

# 5

## **GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL EN EL GRAN BUENOS AIRES: UNA RADIOGRAFÍA ACTUAL DE LOS 24 MUNICIPIOS**

### **PARTICIPATORY LOCAL GOVERNANCE IN GRAN BUENOS AIRES: A CURRENT RADIOGRAPHY OF THE 24 MUNICIPALITIES**

**Carolina Foglia<sup>1</sup>**  
**Adriana Rofman<sup>2</sup>**

Recibido: 30/05/2019

Aceptado: 13/09/2019

#### **RESUMEN**

La incorporación de nuevos campos de acción en los gobiernos locales constituye un tema de creciente presencia en los debates acerca de la gobernanza local. En el escenario argentino, en particular, se señalan los desafíos de la gestión de esta agenda compleja para aparatos estatales con estructuras tradicionales, capacidades y competencias limitadas. Los municipios del Gran Buenos Aires enfrentan restricciones normativas y presupuestarias para desarrollar políticas propias. Sin embargo, estos gobiernos están dando pasos sustantivos en el plano de la gobernanza local. Este artículo presenta un panorama actualizado y a escala de los esfuerzos desplegados en los últimos años, por los 24 municipios del Gran Buenos Aires en tres campos centrales de la gobernanza: participación, descentralización y modernización.

**PALABRAS CLAVES :** gobernanza, Gran Buenos Aires, modernización, municipios, participación.

1. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. Contacto: cfoglia@campus.ungs.edu.ar

2. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. Contacto: arofman@campus.ungs.edu.ar

## ABSTRACT

*The incorporation of new fields of action in local governments is a topic of increasing presence in the debates about local governance. In the Argentine scenario, the challenges of managing this complex agenda for state apparatuses with traditional structures, capacities and limited competencies are particularly pointed out. The municipalities of Greater Buenos Aires face regulatory and budgetary restrictions to develop their own policies. However, these governments are taking substantive steps in the area of local governance. This article presents an updated and scaled-up overview of the efforts deployed in recent years by the 24 municipalities of Greater Buenos Aires in three central fields of governance: participation, decentralization and modernization.*

**KEY WORDS :** *governance, Greater Buenos Aires, local governments, modernization, participation.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La ampliación de la agenda municipal, la incorporación de nuevos campos de acción y de responsabilidades a la labor de los gobiernos locales constituye un tema de creciente presencia en los debates acerca de la gobernanza local. En el escenario de Argentina, en particular, se señalan con justeza los desafíos que suponen la gestión de esta agenda compleja para aparatos estatales con estructuras tradicionales, capacidades y competencias limitadas.

Sin embargo, el énfasis se ha colocado centralmente en los condicionantes y dificultades de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes y complejas demandas de la ciudadanía y poco se ha escrito acerca de los avances que las gestiones municipales han logrado en respuesta a esos desafíos.

Este artículo se propone poner el foco en la realidad del Gran Buenos Aires (GBA)<sup>3</sup>, el territorio que rodea a la Ciudad de Buenos Aires, conformando un espacio metropolitano de gran heterogeneidad social y urbana. Los municipios que constituyen esta región enfrentan el desafío de brindar respuestas estatales a demandas ciudadanas intensas y complejas, en el marco de políticas multinivel. La visión predominante, tanto en la sociedad como

3. También denominado Conurbano Bonaerense. Ambos términos serán utilizados como sinónimos a lo largo del texto.

en la academia, acerca de las capacidades de estos gobiernos locales para dar cuenta de estos retos, asume rasgos más bien críticos, haciendo hincapié en las dificultades para adecuar la gestión pública a los requerimientos de los tiempos.

Sin embargo, una revisión más detallada y actualizada pone en evidencia que el desempeño de los municipios del Gran Buenos Aires en los últimos años muestra avances significativos. Los gobiernos han generado un menú de diversos canales institucionales de interacción con la ciudadanía, pasos que permiten analizar los logros desde la perspectiva de la gobernanza.

Desde esta mirada, ofrecemos aquí una radiografía de la situación vigente en el momento del estudio, el año 2018<sup>4</sup>, en la totalidad de los municipios del GBA. La referencia temporal cobra importancia, puesto que se trata de un campo de acción sumamente dinámico. La escala espacial del estudio, que cubre los 24 municipios que, según la definición oficial constituyen el GBA, resulta un aporte importante en un campo que, dada su magnitud, cuenta más con estudios de caso que relevamientos a escala. En este sentido, el término radiografía alude a una mirada fotográfica que considera algunas dimensiones comparables para abarcar el conjunto de los casos analizados sin indagar en los procesos particulares de cada experiencia ni evaluar su efectivo desarrollo.

La aspiración a radiografiar este escenario se expresa en la organización del análisis, y también en las imágenes, que fueron producidas previamente para su publicación en el Observatorio del Conurbano, como se detalla en las referencias a la fuente<sup>5</sup>.

Este artículo, por tanto, se estructura en cinco apartados. En el primero se presentará un breve recorrido conceptual sobre la noción de gobernanza territorial en municipios metropolitanos, concepción en la que se asienta el abordaje que desarrollaremos sobre los gobiernos en el GBA. En el segundo, daremos cuenta del rol de los municipios argentinos en el marco de la compleja trama interjurisdiccional de procesamiento de políticas públicas que los atraviesan para, en el tercero, caracterizar brevemente a los municipios del GBA -en la Región Metropolitana del mismo nombre- dando cuenta de

4. Definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2003). La misma es ampliamente recuperada por la literatura y es la que organiza conceptualmente a la región.

5. Ver <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10517>. Consultado el 23/8/2019

sus competencias, recursos y limitaciones. En el cuarto apartado nos enfocaremos en presentar los resultados de nuestro estudio poniendo el foco en tres campos de la gestión municipal: participación, descentralización y modernización donde se observan iniciativas de articulación relevantes. Por último, se despliega una interpretación general de los resultados desde la perspectiva de la gobernanza.

## 2. APORTES A LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA LOCAL

La profundas y aceleradas transformaciones que está atravesando la sociedad actual en los planos económico, social y político influyen de manera significativa en el plano espacial: se remodelan las territorialidades propias del proceso de consolidación de los Estados nacionales, y surgen otras escalas de referencia para la organización de la vida social. Este proceso, que sin duda asume características particulares en los diferentes continentes y regiones del mundo, pone de relieve la necesidad de repensar el rol de los espacios locales como ámbitos de referencia para la gestión de la vida social. El espacio de las relaciones de proximidad es visto como una base fructífera para promover nuevos circuitos económicos, actividades y servicios sociales, identidades, formas de articulación política, etc.

Estas interpretaciones han impulsado el despliegue de modelos de acción pública local que buscan trascender el rol administrativista del gobierno municipal, como la estrategia del desarrollo local en los años 90 y el fortalecimiento de las capacidades estatales en décadas siguientes. Más recientemente, cobra fuerza la perspectiva del nuevo municipalismo, que propone atender a las cuestiones que plantea la nueva agenda urbana con acciones públicas construidas en un marco de gobernanza territorial. En este enfoque, los ámbitos de proximidad pueden afirmarse como “espacios de reconstrucción de derechos sociales”, si se estructuran en el marco de redes multinivel que articulen a los distintos actores que inciden en el territorio. (Gomà, 2018). Ello se traduce en una noción de gobernanza enfocada al territorio, donde la gestión de lo público, de lo “común”, se sostiene en un gobierno local fortalecido gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles de gobierno, y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica. (Blanco, Gomà, Subirats, 2018) La noción de gobernanza se ha generalizado en nuestros días para dar cuenta de la complejidad que asume el proceso de gobernar, enriqueciendo así los conceptos de gobierno o gobernabilidad, que enfocaban la atención sólo en el papel de los aparatos político-institucionales del gobierno en la

dirección de los asuntos públicos (Aguilar, 2007). El despliegue de este enfoque tiene su origen en el reconocimiento de las transformaciones que está atravesando la función estatal en estas últimas décadas, producto de los profundos cambios sociales que ha desencadenado el avance de la globalización. Sociedades más complejas y más interdependientes ponen en cuestión la soberanía del actor estatal-especialmente en el nivel nacional-, e involucran a tramas de actores diversos en las decisiones públicas (Canto Chac, 2008).

En este nuevo y cambiante escenario, se plantea que el modelo estadocéntrico se revela insuficiente para gestionar los procesos sociales, lo que ha llevado a los Estados a desarrollar estructuras de gobierno en red: instancias de cooperación intersectorial entre actores públicos y no estatales, entre diferentes ámbitos de política y articulando intereses distintos, junto con esquemas de gobierno multinivel, que organizan la intervención pública interjurisdiccional en el territorio (Mayntz, 2001; Natera, 2004). Es decir, se trata del reconocer que “la dirección de la sociedad ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta interacción- interdependencia-coproducción- corresponsabilidad asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007:20-21).

La producción teórica que dio cuerpo a esta perspectiva, generada mayormente en la primera década de este siglo, se proponía registrar la emergencia de estilos de gobierno que buscaban superar tanto los postulados burocráticos weberianos como las recetas de reforma estatal neoliberal. En este sentido, estas elaboraciones aspiraban a construir un nuevo arquetipo, donde el rol del Estado y su relación con la sociedad cobraba un sentido político renovado, en los cambiantes y complejos escenarios de esta era. En consecuencia, muchas de estas contribuciones asumieron un tono más bien normativo, afirmando que la gobernanza aseguraría una mejor eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Prats, 2001), a la vez que tendría efectos positivos en términos de su calidad democrática (Pares y Castro, 2011). Este matiz prescriptivo sigue presente en el debate académico y político de la actualidad, dando lugar a un abordaje abstracto que, en algunas versiones, presenta el riesgo de una comprensión idealizada de la noción de gobernanza. Ello obliga a poner especial atención al análisis de las relaciones diferenciales de poder entre el Estado y los actores económicos concentrados, una realidad muy frecuente en las sociedades latinoamericanas (Zurbriggen, 2011).

Más allá de este sesgo, la productividad del concepto de gobernanza permi-

te albergar un marco analítico muy rico, que resulta sumamente útil para comprender las estructuras de gobierno y los esquemas de gestión de políticas públicas que se desarrollan en nuestros días. Particularmente en los gobiernos locales se advierte la creciente incorporación de instrumentos y mecanismos de articulación multiactorales, que expresan apropiadamente las transformaciones propuestas en el modelo de gobernanza. En este sentido, se advierte que la dinámica habitual de gestión de los gobiernos municipales, y más especialmente aquéllos que forman parte de grandes aglomeraciones metropolitanas -como es el caso del objeto de este artículo-, ha efectivamente desarrollado mecanismos de interacción y colaboración con actores sociales locales y con otros niveles de gobierno.

La acción pública que organiza la vida local en las aglomeraciones metropolitanas no se restringe a la decisión del gobierno municipal correspondiente, sino que es resultado de intervenciones de diversos niveles estatales y de otros gobiernos municipales, junto con actores sociales y privados que operan, en buena medida, a escala supralocal. Además, la gobernanza de municipios metropolitanos necesita incorporar a los actores sociales locales en la decisión y formulación de las políticas públicas. Ello se traduce en la adopción de mecanismos de participación de la ciudadanía en la construcción de lo público, a través de políticas específicas, instrumentos normativos y espacios de articulación multiactoral que brinden el marco institucional a la articulación. La gobernanza local, entonces, no sólo es necesariamente interjurisdiccional, sino que también se convierte en participativa.

En estos últimos años, buena parte de estas innovaciones tienden a enmarcarse el modelo del gobierno abierto, un paradigma que goza de una creciente popularidad. La estrategia de flexibilizar el monopolio estatal en la dirección de los asuntos públicos, se entiende, en el marco conceptual del gobierno abierto, en términos de abrir los contornos de los gobiernos para permitir mayor transparencia, articular la colaboración en la producción de las políticas, y establecer canales de participación ciudadana. En este sentido, este nuevo paradigma ofrece principios y herramientas de gestión que contribuyen a delinear la configuración estratégica de la gobernanza participativa.

La enunciación del modelo de gobierno abierto oscila, al igual que el paradigma de la gobernanza, entre el registro más prescriptivo y la mirada más analítica o descriptiva. Este estudio se apoya en una aproximación analítica, que toma a los postulados de los modelos como criterios de análisis de las experiencias efectivamente implementadas. En tal sentido, retoma-

mos la perspectiva de trabajos previos, en el campo del gobierno abierto (Oszlak, 2013), de la institucionalización de la participación local (Cravaquore, 2009; Delamaza, 2011) y de la gestión metropolitana (Grandinetti, 2013), entre muchos otros.

Recuperando este punto de vista, en estas páginas proponemos establecer un diálogo entre algunos de los principios rectores de la gobernanza participativa local y las políticas públicas desarrolladas actualmente por los municipios del Conurbano Bonaerense. En particular, se toman en consideración algunos elementos de dicho enfoque, como los mecanismos de participación ciudadana local, la descentralización municipal y la modernización de la gestión pública en la relación con la ciudadanía. Estos tres campos, si bien no cubren exhaustivamente el universo de iniciativas de articulación y de colaboración desplegadas por los gobiernos municipales, agrupan a aquellas acciones más visibles e institucionalizadas.

### 3. EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA INTERJURISDICCIONAL ARGENTINA

La Argentina ha adoptado, en los orígenes de la conformación de su sistema jurídico- institucional en 1853, un régimen federal de gobierno que comporta la coexistencia de tres niveles: el nacional, con jurisdicción en todo el territorio del país, el nivel provincial y los municipios, ambos con jurisdicción exclusiva en sus respectivos territorios.

Se estructura entonces un “Estado de Estados”, ya que en un mismo territorio conviven diferentes ordenamientos jurídicos estatales y administrativos, y la gestión pública adquiere un carácter complejo basado en la interdependencia y la pluralidad de actores y procesos que habilita superposiciones, solapamientos y múltiples situaciones de veto (Abal Medina y Cao, 2012).

En este marco, la definición del papel de los municipios era objeto de continuas controversias. Si bien se observan diferentes situaciones en los 1.182 municipios del país (INDEC, 2017), ya que cada provincia argentina determina su régimen municipal, tradicionalmente éstos ejercieron funciones de índole administrativo. Durante todo el siglo XX rigió la noción de municipio como delegación de los poderes provinciales, con escaso poder de decisión y autodeterminación sobre sus asuntos (Iturburu, 2012).

En la reforma constitucional de 1994, en su art. 123, se consagra la autonomía municipal, “potestad (...) para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (Iturburu, 2012: 182) en los planos institucional, político, administrativo, económico y financiero, a fin de incrementar la capacidad de decisión, gestión y poder de los gobiernos locales. Sin embargo, hasta la actualidad, tres provincias argentinas –entre ellas Buenos Aires, donde se ubican los 24 municipios estudiados- no la reconocen en sus cartas magnas. Diversos autores han abordado la cuestión de la restricción de las autonomías municipales, que evidencia una tensión entre el reconocimiento en el plano normativo y la capacidad efectiva para el desarrollo de sus competencias (Bernal, 2013; Di Falco, 2010; Gorbak, 2011).

En paralelo a la referida consagración constitucional, y dado que el marco constitucional no es exhaustivo en la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, los años finales del siglo XX trajeron consigo una redistribución de responsabilidades y funciones.

Este fue en cierta medida un fenómeno global. La globalización y la regionalización pusieron en cuestionamiento al Estado-Nación haciendo que debiera redefinir su modo y ámbito de actuación. En este sentido, la “devolución” de facultades hacia instancias inferiores de gobierno fue presentada como un mecanismo para generar una nueva manera de gestionar los asuntos públicos, apareciendo el ámbito local como el lugar ideal para identificar los problemas o necesidades de la ciudadanía.

En el caso argentino, si bien se descentralizaron hacia las provincias los grandes sistemas de la política social -centralmente salud y educación-, los municipios asumieron de hecho funciones que estaban en manos de la nación y/o las provincias, particularmente oficiando de dique de contención en los tumultuosos años de la crisis económico-política y social de fin de siglo.

En esta línea, comenzaron a expandirse y a cobrar espacio significativo en los gobiernos municipales a lo largo y ancho del país nuevos tópicos de agenda, como el desarrollo de estrategias de promoción económica, la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente, la promoción social, por citar algunos de los más relevantes. Estos nuevos temas conviven y disputan espacio con las tradicionales competencias locales centradas en el mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación de actividades que se desarrollan en el territorio -hábitat, tránsito y comercio- y la asistencia social directa (Cravacuore, 2007, Iturburu, 2012).

Esta ampliación de funciones puso en evidencia la histórica debilidad institucional municipal. Esta fragilidad se observa tanto en términos de la

capacidad financiera, normativa, de dotación de recursos humanos y de diseño organizacional, como también en el plano político-relacional para generar procesos de coordinación vertical, en el marco de la trama interjurisdiccional en la que se apoya buena parte de las políticas que se ejecutan en el ámbito local (Villar 2007).

La resolución de estas nuevas cuestiones de agenda no sólo escapa a las competencias que originalmente les corresponden a los gobiernos locales en las normativas provinciales, sino que también tensiona el modo de gestión municipal tradicional, planteando el desafío de superar el modelo burocrático (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Tecco, 2006; Carmona, 2006 y Grandinetti, 2013).

En el marco de la tensión entre los modelos de gestión tradicional e innovador, Vallarino (2008) jerarquiza las capacidades políticas de los decisores locales para recuperar la originalidad de la acción gubernamental local en el abordaje de estas nuevas funciones. Refiriéndose a los últimos años, Vallarino (2016) señala al gobierno local como un aliado estratégico que gestiona en red o nodo con diversos actores y Grandinetti (2013) marca el pasaje de un municipio administrador a uno de "gobierno vinculado" que articula con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas en el territorio municipal. Esta mirada también rescata las múltiples acciones realizadas en los últimos treinta años por los gobiernos locales para mejorar diversos parámetros de su gestión: modificaciones en su normativa, su estructura y diseño organizacional y sus tecnologías de gestión, de la información y las comunicaciones.

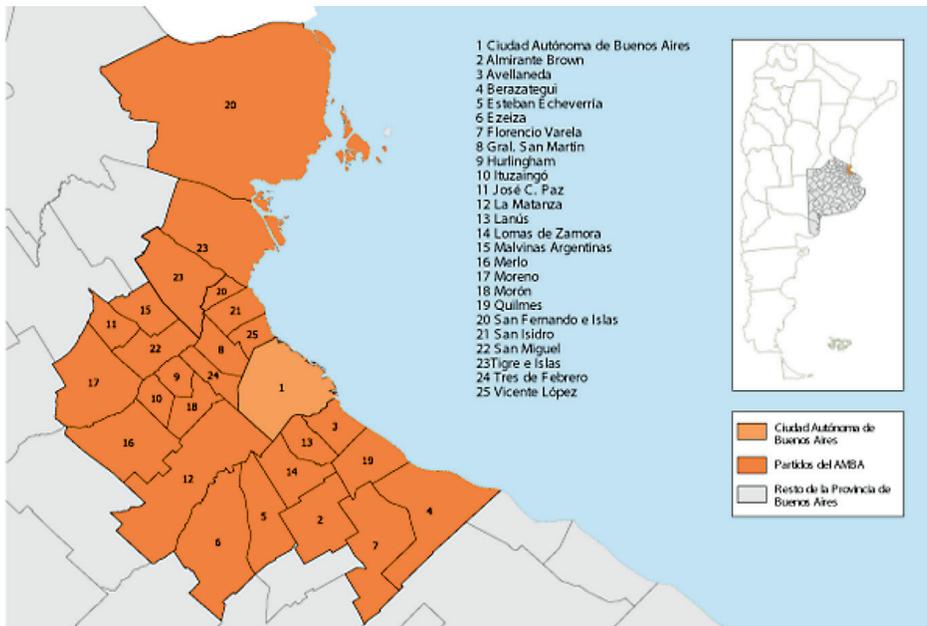
Estos últimos avances señalados, que refieren a principios de la década que transcurre, abren el interrogante sobre el despliegue actual de iniciativas, particularmente en los municipios situados en el Gran Buenos Aires. En especial, interesa caracterizar los esfuerzos que se pueden inscribir en el modelo de gobernanza local participativa, es decir, el desarrollo de políticas e instrumentos de apertura hacia la ciudadanía, descentralización y modernización de la gestión.

#### 4. LOS MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES

El término Gran Buenos Aires se aplica, habitualmente, al conjunto de municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (CABA), y pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, conformando ambos la Región - o Área- Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esta región constituye una gran aglomeración metropolitana, no sólo por su tamaño sino también por su población, ya que en el 2010 albergaba casi 15.000.000 de habitantes, concentrando el 37% de la población del país<sup>6</sup>. Según el criterio que se aplique, se estima que el GBA abarca entre 24 y 40 municipios<sup>7</sup>.

Una característica particular de la región es su extrema heterogeneidad, puesto que aquí conviven localidades que gozan de las mejores condiciones sociales del país, ubicadas generalmente en la primera corona, cercana a

##### IMAGEN 1: MAPA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



FUENTE: NIEVAS, LORENA (2016), OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE, UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO.  
 DISPONIBLE EN: [HTTP://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/224-MAPA-RMBAI.JPG](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/224-mapa-rmbai.jpg).  
 CONSULTADO EL 28/08/2019

6. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010.

7. Como se señaló previamente, para este análisis hemos tomado la delimitación oficial de 24 municipios, denominada usualmente Área Metropolitana de Buenos Aires

la CABA, junto con otras que exhiben los índices de pobreza más agudos, localizadas centralmente en el segundo y tercer cordón.

La RMBA es un conglomerado político macrocéfalo que vincula a más de una unidad política (Pírez, 2010), lo que explica su compleja estructura político-institucional. La unidad urbana “funcional o real” no cuenta con ningún ámbito institucional de articulación de las intervenciones públicas para hacer frente a las problemáticas que se derivan de su posición de centralidad. En su interior coexisten cuatro niveles estatales con competencia sobre el conjunto de la aglomeración: el Gobierno Federal, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del GBA y el Gobierno de la CABA. Esto la coloca en una situación de debilidad institucional, puesto que la “ciudad funcional o real”, no puede constituirse institucionalmente como “ciudad formal” (Escolar y Pírez, 2003).

En términos muy sintéticos, el gobierno federal tiene a su cargo el control de las actividades económicas más concentradas, además de políticas claves como la generación de infraestructura y, más recientemente una fuerte intervención en la política social; el gobierno provincial se ocupa de cuestiones centrales para la vida cotidiana de la población –seguridad, educación y, parcialmente, salud e infraestructura– y los gobiernos municipales se concentran en la atención de los asuntos urbanos –como el mantenimiento del equipamiento urbano, de los espacios públicos y la recolección de los residuos– y de las necesidades más urgentes de reproducción de su población a través de la gestión de políticas y programas sociales y de salud, mayoritariamente sobre la base de fondos de origen provincial y nacional. El papel que desempeñan los municipios en este entramado interjurisdiccional de procesamiento de las políticas, resulta generalmente subordinado, ya que el grueso de las intervenciones estatales que se ejecutan en sus territorios ha sido diseñado y/o financiado en el nivel nacional o provincial. (Alonso y otros, 2016; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Esta distribución demanda niveles de coordinación interjurisdiccional de las políticas públicas en el territorio que resultan difíciles de lograr, por razones políticas e institucionales. La fragmentación se compensa, parcialmente, a través de mecanismos de centralización de facto mediante los cuales los gobiernos provincial y nacional intervienen directamente sobre los territorios locales (Cravacuore, 2017).

Por otro lado, el esquema normativo que regula la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires establece importantes limitaciones a las capacidades para generar políticas autodeterminadas. En primer lugar, todos

los gobiernos locales bonaerenses se rigen por una misma normativa provincial general, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) del año 1958. Esto significa que no pueden dictar cartas orgánicas propias, por lo que carecen de poder constituyente. Ello supone limitaciones en la autonomía política porque la referida normativa regula cuestiones relativas a los procedimientos electorales de gobierno, y define mecanismos de aprobación del presupuesto, entre otras condiciones. Además, dicha ley encuadra las competencias municipales, mencionando sólo las de índole administrativa. También existen restricciones en el aspecto económico-financiero, puesto que los municipios bonaerenses no tienen potestad de cobrar tributos sino sólo tasas y contribuciones a cambio de la prestación de servicios específicos. Esta limitación tensiona con la creciente demanda ciudadana local para ampliar sus funciones e implica que de hecho requieran de transferencias de otras jurisdicciones para abordar las nuevas tareas. La principal transferencia que reciben es la coparticipación provincial, un porcentaje de redistribución automática del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires con criterios de reparto normados y previsibles año a año.

Sobre esa base normativa común, el panorama de la autonomía financiera, - el porcentaje de recursos de jurisdicción municipal sobre los ingresos totales-, se presenta bien variado<sup>8</sup>. Un tercio de los municipios genera de fuente propia más del 60% de sus ingresos, lo que les asegura una cierta independencia económica. Son preponderantemente municipios cercanos a la CABA, con mayor actividad económica, y que han desarrollado prácticas diferenciales de recaudación para solventarse. En el grueso de los distritos -12 casos- este porcentaje se ubica entre el 30% y el 50%; pero hay 4 que no llegan a recaudar el 30% de su financiamiento corriente, situación que restringe severamente su autonomía relativa.

En síntesis, los gobiernos municipales del Conurbano cuentan con una autonomía restringida para desarrollar políticas acordes a las prioridades de su territorio. Ello se debe, en parte, a restricciones normativas de la Provincia de Buenos Aires, a la escasa disponibilidad de recursos propios para sostener políticas locales, y al predominio de los niveles provincial y nacional en el diseño y financiamiento del grueso de las políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de todas estas restricciones comunes, se evidencian ciertos márgenes de autodeterminación municipal para desarrollar inter-

8. Para más detalle, ver : Incidencia de los ingresos de Jurisdicción Municipal sobre el Ingreso total por partido en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/353-Ingresos-municipales-sobre-totales2010-2017.pdf>

venciones de origen propio, utilizando para ello espacios de autonomía económica o las capacidades de articulación política con los gobernantes provinciales y nacionales.

## 5. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, Y MODERNIZACIÓN: AVANCES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Como se señalaba previamente, este artículo tiene por objeto describir los progresos que están realizando los 24 municipios del GBA en el despliegue de políticas que aportan a la construcción de la gobernanza local, esto es: los instrumentos de participación ciudadana, la descentralización del Estado local, la modernización de la gestión pública, particularmente en el plano de la relación con la ciudadanía.

Construir una descripción actualizada, exhaustiva y a escala del conjunto de los municipios constituye un desafío metodológico al que intentamos atender a través de un procedimiento sistemático de relevamiento de datos, aplicado a todos los casos. La información se recolectó durante el año 2018, apelando para ello mayormente a fuentes primarias y documentales, como entrevistas a funcionarios locales, análisis de documentos oficiales, y revisión de las páginas web municipales. El uso cruzado de fuentes diversas procuró asegurar la confiabilidad de los resultados, una expectativa no siempre fácil de cumplir en un campo donde la información es escasa y está poco sistematizada.

Por otro lado, la escala del estudio obligaba a priorizar una aproximación extensiva, antes que estudios o evaluaciones en profundidad. Por lo tanto, apelamos a una mirada de corte institucional, que tenía por objetivo identificar la existencia de políticas o instrumentos en cada uno de los campos, antes que indagar en las modalidades de desarrollo o implementación de cada iniciativa. Para ello, se tomó como indicador de la existencia efectiva de la política, que la misma presente un grado mínimo de institucionalidad, es decir, que cuente con un año completo de implementación o con algún tipo de respaldo normativo.

La sistematización de los datos relevados se organizó en tablas para cada uno de los tres ejes de acción estudiados. La extensión de dichas tablas no permite incluirlas en este artículo, por lo que han sido reemplazadas por mapas sintéticos, pero en cada caso se detalla el vínculo a la plataforma <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>, donde se encuentran publicadas en detalle.

## 5.1. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

### a. Aportes al análisis de la descentralización submunicipal

La estrategia de descentralización estatal ganó fuerte consenso en los finales del siglo pasado, acompañando el impacto de la globalización en el proceso de debilitamiento de los Estados nacionales. En ese clima los ámbitos locales de gobierno asumen una nueva relevancia, lo que da pie a la multiplicación de políticas de traspaso de poder y competencias del nivel central de gobierno, hacia niveles inferiores, de escala subnacional.

La transferencia de responsabilidades desde un gobierno central hacia entidades locales lleva implícito un cambio de orden espacial, fenómeno que algunos autores han hecho explícito, al señalar que la descentralización implica el reconocimiento de capacidades y poder de colectividades de base territorial. La descentralización territorial es definida como el “traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad” (Boisier, 1990:18).

En este sentido, la literatura distingue entre descentralización funcional –que puede ser asimilada a la privatización-; fiscal, que alude a la transferencia de recursos o de capacidades recaudatorias a niveles inferiores, y política, cuando la autoridad que recibe las funciones se apoya en procesos democráticos, puesto que, de este modo, se estaría fomentando una mayor democratización de las decisiones públicas en el ámbito local (Finot, 2001). La mayoría de las aproximaciones al tema enfocan en la relación entre el gobierno central y los niveles subnacionales, apuntando a los procesos de transferencia de capacidades y competencias a las entidades regionales –provincias - o municipios, considerándolas la escala de gobierno más cercana a la ciudadanía. Se ha analizado poco la descentralización submunicipal, es decir, el desarrollo de instancias de gobierno o gestión territorial inferiores al municipio, a pesar de que constituye un aspecto relevante de la gobernanza territorial, puesto que abre canales más territorializados para la interacción entre el Estado y la ciudadanía local, particularmente en municipios grandes. Algunos aportes destacados en ese plano, como los de Borja (1987) orientan la atención hacia los procesos de descentralización de gobiernos municipales, haciendo referencia a la creación de distritos, especialmente en grandes ciudades metropolitanas europeas.

Este enfoque impregnó algunos procesos de reforma urbana en las ciudades más grandes de Argentina, en la década del '90. En Córdoba se crearon los Centros de Participación Ciudadana (CPC) en 1992; y en Rosario comenzaron a generarse Centros Municipales de Distrito, a partir de 1995. En

ambos casos se trató de un mecanismo de desconcentración del gobierno local, puesto que estos organismos no constituían instancias políticas. Sólo la Ciudad de Buenos Aires avanzó en ese proceso a partir de la sanción de la Ley de Comunas, en el año 2005, que organiza a la Ciudad en 15 unidades descentralizadas de gestión política y administrativa, cuyas autoridades son las Juntas Comunales, electas por la ciudadanía de cada distrito.

Rubio (2012) propone denominar “descentralización urbana” a estos procesos, y distinguir entre descentralización administrativa submunicipal, para referirse a las estructuras de desconcentración municipal que llevan a la creación de instancias barriales de gestión con funciones básicas y sin capacidad de decisión sobre su tarea; y descentralización política, para caracterizar a la creación de instancias submunicipales representativas, o que cuenten con espacios participativos que habiliten carriles de decisión ciudadana acerca de la intervención municipal en el distrito o barrio.

La descentralización del gobierno local cobra especial significación en el Conurbano Bonaerense, donde las condiciones socio territoriales de los municipios asumen características propias de la gran ciudad metropolitana en la que se inscriben. Cada municipio alberga a cientos de miles de habitantes -entre alrededor de 160.000 y 1.800.000 según datos de población del año 2010-, en espacios geográficos extensos, y con una estructura urbana y de transporte que no facilita la movilidad ni la integración socio espacial al interior. Esta configuración plantea desafíos particulares a la gobernanza local de los municipios, que se despliega entonces en un sistema de sedes municipales descentralizadas, denominadas generalmente delegaciones municipales. Para buena parte de los habitantes del Conurbano, la distancia entre su barrio y la sede municipal pone en duda el carácter de “proximidad” que se adjudica generalmente a los gobiernos locales, por lo que la creación de delegaciones en los barrios constituye un mecanismo significativo de vinculación entre el gobierno municipal y los ciudadanos.

## **b. Descentralización submunicipal en municipios del Conurbano Bonaerense**

Si bien el diseño jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires no prevé ningún nivel de gobierno por debajo del municipio, casi todos los municipios del Conurbano cuentan con una amplia estructura de delegaciones u oficinas descentralizadas<sup>9</sup>. Las delegaciones son oficinas municipales que se ubican en cada una de las localidades en que suelen estar divididos los

9. Para más detalle, ver: Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/391-Descentralizacion-Municipal-2018.pdf>

municipios bonaerenses, con funciones y atribuciones muy variables, ya que su diseño es competencia municipal.

También se advierten diferencias muy notorias en cuanto a la cantidad de centros barriales, y por lo tanto, a la cobertura territorial de cada uno de ellos. Cada municipio puede diseñar la estructura descentralizada como considere apropiado, y es así como cabe encontrar desde casos con sólo 2 delegaciones, hasta otros con 30 sedes locales. Además, sobre esta estructura institucional, algunos municipios sobreimprimen otra red descentralizada de agencias de gestión de políticas específicas o de atención ciudadana, que llevan otra denominación.

En cuanto a las funciones de los espacios barriales, la mayoría prestan servicios urbanos básicos de cuidado de la infraestructura pública, aseo urbano, etc., y ofrecen una ventanilla de atención ciudadana, para realizar algunos trámites sencillos, o para presentar reclamos. En 8 municipios estos espacios asumen funciones más complejas, en algunos casos administrativas – como el cobro de tasas-, o como ámbitos de articulación de las políticas locales en el territorio. Es decir, en 21 de los 24 casos estudiados, se trata de una descentralización sólo administrativa. Solamente tres casos han dado pasos en el sentido de la descentralización política, ya que incluyen algunos espacios de participación de los vecinos, aunque no se trate de funciones institucionalizadas.

La descentralización municipal en estos espacios responde así a los imperativos que plantea la magnitud socioterritorial de los municipios, pero con funciones sumamente limitadas, lo que permite caracterizar al sistema como una desconcentración acotada de tareas, lejos todavía de las pautas de distribución de competencias y poder que establecen los modelos de descentralización.

## **5.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL**

### **a. Aportes al debate sobre la participación ciudadana local: orientaciones teóricas y experiencias**

La noción de participación ciudadana refiere al universo de mecanismos de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, que surge y se expande en las últimas décadas como respuesta al reconocimiento generalizado acerca de los límites de la democracia representativa. Desde diferentes posiciones se advierte acerca de la pérdida de legitimidad de los

mecanismos de representación política, que se convierten en barreras que distancian a la ciudadanía de las decisiones públicas, y se instala como alternativa la participación directa, no mediada por mecanismos electorales, de ciudadanos y actores sociales en el desarrollo de las políticas estatales. Siguiendo estas orientaciones, en los últimos años se han multiplicado las experiencias de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, especialmente en ámbitos locales. La escala de las cuestiones a atender, y las relaciones de proximidad entre la ciudadanía y el gobierno brindan el escenario apropiado para la interacción directa, o para la creación de espacios de consulta o deliberativos. En consecuencia, se han reproducido las iniciativas participativas de escala local en ciudades de todo el mundo, y especialmente en la región latinoamericana. aunque con resultados variables en cuanto a su consolidación institucional (Delamaza. 2011).

La experiencia argentina en el campo está recorriendo un camino de expansión creciente de iniciativas, en particular desde comienzos del nuevo siglo, impulsada en buena medida por el impacto político de la crisis del 2001, tanto en el plano de la legitimidad estatal como en el desarrollo de los actores sociales (Rofman y Foglia, 2015). La primer década del siglo ha sido especialmente prolífica en cuanto al surgimiento de experiencias en municipios de todo el país, enfocadas principalmente al campo de las políticas sociales. Los estudios más abarcativos presentan un espectro de dispositivos sumamente variado, mayormente promovidos desde el Estado y con intensa participación de actores locales, donde predomina la interacción presencial para atender a las cuestiones más urgentes (CIPPEC, 2008; Cravacuore, 2009). Como bien señala Cravacuore, los dispositivos más utilizados por los municipios argentinos eran el Presupuesto Participativo, los Consejos Asesores y los Centros Descentralizados barriales, mientras que otros procedimientos normativos más formalizados, pero de menor intensidad participativa- como las consultas públicas, referéndum, etc.-, muestran una aplicación mucho más restringida.

El recorrido del Presupuesto Participativo merece una atención particular, puesto que en 2014 había 56 experiencias en desarrollo<sup>10</sup>, vinculadas a través de una Red Argentina de Presupuesto Participativo, que contaba con fuerte apoyo del gobierno nacional. Resulta más difícil cuantificar la cobertura de los Consejos Locales, porque se trata de una categoría que abarca formaciones muy diversas entre sí, y con una tradición extensa en los

10. [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf)

espacios urbanos de nuestro país. La política pública de contención de los impactos de la crisis del 2001 significó un impulso decisivo en su desarrollo, ya que en ese momento se crearon Consejos Consultivos Provinciales y Locales en todo el país, para gestionar la atención de la emergencia social (Bertolotti y Clemente, 2004).

Durante la década actual la trayectoria de las iniciativas participativas mantiene la pauta de la diversificación, a la vez que se advierte una creciente institucionalización de los dispositivos. Las transformaciones en la agenda municipal explican algunos de los cambios, puesto que la mejora en las condiciones de vida de la población deja espacio para la aparición de otras demandas, como la seguridad pública o la violencia de género. A la vez, en algunos campos crece la exigencia de mayor institucionalización de la participación social en los procesos de política, como se evidencia en la creación de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, establecidos por la normativa provincial. Y, en tercer lugar, la expansión mundial del paradigma del gobierno abierto, y la acelerada popularización de las TICs empujan a los municipios a incorporar mecanismos de interacción y de información pública a través de canales electrónicos (Rofman, 2018).

El abanico de mecanismos desplegados por los municipios del Gran Buenos Aires para encauzar la histórica movilización social que caracteriza a este territorio y asegurar la ejecución de las políticas, es relativamente amplio, aunque no cubre todas las modalidades identificadas por Cravacuore (2009) para el conjunto de los municipios argentinos. A fin de abarcar este universo, se ha adoptado una definición amplia de la noción de instrumento o mecanismo, incluyendo en estas categorías tanto a políticas, programas, proyectos enfocadas a la promoción de la participación ciudadana. Es decir, tanto “órganos participativos”: unidades organizativas o instancias de articulación multiactoral que pueden asumir la forma de consejos, mesas, foros, etc. que se apoyen o promuevan la participación ciudadana; como también “procedimientos”, mecanismos que viabilizan la participación de los/as ciudadanos/as en decisiones puntuales.

### **b. Instrumentos y mecanismos de participación en los municipios del Conurbano Bonaerense**

El panorama vigente en 2018 evidencia que, siguiendo los lineamientos de las tendencias contemporáneas de ampliación de la participación ciudadana local, casi todos los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense han puesto en marcha experiencias innovadoras de políticas participativas.

Los mecanismos más difundidos en esta región son los consejos asesores sectoriales, término que abarca a un conjunto amplio de órganos participativos, es decir, espacios de interacción multiactoral sistemática, con reuniones periódicas y un campo de intervención definido, lo que asegura un piso básico de institucionalidad, prácticas de deliberación y la generación de redes relativamente consolidadas de vinculación entre los actores involucrados. Los participantes son mayormente organizaciones sociales, en general encarnados en representantes de espacios colectivos. En su mayoría, estos organismos se constituyen en torno a sectores específicos de las políticas sociales, con el propósito de intervenir en las problemáticas sociales más críticas, como la situación de la infancia, las condiciones habitacionales, la violencia de género y la problemática de la discapacidad, dado el especial protagonismo de la ciudadanía organizada en este campo. Estas experiencias recogen, en su mayoría, una historia extensa de involucramiento de las organizaciones comunitarias en el desarrollo del Gran Buenos Aires (Rofman, 2014), comprometidas particularmente en el mejoramiento de las condiciones de vida en la región.

Se destacan, en este universo, los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, vigentes actualmente en 13 municipios<sup>11</sup>. Estos espacios cuentan con una historia institucional relevante en los municipios del Conurbano desde el año 2008, ya que su formación se inscribe en la Ley Provincial 13.298/05, que organiza el Sistema de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires y crea estos dispositivos. La conformación multiactoral es generalmente muy amplia, incluyendo a las numerosas organizaciones y redes sociales que trabajan en el campo de la niñez, junto con organismos municipales y provinciales involucrados en el tema. En su mayoría están respaldados normativamente en decretos u ordenanzas municipales y, una significativa parte de ellos se ha nucleado en una red provincial de Consejos Locales, lo que les da mayor institucionalidad.

El formato de consejos sectoriales se ha desarrollado en otros campos de la política social, como decíamos previamente, en especial hábitat, género y discapacidad. Cabría suponer que la preeminencia de estos sectores se comprende en relación con la importancia que ha asumido la acción de la sociedad civil en la intervención pública sobre estos problemas, que fuerza a los gobiernos municipales a crear espacios institucionales para condu-

11. Para más detalle, ver: Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/395-Consejos-Locales-NyA.pdf>

cir la gestión multiactoral. También aporta, en estos campos en particular, el respaldo institucional de la Provincia de Buenos Aires para la creación de mesas de articulación de políticas, fundamentado en una normativa específica en el tema habitacional -la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat-, en la promoción de creación de Mesas Intersectoriales Locales para atender a la violencia de género por parte de la Secretaría de Derechos Humanos (Decreto 436/15), y en la acción del Consejo Provincial de Discapacidad. En la actualidad existen consejos locales de hábitat y vivienda en 9 municipios; espacios participativos sobre género en 7 casos y 6 distritos con órgano de participación en el campo de las políticas de discapacidad.

Además, cabe agregar a esta lista cinco espacios multiactorales implicados en las políticas de economía social y solidaria, donde participan también actores del mundo productivo junto con instituciones estatales de apoyo técnico o financiero, en su mayoría de nivel nacional. Ello evidencia que estas articulaciones se inscriben en una trayectoria previa de promoción activa de las políticas de economía social, donde el Estado nacional ocupaba un espacio destacado.

En segundo lugar, cabe mencionar al instrumento más difundido en el universo de las políticas de participación: el Presupuesto Participativo. Esta política, que se propone incluir a la ciudadanía local en modalidades de decisión directa acerca de la asignación del presupuesto municipal, ganó mucha visibilidad en la década pasada a partir de la tan celebrada experiencia de Porto Alegre y cuenta ya con una trayectoria de implementación sostenida en el Gran Buenos Aires. El modelo sigue presente en el Conurbano, puesto que 10 municipios tienen alguna iniciativa de presupuesto participativo en marcha, aunque con notables diferencias en cuanto a las modalidades de participación: en algunos casos se continúa implementando el diseño original, con asambleas y votaciones presenciales, mientras que en otros consiste sólo en plataformas on line para presentación y/o votación de los proyectos, sin ninguna instancia de deliberación.

Resulta de interés trazar la trayectoria reciente de desarrollo del presupuesto participativo, puesto que el instrumento ya estaba vigente en el año 2015 en 6 de estos 10 municipios<sup>12</sup>, y de los 4 casos nuevos, 3 se inscriben en el marco de cambios de autoridades municipales a fines de 2015. Podría ad-

12. Para más detalle, ver: Municipios con presupuesto participativo vigente: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/193presupuesto-participativo-2015-def.pdf>

vertirse en este proceso una tendencia interesante de expansión del presupuesto participativo municipal en esta región. A la vez, puesto que las experiencias puestas en marcha más recientemente se reducen a interacciones individuales y por vía virtual, cabría matizar el optimismo que sugiere esta interpretación en cuanto a la democratización de las decisiones públicas.

En tercer lugar, merece destacarse que un segmento importante de municipios está convergiendo en un enfoque de creciente expansión, que asimila a la participación ciudadana con el modelo del gobierno abierto, perspectiva que enfatiza la transparencia y el acceso a la información pública como resortes básicos para el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas. El avance de esta perspectiva en los gobiernos municipales del Conurbano se advierte en la creación dentro de los sitios web institucionales, de páginas dedicadas especialmente a la transparencia institucional, que presentan información pública, mayormente presupuestaria y de gestión. La cuantificación del grado de avance en este eje, que debe tomar en consideración su intenso dinamismo y por lo tanto las variaciones que puedan acontecer, indicaba que al momento del estudio existían 10 casos con secciones de transparencia o difusión de información, y que tres municipios habían creado portales de datos abiertos.

El abanico de políticas participativas se completa con otros instrumentos menos extendidos, como las mesas o foros barriales que buscan construir un abordaje integral sobre la situación local, procedimientos creados por el poder legislativo que abren oportunidades especiales de participación a la ciudadanía o audiencias públicas, o el desarrollo de planes estratégicos participativos.

La multiplicación de los mecanismos de participación se asienta en desarrollos institucionales dentro de las estructuras municipales que ofrecen un sostén relevante a las experiencias particulares. Cinco municipios han creado organismos dedicados específicamente a la promoción de la participación ciudadana, de distinta categoría, en su mayoría a cargo de la gestión de algunas de las políticas antes mencionadas.

## IMAGEN N.2: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



FUENTE: ZAMORA, ANABELA Y JAIME, EUGENIA (2019), OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE- UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO. DISPONIBLE EN [HTTP://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/4-MECANISMOS-DE-PART.JPG](http://OBSERVATORIOCONURBANO.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/4-MECANISMOS-DE-PART.JPG). CONSULTADO EL 28/08/2019

### 5.3 MODERNIZACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CIUDADANO

#### a. Aportes al debate sobre modernización municipal

El concepto de modernización permite calibrar el grado de iniciativa municipal en la actualización y mejora de sus servicios por medio de herramientas electrónicas. Modernizar significa “adaptar cierta cosa a una idea o realidad más avanzada” y debe pensarse en términos de proceso, de “transformación o refuncionalización de una estructura administrativa determinada con respecto a un horizonte más moderno” (Estévez, 2016: 17-18). Los procesos de modernización en la gestión pública en Argentina tuvieron su inicio y apogeo en la década del 90’ y se orientaron, en el marco de la primera reforma del Estado, a la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías originadas en los países del capitalismo avanzado enfocadas en la mejora interna de las organizaciones estatales (Iturburu, 2007).

Posteriormente, el concepto empezó a abarcar un espectro más amplio que inscribe objetivos vinculados a mejorar la asignación y utilización de recursos públicos, la calidad de servicio y atención al usuario y dotar de más

transparencia a los actores gubernamentales (López, 2005 citada en Iturburu, 2007). Es en este marco que se incorporan al análisis conceptos como adaptabilidad, innovación, representación y participación.

Se trata de una línea de acción de plena vigencia actual en las orientaciones de reforma estatal, tanto en el nivel nacional-puesto que constituye uno de los ocho objetivos temáticos del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, y denomina una de las áreas de gobierno de mayor presencia en el gobierno de estos años-, como también a nivel subnacional. Ello implica compromisos a nivel provincial que, en la Provincia de Buenos Aires se sintetizan en el impulso y fortalecimiento de políticas de gobierno abierto en los municipios de la jurisdicción.

Estas orientaciones están también fuertemente presentes en los gobiernos locales, como lo evidencia la considerable producción de estudios y manuales sobre el tema. (Iturburu, 2007; Estevez, 2016; Dirección de Innovación Ciudadana del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2017 y Cortés et. al., 2019).

## **b. Políticas e instrumentos de modernización en los municipios del Conurbano Bonaerense**

El análisis de los avances de los municipios del Conurbano en el plano de la modernización estatal se apoya en estos aportes, y propone distinguir entre dos aspectos: la incorporación de innovaciones en los servicios de atención a la ciudadanía y la adopción de políticas de modernización de la gestión.

El primer eje está referido a los servicios al ciudadano, incluye mecanismos de interacción con base en soportes informáticos que agilizan y acercan la provisión de servicios públicos. El desarrollo de estos mecanismos se vincula estrechamente con la herramienta del gobierno electrónico que permite a los ciudadanos efectuar trámites y gestiones por medio de internet o sistemas informáticos. Considerar este aspecto resulta esencial ya que, como plantea Estévez (op.cit.), la modernización suele asociarse con la noción de informatización, un principio que se ha convertido en ordenador en las administraciones públicas. Entre los servicios al ciudadano surgen como relevantes de ser indagados tres tipos de mecanismos: a) canales para solicitar turnos y realizar trámites on line (pagar tasas, solicitar espacio público, adherirse al botón antipánico, libreta sanitaria, proveedores, solicitud de poda, carga de cv on line, zoonosis, etc.), b) aplicaciones móviles para el ciudadano y c) sistema/centro de atención al vecino digital (software, formulario on line, chat on line).

El segundo aspecto está vinculado a la institucionalización de la modernización en el municipio, lo que puede evidenciarse en dos cristalizaciones institucionales: a) la existencia de planes de modernización a nivel local, entendidos como el marco normativo que legitima y respalda las iniciativas en el campo, creando y estructurando rutinas burocráticas y b) la existencia de un área específica que se ocupa de los temas de modernización de la gestión - que puede llevar ésta u otra denominación- , para captar la importancia otorgada a la cuestión dentro de la estructura municipal.

El análisis efectuado, como ya mencionamos al comienzo de este apartado, se ancla en una mirada fotográfica que busca capturar, a partir de los indicadores referidos, la adopción de políticas de modernización, pero no se propone abordar el desarrollo de transformación intraburocrático o procesos administrativos internos de los organismos municipales.

En concordancia con las transformaciones descritas en los ejes de la participación ciudadana y la descentralización, la trayectoria de los municipios del Conurbano en lo relativo a la modernización de la gestión local muestra algunos avances significativos<sup>13</sup>. Esta evidencia contrasta notablemente con la extendida conceptualización de la gestión local en la región como una tradicional, apegada solamente a la rigidez del modelo burocrático y con poco espacio para la generación de propuestas innovadoras de trabajo público.

El análisis de la situación de los municipios del Conurbano Bonaerense en este plano arroja como resultado que 23 de estos cuentan con canales a través los cuales se otorgan turnos -para licencias de conducir, centros de salud y hospitales -, se pagan tasas municipales y/o se solicitan diferentes servicios. Además, la misma cantidad de municipios, han implementado diversos medios digitales de atención al vecino para canalizar sus reclamos. Estos incluyen desde complejos softwares que permiten fotografiar a los problemas identificados, que los georeferencian y habilitan el seguimiento de su resolución, hasta más modestos formularios web, whatsapp y líneas gratuitas. Y, por último, 14 de los municipios de la región han desarrollado aplicaciones móviles para la gestión de temas específicos -seguridad ciudadana, tránsito, cultura, seguimiento de reclamos y acceso a la información útil sobre el distrito.

Considerando en su conjunto los distintos tipos de mecanismos, observamos que 13 de los 24 municipios presentan simultáneamente los tres meca-

13. Para más detalle, ver: Modernización de la gestión local por municipio: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/393-Modernizaci%C3%B3n.pdf>



Este recorrido da cuenta de los esfuerzos realizados por los gobiernos locales para facilitar la vinculación con el ciudadano local, por mejorar sus procesos de gestión haciéndolos más ágiles y modernos a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y por construir institucionalidad en la materia.

## REFLEXIONES FINALES

La radiografía a escala del Gran Buenos Aires presentada a lo largo de estas páginas sobre los 24 municipios de la región permite visualizar un fotografía panorámica y actual de las características de la gestión local en territorios metropolitanos, donde se concentra una complejidad de problemáticas sociales y urbanas de gran magnitud.

El trazado de esta imagen se ha efectuado con la lente conceptual de la gobernanza local, constructo teórico que pone el acento en las estructuras de interacción y cooperación entre Estado y sociedad civil para el gobierno de lo público, y que requiere considerar, en el marco de un país federal como Argentina, la dimensión multinivel de procesamiento de políticas públicas. Este encuadre se completó con la presentación del rol que les cabe a los municipios del país y, particularmente a los del Gran Buenos Aires, en la compleja trama interjurisdiccional que los atraviesa, explicando sus limitaciones normativas y presupuestarias, pero también dando cuenta de los procesos que implican la aparición de nuevas y desafiantes cuestiones en el gobierno local. Este último tema ha adquirido creciente presencia en los debates acerca de la gobernanza local, puesto que tensiona los aparatos estatales locales con estructuras tradicionales y capacidades limitadas.

El análisis realizado en este artículo evidencia que, aún con las limitaciones referidas, los municipios de la región han producido avances significativos en la generación de canales institucionales de interacción con la ciudadanía para dar respuesta a la ampliación de la agenda local. Se trata de un despliegue heterogéneo, que muestra dispares producciones entre los gobiernos, debido a los desiguales grados de desarrollo económico, las distintas problemáticas sociales y las tramas organizativas de actores sociales diferentes en sus territorios, además de capacidades muy variables en sus estados locales. Aun considerando esta diversidad, el resultado se aleja de la descripción crítica de un escenario de gestión local tradicional. Como contrapartida, pone de relieve los esfuerzos y logros producidos en la desconcentración municipal por medio de oficinas deslocalizadas que acercan a los vecinos en territorios extensos y poco conectados, permitiéndoles gestionar trámites y servicios en sus barrios; en la construcción de

mecanismos de participación ciudadana en diferentes campos de política social -hábitat, niñez y adolescencia, género, economía social y, la generación de institucionalidad en la materia por medio de la incorporación a la estructura estatal de áreas específicas sobre la cuestión; y en la habilitación de mecanismos electrónicos de interacción con el ciudadano que modernizan la gestión estatal incorporando principios de gobierno electrónico y que, en muchos casos, encuentran su correlato en áreas y/o planes de acción que jerarquizan estos abordajes en la agenda local. Estos avances hacia una gestión más abierta a la ciudadanía, más cercana a los territorios y más moderna y ágil en sus vínculos con los ciudadanos locales, constituyen pasos relevantes del proceso de transformación de los estados locales en el horizonte de la gobernanza participativa local.

En síntesis, cabría afirmar que los municipios del Gran Buenos Aires están paulatinamente generando mecanismos institucionales de articulación local apropiados a su historia y condiciones, que llevan a construir un modelo propio de gobernanza.

Al mismo tiempo, esta radiografía evidencia la permanencia de factores normativos y políticos que continúan operando como obstáculos al despliegue de una gestión multinivel articulada. Tanto las restricciones a la autonomía municipal, como el andamiaje de gestión interjurisdiccional que reduce la injerencia municipal en la producción de las políticas, debilitan el papel de los actores políticos locales en las decisiones públicas sobre el territorio, afectando así una dinámica que debería constituir un elemento central de una gobernanza local en ciudades metropolitanas.

Por otro lado, cabe remarcar que estos datos dibujan una imagen fija, acerca de un fenómeno que en la realidad es muy dinámico, con cambios incessantes, lo que plantea una necesaria cautela acerca de su desarrollo futuro. Teniendo en cuenta estos recaudos, cabría imaginar que la trayectoria futura de este proceso de ampliación de la gobernanza participativa local estará condicionada por varios factores, tanto internos como de contexto. Entre los internos, es evidente que la puesta en marcha de iniciativas de descentralización, participación y modernización guarda relación con las orientaciones políticas del gobierno local. Dado que a fines del 2019 asumen nuevos gobiernos en todos los municipios estudiados, es de esperar que este desarrollo resulte influido por el programa político de los próximos elencos gobernantes.

Entre las condiciones de contexto que pueden influir en la trayectoria de este proceso, cabe mencionar principalmente dos fenómenos. Por un lado,

estas construcciones institucionales deben ser comprendidas en el marco del sistema territorial de relaciones entre el Estado y la ciudadanía en el Gran Buenos Aires, tan dinámico como conflictivo. La expansión de estos mecanismos requiere de contextos político sociales relativamente estables, y se vuelve más difícil en momentos de crisis. Ligado a ello, también debe considerarse que la sustentabilidad de este proceso está fuertemente asociada a su efectivo resultado en términos de democratización de la vida política local, y sus efectos positivos en términos de inclusión social. La expansión de políticas de gobernanza participativas dependerá, en buena medida, de la real implicación de la sociedad civil de la región, formada mayormente por sectores populares, en los mecanismos propuestos. Ello plantea un escenario desafiante para los gobiernos locales, ya que la estabilidad económica y social, y la participación efectiva en políticas que apuntan a la integración social, constituyen condiciones que escapan, en buena medida, al control de las administraciones municipales, puesto que son mayormente resultado de las orientaciones de política económica nacional. También es necesario tomar en consideración posibles cambios en la armadura normativa e institucional que regula el régimen municipal en los gobiernos locales estudiados, decisiones que radican en el ámbito legislativo de la Provincia de Buenos Aires, como vimos previamente.

Cabría afirmar, entonces, que la trayectoria futura de construcción de la gobernanza local en estos municipios metropolitanos dependerá de un conjunto amplio de factores, tanto de orden político interno, como también de condiciones de tipo económico, social e institucional que se definen en escalas supralocales.

En tal sentido, sería sumamente valioso continuar estos relevamientos en forma sistemática, realizando estudios diacrónicos, que permitan conocer el desarrollo de este proceso en el tiempo, y relacionar los avances -o retrocesos- con los factores políticos, institucionales y económico sociales que sostienen la dinámica municipal-local en el Gran Buenos Aires.

## REFERENCIAS

Abal Medina, J. M. y Cao, H. comps. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Editorial Ariel: Buenos Aires.

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del Clad Reforma y Democracia*

Alonso, G. et al. (2016). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación*. San Martín: UNSAM Edita.

Bernal, R. (2013) 20 años de autonomías municipales en Argentina. Un análisis de los factores que han incidido en su desigual e incompleto desarrollo, *Provincia*, núm. 30, julio-diciembre, 2013, pp. 43-72, Universidad de los Andes Mérida, Venezuela

Bertolotto, M.I. y A. Clemente. (2004). *Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*, Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Blanco, I.; Gomà, R. ; Subirats, J. ( 2018) El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. GAPP. Nueva Época - N° 20, noviembre 2018 – [Págs. 14-28]

Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES, *Serie Ensayos*. Recuperado el 29/5/2019 de repositorio.cepal.org.

Borja, J. (1987). Descentralización, una cuestión de método. En Borja, J. et al. *Organización y descentralización municipal*. (p.p. 13-22) Buenos Aires: EUDEBA.

Canto Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37. Recuperado en 10 de febrero de 2019.

Carmona, R. (2006). Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo. En A. Rofman y A. Villar, Desarrollo local. *Una revisión crítica del debate* (p.p.155-182). Buenos Aires, Espacio.

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.

Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial” En Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. (p. p. 73-118). Los Polvorines: Ed. UNGS.

Cravacuore, D. Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal*. Actores y políticas. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D. (2007) Los municipios argentinos, (1990–2005) en: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile* (1990 –

2005). (p.p. 25- 49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes– Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2009) “La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos”, en: Delamaza, G. y Flores, D. (Eds.) *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. (p.p.162-181). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en Argentina: Apuntes para su análisis. *Revista Estado abierto*, Vol. 2 N°1. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública. (p.p.167-190).

Cortes, A.; Mballa, L. V.; Ibarra Cortés, M. E; Vega Campos, M. A. (2019) Hacia Una Reconceptualización teórica y metodológica del gobierno abierto: paradigma explicativo e la gobernabilidad local, *European Scientific Journal March 2019 edition Vol.15*, No.8. [Versión Electrónica], URL: <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/11871/11304>

Delamaza, G. (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades, *Polis* [En línea], 30. Publicado el 04 abril 2012, consultado el 30 mayo 2019. URL: <http://journals.openedition.org/polis/2132>

Di Falco, D. (2010) La autonomía municipal, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; año 7*, no. 40, pp. 479-488, Universidad Nacional de la Plata

Escolar, M. y Pirez, P. (2003). “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina”, en G. Badía y E. Pereyra (org.) *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.

Estévez, A. (2016). Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires, *Revista Estado Abierto*, Vol. 1 N°1. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública (15-35).

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Cepal.

Gomá, R. (2018). *Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad*. Cuestión Urbana - Año 2 N°4. Buenos Aires. (19-36).

Gorbak, E. (2011), Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año II - N° 3 - Primer Semestre, marzo de 2011 (pp. 203-224). Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile

Grandinetti, R. (2013). Capacidades y Diseño de los Gobiernos Locales Argentinos. El Caso de los Municipios de la Región Rosario. Relaes, *Revista latinoamericana en educación superior y política pública*. Vol 1. N° 1. Tianjin Foreign Studies University (TFSU) (56-66).

Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En: Cravacuore, Daniel e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*

(1990 – 2005). (p.p. 167 a 209). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.

Iturburu, M. (2012). Los municipios. en: Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horario *Manual de la nueva administración pública argentina*. (p.p. 171-229). Buenos Aires: Editorial Ariel.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas.

Natera, A. (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Política y Gestión, documento de trabajo núm. 2*, Madrid, Universidad Carlos III.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red Gealc *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N°5*.

Pírez, P. (2010). Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires, en A. Cicioni (comp.), *La Gran Buenos Aires* (p.p. 241-263). Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social Vol. 1*, No 1 (84-97). [www.cadernosgestaosocial.ufba.br/](http://www.cadernosgestaosocial.ufba.br/)

Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Revista Territorios*, N.º 31 Universidad Nacional de Rosario, julio/diciembre (37-56).

Rofman, A. y Foglia, C. (2015). “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización” *Revista Estado y Políticas Públicas* N. º5. Buenos Aires. (41-61).

Rofman, A. (2018). Políticas participativas en municipios del Gran Buenos Aires. ¿Qué hay de nuevo? en *Revista Cuestión Urbana*. Año 2 N° 3. Centro de Estudios de Ciudad. Buenos Aires. (11-26).

Rubio, J. (2012). Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes según la experiencia internacional. CIPPEC. *Documento de trabajo N°102*. Buenos Aires

Tecco, C. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio.

Vallarino, M. P. (2009), Las nuevas funciones municipales en interrogación, En *dlocal*, N°6, Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET). Recuperado el 30/05/2019 [http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal\\_numero\\_6/las\\_nuevas\\_funciones.pdf](http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_6/las_nuevas_funciones.pdf)

Vallarino, M. P. (2016). Las funciones municipales en la voz de los intendentes: Gral. San Martín durante el último período democrático. *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 12-13 de abril 2016. Recuperado el 30/05/2019 <http://www.unsam.edu>.

ar/escuelas/politica/documentos/23.pdf

Villar, A (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico local*, Buenos Aires, CICCUS.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

## FUENTES UTILIZADAS

Decreto-Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-58-6769.html>. Consultada el 4/09/2019.

Decreto 436/15 de promoción de creación de Mesas Intersectoriales Locales para atender a la violencia de género. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/15-436.html>. Consultado el 4/09/2019.

Dirección Provincial de Innovación Ciudadana, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017), Índice de Ecosistema de Innovación Municipal.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2017), Anuario Estadístico de la República Argentina, vol. 32, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario\\_estadistico\\_2017.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2017.pdf). Consultado el 29/08/2019.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (INDEC) (2003). “Qué es el Gran Buenos Aires?” Disponible en [http://static.ign.gob.ar/anida/argymundo1/d\\_orpol\\_gbaindec\\_v1.pdf](http://static.ign.gob.ar/anida/argymundo1/d_orpol_gbaindec_v1.pdf). Consultado el 29-08-2019

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012) Censo Nacional de Población y Vivienda Año 2010: Censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B n° 2. - 1a ed., Buenos Aires vol. 1. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/centso2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/centso2010_tomo1.pdf). Consultado el 4/09/2019.

Ley N° 24.430/94, Constitución Nacional de la Nación Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Consultada el 4/09/2019.

Ley N° 1777/05 orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en [https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu). Consultada el 4/09/2019

Ley N° 13.298/05 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en [http://abc.gob.ar/primaria/sites/default/files/ley\\_provincial\\_de\\_la\\_promocion\\_y\\_proteccion\\_integral\\_de\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_ninos\\_ndeg13.298.pdf](http://abc.gob.ar/primaria/sites/default/files/ley_provincial_de_la_promocion_y_proteccion_integral_de_los_derechos_de_los_ninos_ndeg13.298.pdf) Consultada el 4/09/2019.

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Incidencia de los ingresos de Jurisdicción Municipal sobre el Ingreso total por partido. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/353-Ingresos-municipales-sobre-totales2010-2017.pdf>. Consultado el 28/08/2019

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/391-Descentralizaci%C3%B3n.pdf>. Consultado el 28/08/2019

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/395-Consejos-Locales-NyA.pdf>. Consultado el 28/08/2019

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Municipios con presupuesto participativo vigente: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/193presupuesto-participativo-2015-def.pdf>. Consultado el 28/08/2019.

Observatorio del Conurbano Bonaerense, Modernización de la gestión local por municipio. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/393-Modernizaci%C3%B3n.pdf>. Consultado el 28/08/2019.

Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte (s/f), Presupuesto Participativo, Disponible en: [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf). Consultado el 28/08/2019.

NIEVAS, Lorena (2016), Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/224-Mapa-RMBAi.jpg>. Consultado el 28/08/2019

