



**Trabajo para la presentación del Concurso de Trabajos Estudiantiles 2025
organizado por la Red Universitaria de Carreras de Administración y Políticas
Públicas (RUCAPP)**

**POLITICAS PÚBLICAS DE INNOVACIÓN en los GOBIERNOS LOCALES de
Argentina desde la descentralización hasta su consolidación: un caso de estudio.**

Lic. Caruzzolo Alejo Andrés

UNIVERSIDAD METROPOLITANA PARA LA EDUCACIÓN Y

EL TRABAJO

Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental

Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno

Octubre del 2025

INTRODUCCIÓN, EL MUNICIPIO COMO COMIENZO DE TODO

Argentina es un país federal compuesto por tres niveles de gobierno, el Estado Nacional, veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (E. Roffler; 2017; p-1) y un total de 2304 gobiernos locales⁽¹⁾(²). A día de hoy puede considerarse a los Municipios en Argentina como el sector político que más se vincula directamente con el vecino debido a que las autoridades Nacionales y Provinciales se encuentran cada vez más alejadas de los ciudadanos. Esto ha permitido a los intendentes o concejales estar al tanto de las necesidades que atraviesan a la población específica de un territorio, llevando a los gobiernos locales a involucrarse en cuestiones de seguridad, salud, educación, infraestructura, deporte, entre muchas otras. Ello implica por parte de los vecinos una mayor exigencia en la rendición de cuentas y en la transparencia a los gobiernos municipales que deben mejorar la calidad de la gestión a través de la innovación y la eficacia a la hora de ejecutar políticas públicas. Como indica Bernazza (2005) “el Estado municipal parece albergar nuestras mayores esperanzas en materia de renovación de la política, fortalecimiento de la vida democrática y modernización del Estado. Seguramente, estas convicciones tienen su origen...en el aumento de la población, la complejización de los problemas sociales, y la necesidad de una cercanía entre el Estado y la sociedad de la que ya no pueden hacerse cargo las provincias y la Nación” (P-2). Su intervención y existencia permiten el fortalecimiento de la democracia a través de su cercanía con el vecino y permitiendo al mismo tiempo su participación ciudadana. Para los políticos o administradores públicos es una “vidriera” para mostrarse y ascender en su carrera hacia la política provincial o nacional.

El Municipalismo es fundamental e importante, pero hay autores que van más allá. Greca (1943) por su parte afirma que el municipio actúa en el organismo del país “...como la célula en el cuerpo humano. Su funcionamiento autónomo, individual, está subordinado a las leyes generales, permanentes, de un todo orgánico, a las que debe someterse a riesgo de

¹ 1212 municipios y 1092 de otra categoría de municipios.

² según datos del Registro Federal de Gobiernos Locales (REFEGLO). El por entonces Ministerio del Interior, a través de la Resolución 74/2021, impulsó el desarrollo de un registro único y oficial de todos los Gobiernos Locales del país, al cual podrás acceder a través de una plataforma interactiva desarrollada en base a un sistema de información geográfica (SIG). El REFLEGO contiene información sobre los más de 2.300 Gobiernos Locales establecidos a lo largo y ancho de la Argentina.

desaparecer (p-51), por otra parte, para Lisandro De la Torre (1954), “La comuna, además, siendo el lugar de nacimiento, o el de una larga residencia inspira en el grado más elevado el amor que siempre inspira la patria. Su progreso no es indiferente para los habitantes; aparte de su propia conveniencia, el celo que despierta, el cariño que le tienen, o la emulación de alguna localidad vecina más afortunada son incentivos y coadyuvantes poderosísimos, para conseguir una administración ejemplar y laboriosa” (p-214). La comuna o los municipios son el comienzo de todo para quienes han nacido o crecido en las provincias, representa más que solo una entidad pública o un organismo, representa al pueblo o a la ciudad, a sus costumbres, a sus raíces, sus calles, su cultura, sus personajes históricos, sus leyendas y mitos, sus héroes deportivos, los sueños, la familia, es mucho más. Son como Greca (1943) o De la Torre (1954) indican una célula en el cuerpo humano o el amor que siempre inspira la patria. (¿¿)

MARCO NORMATIVO, AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización comienza en la década de 1980 en el marco de políticas neoliberales que privilegiaron a nivel central del Estado una retirada de las funciones de regulación y promoción económica y la descentralización de los servicios sociales a nivel regional y/o local. Iturburu (1999) señala que, en lo político, el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local; se modificaron nueve constituciones provinciales y todas incluyeron, en alguna medida la autonomía de los municipios. Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce- en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios (p-31). En la segunda mitad de la década de 1980, las provincias de Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan y San Luis realizaron reformas constitucionales y, entre otros aspectos, incorporaron el principio de autonomía municipal, cuyos antecedentes en el país databan de la década de 1920 (Rossati, 1982; p-96). Con todo ello, la autonomía municipal se institucionalizó en la mayoría de las constituciones provinciales reformadas durante la transición democrática y era respaldada por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo que dejó poco margen al debate sobre el rol administrativo o político del municipio. Al momento de hablar de autonomía municipal puede tomarse la definición de Cravacuore (2016), que la define como “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” (p-16). A fines de 1980 el término de autonomía municipal resonaba y su rol comenzaba a ser más importante en la política argentina, algunas provincias logran incluirla en sus constituciones, pero será recién en los años 90 que se consolidará gracias al proceso de descentralización llevado a cabo por el ensayo neoliberal del presidente Carlos Saúl Menem.

Durante los años 90, en la Argentina, tras los procesos de reforma del Estado nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional (Abal Medina; 2009, 205). Los municipios comenzaron a hacerse lugar como nivel de gobierno autónomo de las provincias finalmente en 1994 con la inclusión del artículo 123 en la Constitución Nacional. El marco normativo de los municipios encuentra su troncalidad expresada primeramente en los artículos 5⁽³⁾ y 123⁽⁴⁾ de la Constitución Nacional Argentina. De este último artículo es posible precisar el sentido de cada uno de estos órdenes de la siguiente forma: el institucional, que supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto; el político, al elegir a sus autoridades y regirse por ellas; el administrativo, en la gestión y organización de los intereses locales, servicios, obras, etcétera; y el económico financiero, al organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, e inversión de ellos sin control de otro poder (Abalos, 2003; p-17). Todo este capítulo Rita Grandinetti (2022) lo simplifica y lo divide en 3 momentos muy importantes en la historia de los municipios argentinos: 1- Municipio Administrador. Tipo prevaleciente en el período que va entre la constitución nacional (1853) y finales de los 80, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo “dual”. Cada

³ Artículo 5º de la Constitución Nacional- “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

⁴ Artículo 123 de la Constitución Nacional- “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

jurisdicción actúa independientemente en base a las prescripciones mínimas constitucionales. En el orden municipal en este período se dio el desarrollo del régimen municipal con un fuerte acento en las funciones de tipo administrativo y de prestación de servicios y control locales. 2- Gobierno Local. Modelo prevaleciente durante los años 90. A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 123 CN de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y de derecho) desde el estado nacional y los gobiernos provinciales. 3- Gobierno vinculado. Un tercer tipo de gobierno local parecería emerger a partir de los 2000. La vuelta del gobierno nacional en un rol central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que no desconocen niveles de autonomía municipal, pero que sin embargo la re articulan con espacios nacionales y provinciales de decisión. Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno.

CARACTERISTICAS MUNICIPALES, ENTENDIENDO LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Las provincias definen la categorización de los gobiernos locales, existiendo algunas que otorgan las mismas competencias por igual a todos los gobiernos locales, mientras que otros definen hasta tres niveles diferenciales como ocurre en Santiago del Estero⁽⁵⁾. La población municipal es utilizada para definir la categorización de los municipios, reconociendo mayores grados de autonomía a los centros más poblados, denominados generalmente de “primera categoría”, distinguiéndolos de los de “segunda” y “tercera categoría”. Así, por ejemplo, poseen plena autonomía en todos los ámbitos (institucional, político, administrativo, económico y financiero) en la Constitución de San Juan, las ciudades que tienen más de 30 mil habitantes; en las de Santiago del Estero, y Chaco⁽⁶⁾, las de más de 20 mil, etcétera. En cambio, se observa la ausencia del aspecto institucional en los municipios denominados de “segunda” y “tercera” categorías que son, por ejemplo, en la Constitución de Santiago del Estero, las ciudades de menos de 20 mil y más de 9 mil, y las de menos de tal cifra respectivamente. Otras, como la de San Luis, distinguen entre las ciudades de más de 25 mil y más de 1500, pero sin utilizar la terminología vista. Por su

⁵ Constitución de Santiago del Estero de 2005, última reforma hasta la fecha.

⁶ Constitución de Chaco de 1994, última reforma hasta la fecha.

parte, la de Córdoba tampoco emplea la palabra categoría, sino que habla de “municipio” y “comuna”. En el caso de la Constitución de Formosa⁽⁷⁾, aparecen las “municipalidades” y las “comisiones de fomento”.

Tal como se ha venido repasando en el capítulo anterior, la privatización de empresas públicas, la reforma de la administración estatal y la descentralización de determinados servicios hacia los gobiernos provinciales son solo algunos de los factores que han contribuido a la ampliación de las competencias municipales.

COMPETENCIAS MUNICIPALES EN ARGENTINA

Villar (2007) distingue las “funciones” de las “competencias”, indicando que las funciones se encuentran en el terreno de lo simbólico, mientras que las competencias son aquellas que el marco legal le reconoce al municipio como entidad jurídica pública. Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas, se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias legalmente establecidas, pero, por otro lado, rara vez las prohíben (p-34). Si bien existe una ley, los Gobiernos Municipales suelen ir más allá dejando a libre interpretación lo que pueden o no hacer. En muchas ocasiones por la falta de respuesta de Nación o Provincia, los municipios deciden tomar acción, atribuyéndose competencias que le son ajenas, pero las toman como propias ya que la ley no los limita. Por ejemplo, a falta de creación de Parques Nacionales o Provinciales, se crean Reservas Municipales⁽⁸⁾. A falta de políticas que impacten en el bolsillo de los ciudadanos como lo eran Precios Cuidados⁽⁹⁾ a nivel nacional o Cuenta DNI⁽¹⁰⁾ en la Provincia de Buenos Aires, se crean políticas como “Tarjeta +U” en el caso del Municipio de Ushuaia. Ante el abandono de la Nación o la Provincia fuera por omisión, prioridades, ajustes de presupuestos ante las crisis, entre otras, el municipio decide tomar acción, se atribuye esas facultades y crea políticas para satisfacer las necesidades de su población. Pero los Gobiernos Locales no solo se encargan de cubrir los vacíos generados por el gobierno nacional o provincial, sino también

⁷ Constitución de Formosa de 2003, última reforma hasta la fecha.

⁸ <https://eldebate.com.ar/reservas-naturales-municipales-donde-estan-y-que-dificultades-afrontan/>

⁹ Precios Cuidados fue una iniciativa del Ministerio de Economía de Argentina lanzada en diciembre de 2013 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con el objetivo de contener los aumentos de precios de la canasta básica alimentaria.

¹⁰ Cuenta DNI es la billetera digital del Banco Provincia de Buenos Aires.

el de los privados, como es el caso del “Transporte del Bicentenario”, línea de colectivos municipal de Vicente López. En noviembre del año 2000 la Empresa Gral. José de San Martín dejó de operar la línea 792, única en su jurisdicción. La línea era trascendental para los trabajadores que se trasladaban dentro del partido desde Puente Saavedra hasta Villa Adelina. Es por ello que en 2010 surge la iniciativa de crear un transporte municipal que reemplace a dicha línea. Pasaron casi 10 años y medio sin transporte hasta que, en el año 2011, la municipalidad inauguró el servicio gratuito de transporte municipal, compuesto por ocho unidades y todas, conducidas por mujeres. El servicio tiene un recorrido bastante parecido al de la recordada línea 792⁽¹¹⁾.

ACTORES MUNICIPALES

En la medida en que la democracia se consolidó y respetaron los períodos electorales, se generó una dinámica competitiva que, en muchos casos, produjo alternancia en los gobiernos municipales, lo que permitió el surgimiento y consolidación de nuevos liderazgos políticos sustentados en su capacidad de gobernar y gestionar la ciudad. (...) En este mismo sentido, comenzó a ser visible un nuevo fenómeno en el que funcionarios de rango nacional o provincial, así como legisladores nacionales, renunciaban a sus cargos para competir electoralmente en la carrera municipal, con el fin de proyectarse desde allí a la primera magistratura provincial (Cravucore y Villar; 2014, p-137,138).

La política municipal había comenzado a tener una gran relevancia a nivel político. Es así como desde el retorno a la democracia, la República Argentina ha contado con dos presidentes nacidos y criados en el seno de la administración municipal: Eduardo Duhalde, como Intendente de Lomas de Zamora en los periodos de 1974 1976 (Interrupción por la dictadura) y 1983-1987, y Néstor Kirchner como Intendente de Río Gallegos en el periodo de 1987-1991. De los actuales Gobernadores Provinciales, la mitad (12 de 24) se han desempeñado en el rol de intendentes⁽¹²⁾ y otros tres han tenido alguna incidencia

¹¹ <https://thebondis.blogspot.com/2011/04/volvio-el-transporte-comunal-al-partido.html>

¹² Raúl Jalil (Catamarca), Intendente de San Fernando del Valle de Catamarca (2011-2019), Martín Llaryora (Córdoba), Intendente de Córdoba (2019-2023), Ricardo Quintela (La Rioja), Intendente de La Rioja (2003-2015), Alfredo Cornejo (Mendoza), Intendente de Godoy Cruz (2007-2015), Rolando Figueroa (Neuquén), Intendente de Huinacabán (1999-2002) e Intendente de Chos Malal (2011-2015), Alberto Weretilneck (Río Negro), Intendente de Cipolletti (2003-2011), Gustavo Sáenz (Salta), Intendente de Salta (2015-2019), Marcelo Orrego (San Juan), Intendente de Santa Lucía (2011-2019), Gerardo Zamora (Santiago del Estero),

municipal⁽¹³⁾ .Esto nos indica que un 62,5% de los Gobernadores tienen o han tenido contacto con la administración municipal. Este número refleja la importancia que tienen los gobiernos locales en la política nacional argentina como formadores de cuadros de gestión. Otros destacados políticos de este último tiempo que han tenido gran relevancia nacional y se han destacado en el ámbito municipal son Miguel Ángel Pichetto, Intendente de Sierra Grande (1985-1987), Mario Meoni, Intendente de Junín (2003-2015) y Sergio Massa, Intendente de Tigre (2007-2008 y 2009-2013). El modelo de municipio tradicional ha demandado un perfil de funcionario que se destaque por dos elementos. Primero, como un “buen administrador”; esto es, que posea la capacidad de administrar eficientemente los recursos del municipio. Segundo, que tenga suficientes relaciones para obtener recursos de los otros niveles del Estado, ya sean provinciales o nacionales. Éstos pueden ser de tipo económico-financiero o programas nacionales o provinciales que se implementen en su localidad (Villar, 2007; p-72).

POLITICAS MUNICIPALES EN ARGENTINA

Los gobiernos locales han buscado superar el modelo tradicional de municipio “ABL” o municipio administrador, es decir, aquél que sólo se ocupaba de la atención de los servicios urbanos básicos para pasar a tener una mayor incidencia e incluso hacerse cargo de cuestiones que no le corresponden pero que la ley no le restringe a involucrarse.

La agenda local de los primeros años del nuevo milenio se caracterizó por su papel principal en la ejecución de los programas sociales que el gobierno nacional desplegó en todo el país (Cravucore y Villar; 2014, p-145). Las políticas de promoción de la economía social y solidaria mostraron un fuerte desarrollo a partir de la crisis de comienzo de siglo, impulsadas fuertemente por el gobierno nacional en los años kirchneristas (Foglia y Rofman, 2019, p-14 y 16). Ante el incremento del desempleo, la promoción del desarrollo económico ganó centralidad, multiplicándose las áreas específicas dentro del gobierno

Intendente de Santiago del Estero (2001-2005), Gustavo Melella (Tierra del Fuego AIAS), Intendente de Río Grande (2011-2019), Osvaldo Jaldo (Tucumán), Intendente de Trancas (1987-1989/1995-1999/2003/2004) y el caso quizá más curioso, Jorge Macri (CABA), Intendente de Vicente López (2011-2023).

¹³ Leandro Zdero (Chaco) siendo Secretario de Gabinete (2011-2013) y Jefe de Gabinete de la ciudad de Resistencia (2013-2015); Gustavo Valdés (Corrientes), Concejal de Corrientes (2005-2009) y por último Carlos Sadir (Jujuy), Concejal de la ciudad de San Salvador de Jujuy y Presidente del Concejo Deliberante (2011-2016).

local. A los clásicos parques industriales se sumaron la creación de consorcios productivos, el apoyo a los microemprendimientos, la creación de incubadoras de empresas, nuevas políticas activas de turismo, el fortalecimiento de ferias regionales y originales acciones de apoyo al comercio exterior como las medidas más significativas. En segundo lugar, y más recientemente, se incorporaron en los municipios más poblados las acciones de seguridad ciudadana, apoyando a las fuerzas policiales e instalando sistemas de video-vigilancia. Todas estas modificaciones no solo ampliaron y complejizaron la agenda municipal, sino que transformaron sustancialmente al gobierno local, que pasó de administrar, construir y regular la ciudad a gobernarla (Cravucore y Villar; 2014, p-144). La transición llevó años, pero los municipios comenzarían a gobernar y a ampliar sus zonas de participación, ahora comenzaba a plantearse un modelo basado en contar con hospitales municipales, patrulla municipal, centros de atención primaria, transporte, universidades, etc. Ello sumado a la incorporación de problemáticas novedosas al ámbito de atención municipal, un fenómeno estrechamente relacionado con la diversificación de demandas sociales durante los 2000, impulsaron la creación de distintos instrumentos de participación ciudadana.

Entre los instrumentos más frecuentes desplegados por los gobiernos municipales se encontraban los consejos consultivos, las juntas de vecinos, los foros, mesas de diálogo, presupuesto participativo, entre otros. (CIPPEC, p-32; 2008). La cuestión de la participación ciudadana en la Argentina es un tópico que atraviesa los últimos treinta años (...) Uno de estos instrumentos que en poco tiempo encontraron mayor adhesión fue el presupuesto participativo (Cravucore y Villar; 2014, p-143). Una estrategia para incluir a los ciudadanos en decisiones sobre la asignación del presupuesto municipal.

Estimuladas por la experiencia inicial de Porto Alegre, algunos municipios argentinos, entre los que inicialmente se destacó Morón, comenzaron a implementar iniciativas de Presupuesto Participativo. En este sentido, constituyen las experiencias más significativas dentro del campo de las políticas de participación ciudadana (Rofman; 2018; p-18). En el año 2012 alrededor de 45 municipios argentinos habían generado algún mecanismo de decisión ciudadana sobre el destino de parte del presupuesto municipal (Carmona, Couto, Martínez y López Accotto, p-36⁽¹⁴⁾; 2013).

¹⁴ Gráfico "Municipios argentinos con Presupuesto Participativo 2002-2013".

POLITICAS MUNICIPALES DE INNOVACIÓN EN ARGENTINA

En Argentina, donde el sistema federal otorga a los municipios un rol clave en la prestación de servicios y la implementación de políticas públicas, la innovación se presenta como una herramienta indispensable para mejorar la gestión, fortalecer la democracia local y promover el desarrollo territorial. Primeramente, debemos entender y alcanzar una definición sobre que es la innovación. Díaz Cristina (2002) indica que en el lenguaje cotidiano la palabra innovación es utilizada como sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad en la esfera económico-social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad. La innovación resulta así un fenómeno de múltiples facetas. Un agregado muy importante que realiza esta autora es que remarca que la innovación no es necesariamente sinónimo de incorporación de alta tecnología, aunque ésta intervenga cada vez más en los equipos, materiales, programas informáticos (tecnología incorporada) y métodos. Gran parte de las innovaciones resulta de re combinaciones de elementos ya conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia (p-20). Sin dudas quien más alcanza una definición más completa y enfocada a los gobiernos locales es la de Cravuacore (2002) quien dice que innovar en la gestión municipal es enfrentar las situaciones de manera original mejorando la eficacia y la eficiencia del gobierno local, permitiendo el logro de resultados más efectivos en términos de los requerimientos de la sociedad. Esto supone que las tecnologías y procedimientos no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, dado que muchas veces una innovación es el resultado de la combinación de elementos existentes o de soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. Generalmente la innovación suele ser el resultado de procesos acumulativos. Un preconcepto habitual es que resulta de la inspiración de los sujetos del cambio, sin observarse que suele ser el producto final de un largo proceso de aprendizaje que inclusive se puede haber generado mucho tiempo antes fuera del gobierno local (p-90).

En la actualidad en la Argentina, la innovación en la gestión municipal se encuentra muy ligada a la tecnología, al gobierno abierto, a la transparencia o a la participación ciudadana. El avance de estas políticas en los gobiernos municipales se advierte en la inclusión de

secciones especiales en sus páginas web. Han desarrollado una sección específica de transparencia – donde presentan información presupuestaria y de gestión-, y algunas páginas cuentan ya con un portal de datos abiertos. Casi la totalidad de los municipios de la región han desarrollado algún tipo de mecanismo de interacción con el ciudadano local basado en soportes electrónicos. Se trata de sistemas de solicitud de turnos y/o realización de trámites online. Además, casi todos han implementado canales digitales de atención al vecino para procesar sus reclamos. Estos incluyen desde complejos softwares que permiten fotografiar los problemas identificados, que los georreferencian y que habilitan el seguimiento de su resolución, hasta modestos formularios on line, líneas de Whatsapp o 0800 gratuitas. Estos desarrollos se enmarcan en una dinámica de jerarquización institucional de la modernización de la gestión, ya que algunos municipios han creado organismos específicos a cargo de la innovación, algunos incluso con rango de Secretaría.

En conclusión, la innovación puede verse reflejada de múltiples maneras, no solo en la incorporación de tecnología. Se puede innovar en políticas públicas al perfeccionar procesos internos para la toma de decisiones, optimizar los recursos, mejorar los métodos que incentiven la participación ciudadana, introducir nuevos criterios de transparencia o ampliar el acceso a servicios con criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental. Innovar es también anticiparse a los hechos y prever problemas antes de que se generen. Las iniciativas pueden ser de lo más variadas. Lo importante es animarse y enfrentar procesos de cambio (Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D., 2014; p-3).

POLITICA DE INNOVACIÓN EN EL FIN DEL MUNDO, TARJETA + (MÁS) USHUAIA, UN CASO DE ESTUDIO

A lo largo de los capítulos hemos analizado el proceso, la historia, el marco normativo y todo lo relacionado a los gobiernos locales. Al momento de analizar políticas como la que analizaremos a continuación, debemos primero analizar el contexto en el cual nace. Ushuaia es un municipio que junto a los departamentos de Tolhuin y Rio Grande conforman la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ushuaia es la capital de la Provincia de Tierra del Fuego AIAS y cuenta con un total de 80.371 habitantes según datos del censo realizado por el INDEC en el año 2022⁽¹⁵⁾, siendo el

¹⁵ <https://censo.gob.ar/index.php/gobiernos-locales/>

segundo municipio más poblado de TDF AIAS detrás de Rio Grande (98.794 habitantes) y por delante de Tolhuin (5.843 habitantes). El departamento tuvo un fuerte aumento poblacional en torno al 41.1 %. Ushuaia registró una población de 29.401 habitantes en el Censo del año 1991, 49.785 en el de 2001 y 56.956 del realizado en el 2010, ello indica el gran crecimiento poblacional del municipio. Además, la Provincia de Tierra del Fuegos AIAS con 1 003 281 km² es la jurisdicción de primer orden más extensa (incluidos los territorios en litigio) del país⁽¹⁶⁾ y con 185.732 habitantes en 2022, la menos poblada del país.

En su artículo 169⁽¹⁷⁾, la Constitución Provincial reconoce la existencia de los municipios como comunidades sociopolíticas naturales y esenciales con vida propia, sostenidas en un desarrollo sociocultural y socioeconómico suficientes en las que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. A su vez, el artículo 170⁽¹⁸⁾ de la Constitución Provincial indica que un municipio podrá constituirse una vez cuente con una población estable mínima de dos mil habitantes, más allá de ello, se le reconocerá autonomía institucional a aquéllos municipios que cuenten con una población estable mínima de más de diez mil habitantes. Esto quiere decir que el Departamento de Tolhuin si bien es un municipio, no cuenta con autonomía institucional. Por último, son los artículos 173 (separado en 17 puntos) y 175 (separado en 8 puntos) los que definen las competencias y las competencias exclusivas de los municipios autónomos respectivamente. En cuanto al contexto político, Ushuaia lleva un periodo de 10 años consecutivos con la misma fuerza política gobernando el municipio. Desde el 2015 hasta la actualidad y con una finalización de mandato recién para el año 2027, el intendente es Walter Vuoto del Partido Justicialista. Ello refleja una gran estabilidad política en el municipio, la cual

¹⁶ Según información geográfica del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

¹⁷ Artículo 169 de la Constitución Provincial de Tierra del Fuego: “Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico financiera de las comunidades. Aquellos municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución”.

¹⁸ Artículo 170 de la Constitución Provincial de Tierra del Fuego: “La Provincia reconoce como municipios a aquéllos que reúnan las características enumeradas en el artículo precedente, siempre que se constituyan sobre una población estable mínima de dos mil habitantes. Se les reconoce autonomía institucional a aquéllos que cuenten con una población estable mínima de más de diez mil habitantes”.

permite la proyección de las políticas que se llevan a cabo, como lo es en este caso, Tarjeta U+. Esta política es una tarjeta de descuentos y beneficios creada por la Municipalidad de Ushuaia, para que los vecinos y vecinas de Tierra del Fuego la utilicen en los Comercios Adheridos al programa, colaborando con la economía familiar y dando un impulso a los comercios y el trabajo local. La tarjeta comenzó a funcionar a mediados de diciembre de 2020 y funciona en la actualidad. Tal como manifestó Roberto Trujillo, subsecretario de desarrollo económico del municipio de Ushuaia, *“durante el proceso se llamó a una consultora de Buenos Aires que ayudo en el desarrollo de la política y es hoy quien ayuda tanto con el apoyo del software como en el mantenimiento de la plataforma”*¹⁹. Para utilizar la app, primero debe descargarse la aplicación⁽²⁰⁾ en el teléfono celular, se debe proceder a registrarse y una vez que el sistema le confirme el Usuario y la Contraseña por email podrá ver la categoría de rubros y sus comercios, cada uno con su correspondiente cupón de descuento. El usuario que se acerque al Comercio Adherido tendrá que escanear el código QR dispuesto en las cajas o zonas de pago, para luego validar su identidad y acceder al descuento. La aplicación es libre y gratuita para celulares con sistema operativo Android e IOS. Actualmente existen diferentes puntos de atención +U⁽²¹⁾ para que las y los vecinos de la ciudad con dificultades para utilizar la app puedan acceder al trámite para obtener su Tarjeta +U. Por su parte para adherir a tu comercio al programa +U, solo debes completar un formulario que figura en la web con los datos solicitados. Estos serán recibidos en el Centro +U para su verificación y, una vez confirmados, se realizará la registración al programa. Este proceso puede demorar entre 24 y 48 horas. Actualmente la tarjeta cuenta con más de 400 Comercios Adheridos al programa, entre los cuales, la gran mayoría pertenecen a la ciudad de Ushuaia. El sistema de tarjeta +U está ordenado por Categorías de rubros, para que los usuarios tengan una mejor experiencia de uso, y de esta forma, puedan encontrar con mayor facilidad sus comercios favoritos. La aplicación cuenta también con un mapa interactivo para ubicar a cada Comercio Adherido en cada ciudad que se encuentre. Entre las categorías comerciales encontramos: Automotor, Bebés y Niños,

¹⁹ Fragmento de Entrevista propia.

²⁰ La "Tarjeta + Ushuaia" está disponible en App Store y Play Store (o ingresando a <https://masushuaia.com/descargar>).

²¹ Su oficina principal se encuentra en Roca 230. Los demás puntos de atención se encuentran en diferentes sectores de la ciudad: El Edificio municipal de Arturo Coronado 486. El Paseo del Fuego Shopping Center. –La Cancha 4, PROCREAR Casa Propia y el Punto de Atención móvil en Operativos Territoriales.

Bienestar y Salud, Construcción, Cuidado Personal, Deporte, Educación, Electrónica y Tecnología, Entretenimiento, Gastronomía, Hogar y Deco, Mascotas, Moda, Regalos y Souvenirs, Servicios, Supermercados y Comestibles, Turismo, etc. Según nos comenta el Subsecretario Roberto Trujillo, que es quien se encarga de implementar la política en la ciudad, *“uno de los objetivos de la tarjeta es ofrecer a los comercios pequeños o alejados del centro la posibilidad de ser conocidos a través de la adhesión con la tarjeta. Esto de alguna manera ayuda a dichos comercios a que la gente los conozca y a la vez da la posibilidad de conocer comercios que tengan mejores precios que con el descuento hacen una diferencia en la economía hogareña. Además, a través de las redes del municipio se les otorga publicidad gratis que para los comercios de barrio o pequeños es importante ya que se les dificulta acceder a publicidad paga”*²². También todas/os los profesionales de la construcción, carpintería, gasista, electricista, plomería, de Ushuaia, pueden formar parte de Tarjeta +U para impulsar su actividad laboral. Trujillo agrega que *“la tarjeta también se piensa para el turismo interno. Muchos de los habitantes de Río Grande o Tolhuin utilizan los fines de semana la tarjeta para ir a Ushuaia y se les facilita el acceso a alojamientos o restaurant, entendiendo que al ser Ushuaia una ciudad turística a veces los costos son elevados”*²³. La particularidad por lo que destaca esta tarjeta es que cuenta con comercios adheridos de las ciudades de Tolhuin y Río Grande, convirtiendo a +U en la primera tarjeta de descuentos municipal del país en provincializarse. Además, la tarjeta cuenta con comercios adheridos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo el sistema de Tarjeta +U Salud. Actualmente el programa cuenta con 348 comercios adheridos. 273 de Ushuaia, 34 de Río Grande, 31 de Tolhuin y 10 de CABA. Por su parte, la variante de U+ Turismo cuenta con un total de 6.141 comercios adheridos. El subsecretario Trujillo menciona que *“el desafío para adelante es formar equipos que trabajen en la adhesión de nuevos comercios en las localidades de Río Grande, Tolhuin y CABA. En Tolhuin la idea es apuntar a los alojamientos turísticos de esa ciudad ya que el turismo interno cada vez es mayor tanto de la ciudad de Ushuaia como de Río Grande, sobre todo los fines de semana ya que es un destino cada vez más elegido. En Río Grande se apunta a los comercios en general sabiendo que los precios en esa ciudad son siempre más bajos que en la ciudad de*

²² Fragmento de Entrevista propia.

²³ Fragmento de Entrevista propia.

Ushuaia y muchos ushuaienses hacen compras en Rio grande por esa diferencia que es bastante marcada”²⁴. El programa cuenta con 44.258 beneficiarios totales de los cuales 31.988 (80%) residen en Ushuaia, 5.701 (14%) en Rio Grande, 944 (3%) en Tolhuin y 1.176 (3%) en CABA. Es comprensible que el 80% de los beneficiarios sean Ushuaienses debido a que la creación y ejecución de la política pertenece a dicho municipio. El 39,8% de los vecinos de Ushuaia cuentan con la Tarjeta U+, el 5,77% de Rio Grande y el 16,16% de Tolhuin. Casi el 40% de la ciudad capital cuenta con la app de U+. Comprendiendo datos de los últimos 5 años, se estima que hay un promedio de 8.857 más de beneficiarios año a año desde el inicio de la política. Actualmente Tarjeta +U, además de su servicio común cuenta con cuatro diferentes variantes de tarjetas, entre los cuales se incluyen: Tarjeta +U PAMI, +U Salud, +U Turismo o +U Juventudes (la cual se encuentra en desarrollo). Tarjeta +U PAMI: Otorga beneficios a los y las beneficiarias de PAMI en farmacias, viajes, entre otros. Tarjeta +U Salud: Otorga descuentos en viajes desde los aeropuertos, farmacia, hospedaje y gastronomía a las personas derivadas por razones de salud en CABA. Tarjeta +U Turismo: Otorga beneficios y descuentos a los turistas que visiten la ciudad, en materia de gastronomía, viajes y turismo, hospedaje, rent a car, etc. Tarjeta +U Juventudes: Descuentos y beneficios para estudiantes de 13 a 21 años. (en proceso de armado). Por último, Trujillo nos comenta que “se formó un equipo territorial provincial que hace el trabajo comercio por comercio ofreciendo la tarjeta y otro equipo que busca segmentar el producto por población. Al principio y con políticas nacionales que apuntaban a la vivienda se hizo un segmento exclusivo que se vinculaba por ejemplo con el Procrear⁽²⁵⁾. La misma trataba de vincular dicha política con comercios que abarcaran ese rubro. Con el cambio de las políticas nacionales se tuvo que reevaluar hacia dónde dirigir el programa. Actualmente se re direccionó a dos categorías principales. Los jóvenes por un lado y el turismo por otro. Se trabaja en conjunto con la Secretaria de Turismo municipal para reformular la Tarjeta U+ turismo y se han puesto en contacto con la delegación de Buenos Aires para abarcar el segmento de estudiantes fuera de la provincia, ya que muchos jóvenes deciden estudiar en otras provincias donde la oferta universitaria es más amplia. Se decidió encarar ese segmento que posibilita dar

²⁴ Fragmento de Entrevista propia.

²⁵ Programa nacional que fomentaba la construcción de viviendas.

beneficios más allá del territorio provincial”²⁶. Luego de 5 años desde su implementación cuenta con más de 400 comercios adheridos y más de 44.000 beneficiarios en 4 ciudades distintas. Ofrece una amplia variedad de rubros, de descuentos y, sobre todo, apuesta a la economía regional y a los productores locales. Sin dudas U+ es una política innovadora que nuclea innovación, tecnología, salud, educación, juventud, turismo, comercio, desarrollo económico y social en una misma política. Ello demuestra la versatilidad de la política analizada. U+ no comprende de fronteras ni de límites, se reinventa, por ello también es innovadora, es una política que constantemente busca evolucionar para solucionar las necesidades de los ushuaienses. Es inclusiva, invita a los turistas, a los fueguinos y asiste en los Centros +U a aquellas personas de tercera edad que se les dificulta realizar el trámite a través de su teléfono móvil. Es una demostración más del avance que vienen realizando los municipios en los últimos años. Una política municipal con alcance provincial.

CONCLUSIÓN

Sin lugar a dudas los municipios forman parte esencial de la vida de los ciudadanos, han trascendido y sobrevivido al paso del tiempo, se han adaptado y actualizado a las necesidades de sus vecinos, pasando de ser municipios ABL a gobernar y ser parte fundamental de la política del país. Si bien en este trabajo hemos visto el gran avance que han tenido los municipios a lo largo de los años, hoy en día continúa siendo un tema de debate y controversias su autonomía. Este trabajo deja en evidencia que cuando un municipio apuesta por la innovación, no solo mejora su gestión, sino que también inspira confianza, promueve el desarrollo local y genera un impacto positivo que trasciende sus propias fronteras. La modernización no debe ser entendida como una meta, sino como un camino continuo, guiado por el compromiso con la comunidad y la visión de futuro. Porque allí donde se enciende una idea, donde se mejora un proceso, donde una herramienta digital acorta distancias o resuelve una necesidad concreta, se está construyendo un mejor presente. Es en esos pequeños grandes cambios donde nace una transformación más profunda. Porque los municipios son el comienzo de todo.

²⁶ Fragmento de Entrevista propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. Cuestiones constitucionales, (8), 3-45.
- Bernazza, C. (2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. Pereyra, JC (comp.), En busca del Desarrollo Humano, 81-94.
- Carmona, R., & López, A. (2018). El presupuesto participativo en la Argentina. Análisis multi.
- CIPPEC (2008). “Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”, Documento de trabajo Núm. 21, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (1990). Los Municipios Argentinos (1990 æ 2005).
- Cravacuore, D. e Israel, R.(comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile, 2005.
- Cravacuore, D. (2002). Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes. Cravacuore, D. (2007). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. Manual de gobiernos locales en Iberoamérica, 15-40.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 2(1), 167-190.
- Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D. (2014). La innovación en agenda. Apuntes para innovar en políticas públicas municipales. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°141. Buenos Aires: CIPPEC.
- Grandinetti, R. M. (2018). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. GIGAPP Estudios Working Papers, 5(98-110), 506 525.
- Grandinetti, R. M. (2023). Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina. Génesis, desarrollo y actualidad. Colección, 34(1), 113-146.
- Greca, A. (1943). Derecho y ciencia de la administración municipal (Vol. 3). Imprenta de la Universidad.
- Iturburu, M. S. (1999). Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Medina, J. M. A. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (44), 203-224.
- Municipalidad de Ushuaia (2021) Informe Septiembre.
- Municipalidad de Ushuaia (2024), Evolución y alcance de la tarjeta U+, Informe General.

- Roffler, E., (2017) Algunas reflexiones sobre los gobiernos locales en la planificación del desarrollo. Debates Latinoamericanos, año 15, Núm. 31 (2017): Smart Cities o Ciudades Inteligentes, 102-110.
- Rofman, A., & Foglia, C. (2019). Municipios del conurbano: una gestión pública para el siglo XXI. In ponencia presentada en XIV Congreso Nacional de Ciencia Política: La política en incertidumbre, reordenamiento global, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia, Buenos Aires.
- Rosatti, H. (1982). El régimen municipal en la Constitución Santafesina del año 1921. El Derecho, 96
- Torre, L. D. L. (1954). Obras de Lisandro de la Torre.
- Villar, A. (2007). El desarrollo local en Argentina. Un estudio de las políticas municipales de desarrollo económico.