del gobierno federal para no incrementar las tasas e impuestos locales, volvieron a generar tensiones. La política activa de transferencias discrecionales implementadas por el gobierno federal provocó grandes disparidades presupuestarias entre los diferentes gobiernos locales; las municipalidades oficialistas de mayor población, principalmente las del área metropolitana de Buenos Aires, fueron las más beneficiadas en oposición a los gobiernos locales del interior. Estos fondos no se limitaron únicamente a obras de infraestructura y proyectos sociales; se extendieron a otros ámbitos clave: en 2005, la Ley federal N° 26.075 de

financiamiento educativo introdujo el reparto automático de recursos a los gobiernos locales para cubrir parcialmente los gastos de mantenimiento de la infraestructura educativa.

Pese a la creciente dependencia presupuestaria de los gobiernos locales, que limitaba la ejecución de políticas propias, aún existía cierta capacidad de innovación, que se perdió progresivamente con el paso del tiempo. Muchas iniciativas aprovechaban las oportunidades brindadas por el crecimiento económico: por ejemplo, el Fideicomiso Financiero para Obras Públicas promovido por la municipalidad de Marcos Juárez suponía la emisión títulos de deuda municipal que buscaba simultáneamente ofrecer una oportunidad de inversión a los vecinos a la par que lograr financiamiento para la construcción de obras de infraestructura. Varias municipalidades de Entre Ríos, como Cerrito, Federal y María Grande crearon sistemas de círculo cerrado de ahorro para la construcción de viviendas, buscando simultáneamente resolver el déficit habitacional, mejorar la ocupación de la trama urbana, ofrecer una oportunidad de inversión para pequeños ahorristas y generar empleo en el sector de la construcción. En la misma dirección, en Chacabuco, provincia de Buenos Aires, el municipio colocó títulos de deuda municipal con el fin de adquirir tierras privadas para el desarrollo urbano, con el fin de lotearlas y venderlas a empleados públicos, garantizando que con el dinero obtenido del pago de cuotas repagar los servicios originados en la emisión de valores representativos de deuda (Cravacuore, 2016, p. 35). Este tipo de iniciativas entrarían en declive con el aumento de la inflación y el estancamiento económico.

Otras municipalidades aprovecharon los avances en las tecnologías de la información. Un ejemplo de ello es la Municipalidad de San Juan, que implementó un sistema de estacionamiento tarifado mediante telefonía móvil o contactando personalmente a un operador con una terminal inalámbrica, una tecnología que fue seguida por muchos otros gobiernos locales. La siempre dinámica Municipalidad de Rosario desarrolló tempranamente un portal de trámites en línea, que permitía a los vecinos informarse sobre centenares de ello y gestionarlos integralmente. Esta iniciativa fue complementada por una política institucionalizada de software libre, así como por una arquitectura innovadora de cliente delgado para puestos de trabajo, además de un Sistema Integral de Administración Tributaria, que fue liberado para su uso por otras municipalidades. Por su parte, el municipio de Bahía Blanca creó una Agencia de Innovación y Gobierno Abierto, que brindó a los ciudadanos las herramientas necesarias para automatizar el proceso de publicación de datos en línea y en

tiempo real, lo que le permitió obtener numerosos premios nacionales e internacionales (Cravacuore, 2016, p. 35).

VI. La “crisis del campo” y sus efectos sobre los Gobiernos Locales

La “crisis del campo” en 2008 marcó el primer signo de descontento de la sociedad argentina con el gobierno kirchnerista y evidenció una fractura en el consenso multipartidario que lo había respaldado hasta ese momento. El detonante fue el intento de incrementar la alícuota de retención a las exportaciones de soja, y con la activa protesta de los productores rurales, se solidarizaron no sólo políticos opositores, sino también legisladores e intendentes oficialistas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, presionados por sus comunidades (Cravacuore, 2017, p. 176). En contraposición, el gobierno federal se apoyó en los gobernadores e intendentes oficialistas —especialmente los del área metropolitana de Buenos Aires—: para ratificar este sostén, el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) creó el Fondo Federal Solidario, integrado por el 30% de las sumas que el Estado Nacional perciba efectivamente en concepto de derechos de exportación de la soja, que se distribuyó tanto a provincias como gobiernos locales de todo el país. Este instrumento tendría un efecto positivo en la subordinación política al gobierno federal, más allá de su cuantía (Cravacuore, 2017, p. 182).

Tras la Crisis del Campo, la administración kirchnerista comenzó a favorecer exclusivamente a aquellos que le brindaban un respaldo total, intensificándose este enfoque tras la reelección presidencial de 2011, en un contexto de mayor centralización política. La “profundización del modelo” dio lugar a un nivel de subordinación política sin precedentes desde la Transición Democrática. Como resultado, el kirchnerismo se alejó de las clases medias urbanas y rurales, lo que contribuyó eventualmente a sus derrotas electorales en los comicios legislativos de 2013, así como en las elecciones presidenciales de 2015 (Cravacuore, 2017).

Esta centralización política promovió la nacionalización de las políticas sociales. A partir de 2009, se crearon programas como la Asignación Universal por Hijo, el PROG.R.ES.AR de apoyo educativo en la escuela media y el PRO.CRE.AR para facilitar el acceso a la vivienda familiar, que fueron canalizados principalmente por la Administración Nacional de la Seguridad Social. Este enfoque transformó las prácticas territoriales de los gobiernos locales, al privarlos de los mecanismos que, históricamente, utilizaban para mantener sus redes clientelares. Además, el gobierno federal comenzó a fortalecer los movimientos sociales, los

cuales empezaron a competir con los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales (Cravacuore, 2017, p. 180).

La Crisis del Campo desencadenó cambios políticos: el gobierno de Cristina Fernández exacerbó la nacionalización política, buscando la subordinación de todas las autoridades provinciales y municipales a sus estrategias, reduciendo la autonomía de los gobernadores e intendentes (Cravacuore, 2017, p. 175). En poco tiempo se sancionaron normas como la estatización de los fondos de pensiones privadas y su traspaso a la Administración Nacional de la Seguridad Social, la implantación de la Asignación Universal por Hijo como principal política social, la nacionalización de Aerolíneas Argentinas y la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, entre otras, que marcaron un cambio de época.

La derrota electoral del oficialismo en las legislativas de 2009 fue traumática para el gobierno, pero la coyuntura del fallecimiento del expresidente Kirchner y la reelección de la presidenta en 2011 profundizaron la estrategia centralizadora. En materia municipal, el uso discrecional de los fondos federales para financiar infraestructura se restringió a los intendentes más afines al oficialismo, en oposición a la estrategia previa a la Crisis del Campo, basada en la transversalidad. El principal instrumento fue el Plan “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria”, lanzado en octubre de 2012 y ejecutado por el Ministerio de Planificación Federal, organizado en cuatro ejes: sanidad, vivienda, infraestructura vial y equipamiento urbano. Con este plan, se evidenció la creciente dependencia financiera de los gobiernos locales para la realización de obras públicas, aún las de menor cantidad (Cravacuore, 2017, pp. 176-177).

En paralelo, el Estado federal introdujo un nuevo programa de transferencias discrecionales a los gobiernos local, marcando un giro en las relaciones intergubernamentales al prescindir de la mediación provincial. Esta estrategia debilitó el papel de los gobernadores y permitió al gobierno central influir de manera más directa en los asuntos locales. El Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera de la Jefatura de Gabinete, sancionado en 2013, destinó recursos extraordinarios para gobiernos locales aunque bajo la condición de declarar no sólo los ingresos, sino también los gastos en rubros como sueldos, programas laborales, servicios, transferencias y deudas. Este mecanismo fue objeto de severas críticas por considerar una intromisión en la autonomía local y una vulneración del federalismo. Gobernadores y legisladores opositores lo rechazaron, argumentando que estaba diseñado

para beneficiar exclusivamente a los alcaldes fervientemente oficialistas (Cravacuore, 2017, p. 177).

Este interés del gobierno federal para involucrarse en ingresos jurisdiccionales locales se extendió: regularmente se intimó a los intendentes que el aumento excesivo de las tasas significaría la imposibilidad del acceso a las transferencias discrecionales para obras públicas. También los gobiernos provinciales centralizaron recursos, por la vía de retención de fondos de coparticipación municipal o el cobro de impuestos municipales (Cravacuore, 2017, p. 182).

La pérdida de autonomía de las autoridades locales fue paralela al surgimiento de movimientos sociales organizados, que recibieron amplio apoyo financiero del gobierno federal para realizar pequeñas obras de infraestructura barrial y otorgar subsidios sociales, actuando como contrapeso a los gobernadores y alcaldes, tanto oficialistas como opositores (Cravacuore, 2017, pp. 177-178).

Esta progresiva recentralización se consolidó a través de políticas que restringieron la autonomía local, mientras el gobierno central se reservaba un amplio margen político y presupuestal para intervenir en asuntos municipales. Un ejemplo destacado fue la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), mediante el cual el Estado federal condicionó la transferencia de subsidios al transporte urbano a la adopción de una tarjeta magnética unificada por parte de los municipios. Este sistema permitió al gobierno central controlar los datos de uso del transporte público, ampliando su capacidad de supervisión. De manera similar, la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial impuso la unificación de los requisitos para la obtención de licencias de conducir, estandarizando normativas y centralizando el control en áreas tradicionalmente gestionadas por los municipios.

VII. Los cambios políticos de la década de 2010 y su impacto sobre los Gobiernos Locales

En 2013, un grupo de intendentes oficialistas que no compartían la orientación general del gobierno federal decidió formar su propia fuerza electoral: el Frente Renovador, liderado por el intendente de Tigre, Sergio Massa. El mismo incluyó también a otros diecinueve alcaldes de la provincia de Buenos Aires, así como a otros de importantes ciudades de Catamarca, Chubut, Jujuy, Neuquén, Salta y Santiago del Estero. La lista bonaerense para la elección de diputados federales, encabezada por el propio Massa, derrotó a la lista oficialista liderada por Martín

Insaurralde, intendente de Lomas de Zamora, infligiendo una dura derrota al kirchnerismo y demostrando la capacidad de un partido político de base municipal. Sin embargo, tras las elecciones, el gobierno federal cooptó y presionó a estos intendentes disidentes, desarticulando esta construcción y revelando sus limitaciones (Cravacuore, 2024).

Simultáneamente, el nuevo partido PRO gobernaba desde 2007 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un discurso de carácter vecinalista. Fue recién ocho años más tarde cuando esta perspectiva se expandió al resto del país (Cravacuore, 2017, 179). En 2015, este partido, como parte de la alianza “Cambiamos” junto con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, triunfó en las elecciones presidenciales y en numerosos gobiernos locales de todo el país: sólo en la provincia de Buenos Aires fueron cuarenta y dos nuevas municipalidades, incluyendo los populosos partidos de Bahía Blanca, General Pueyrredón, Junín, Lanús, La Plata, Olavarría, Pergamino, Quilmes, San Nicolás y Tres de Febrero (Cravacuore y Amaya, 2024, pp. 46-47).

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) no presentó una propuesta concreta de política municipal. A excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del municipio vecino de Vicente López, el PRO no gobernaba ningún otro municipio en el país y sus dirigentes carecían de experiencia local. Su fuerza aliada, la Unión Cívica Radical, tenía una presencia significativa al nivel local, con cientos de intendentes distribuidos por todo el país, pero, en la agenda política, prevaleció la inercia del partido presidencial. Existió una continuidad con el kirchnerismo en directrices como la inexistencia de iniciativas descentralizadoras, el uso de las transferencias discrecionales con direccionamiento casi exclusivo hacia los gobiernos locales oficialistas y el mantenimiento de la nacionalización de las políticas sociales y sólo apareció el apoyo para algunas políticas inspiradas en la experiencia gubernamental porteña (Cravacuore, 2017, p. 179). Los intendentes oficialistas buscaron trasladar iniciativas como el énfasis en la modernización tecnológica, dentro de los parámetros de los lineamientos del gobierno abierto; la instalación del sistema BRT “Metrobús” en el transporte de autobuses así como la extensión del sistema de ciclovías; la construcción de infraestructura básica —en especial, agua y saneamiento— para los sectores pobres y el énfasis en la promoción emprendedora como política de desarrollo económico.

La última etapa de ese gobierno tuvo dos hitos que demostraron una desvalorización política de los gobiernos locales: en agosto de 2018, sorpresivamente, se eliminó el Fondo

Federal Solidario, que distribuía recursos extraordinarios a gobiernos locales de todo el país con los criterios que ordenaban las leyes provinciales de coparticipación municipal, y días, más tarde, fue eliminada la Secretaría de Asuntos Municipales, siendo reemplazada por una dependencia de menor jerarquía.

Desde 2003, una reforma del estatuto de la Federación Argentina de Municipios eliminó la rotación de su presidencia entre los tres bloques partidarios, amplió el mandato presidencial a dos años y permitió su reelección indefinida. Durante los siguientes doce años, la presidencia fue ocupada por un intendente oficialista, acompañado de vicepresidentes de otras fuerzas políticas. Con el tiempo, la federación perdió representatividad, especialmente después de la Crisis del Campo, debido a su estrecho alineamiento con la administración kirchnerista y la falta de rotación de sus autoridades. Los alcaldes de las ciudades más importantes se fueron alejando. Con el gobierno de Mauricio Macri, se propuso regresar al sistema de representación original, pero los alcaldes kirchneristas lo impidieron. Desde entonces, la entidad perdió su carácter multipartidario y su capacidad de representar al conjunto de gobiernos locales, situación que persiste hasta el presente.

VIII. Los Gobiernos Locales en la pandemia del COVID-19

La pandemia de COVID-19 coincidió con los primeros meses del gobierno del presidente Alberto Fernández (2019-2023). Para enfrentar esta crisis sanitaria desconocida, se volvió crucial una efectiva coordinación intergubernamental. Ante la falta de potentes mecanismos institucionalizados, Fernández optó por encabezar reuniones regulares con los veintitrés gobernadores antes de cada extensión de la cuarentena; también decidió liderar personalmente la relación con el opositor Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, y al gobernador bonaerense Axel Kicillof, lo cual fue sorprendente en un país polarizado desde la Crisis del Campo. En esta tríada se construyó la imagen pública de una lucha coordinada contra la pandemia; sin dudas, la preocupación por el impacto territorial en estas dos jurisdicciones, donde vive el 40% de la población argentina, fue motivo suficiente para suspender temporalmente el clivaje kirchnerismo/antikirchnerismo. Sin embargo, esta coordinación sólo fue sólida cuando la incertidumbre sanitaria era mayor y los efectos sociales, más inciertos.

Respecto de los intendentes, el presidente optó inicialmente por un vínculo directo: en marzo de 2020, mantuvo dos reuniones con los mandatarios municipales del área

metropolitana de Buenos Aires —mayoritariamente oficialistas— y un mes más tarde, con una treintena de alcaldes del interior, de distintos partidos políticos, que representaban un cuarto de la población del país. La disponibilidad de camas de cuidados intensivos y respiradores, el control territorial del confinamiento y la situación fiscal de los gobiernos locales, que habían visto derrumbar sus ingresos, fueron los tópicos tratados. Tras estas reuniones, el presidente abandonó este diálogo directo y lo delegó en los gobernadores (Cravacuore, 2021, p. 54).

Conceptualmente, el Estado federal asumió la responsabilidad de manejar los problemas a gran escala, incluyendo la estrategia sanitaria general, el apoyo financiero a individuos, empresas y gobiernos subnacionales, y la adquisición y distribución de equipamiento médico, insumos sanitarios y vacunas. La atención sanitaria recayó principalmente en los hospitales provinciales y municipales (Cravacuore, 2021, p. 60).

Tras cuatro meses de cuarentena estricta, el presidente Fernández decretó, para los territorios menos afectados por la pandemia, una desescalada parcial. Este decreto reconoció la inviabilidad de continuar con una cuarentena estricta en regiones que conocieron un pequeño número de casos, una estrategia que sólo afectó las actividades económicas y no tuvo ningún efecto epidemiológico. El mecanismo de apertura en fases exigió un esfuerzo de coordinación: los intendentes proponían la reapertura de distintas actividades comerciales, industriales y sociales, que debían ser aprobadas por los gobiernos provinciales y estas ratificadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Este mecanismo ad hoc resultó bastante eficaz, y sólo encontró críticas por su lentitud y, para algunos opositores, en su discrecionalidad. Intentos posteriores de imponer nuevas cuarentenas encontraron un rechazo activo de los intendentes opositores, mientras que los oficialistas se apegaron tenazmente a las directivas federales (Cravacuore, 2021, p. 55).

Las acciones locales en materia social se intensificaron en la pandemia en respuesta a la emergencia sanitaria. Los municipios colaboraron en el control de la circulación de personas, proporcionaron atención social a la población vulnerable, incluyendo la distribución de refuerzos alimentarios a hogares pobres, y coordinaron la alimentación en barrios en cuarentena. Además, organizaron espacios de aislamiento para los infectados leves que vivían en condiciones de hacinamiento, colaboraron en los operativos de testeo y, más tarde, en las campañas de vacunación. También maximizaron sus recursos, generando instancias de cooperación con la sociedad civil, y promoviendo estrategias de contención para evitar un mayor deterioro social. Sin embargo, no se observó un cambio significativo en la gestión

municipal, que continuó monopolizada por las lógicas y prácticas tradicionales (Cravacuore, 2021, p. 60).

Con la progresiva normalización tras la pandemia de COVID-19, el gobierno federal retornó a sus prácticas habituales. La política municipal del gobierno se basó casi exclusivamente en la transferencia discrecional de fondos a los gobiernos locales. En 2022, fueron algo menos de quinientos millones de dólares estadounidenses que se destinaron en casi dos terceras partes a municipalidades bonaerenses; cuatro quintas partes se destinaron a obras de infraestructura. Más del 90% de las transferencias fueron asignadas a gobiernos locales oficialistas; de estos, seis municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires recibieron casi un quinto del total del país.

IX. Un Balance de treinta años de Gobiernos Locales en Argentina

Tres décadas desde la sanción del artículo 123 de la Constitución Federal nos permiten hacer una evaluación global de los cambios que tuvieron los gobiernos locales argentinos en este período.

Durante la Transición Democrática, el gobierno local surgió como un actor central en la democratización, apoyado en su proximidad a los ciudadanos y su capacidad de respuesta a demandas concretas de movimientos sociales (Cravacuore, 2024). Este proceso fortaleció la territorialización de la política, haciendo del municipio la referencia principal para la ciudadanía, que encontró en esta instancia soluciones inmediatas a problemas cotidianos.

Las reformas constitucionales que se dieron desde 1986 reconocieron mayoritariamente el principio de autonomía municipal así como buscaron fomentar la participación ciudadana incluyendo los instrumentos de democracia semidirecta. Paralelamente, varias provincias modernizaron su legislación local con nuevas leyes de municipalidades y coparticipación en diversas provincias.

En 1989, la Corte Suprema, con el fallo Rivademar contra la Municipalidad de Rosario, reconoció la autonomía municipal, un avance que sería reconocido en la nueva Constitución federal de 1994. Esta reforma también incluyó el distrito único para la elección presidencial, valorizando a los intendentes del área metropolitana de Buenos Aires como reclutadores de votos. En ese tiempo, otras provincias sancionaron nuevas leyes de municipalidades y coparticipación. Sin embargo, hacia finales de la década, el proceso de descentralización municipal comenzó a ralentizarse, marcando el cierre de este ciclo reformista en Argentina.

En la década del noventa, la descentralización se enfocó en áreas como salud, educación y vivienda, continuando un proceso iniciado durante el gobierno militar. La privatización de servicios públicos demandó nuevas capacidades estatales y regulación territorial, mientras que las políticas sociales adoptaron un modelo focalizado, incorporando la participación de ONG y gobiernos locales en la ejecución de programas ampliados. Todo ello significó un nuevo paradigma para los gobiernos locales, que paulatinamente, en función de sus capacidades y recursos, desarrollaron nuevas responsabilidades en áreas como el cuidado del medio ambiente, la promoción económica y la promoción social. También la planificación estratégica urbana ganó relevancia, y apocadamente aparecieron experiencias de participación ciudadana. En materia social, los gobiernos locales buscaron obtener recursos federales para gestionar proyectos focalizados, aunque las prácticas históricas prevalecieron. Paralelamente, algunas municipalidades se incluyeron en redes internacionales de ciudades, en particular para adquirir nuevas capacidades. El Instituto Federal de Asuntos Municipales, creado durante el gobierno del presidente Carlos Menem, creó un ámbito institucional federal para acompañar las reformas y, simultáneamente, los intendentes de las ciudades más relevantes crearon la Federación Argentina de Municipios como su entidad de representación.

La década de 2000 inició con el ambicioso Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, impulsado por el gobierno de Fernando De la Rúa. Este plan, el más ambicioso que tuviera el gobierno federal en estas tres décadas, promovió la creación de herramientas como el Portal de los Municipios Argentinos, un manual de trámites municipales y sistemas de indicadores para evaluar la gestión local. También fomentó instrumentos de apoyo a la planificación urbana, la desconcentración territorial, el presupuesto participativo y proyectos ambientales, entre otros. Sin embargo, su implementación quedó truncada con la renuncia del presidente.

Durante la Crisis de 2001, los gobiernos locales tuvieron que priorizar la atención de la emergencia social, redirigiendo recursos para atender las demandas de los sectores más vulnerables, especialmente en grandes ciudades. Los intendentes adoptaron roles de liderazgo firmes, fortaleciendo la comunicación con la ciudadanía y organizándose políticamente a través de la Federación Argentina de Municipios para lograr mayor influencia. El presidente Eduardo Duhalde asignó un papel importante a los gobiernos locales en la implementación de políticas sociales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, la

principal para paliar la grave situación social y les asignó recursos para ejecutar el Plan Nacional de Obras Municipales para promover el empleo a escala local.

Su sucesor, el presidente Néstor Kirchner, continuó con el mismo paradigma de confiar en los gobiernos locales para ejecutar su principal política social, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Su política de inversión pública también estuvo centrada en la presentación de proyectos por los gobiernos locales, los cuales eran asignados centralizadamente con el fin de consolidar apoyo político. Esta estrategia atrajo a intendentes de distintas afiliaciones políticas. Simultáneamente, el aumento de transferencias nominales después del fin de la Convertibilidad permitió sanear deudas y reducir cargas salariales tras la crisis económica, aunque la inflación, desde 2005, generaría nuevas tensiones.

La “crisis del campo” de 2008 marcó el primer descontento significativo hacia el gobierno kirchnerista, evidenciando una fractura en el consenso multipartidario que lo sostenía. Las protestas contra el aumento de retenciones a la soja involucraron a productores rurales, políticos opositores y oficialistas presionados por sus comunidades. El gobierno de Cristina Fernández creó, en esta coyuntura, el Fondo Federal Solidario para tratar de ampliar su apoyo político, evitando el alejamiento de muchos intendentes. Tras esta crisis, el kirchnerismo intensificó la centralización política, favoreciendo únicamente a sus aliados políticos más fieles y utilizando fondos discrecionales para financiar infraestructura. Simultáneamente, programas como la Asignación Universal por Hijo y el PRO.CRE.AR reflejaron una nacionalización de las políticas sociales, reduciendo el papel tradicional de los gobiernos locales en la gestión territorial. Inclusive el fortalecimiento de los movimientos sociales, apoyados por el gobierno federal, compitió con algunos gobiernos locales en la provisión de servicios. En líneas generales, estas iniciativas limitaron las capacidades municipales, promoviendo un modelo centralizado que influyó en las relaciones intergubernamentales y en las elecciones posteriores.

Este contexto impulsó que un conjunto de intendentes oficialistas de distintas provincias creó su propia fuerza política, el Frente Renovador, de base municipal. Su principal éxito electoral en 2013, al derrotar al kirchnerismo en las elecciones legislativas, marcó un desafío significativo para el oficialismo. Sin embargo, presiones y cooptaciones posteriores por parte del gobierno federal desarticulaban esta iniciativa, evidenciando las limitaciones de una fuerza municipalista.

En esos años, un nuevo partido de discurso vecinalista, el PRO, gestionaba la Ciudad de Buenos Aires. Cuando acordó con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica la creación de la coalición electoral Cambiemos, logró vencer al oficialismo en los comicios presidenciales de 2015, así como en numerosos gobiernos locales de todo el país. El gobierno de Mauricio Macri continuó los lineamientos generales de la política municipal del kirchnerismo, como el uso discrecional de transferencias federales y la falta de iniciativas descentralizadoras. Tímidamente impulsó algunas políticas inspiradas en la experiencia de gestión porteña del PRO, como el Metrobús, el apoyo a los microemprendimientos y la modernización tecnológica. La eliminación del Fondo Federal Solidario y la degradación de la Secretaría de Asuntos Municipales reflejaron una desvalorización de los gobiernos locales.

La pandemia de COVID-19, coincidiendo con los primeros meses del gobierno de Alberto Fernández, destacó la necesidad de una coordinación intergubernamental efectiva en Argentina. Ante la ausencia de mecanismos institucionalizados sólidos, el presidente lideró personalmente la relación con los gobernadores. También mantuvo reuniones con intendentes del área metropolitana de Buenos Aires y del interior del país, abordando temas como la capacidad hospitalaria, el control del confinamiento y la crisis fiscal municipal, aunque rápidamente las delegaría en los gobernadores. El gobierno federal asumió tareas como la adquisición de insumos y la estrategia sanitaria general, los municipios intensificaron su papel en la atención social, controlando la circulación, distribuyendo alimentos y organizando espacios de aislamiento y campañas de vacunación. Al normalizarse la situación, el gobierno federal regresó a la asignación de transferencias discrecionales como principal política municipal, beneficiando mayoritariamente a municipios oficialistas, especialmente del área metropolitana de Buenos Aires.

Recientemente, la llegada al poder del presidente Javier Milei en 2023 generó una gran incertidumbre, porque eliminó las transferencias discrecionales, la principal política federal para los gobiernos locales en el último cuarto de siglo. Esta medida obligó a una rápida adaptación y reestructuración de los presupuestos locales. El gobierno federal sólo sugirió que los gobiernos locales exploren una mayor autonomía financiera, pero simultáneamente censuró la creación de nuevas tasas que hicieron algunas municipalidades. Esta situación presentó un desafío considerable para muchas jurisdicciones, especialmente aquellas cuyos sectores económicos atravesaron una profunda recesión en el primer semestre de 2024. También las restricciones presupuestarias y la reducción de la intervención estatal afectaron

negativamente los proyectos locales de infraestructura iniciados por el gobierno anterior; a la fecha no se encuentra iniciativas creativas para lograr financiamiento privado para continuarlos.

En estas tres décadas, el proceso de descentralización municipal en Argentina avanzó principalmente hasta el fin del siglo XX; luego, las políticas federales influyeron para disminuir las capacidades de los gobiernos locales para gestionar sus propios asuntos territoriales. Los desafíos del fortalecimiento aún persisten, especialmente en cuanto a la necesidad de fortalecer la autonomía financiera y la capacidad de gestión de los gobiernos locales en un contexto cada vez más exigente.

Referencias bibliográficas

- Arroyo, Daniel (1997). “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”. En Daniel García Delgado (comp.) *Hacia Un Nuevo Modelo De Gestión Local. Municipio Y Sociedad Civil En Argentina* (pp. 315-327). Buenos Aires: FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba.
- Arroyo, Daniel, Kostzer, Daniel, Marinacci Guillermo y Repetto, Ana (2000). El desarrollo local. *Aportes*, 18.
- Cravacuore, D (2016). “El Sistema Municipal Argentino”. En Camilo Vial Cossani y José Manuel Ruano De La Fuente (comps.) *Manual De Gobiernos Locales En Iberoamérica* (pp. 15-40). Santiago: Universidad Autónoma de Chile - CLAD.
- Cravacuore, Daniel (2017). La Recentralización Municipal en Argentina. Apuntes para su Análisis. *Estado Abierto*, 2(1), 167-190.
- Cravacuore, Daniel (2021). “Argentine Federalism in COVID-19 Pandemic”. En Guy Peters, Eduardo Grin y Fernando Abrucio (eds.). *American Federal Systems and COVID-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem* (pp. 43-62). Leeds: Emerald Publishing Limited.
- Cravacuore, Daniel (2022). “La gestión de la pandemia del Covid-19 en el área metropolitana de Buenos Aires. Aprendizajes para su Gobernanza”. En Agustín Forchieri (comp.) *El Horizonte Metropolitano* (pp. 99-112). Buenos Aires: JusBaires.
- Cravacuore, Daniel (2024). 40 años de descentralización municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1).
- Cravacuore, Daniel y Andrew Nickson (2022). “Intra-State Relations In Argentina: A Permanent Conflict Between Legal Autonomy And Political Centralism”. En Colin Copus, Richard Kerley y Alistair Jones (eds.), *Modern Guide to Local and Regional Politics* (pp. 65-79). Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cravacuore, Daniel y Paula Amaya (2024). “40 años de Gobierno Municipal en la Provincia de Buenos Aires”. En Paula Amaya (comp.) *Gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires: evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia* (pp. 21-67). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Falleti, Tulia (2006). Una teoría secuencial de la descentralización en América Latina: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317-352.
- García Delgado, Daniel (1997). *Un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba.
- Grandinetti, Rita (2018). Treinta años de innovación en la gestión local: las voces y las experiencias. *Working Papers 110 (Estado, Gestión y Políticas Públicas)*, 506-525.
- López Accotto, Alejandro y Macchioli, Mariano (comps.) (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Marchiaro, E. (2020). Treinta años de Autonomía Municipal en la Corte Suprema de Justicia de

la Nación. En Sergio Ilari y Daniel Cravacuore (eds.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 24-34). Bernal: Secretaría de Posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes.

Nickson, Andrew (2023). Decentralization in Latin America After 40 Years: Work in Progress; A Commentary Essay. *Public Organization Review*, 23, 1017-1034.