



GOBIERNOS LOCALES Y CAPACIDADES DESIGUALES EN ARGENTINA: CONDICIONES ESTRUCTURALES Y POLÍTICAS PARA LA INNOVACIÓN PÚBLICA¹

Exequiel Rodríguez²

Universidad Nacional de Rosario / CONITEC
(Argentina)

Resumen:

Este artículo analiza cómo la configuración federal y la heterogeneidad socio-territorial del régimen municipal argentino condicionan la capacidad de los gobiernos locales para innovar, en un contexto global marcado por transformaciones económicas, tecnológicas y de gobernanza que han reconfigurado el papel del Estado local. Examina en qué medida

¹ Este artículo forma parte de la tesis doctoral en Ciencia Política que el autor desarrolla en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, con una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se agradecen los aportes del equipo de investigación del PoliLab UNR, así como los valiosos comentarios y sugerencias realizados por el equipo editorial y los evaluadores externos de la *Revista Iberoamericana de Gobierno Local* durante el proceso de revisión, que contribuyeron a fortalecer el argumento y la claridad del trabajo.

² exequiel.rodriguez@icloud.com

Recibido: 13/08/2025

Aceptado: 07/11/2025

Publicado en línea: 30/03/2026





las diferencias institucionales, administrativas y financieras entre municipios habilitan o limitan la implementación de estrategias innovadoras.

El estudio combina datos provenientes de estadísticas censales, indicadores urbano-territoriales, normativa provincial comparada, estudios empíricos recientes y flujos fiscales intergubernamentales, interpretados a la luz de marcos conceptuales sobre capacidades estatales, gobernanza e innovación.

Los resultados reconstruyen la trayectoria del rol municipal —del “municipio administrador” (1853-1980) al “gobierno local con autonomía” (década de 1990) y al “gobierno local vinculado” (2000-actualidad)— y destacan tres patrones críticos: 1) concentración demográfica y de recursos —el 89 % de la población reside en menos del 10 % de las localidades—; 2) descentralización moderada en los noventa con transferencia de competencias sin financiamiento suficiente; y 3) recentralización selectiva pos-2001, que profundizó desigualdades en los saberes y perfiles del personal estatal y en la capacidad organizativa.

Se concluye que las variaciones en autonomía, recursos y capacidades definen el margen real de innovación pública local. Este diagnóstico puede orientar políticas federales más sensibles a la diversidad municipal y alentar investigaciones sobre mecanismos eficaces de coordinación intergubernamental.

Palabras clave:

Innovación pública; capacidades estatales; gobernanza; gobiernos locales; Argentina.

Abstract:

This article analyzes how the federal configuration and socio-territorial heterogeneity of Argentina’s municipal regime shape the capacity of local governments to innovate, within a global context marked by economic, technological, and governance transformations that have redefined the role of the local state. It examines the extent to which institutional,





administrative, and financial differences between municipalities enable or constrain the implementation of innovative strategies.

The study combines data from census statistics, urban-territorial indicators, comparative provincial regulations, recent empirical studies, and intergovernmental fiscal flows, interpreted in light of conceptual frameworks on state capacity, governance, and innovation.

The findings trace the trajectory of the municipal role—from the “administrative municipality” (1853-1980) to the “autonomous local government” (1990s) and the “networked local government” (2000-present)—and highlight three critical patterns: (1) demographic and resource concentration, with 89% of the population living in less than 10% of localities; (2) moderate decentralization in the 1990s, with the transfer of responsibilities without adequate funding; and (3) selective post-2001 recentralization, which deepened inequalities in the knowledge and professional profiles of public sector staff, as well as in organizational capacity.

It concludes that variations in autonomy, resources, and capacities define the real scope of local public innovation. This diagnosis can inform federal policies that are more responsive to municipal diversity and encourage further research on effective mechanisms for intergovernmental coordination.

Key words:

Public sector innovation; state capacity; governance; local government; Argentina.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen I

Sumario del Trabajo

I. La gobernanza local en tiempos de transformación global

II. Caracterización del contexto argentino

III. Evolución del rol de los municipios en el orden interjurisdiccional argentino

III.1. El municipio administrador (1853-1980/90)

III.2. El gobierno local con autonomía (1980/90-2000)

III.3. El gobierno local vinculado (2000 en adelante)

IV. El desafío de las agendas y las capacidades locales

V. Conclusiones

VI. Referencias bibliográficas



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen I

I. LA GOBERNANZA LOCAL EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN GLOBAL

Desde fines del siglo XX, el escenario en el que maniobran los gobiernos locales se ha transformado de manera profunda. La reestructuración del capitalismo, documentada por autores como Bell (1976), Esping-Andersen (1999) o Harvey (2005a, 2005b), redujo el alcance del Estado de bienestar y consolidó un marco de apertura comercial, privatizaciones y desregulación. Como advierte Mattelart (2002), este proceso fue consecuencia de diversas decisiones políticas y económicas que modificaron las responsabilidades y funciones del Estado.

En paralelo, las tecnologías de la información y la comunicación modificaron la escala y la velocidad de los intercambios. Castells (2006) y Zuboff (2019) muestran cómo la digitalización y la conectividad global generaron nuevos modos de organizar la producción y de intervenir en la vida social. La llamada Cuarta Revolución Industrial, analizada por Schwab (2016) y Oszlak (2020), entre otros autores, incorporó innovaciones como inteligencia artificial, *blockchain* o internet de las cosas, con efectos que incluyen, por ejemplo, desde la automatización de tareas hasta el despliegue de nuevos mecanismos de control y extracción de datos.

En el mundo del trabajo, la tercerización y la proliferación de contratos temporales fueron debilitando la estabilidad laboral (Kalleberg, 2009; Peck & Theodore, 2000). La concentración del ingreso se intensificó (Piketty, 2014) y la financiarización desplazó el centro de las decisiones hacia la esfera financiera (Epstein, 2005). La expansión de internet y de las plataformas digitales abrió canales inéditos para el comercio, la interacción social y la organización política, aunque las desigualdades en el acceso y en la capacidad de uso permanecieron como un obstáculo significativo (Benkler, 2006; Brynjolfsson & McAfee, 2013).

En Argentina, estas tendencias se articularon con procesos internos. La descentralización impulsada en los años ochenta y noventa trasladó a provincias y municipios competencias en salud, educación y asistencia social (García Delgado, 1997; Oszlak, 2001). El cambio amplió la presencia de los gobiernos locales en áreas estratégicas, aunque en muchos casos los recursos financieros y técnicos no crecieron al mismo ritmo. Cravacuore (2017)



señala que esta brecha entre funciones y medios disponibles todavía condiciona la gestión municipal en el presente.

En este contexto, la proximidad territorial se volvió un elemento central para la acción pública. La interacción directa con la ciudadanía facilita la detección de problemas y la coordinación con actores locales. También habilita espacios para la formulación de políticas y programas adaptados a las características de cada territorio. La innovación, entendida como la capacidad de generar respuestas diferentes a partir de los recursos disponibles en un contexto institucional determinado, constituye un elemento relevante para mantener y ampliar el margen de acción de los gobiernos locales en escenarios complejos y dinámicos. Así, este trabajo parte de la premisa de que existen ciertas condiciones estructurales y políticas que determinan el alcance, la dirección, la sostenibilidad y las formas concretas que adopta la innovación pública en el ámbito local.

II. CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO ARGENTINO

Argentina presenta un perfil marcadamente urbano. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2012), más del 90 % de la población vive en 2.317 gobiernos locales distribuidos en las 23 provincias. Este nivel de urbanización supera el promedio regional de América Latina, considerada la región más urbanizada del mundo, donde alrededor del 80 % de la población reside en áreas urbanas. En el caso argentino, esta concentración se expresa tanto en la distribución demográfica como en la organización económica y social.

Los gobiernos locales ocupan un lugar central en la estructura política y administrativa del país, aunque su configuración varía de manera considerable entre provincias debido al carácter federal del sistema. Esta diversidad organizativa responde a diferencias territoriales y demográficas, y ha dado origen a formas de gobierno adaptadas a las particularidades de cada región. Incluye municipios, comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas, según los regímenes establecidos en cada provincia (INDEC, 2021; Iturburu, 1999). En términos generales, el mapa municipal combina un número reducido de grandes ciudades densamente pobladas (en su mayoría capitales provinciales y áreas



metropolitanas) con una amplia mayoría de pequeños y medianos gobiernos locales, de baja densidad y con rasgos predominantemente rurales (Completa et al., 2019).

Los municipios, presentes en todas las provincias, son la principal unidad administrativa y concentran un amplio espectro de competencias. Están dirigidos por un intendente elegido por voto popular y por un concejo deliberante con funciones legislativas. Entre sus responsabilidades se cuentan la provisión de servicios públicos esenciales, como la recolección de residuos, y la implementación de políticas de desarrollo económico local y ordenamiento territorial. En las áreas urbanas más desarrolladas, suelen disponer de mayores recursos financieros y capacidades institucionales, lo que les permite ejercer con más amplitud sus competencias. Este margen de autonomía resulta fundamental para ajustar las políticas a las particularidades de cada territorio y les otorga un papel relevante dentro del sistema federal argentino.

Las comunas se localizan sobre todo en áreas rurales o de baja densidad poblacional, con demandas y recursos más acotados que los de los municipios. Su estructura organizacional es reducida y se orienta a la prestación de servicios básicos, como el mantenimiento de caminos, la recolección de residuos y el suministro de agua potable. Aunque cumplen un rol importante en la vida diaria de las comunidades, su autonomía es limitada. Las decisiones suelen estar sujetas a la supervisión, e incluso al control directo, de las autoridades provinciales. Esta dependencia restringe su margen de acción frente a los desafíos del territorio y debilita su incidencia en la toma de decisiones de alcance local.

En las zonas de muy baja densidad poblacional funcionan comisiones de fomento y juntas vecinales, que constituyen formas elementales de administración local. Sus autoridades son designadas por el gobierno provincial y su labor se limita a la prestación de servicios comunitarios básicos, como la iluminación pública o el mantenimiento de caminos. A diferencia de municipios y comunas, no disponen de autonomía legislativa ni administrativa y dependen casi por completo de los recursos que les transfieren las provincias. Esta condición las convierte en actores de alcance restringido dentro de la gobernanza local, con un radio de acción concentrado en la atención de necesidades primarias de la comunidad.

Un rasgo distintivo del régimen municipal argentino es la variación que presentan las provincias en la organización de sus gobiernos locales. Esta diversidad responde, en primer lugar, al tamaño de la población y, en segundo término, a factores como la viabilidad económica y la extensión territorial, que inciden en la definición del tipo de gobierno aplicable en cada caso. En varias provincias se exige un número mínimo de habitantes para que una localidad pueda constituirse como municipio, aunque el umbral varía según las condiciones de cada jurisdicción. Esta flexibilidad genera un sistema heterogéneo y de considerable complejidad (Iturburu, 1999).

Para describir la distribución espacial de la población en el territorio argentino, se utiliza una segmentación de las localidades urbanas según su cantidad de habitantes (Tabla n.º 1). La clasificación incluye tanto centros urbanos aislados como aglomerados que superan los límites provinciales y ofrece un primer marco para analizar la organización territorial de la población y su vínculo con la estructura urbana del país.

Tabla n.º 1: Localidades y población según rango

Rango	Cantidad	Porcentaje sobre total de localidades	Habitantes	Porcentaje de población del país
Región metropolitana (población mayor a 14.000.000 hab.)	1	0,03%	14.727.114	39%
Ciudades metropolitanas (entre 800.001 y 1.500.000 hab.)	4	0,12%	4.422.215	12%
Ciudades entre 100.001 y 800.000 hab.	25	0,76%	6.684.820	18%
Ciudades entre 10.001 y 100.000 hab.	285	8,61%	7.765.851	20%
Ciudades entre 2.001 y 10.000 hab.	635	19,18%	2.927.014	8%
Ciudades con menos de 2.000 hab.	2.361	71,31%	1.256.207	3%

Fuente: Plan Estratégico Argentina Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

Los datos del Plan Estratégico Argentina Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018) muestran un fuerte desequilibrio en la distribución urbana de la población. La Región Metropolitana de Buenos Aires concentra el 39 % de los habitantes del país, aunque representa apenas el 0,03 % del total de localidades. El patrón se repite en las ciudades de mayor tamaño: las que cuentan con entre 800.001 y 1.500.000 habitantes, y las que tienen entre 100.001 y 800.000 (en su mayoría capitales provinciales

y grandes aglomerados) reúnen en conjunto el 30 % de la población y sólo el 0,88 % de las localidades. Las ciudades de tamaño medio, con entre 10.001 y 100.000 habitantes, agrupan el 20 % de la población en apenas el 8,61 % de las localidades, lo que las ubica como el segundo rango con mayor concentración después de la Región Metropolitana.

En Argentina, el 89 % de la población vive en ciudades con más de 10.000 habitantes, que constituyen apenas el 9,5 % del total de localidades. El 90,5 % restante corresponde a centros urbanos con menos de 10.000 habitantes, que reúnen sólo el 11 % de la población. Esta distribución refleja una concentración marcada en un número reducido de localidades y deja a la mayoría con poblaciones relativamente pequeñas.

Cada provincia define su propio régimen municipal, lo que ha generado una amplia variedad de formas de gobierno local adaptadas a las condiciones geográficas, demográficas y socioeconómicas de cada jurisdicción. Esta diversidad se vincula con la trayectoria del federalismo argentino y con la necesidad de contar con estructuras administrativas acordes a las particularidades de cada territorio. El resultado es un mosaico institucional que comparte un conjunto básico de funciones, pero que presenta diferencias notables en cuanto a organización y competencias (Cravacuore, 2016; Jolías & Fernández Arroyo, 2010).

En términos generales, el régimen municipal establece la estructura territorial, funcional y organizativa de los municipios, con responsabilidades comunes que incluyen, entre otras, la provisión de servicios urbanos básicos como la recolección de residuos y el alumbrado público (Cetrángolo & Jiménez, 2004; Grandinetti, 2023). Un elemento central del sistema es el reconocimiento de la autonomía local, incorporado a la Constitución Nacional en 1994. El artículo 123 dispone que cada provincia debe garantizarla y definir su alcance:

ARTÍCULO 123.- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Según Cravacuore (2016), la autonomía municipal implica “la potestad que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial”. Sin embargo, su reconocimiento no se ha aplicado de forma uniforme en todo el país. Tres constituciones provinciales aún no lo incorporan: las de Mendoza (1917) y Santa Fe³ (1962), por ser anteriores a la reforma constitucional de 1994, y la de Buenos Aires, que no fue modificada en este punto debido a un acuerdo político entre la primera y la tercera minorías de la Convención Constituyente, el cual limitó los cambios a aspectos específicos de la Carta Magna provincial (Cravacuore, 2016).

La ausencia de reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires no ha impedido que desarrolle uno de los regímenes locales más consolidados del país, en el que todos los gobiernos locales adoptan la forma de municipios. En Santa Fe, la configuración es diferente, pues el territorio combina municipios con un gran número de comunas, más dispersas y pequeñas, donde la ruralidad continúa definiendo la organización local. Cada provincia estructura sus gobiernos de acuerdo con sus propias particularidades. En el caso de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la baja población y una geografía que abarca territorios continentales, insulares y antárticos (incluidas las Islas Malvinas, ocupadas ilegítima e ilegalmente por el Reino Unido desde 1833) se traducen en un mapa institucional compuesto por sólo tres municipios.

Como se indicó anteriormente, para analizar la distribución y las características de los gobiernos locales en Argentina se adopta la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2021), que contempla municipios, comunas, comisiones de fomento y otras entidades. La Tabla n.º 2 organiza estos casos en dos grandes categorías: municipios y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal.

³ A la fecha de escritura del presente artículo (mediados de 2025), la Carta Magna de la provincia de Santa Fe se encuentra en proceso de reforma, y se espera que, tras su culminación, la autonomía municipal sea finalmente reconocida.

Tabla n.º 2: Cantidad y tipo de gobierno local por provincia

Provincia	Municipios	Otros	Total
Buenos Aires	135	0	135
CABA ⁴	0	15	15
Catamarca	36	0	36
Chaco	70	0	70
Chubut	23	24	47
Córdoba	260	167	427
Corrientes	74	0	74
Entre Ríos	83	188	271
Formosa	27	18	45
Jujuy	27	33	60
La Pampa	61	19	80
La Rioja	18	0	18
Mendoza	18	0	18
Misiones	76	0	76
Neuquén	36	21	57
Río Negro	40	36	76
Salta	60	0	60
San Juan	19	0	19
San Luis	26	42	68
Santa Cruz	15	5	20
Santa Fe	57	308	365
Santiago del Estero	165	0	165
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	3	0	3
Tucumán	19	93	112
Total	1.348	969	2.317

Fuente: Elaboración propia, en base a Nari et al. (2021).

Los requisitos para la creación de gobiernos locales en Argentina varían de forma significativa entre provincias. Aunque la población mínima es un criterio común, los umbrales establecidos difieren de manera marcada: en Santa Fe se exige un mínimo de

⁴ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), capital de la República Argentina, presenta un régimen singular. Desde la reforma constitucional de 1994 cuenta con un estatuto de autonomía, aunque no se la considera un municipio en sentido estricto. Su estatus se asemeja al de una provincia, con un gobierno propio que ejerce funciones legislativas, judiciales y ejecutivas. CABA concentra una porción significativa de los recursos económicos, políticos y administrativos del país, lo que le otorga capacidades de gestión y acceso a financiamiento muy superiores a los de los municipios del interior. Su estructura institucional también es diferente: dispone de una Legislatura y de una Jefatura de Gobierno, en lugar de un concejo deliberante y un intendente, y no depende de una provincia para definir competencias o dictar normativa. El tamaño de su población y su densidad urbana plantean desafíos y oportunidades en la gestión de políticas públicas que difieren de manera sustancial respecto de la mayoría de las localidades argentinas. Estas diferencias hacen que su inclusión en relevamientos sobre municipios pueda distorsionar los resultados, ya que sus características institucionales, financieras y demográficas la alejan de la realidad predominante en el resto del país. Otro rasgo particular es la existencia de comunas, creadas en 2005 para descentralizar la gestión y favorecer la proximidad con la ciudadanía. CABA se divide en 15 comunas con competencias acotadas a la gestión de servicios locales y a la promoción de la participación vecinal. Sus decisiones deben ajustarse a las políticas generales del gobierno de la ciudad y carecen de autonomía legislativa y ejecutiva, lo que confirma que, aun con instancias de descentralización interna, la capital mantiene una configuración distinta de la de los municipios tradicionales.

10.000 habitantes para constituir un municipio, mientras que en Catamarca y Santa Cruz los requisitos son de 500 y 1.000 habitantes, respectivamente. Junto con la variable demográfica, intervienen otros factores que inciden en la creación de nuevos gobiernos locales, detallados en la Tabla n.º 3.

Tabla n.º 3: Requisitos para conformar municipios por provincia

Provincia	Población	Superficie	Otros requisitos
Catamarca	500	-	-
Chaco		-	100 electores
Corrientes		-	-
La Pampa		-	Menos de 500 habitantes demostrando capacidad económica-financiera
Neuquén	1.000	8.000 has	-
Formosa		-	-
Santa Cruz		-	-
Entre Ríos		75 km ²	-
Salta	1.500	-	Aprobación legislatura provincial
San Luis		-	-
Córdoba		-	-
Río Negro		-	-
San Juan	2.000	-	-
Santiago del Estero		En un radio de 5km a partir del núcleo central urbano	
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		-	-
Jujuy		-	-
Misiones	3.000	-	-
Buenos Aires		-	-
Tucumán	5.000	250 has	300 propiedades privadas
Santa Fe		-	-
Chubut	10.000	-	500 electores
La Rioja		-	-
Mendoza	-	-	Mayoría absoluta de los miembros que componen cada cámara

Fuente: Elaboración propia, en base a Nari et al. (2021).

La autonomía municipal adopta formas diversas según la provincia. El mencionado artículo 123 de la Constitución Nacional garantiza su existencia y delega en las provincias la definición de su alcance (Hernández, 2011; Iturburu, 1999). En este marco se distinguen dos modalidades: la autonomía plena y la semiplena. La primera supone independencia en cuatro dimensiones (política, administrativa, económico-financiera e institucional), mientras que la segunda limita especialmente esta última. De este modo, aunque el artículo 123 establece un principio general, son las constituciones provinciales

las que determinan su contenido específico, configurando un abanico heterogéneo de situaciones.

La autonomía plena implica que el municipio puede gestionar sus asuntos sin intervención provincial en las cuatro dimensiones mencionadas. En el plano político, elige sus autoridades y define su forma de gobierno. En el administrativo, organiza y presta servicios, ejecuta obras públicas y ejerce el poder de policía. En el económico-financiero, establece tributos, administra ingresos y gastos, y promueve el desarrollo económico local (Ábalos, 2003; Completa, 2016; Difalco, 2010; Mensa, 2007).

En la autonomía plena, la dimensión institucional ocupa un lugar central, ya que faculta a los municipios a dictar sus propias cartas orgánicas, equivalentes a constituciones locales. Este instrumento les brinda flexibilidad para adecuar estructuras y normativas a las necesidades de su comunidad, diseñar su sistema de gobierno y regular todo aquello que no esté reservado por las leyes provinciales o nacionales (Difalco, 2010; Mensa, 2007). En algunas provincias (como Chubut, Neuquén y Salta) se observa una modalidad intermedia, denominada autonomía condicionada o restringida: se reconoce la potestad de sancionar la carta orgánica, pero se exige que esta sea aprobada por el Poder Legislativo provincial (Difalco, 2010).

La autonomía semiplena se define por la ausencia de facultades para sancionar una carta orgánica, lo que restringe la independencia institucional del municipio. En este esquema, se conserva un margen de autonomía política, administrativa y financiera, pero la organización y el funcionamiento quedan sujetos a la normativa provincial. Si bien estos municipios pueden gestionar servicios y elegir a sus autoridades, su capacidad normativa está subordinada a las disposiciones del gobierno provincial. En la mayoría de los casos, esta regulación se establece a través de una Ley Orgánica dictada por el Poder Legislativo provincial (Difalco, 2010; Mensa, 2007).

En función de su realidad sociopolítica y demográfica, algunas provincias aplican el régimen de autonomía semiplena a los municipios más pequeños, que suelen carecer de la infraestructura necesaria para gestionar un sistema de gobierno propio. Esta decisión se sustenta, en parte, en las dificultades que enfrentan para redactar una carta orgánica y administrar de forma independiente sus asuntos locales (Difalco, 2010; Mensa, 2007).



Tabla n.º 4: Requisitos para dictar carta orgánica por provincia

Provincia	Cantidad mínima de hab.	Otros requisitos
Río Negro	2.000	-
Neuquén	5.000	Aprobación de legislatura provincial
Córdoba		-
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	10.000	-
Catamarca		-
Entre Ríos		-
Misiones		-
Salta		Aprobación de legislatura provincial
Chaco		-
Jujuy	20.000	-
Santiago del Estero		-
San Luis	25.000	-
San Juan		-
Formosa	30.000	Plan regulador aprobado por Concejo Deliberante
Chubut	-	Más de 100 electores y aprobación de legislatura provincial
Santa Cruz		
Corrientes		Todos los municipios pueden y/o deben sancionar cartas orgánicas
La Rioja		
Tucumán		
La Pampa		No se explicita la posibilidad de dictar cartas orgánicas municipales
Buenos Aires		
Mendoza		No habilitan el dictado de cartas orgánicas municipales
Santa Fe		

Fuente: Elaboración propia, en base a Nari et al. (2021).

En la mayoría de las provincias argentinas se reconoce a los municipios el derecho a dictar sus propias normas fundamentales. No obstante, Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe constituyen excepciones, ya que no contemplan esta facultad. La Pampa, por su parte, admite la autonomía institucional pero no establece de manera explícita la posibilidad de sancionar cartas orgánicas.

En síntesis, el régimen municipal argentino expresa la complejidad propia del federalismo, con marcadas diferencias en la organización, el grado de autonomía y las funciones de los gobiernos locales. La reforma constitucional de 1994 significó un avance en el reconocimiento de la autonomía municipal, pero su aplicación ha sido desigual entre provincias.

III. EVOLUCIÓN DEL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL ORDEN INTERJURISDICCIONAL ARGENTINO

La trayectoria de los gobiernos locales en Argentina ha estado marcada por transformaciones políticas, sociales y económicas que redefinieron su papel en el entramado institucional. Durante buena parte de su historia, los municipios tuvieron funciones acotadas a la provisión de servicios básicos como alumbrado, limpieza y mantenimiento de la infraestructura urbana. A partir de la década de 1980, con el retorno de la democracia, y especialmente durante las reformas de los años noventa, comenzaron a asumir competencias más amplias y diversificadas.

Este cambio puede organizarse en tres etapas que ilustran la transformación del rol municipal (Grandinetti, 2023). En la primera, los municipios actuaban como administradores, centrados en la gestión de servicios básicos. La segunda, impulsada por la descentralización administrativa de los años noventa, les otorgó nuevas competencias, entre ellas la gestión de políticas sociales y el fomento del desarrollo económico local. En la tercera y más reciente, se configuraron como gobiernos vinculados, con una interacción más estrecha con los niveles superiores del Estado en esquemas de gobernanza multinivel. Esta posición les permite intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas complejas y coordinar acciones para el desarrollo económico y social de sus territorios.

III.1. El municipio administrador (1853-1980/90)

En las primeras décadas posteriores a la sanción de la Constitución Nacional de 1853, los municipios se configuraron como administradores básicos. Su acción se concentraba en la provisión de servicios urbanos esenciales y en el ejercicio del poder de policía local, en un contexto de demandas simples y relativamente estables.

Este alcance reducido limitaba la capacidad de los gobiernos locales para incidir en otros aspectos de la vida comunitaria. Los municipios actuaban como ejecutores administrativos de funciones mínimas delegadas por las provincias o la Nación, sin un papel relevante en la toma de decisiones políticas ni en la planificación del desarrollo local. Las responsabilidades eran acotadas y las relaciones interjurisdiccionales se mantenían en un esquema independiente y dual: ni las provincias ni el gobierno nacional intervenían en la gestión cotidiana (Blutman et al., 2007).



En este esquema, la estructura del municipio administrador se inscribía en un contexto donde el poder político y las decisiones estratégicas estaban fuertemente centralizadas en los niveles provincial y nacional. Los municipios disponían de escasa autonomía y de recursos limitados, lo que los relegaba a funciones esencialmente administrativas. Este modelo se mantuvo hasta fines de la década de 1980, cuando comenzaron a producirse cambios significativos en la relación interjurisdiccional (Grandinetti, 2023).

III.2. El gobierno local con autonomía (1980/90-2000)

La transición democrática de los años ochenta modificó de forma sustantiva la concepción del municipio administrador. La segunda etapa en la evolución de los gobiernos locales se inicia en la década de 1990, marcada por dos procesos decisivos: la reforma constitucional de 1994 y las políticas de descentralización impulsadas durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). En ese período, el país adoptó un programa de reformas económicas alineado con las directrices del Consenso de Washington, que incluyó privatizaciones masivas, liberalización de mercados y desregulación de amplios sectores. Uno de sus ejes fue la transferencia de competencias y servicios a gobiernos provinciales y municipales, lo que reconfiguró las relaciones de poder y responsabilidad entre niveles de gobierno. En este contexto, los municipios dejaron de ser simples administradores de servicios básicos para convertirse en gobiernos locales con mayores márgenes de autonomía y un espectro más amplio de responsabilidades.

Siguiendo a Cravacuore (2017), el proceso argentino de descentralización puede considerarse moderado en comparación con otras experiencias de América Latina (Cravacuore & Villar, 2014). Desde mediados de la década de 1980, varias provincias reformaron sus constituciones para incorporar el principio de autonomía municipal. Un punto de inflexión fue el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1989, en el caso Rivademar c/Municipalidad de Rosario, que reconoció de manera sustantiva la autonomía municipal y puso fin a un prolongado debate jurídico sobre su carácter autárquico o autónomo. Este pronunciamiento abrió el camino para la incorporación del ya mencionado artículo 123 en la Constitución Nacional de 1994, que formalizó la autonomía de los municipios (Ábalos, 2003). Como se señaló antes, este artículo habilita a los gobiernos locales a dictar sus propias normas y asumir mayores responsabilidades en los planos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La descentralización de los años noventa redefinió el papel municipal, ampliando sus competencias. La gestión de servicios esenciales pasó del nivel nacional a las provincias y, en muchos casos, a los gobiernos locales, que asumieron, por ejemplo, la administración de la salud primaria. También se convirtieron en actores centrales en la ejecución de programas sociales orientados a reducir la pobreza y la exclusión, especialmente en un contexto de crisis económica. Además, incorporaron funciones de promoción del desarrollo territorial, con estrategias para atraer inversiones y generar empleo en sus comunidades (Abal Medina, 2009; García Delgado, 1997).

En este período, las políticas económicas impulsadas por el gobierno nacional generaron transformaciones profundas en el plano económico y social. El gasto consolidado del sector público mostró un cambio relevante: la participación del gobierno nacional en el gasto total pasó del 71 % en 1986 al 53 % en 2000; la de las provincias creció del 25 % al 37 %, y la de los municipios, del 4,3 % al 8,4 % (Cravacuore, 2017). Si bien estos cambios reflejan una mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales en el gasto público, la descentralización fiscal en el nivel municipal fue limitada, especialmente en comparación con otros países de la región (Cravacuore, 2007). Así, pese al incremento en la proporción de gasto subnacional, los municipios continuaron con recursos reducidos, mientras que las provincias concentraron la mayor parte de las transferencias fiscales.

Como señala Cravacuore (2017), la descentralización en Argentina ha sido un proceso multifacético, con resultados dispares. La descentralización espacial se vinculó sobre todo con políticas de desarrollo económico local, impulsadas por la necesidad de enfrentar el aumento del desempleo después de 1995. La descentralización hacia el mercado se expresó en la rápida privatización de servicios públicos, especialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, aunque su alcance municipal fue limitado por el escaso interés de las empresas en operar a pequeña escala. En el plano político, la descentralización fue acotada: desde el siglo XIX los gobiernos locales contaban con autoridades electas, por lo que la incorporación de la autonomía municipal en la Constitución de 1994 representó un avance más jurídico que estructural. La descentralización administrativa, por su parte, se dio de forma desordenada, más como consecuencia de políticas nacionales y cambios en las transferencias federales que de reformas planificadas (Cravacuore, 2017).



En síntesis, la descentralización en Argentina fue el resultado de reformas estructurales promovidas tanto por el Estado nacional como por los gobiernos provinciales; y no respondió a un programa diseñado específicamente para el nivel municipal (Cravacuore, 2017). Esto dio lugar a un doble proceso. Por un lado, los municipios asumieron la ejecución de políticas en áreas que antes dependían de otros niveles de gobierno; por otro, aquellos con mayores capacidades institucionales avanzaron en la construcción de agendas propias, incorporando temas como desarrollo económico local, gestión ambiental y, más recientemente, seguridad (Cravacuore, 2007).

Según Tecco (1997), este período marca el momento en que los municipios son plenamente reconocidos como un nivel estatal autónomo, convirtiéndolos en un espacio central de conflicto y negociación dentro del sistema federal argentino. En este nuevo marco, asumen un papel protagónico en la definición de agendas locales, donde se debaten los problemas sociales y se deciden políticas públicas con impacto directo en sus territorios. Este reconocimiento institucional amplía sus responsabilidades y añade complejidad tanto a las relaciones intergubernamentales como a la gestión local.

La transición hacia la autonomía local estuvo marcada por importantes desafíos. Muchos municipios asumieron nuevas responsabilidades sin disponer de los recursos financieros o técnicos necesarios para gestionarlas de forma eficaz (Cravacuore, 2017). Ello generó notorias desigualdades en la implementación de políticas: mientras los municipios con mayores recursos pudieron adaptarse con rapidez, aquellos con capacidades institucionales más limitadas enfrentaron serias dificultades para responder a las demandas ciudadanas (Iturburu, 1999).

III.3. El gobierno local vinculado (2000 en adelante)

Desde comienzos del siglo XXI, la relación entre gobiernos locales y Estado nacional entró en una nueva fase. Se consolidó entonces el modelo de *gobierno local vinculado*, en el que los municipios interactúan de forma más estrecha con los niveles nacional y provincial para implementar políticas públicas. En este esquema, el gobierno nacional recupera un papel activo en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas en el ámbito municipal, lo que impulsa nuevas formas de articulación intergubernamental (Grandinetti, 2023).



El sistema municipal argentino, al igual que en otros países de la región, mostró desde comienzos del siglo XXI una tendencia a la recentralización (Cravacuore, 2016). Tras la crisis de 2001, el Estado nacional reasumió un papel central en la gestión de políticas públicas, reconfigurando las relaciones entre niveles de gobierno (Eaton & Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Simison, 2015). Desde entonces, intervino activamente en la definición de políticas con impacto directo sobre los gobiernos locales. Aunque estos conservaron su autonomía, pasaron a depender en mayor medida de la articulación con el nivel nacional para acceder a recursos y coordinar programas, especialmente en áreas como desarrollo social e infraestructura. Grandes iniciativas nacionales, que requerían cooperación municipal, marcaron esta etapa. A diferencia de otros casos en América Latina, la recentralización en Argentina no derivó de reformas legales explícitas, sino de la implementación de políticas nacionales, en particular de infraestructura y asistencia social (Cravacuore, 2017).

El principal canal de recentralización fueron las transferencias discrecionales, que incrementaron la dependencia de los municipios respecto del Estado nacional. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), esta modalidad se consolidó mediante la asignación directa de recursos a los municipios, sin la intermediación de las provincias. La llegada de Mauricio Macri en 2015 no modificó sustancialmente esta lógica. La debilidad legislativa de su gestión y su enfoque centralista impidieron el desarrollo de una política municipal alternativa (Cravacuore, 2017).

El retorno del Estado central modificó la dinámica de articulación interjurisdiccional. Las políticas nacionales comenzaron a intervenir directamente en los territorios municipales, lo que exigió a los gobiernos locales mayores capacidades de negociación y gestión en un marco multinivel (Abal Medina, 2009). Este proceso se desarrolló en un contexto donde el Estado nacional, aunque reactivado, enfrentaba un mapa institucional fragmentado por la descentralización de décadas previas. La necesidad de coordinar políticas llevó a la creación de instancias específicas, como los Consejos Federales, orientadas a facilitar la articulación en un escenario marcado por la fragmentación y la debilidad institucional de distritos que habían asumido competencias descentralizadas (Serafinoff, 2007).



Según Grandinetti y Nari (2023), desde el gobierno central se han adoptado dos enfoques diferenciados para enfrentar los desafíos de las políticas municipales, basados en modelos distintos de relación y producción. El primero corresponde a las políticas *universal-centralizadas*: se diseñan de forma uniforme y se aplican a todos los gobiernos locales, sin atender a las particularidades de cada municipio. Este esquema, al imponer un diseño homogéneo, pasa por alto que en muchos casos los municipios ya cuentan con soluciones similares o incluso más desarrolladas. El segundo enfoque es el de las políticas *radiales-centralizadas*, caracterizadas por una relación directa y personalizada entre el gobierno central y cada gobierno local. Este modelo busca responder de manera específica a demandas puntuales de los municipios. Aunque logra atender necesidades concretas, comparte con el enfoque universal la centralización en el diseño y gestión de las políticas. En ambos casos, la conducción desde el nivel central tiende a reproducir un desconocimiento de los territorios y de sus realidades locales.

Ambos modelos contrastan con las políticas integrales, que combinan una estrategia común de desarrollo territorial y equidad social con la atención a las particularidades locales. Este enfoque busca fortalecer a los gobiernos locales a través del desarrollo de sus capacidades, de modo que puedan transformar sus territorios con mayor autonomía y reducir la discrecionalidad clientelar que ha caracterizado a muchas políticas municipales. Se trata de un modelo más equilibrado, orientado a la equidad y la sostenibilidad, que reconoce y respeta las diferencias y necesidades de cada municipio (Grandinetti & Nari, 2023).

En síntesis, la trayectoria de los gobiernos locales en Argentina muestra una transformación sostenida: de administradores con competencias acotadas pasaron a convertirse en actores con un rol más amplio y articulado en la gestión pública. Las tres etapas —municipio administrador (1853-1980), gobierno local con autonomía (años noventa) y gobierno local vinculado (desde 2000)— reflejan este desplazamiento hacia funciones y competencias más complejas. Esa ampliación, sin embargo, también implica nuevos desafíos en torno a la disponibilidad de recursos suficientes y el desarrollo de capacidades para responder a las demandas locales en un marco de interdependencia creciente con los niveles provincial y nacional.

IV. EL DESAFÍO DE LAS AGENDAS Y LAS CAPACIDADES LOCALES

Según Grandinetti (2023), los procesos recientes han dado lugar a un campo de estudio centrado en dos ejes: las *agendas locales* (Altschuler, 2006; Badía & Carmona, 2008; Carmona, 2012; Coraggio, 1991, 1992, 2000; Cravacuore, 2007; Díaz de Landa, 2007; Lardone & Cingolani, 2006; Madoery, 2005; Pérez, 2001) y las *capacidades de gestión* (Completa et al., 2019; Díaz et al., 2002; Finquelievich, 2007, 2021; Maxera, 2002; Tecco et al., 2001; Tecco & López, 2014). El primer eje aborda la definición de prioridades, los actores y mecanismos que sostienen las agendas, y las redes que facilitan su implementación. Incluye cuestiones como los límites territoriales de los gobiernos locales, la problemática metropolitana, el asociativismo y las relaciones intergubernamentales. Desde esta perspectiva, es posible examinar problemáticas concretas que integran las agendas locales, como la violencia, las políticas urbanas o las estrategias de cohesión territorial.

El núcleo de la agenda de políticas locales puede entenderse como el conjunto de temas, programas y compromisos que los gobiernos locales asumen para responder a desafíos históricos y emergentes, con la meta de construir ciudades más inclusivas, seguras y sostenibles. Supone gestionar acciones rutinarias, definir prioridades coyunturales y adoptar decisiones estratégicas sobre el territorio y sus ejes de desarrollo. Implica también acuerdos, vínculos y espacios de participación que integren a actores públicos, privados y comunitarios, tanto locales como interjurisdiccionales (Grandinetti, 2023). Como plantea Lechner (1997), este proceso se desarrolla en un marco de coordinación política deliberada, donde el Estado mantiene un papel central.

Dentro de este núcleo, los gobiernos locales deben definir los temas que guiarán su acción política y los vínculos territoriales, regionales y nacionales necesarios para llevarlas adelante. La literatura señala cierta continuidad en tópicos como el desarrollo local, pero también la irrupción de nuevas preocupaciones propias del siglo XXI. Por ejemplo, cambios en las agendas, reconfiguración de vínculos territoriales, gestión metropolitana, redes de cooperación y relaciones interjurisdiccionales. Estos cambios evidencian la necesidad de adaptarse a un entorno cada vez más complejo, donde las dinámicas regionales y globales inciden de forma creciente en las decisiones locales (Grandinetti, 2023). En este sentido, la construcción de una agenda local combina la urgencia de resolver problemas concretos con la necesidad de articular esfuerzos y recursos entre



todos los niveles de gobierno. Esto exige una gestión colaborativa con múltiples actores y convierte a la coordinación interjurisdiccional en un eje central de las políticas locales (Grandinetti, 2023).

El núcleo de las capacidades remite al conjunto de habilidades y recursos que permiten llevar adelante las agendas locales y convertir las políticas en acciones efectivas (Grandinetti & Nari, 2021; Nari et al., 2021). No basta con tener recursos o *expertise*; se requieren herramientas políticas y técnicas alineadas a un fin: crear valor público en un contexto particular. Estas capacidades deben estar guiadas por criterios técnicos y contar con un propósito político legítimo.

En los últimos años, la mayoría de los indicadores de capacidades municipales han mostrado una evolución positiva. Sin embargo, persisten brechas relevantes en autonomía institucional, capital humano, gestión financiera y gobernanza. Estas asimetrías inciden directamente en la posibilidad de desplegar innovaciones que vayan más allá de la provisión rutinaria de servicios, ya que condicionan tanto la disponibilidad de recursos como las capacidades necesarias para sostener cambios significativos en el tiempo. Superarlas requiere un proceso sostenido de fortalecimiento institucional, con núcleos de desarrollo de capacidades adaptados a la escala, tipo y régimen institucional de cada municipio. A esto se suma un déficit en la producción de información sistemática y actualizada sobre desempeño municipal, lo que limita el diseño de políticas basadas en evidencia. La investigación académica puede cubrir parte de ese vacío, aportando datos y análisis que orienten decisiones informadas. Mejorar la recolección y el uso de estos indicadores permitiría políticas locales más eficaces y una mejor calidad de vida para la ciudadanía (Completa et al., 2019).

En el contexto posterior a la pandemia de COVID-19, el concepto de capacidades adquiere una relevancia significativa. Una ciudad con capacidades no se limita únicamente a contar con recursos, sino que es capaz de construir colectivamente una agenda pública alineada con las prioridades sociales. Esto implica coordinar la inteligencia territorial y movilizar los conocimientos y competencias locales dentro de ecosistemas públicos ágiles y adaptativos.

Durante la pandemia de COVID-19, los gobiernos locales argentinos asumieron un rol central en la gestión de la emergencia sanitaria y social, reconfigurando sus agendas y enfrentando múltiples desafíos. En los primeros meses, la coordinación entre los niveles nacional, provincial y municipal permitió respuestas rápidas (por ejemplo, ampliación de la infraestructura hospitalaria, campañas de vacunación y asistencia a poblaciones vulnerables). Con el tiempo, el aislamiento prolongado y el aumento de los costos económicos y políticos debilitaron esa articulación, y los municipios pasaron a liderar la gestión territorial de la crisis (García Delgado & Casalis, 2023). En ese marco, se intensificó el uso de tecnologías digitales para la provisión de servicios, el teletrabajo y la digitalización de trámites, acelerando procesos de modernización administrativa que ya estaban en marcha en varios municipios (Grandinetti et al., 2023).

Los gobiernos locales enfrentaron la crisis sanitaria junto con sus repercusiones económicas y sociales, ampliando la asistencia a sectores vulnerables y reorganizando sus capacidades de gestión. La pandemia acentuó desigualdades existentes, especialmente en comunidades con menor acceso a conectividad, salud y vivienda. En respuesta, los municipios implementaron políticas de asistencia alimentaria, programas de apoyo a la producción local y estrategias de vinculación con organizaciones sociales y de la economía popular. La emergencia también reforzó la centralidad de intendentes y funcionarios locales, cuya legitimidad creció a partir de su capacidad de gestión territorial (Moreira Slepoy et al., 2023). El escenario post-pandemia plantea ahora desafíos vinculados al fortalecimiento de capacidades estatales, la consolidación de estrategias de innovación y la atención de una agenda atravesada por la desigualdad y la vulnerabilidad social (García Delgado & Casalis, 2023).

La capacidad de coordinar actores, recursos y saberes es decisiva para enfrentar los desafíos locales, bajo una lógica colaborativa y de aprovechamiento integral de lo disponible (Grandinetti & Nari, 2021, 2023). En este marco, la innovación se vuelve un componente central para construir y expandir capacidades. No alcanza con infraestructura y financiamiento. Los gobiernos locales deben poder movilizar actores, articularlos de forma eficaz y ajustar las políticas a demandas sociales que cambian con rapidez (Grandinetti, 2023). La ampliación de funciones requiere que los municipios asuman nuevas competencias y revisen sus esquemas de gestión y organización. Este proceso demanda la redefinición de las relaciones con otros niveles gubernamentales y agencias

estatales, así como el fortalecimiento de las capacidades administrativas y organizativas correspondientes. La profesionalización, la coordinación interna y la habilidad para negociar en un entorno interjurisdiccional más dinámico y conflictivo se vuelven requisitos centrales (Tecco, 1997). El problema es que, en muchos casos, los gobiernos locales no contaban con la preparación técnica, administrativa o financiera necesaria para sostener este nuevo protagonismo (Iturburu, 1999).

De este proceso surge un modelo de federalismo cooperativo, en el que los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) actúan de forma conjunta. El esquema, sin embargo, no está exento de tensiones. Genera conflictos, superposiciones e interdependencias entre administraciones, y añade complejidad al proceso de decisión, donde intervienen múltiples actores y posibles vetos. Aun así, esta articulación refuerza la legitimidad política y social de las políticas públicas y contribuye a fortalecer la acción estatal en todos los niveles (Blutman et al., 2007).

Díaz (1999) plantea que pensar la innovación y el desarrollo de capacidades en el ámbito local exige reconocer dos aspectos centrales. Por un lado, existen límites estructurales que condicionan y restringen el papel del Estado local como motor de transformaciones en los patrones de desarrollo. Por otro, pese a esas restricciones, el municipio conserva la posibilidad de influir de manera significativa en el tipo y alcance del desarrollo territorial. En otras palabras, si logra aprovechar sus recursos y capacidades de gestión, puede generar impactos positivos aun en contextos adversos.

No obstante, la capacidad de los gobiernos locales para impulsar procesos innovadores dista de ser homogénea. Las desigualdades socioeconómicas entre municipios producen escenarios muy distintos en cuanto a recursos y habilidades disponibles. Aquellos con una base económica sólida y personal calificado cuentan con mejores condiciones para desarrollar proyectos innovadores, mientras que los más pobres enfrentan severas limitaciones. La escasez de financiamiento, infraestructura y capital técnico actúa como un freno que acentúa un mapa local marcado por fuertes asimetrías.

El contexto sociopolítico argentino incide de forma categórica en las capacidades locales. La historia del país está atravesada por ciclos recurrentes de inestabilidad política y crisis económicas que condicionan la planificación y gestión de las administraciones

municipales. Estos episodios generan un entorno volátil que puede tanto restringir como estimular la innovación. Las crisis, en particular, reducen drásticamente los presupuestos locales, forzando a priorizar el gasto esencial y limitando la inversión en nuevas tecnologías o prácticas. Sin embargo, también intensifican la búsqueda de soluciones creativas y eficientes para atender problemas urgentes con recursos escasos. En este sentido, la innovación se vuelve una herramienta indispensable para mitigar los efectos de la restricción fiscal y mejorar la prestación de servicios. Aun así, las capacidades para innovar son dispares, lo cual dificulta alcanzar resultados equitativos en todo el territorio (Completa et al., 2019; Cravacuore, 2016, 2019; Grandinetti, 2018; Grandinetti & Nari, 2021, 2023; Levitsky & Murillo, 2003).

El activismo social y los movimientos comunitarios han sido, históricamente, motores de innovación en la gobernanza local. En Argentina, existe una sólida tradición de organización de base y participación ciudadana, que tiende a intensificarse en momentos de crisis, cuando las estructuras formales de gobierno no alcanzan a responder a las demandas sociales. Movimientos vecinales, cooperativas y agrupaciones de derechos humanos han impulsado diversas iniciativas y favorecido modelos de gobernanza caracterizados por la inclusión y la participación (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Estas organizaciones operan como agentes de cambio, ejerciendo presión “desde abajo” para que los gobiernos locales adopten prácticas más transparentes, responsables y alineadas con las necesidades de sus comunidades. Este tipo de activismo promueve una mayor *accountability* social y fomenta la co-creación de políticas públicas. Los movimientos sociales han incorporado en la agenda temas previamente poco considerados o relegados, lo que ha llevado a los gobiernos locales a modificar sus métodos de gestión y su relación con la ciudadanía. La innovación comunitaria se observa especialmente en ámbitos relacionados con la equidad social, el desarrollo sustentable y la inclusión, donde los gobiernos locales han adoptado enfoques más horizontales y colaborativos en la toma de decisiones. Las crisis políticas y económicas, junto con el activismo social, generan de este modo condiciones que favorecen el desarrollo de soluciones creativas para responder a demandas sociales cambiantes.

Por otro lado, la noción de *gobernanza* ha cobrado protagonismo en el estudio de la gestión local, en paralelo a la creciente amplitud y complejidad del contexto en el que operan los gobiernos municipales (Grandinetti, 2023). Se la entiende como el ejercicio de



la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos en todos los niveles, incorporando la participación ciudadana y de otros actores en la articulación de intereses, el ejercicio de derechos, el cumplimiento de obligaciones y la resolución de conflictos (Stren, 2000). A diferencia de la gobernabilidad, centrada en la capacidad del Estado para dirigir y administrar, la gobernanza incorpora el factor político y coloca en primer plano la interdependencia entre Estado y sociedad civil, así como la necesidad de coordinar políticas e intereses diversos.

Según Grandinetti (2023), en la evolución de la gestión local pueden identificarse algunos hitos centrales. El primero es el consenso sobre la inviabilidad del viejo modelo, cuyas condiciones fundantes han cambiado de manera radical (García Delgado, 1997). El segundo es el reconocimiento de que los nuevos desafíos deben abordarse desde una perspectiva relacional, afín a los postulados de la gobernanza (Díaz de Landa & Parmigiani de Barbará, 1997). Por último, el análisis de estas transformaciones sugiere la consolidación de un modelo emergente, capaz de responder a la complejidad contemporánea y al peso creciente de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales (García Delgado, 1997; Iturburu, 1999).

En suma, el análisis de las agendas y las capacidades locales pone de relieve que la innovación pública se configura a partir de la interacción entre prioridades políticas, arreglos institucionales, recursos efectivamente disponibles y las trayectorias organizacionales y relaciones intergubernamentales en las que se inscriben los gobiernos locales. Las transformaciones recientes ampliaron el campo de acción de estos actores y complejizaron sus agendas, pero lo hicieron sobre una base profundamente desigual de capacidades estatales. En este marco, la posibilidad de innovar depende tanto de la habilidad para articular actores y saberes como de la estabilidad organizacional y la autonomía relativa con que cada municipio enfrenta esas condiciones. De este modo, agendas locales y capacidades de gestión aparecen estrechamente entrelazadas, delineando un escenario en el que la innovación se presenta como una práctica situada, ceñida a configuraciones institucionales específicas.



V. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite sostener que la capacidad de los gobiernos locales argentinos para impulsar procesos de innovación pública se encuentra considerablemente supeditada a un entramado estructural de desigualdades institucionales, fiscales, administrativas y territoriales. Este entramado cobra especial relevancia ante lecturas que reducen la innovación a un simple déficit coyuntural o técnico, en la medida en que se configura a partir de asimetrías que forman parte de la trayectoria histórica del régimen municipal argentino y delimitan, de manera persistente, los márgenes de acción de los gobiernos locales. La fuerte concentración demográfica y de recursos, la descentralización de competencias sin financiamiento suficiente durante la década de 1990 y los procesos posteriores de recentralización selectiva mediante transferencias discrecionales han producido un escenario en el que la autonomía municipal y las capacidades estatales, entendidas como combinaciones variables, entre otros factores, de recursos disponibles, arreglos institucionales, trayectorias organizacionales, saberes y perfiles del personal estatal, y márgenes efectivos de decisión política, se distribuyen de forma altamente desigual. Estas diferencias impactan, por supuesto, en la provisión de servicios básicos, pero condicionan también el tipo de innovación que cada municipio puede razonablemente ensayar.

Desde esta perspectiva, y en sintonía con trabajos previos (Rodríguez, 2025), la innovación pública se distancia de lecturas que la conciben como un atributo homogéneo o como el resultado directo de la incorporación de nuevas tecnologías o metodologías de gestión. En el contexto municipal argentino, adopta con frecuencia formas incrementales, adaptativas, pragmáticas, incluso modestas, basadas en la recombinação de recursos existentes, procesos de aprendizaje organizacional, ajustes graduales en las rutinas de gestión y distintas formas de articulación con actores del territorio. Este tipo de innovaciones se asemeja poco a rupturas visibles o a modelos fácilmente replicables, y responde más bien a las condiciones específicas en las que cada gobierno local despliega su acción.

Este enfoque permite matizar lecturas normativas o prescriptivas que tienden a evaluar la innovación local a partir de estándares homogéneos. Allí donde las capacidades estatales básicas resultan frágiles, exigir innovaciones de alto impacto o escalabilidad puede resultar irrealista, e incluso contraproducente. En cambio, reconocer la diversidad de



configuraciones municipales habilita una comprensión más fina de los procesos innovadores, atendiendo tanto a sus alcances como a sus límites, y evitando interpretaciones que atribuyen el éxito o el fracaso exclusivamente a factores voluntaristas o a la adopción de herramientas específicas.

Asimismo, el análisis pone de relieve que las capacidades estatales no constituyen un simple “stock” de recursos técnicos o administrativos. Son marcos que orientan las prácticas y expectativas de los actores locales; en otras palabras, las trayectorias institucionales y los vínculos intergubernamentales, junto con rutinas organizacionales sedimentadas y formas habituales de gestión, influyen en qué se percibe como posible, legítimo o deseable en términos de innovación. Estas configuraciones organizan sentidos compartidos, criterios de validez, expectativas y horizontes de acción que estructuran la intervención pública, incidiendo también en los imaginarios y motivaciones que encauzan la labor de los actores locales, de modo que las desigualdades estructurales se traducen en capacidades diferenciales para concebir, sostener en el tiempo, coordinar y eventualmente institucionalizar respuestas estatales novedosas.

Desde el punto de vista de la gobernanza, el artículo muestra que los procesos de innovación local se inscriben en entramados relacionales complejos, atravesados por relaciones verticales con niveles provinciales y nacionales, así como por vínculos horizontales con actores sociales, comunitarios y, en algunos casos, privados. En contextos de alta heterogeneidad municipal, estos conciertos pueden funcionar como habilitadores u obstaculizadores de la innovación. La coordinación intergubernamental aparece, así, como un factor central en la producción o reproducción de asimetrías estructurales entre municipios.

En este marco, el trabajo sugiere que las políticas orientadas a promover la innovación pública a nivel local deberían partir del reconocimiento explícito de esas asimetrías. En lugar de promover soluciones uniformes o instrumentos estandarizados, resulta necesario diseñar estrategias federales sensibles a la diversidad municipal, que fortalezcan capacidades de manera diferenciada y presten atención a las condicionalidades que limitan o potencian la acción local. Esto implica considerar, además del financiamiento, la estabilidad organizacional, la formación y profesionalización del personal estatal, los



mecanismos de aprendizaje institucional y los acuerdos de gobernanza que permiten sostener procesos innovadores en el tiempo.

Finalmente, el artículo abre una agenda de investigación orientada a profundizar en el estudio de los mecanismos mediante los cuales algunos gobiernos locales logran innovar aun en contextos adversos, así como en las formas en que las capacidades estatales y los arreglos intergubernamentales pueden ser reconfigurados para reducir brechas persistentes. El énfasis se desplaza así desde la identificación de “buenas prácticas” descontextualizadas hacia la comprensión de cómo se construyen, negocian y estabilizan las capacidades para innovar en escenarios marcados por desigualdades estructurales. En ese sentido, el análisis aquí propuesto busca contribuir a una comprensión más realista y situada de la innovación pública local en Argentina, entendida como una práctica profundamente condicionada por la arquitectura institucional y política del Estado.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, J. M. (2009). *Estrategias de coordinación en el Estado*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ábalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, 8, 3–45.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y desarrollo local. Un balance necesario. En A. Rofman & A. Villar (Eds.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Espacio.
- Badía, G., & Carmona, R. (2008). *La gestión local en Argentina: Situación y perspectivas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social*. Alianza Editorial.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios* (H. Cao, Ed.). Biblos.



- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2013). *La segunda era de las máquinas. Trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías*. Temas Grupo Editorial.
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: Una visión global*. Alianza Editorial.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Completa, E. (2016). La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza, Argentina. *Encrucijada Americana*, 8(1), 2–29.
- Completa, E., Grandinetti, R., & Nari, P. (2019). Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En E. Grin, E. Completa, A. P. Carrera Hernández, & F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54–91). Fundación Getulio Vargas.
- Coraggio, J. L. (1991). Las dos corrientes de la descentralización en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*, 56(1), 63–78.
- Coraggio, J. L. (1992). Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90. En F. Carrión (Ed.), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina*. FLACSO Andes.
- Coraggio, J. L. (2000). *Política social y economía del trabajo alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Abya Yala.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos. En D. Cravacuore & R. Israel (Eds.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990–2005)*. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente & C. Vial Cossani (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15–40). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.



- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina: Apuntes para su análisis. *Estado Abierto*, 2(1), 167–190.
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*, 4, 2591–5029.
- Cravacuore, D., & Villar, A. (2014). El municipio argentino: De la administración al gobierno local. En M. Lozano & J. Flores (Eds.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Díaz, C. (1999). Pensar lo local. En L. Maxera (Ed.), *Innovación y espacio local: La gestión municipal actual de la ciudad de Rosario*. Grupo P&G. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2002). *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens.
- Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore & R. Israel (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Díaz de Landa, M., & Parmigiani de Barbará, C. (1997). Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En D. García Delgado (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO Ecuador.
- Difalco, D. (2010). La autonomía municipal. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 7.
- Eaton, K., & Dickovick, J. T. (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1).
- Epstein, G. (Ed.). (2005). *Financialization and the World Economy*. Edward Elgar Publishing.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.

- Finkelievich, S. (2007). Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: Hacia los laboratorios vivientes. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 3(9), 135–152.
- Finkelievich, S. (2021). *I-Polis: Ciudades en la era de internet* (Nobuko).
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. FLACSO y Universidad de Buenos Aires.
- García Delgado, D., & Casalis, A. (2023). Capacidades de los gobiernos locales para la gestión de nuevas agendas en Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Gervasoni, C. (2011). La política provincial es política nacional: Cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En A. Malamud & M. de Luca (Eds.), *La política en tiempo de los Kirchner*. Eudeba.
- Grandinetti, R. (2018). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 104, 506–525.
- Grandinetti, R. (2023). Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina. Génesis, desarrollo y actualidad. *Revista Colección*, 34(1).
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2021). Ciudades latinoamericanas: La necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *AyP Continuidad*, 8(14).
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2023). Post pandemia y gobiernos locales argentinos: Aportes para modelos de políticas públicas nacionales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Grandinetti, R., Rodríguez, E., Rosconi, A., Palis, E., Astorga, S., Brúculo, R., & Recchioni, L. (2023). Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos en la pandemia del COVID-19. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Harvey, D. (2005a). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005b). El “nuevo” imperialismo: Acumulación por desposesión. *Socialist Register*.

- Hernández, A. M. (2011). El régimen municipal en nuestra organización constitucional. *Revista Civilidad*, 3(XXVII), 25–32.
- INDEC. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Resultados definitivos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2021). *Anuario Estadístico de la República Argentina 2019*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Iturburu, M. (1999). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Jolías, L., & Fernández Arroyo, N. (2010). Los estudios municipales en la Argentina: Desarrollo y líneas de investigación en Ciencias Sociales. *Nuevo Espacio Público*, 2–3, 87–103.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1–22.
- Lardone, M., & Cingolani, M. (2006). *Gobiernos bajo presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: El caso Córdoba*. Universidad Católica de Córdoba.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2003). Argentina Weathers the Storm. *Journal of Democracy*, 14(4), 152–166.
- Madoery, O. (2005). *La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos*. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio.
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Paidós.
- Maxera, L. (Ed.). (2002). *Innovación y espacio local*. Grupo P&G. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Mensa, A. (2007). El Estado municipal en Argentina. *Provincia*, 17, 23–48.



- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). *Argentina urbana: Plan estratégico territorial, avance 2018*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Moreira Slepoy, J., Parano, M., Lenzi, D., Obeide, S., Fernández, S., & Pellicci, J. (2023). ¿Qué hay de nuevo? Impactos del COVID-19 en las agendas de los gobiernos locales argentinos. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira Slepoy, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Palis, E., Quijano, J., Ledesma, M., Mazzaro, F., & Aguerre, L. (2021). *Proyecto PISAC COVID-19. Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia. Cuaderno n.º 1: Caracterización del régimen municipal en las provincias argentinas*.
- Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1(6).
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Peck, J., & Theodore, N. (2000). “Work first”: Workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1), 119–138.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Pírez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero & O. Madoery (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 257–286). Homo Sapiens.
- Rodríguez, E. (2025). Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: Articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 29(1).
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- Serafinoff, V. (2007). *El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales*. Universidad de Buenos Aires.

- Simison, E. (2015). Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. *Revista SAAP*, 9(1), 93–118.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158.
- Stren, R. (2000). *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. IDRC and the Management of Sustainable Urban Development in Latin America: Lessons Learnt and the Demands for Knowledge.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. En D. García Delgado (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Universidad de Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC.
- Tecco, C., Bressan, J. C., López, S., & Fernández, S. (2001). *Innovaciones en la gestión municipal: Análisis de casos*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Tecco, C., & López, S. (2014). Gobernanza local y servicios urbanos. En R. Grandinetti, D. Beretta, G. Schweinheim, & M. Rey (Eds.), *Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Zuboff, S. (2019). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Paidós.