

# Fluctuaciones de las políticas participativas locales en el Conurbano Bonaerense: el recorrido durante la última década

Carolina **Foglia**<sup>a</sup> y Adriana **Rofman**<sup>b</sup>

*a. Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Doctoranda en Ciencias Sociales- Investigadora Docente del Instituto del Conurbano- UNGS.*

*b. Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Profesora e investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.*

## Resumen

Desde comienzos del siglo XXI los gobiernos locales del Gran Buenos Aires han experimentado una creciente expansión y diversificación de sus políticas de participación ciudadana. Dos son los instrumentos que se destacan en este universo: el Presupuesto Participativo (PP) y el Consejo Local de Niñez y Adolescencia (CLNyA). En este artículo nos proponemos indagar la trayectoria y desarrollo institucional de estos dispositivos durante la última década, enfocando sobre sus transformaciones a la luz de los cambios en el escenario político local en el período 2015-2019. El panorama presentado permite identificar patrones diferentes para cada instrumento, ya que el PP parece más vulnerable a la alternancia política, mientras que el CLNyA muestra mayor estabilidad y consolidación institucional frente a los cambios de gobierno.

**Palabras clave:** Consejos locales de niñez y adolescencia; Conurbano Bonaerense; Municipios; Participación ciudadana; Presupuesto participativo.

---

### *Summary*

*From the beginning of the 21st century, the local governments of Greater Buenos Aires have experienced a growing expansion and diversification of their citizen participation policies. Two instruments stand out in this universe: participatory budget (PP) and the Local Council of childhood and adolescence (CLNyA). In this article we propose to investigate the path and institutional development of these devices over the last decade, focusing on their transformations in the light of changes in the local political landscape in the period 2015-2019.*

*The exposed panorama allows to identify different patterns for each instrument, since the PP seems more vulnerable to political alternation, while the CLNyA shows greater stability and institutional consolidation in the face of government changes.*

*Keywords: Citizen participation; Buenos Aires conurbation; Local Council of childhood and adolescence; Municipalities; Participatory budget (PP).*

## Introducción

La adopción de mecanismos de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales del Conurbano Bonaerense<sup>1</sup> constituye una de las expresiones institucionalizadas de la intensa interacción entre el Estado y la sociedad civil en estos territorios. Lo que lleva a imprimir un fuerte dinamismo al proceso de incorporación de estos nuevos instrumentos en la agenda municipal, cuestión que impacta en la sostenibilidad de los sistemas participativos locales a lo largo del tiempo y de los avatares políticos. En este artículo nos proponemos reconstruir el recorrido institucional de los instrumentos de participación ciudadana en el Gran Buenos Aires durante la última década, indagando particularmente sobre su estabilidad y fluctuaciones a la luz de los cambios en el escenario político local del período 2015-2019.

El concepto de participación ciudadana remite al universo de mecanismos institucionalizados de intervención de la sociedad en los procesos decisorios y la gestión de asuntos públicos (Ziccardi, 2004). Surgieron y se expandieron en las últimas tres décadas como respuesta al reconocimiento generalizado de la existencia de problemas en el vínculo representativo en las democracias contemporáneas: desconfianza y distanciamiento entre ciudadanos/as y Estado y pérdida de relevancia de los partidos políticos como únicas instituciones de canalización de demandas y de movilización. Estos dispositivos participativos asumen una noción ampliada de la democracia, que complementa el compromiso electoral individual y se distingue también de aquellas prácticas colectivas protestatarias (Manin, 2015).

Las políticas de participación ciudadana se propagaron particularmente en los ámbitos locales, ya que la escala acotada de las cuestiones a atender y la cercanía entre la ciudadanía y el gobierno generan un escenario propicio para la reproducción de canales institucionales de participación. Hablamos aquí de “órganos participativos”: unidades organizativas o instancias de articulación multiactoral (consejos, mesas, foros, etc.); como también de “procedimientos”: mecanismos que viabilizan la participación de los/as ciudadanos/as en decisiones puntuales.

La experiencia argentina en el campo también está recorriendo un camino creciente. Este despliegue se produjo particularmente desde comienzos del nuevo siglo, impulsado 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). Durante los primeros años del milenio, los dispositivos más utilizados por los municipios argentinos eran el Presupuesto Participativo, los Consejos Asesores y los Centros Descentralizados barriales (Cravacuore, 2009). El abanico de mecanismos desplegados por los municipios del Gran Buenos Aires durante el último decenio incluye estos instrumentos, junto con otras políticas participativas de inscripción territorial. Para encauzar la histórica movilización social que caracteriza a esta región y asegurar la ejecución de las políticas en territorios complejos, se generaron sistemas participativos diversificados, en lo que respecta al espectro de formatos

1. El Conurbano Bonaerense está constituido por los 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, territorio también denominado Gran Buenos Aires (GBA). Ambos términos serán utilizados como sinónimos a lo largo del texto.

adoptados, los campos de política pública involucrados y los actores sociales movilizados (Rofman y Foglia, 2020).

Como resultado, el panorama reciente evidencia que casi todos los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense pusieron en marcha iniciativas participativas<sup>2</sup>, un universo donde prevalecen dos instrumentos en particular. Por un lado, los consejos asesores sectoriales, órganos de interacción multiactoral sistemática, entre los que se destacan, por su difusión y consolidación, aquellos orientados al abordaje de los problemas de la infancia. Por otro, los Presupuestos Participativos, procedimientos que se proponen incluir a la ciudadanía local en la decisión acerca de la asignación de un porcentaje del presupuesto municipal, con una interesante historia de expansión en todo el mundo.

En este artículo analizaremos la trayectoria y desarrollo institucional de estos instrumentos de participación ciudadana, a fin de dar cuenta de su grado de estabilidad, particularmente en relación a los cambios de gobierno que se sucedieron durante la década 2010-2020. En especial, interesa el período que se abrió a fines del año 2015, cuando se produjo un viraje en la orientación política de los elencos gobernantes locales y supralocales, al asumir la Alianza Cambiemos el gobierno nacional y provincial y un significativo número de distritos del Conurbano Bonaerense. Analizar esta última etapa, asimismo, permite dar cuenta de la orientación de los gobiernos de Cambiemos en el ámbito de las políticas de participación ciudadana local.

El gráfico final presenta en forma sintética estos recorridos. La información tiene su origen en relevamientos propios, desarrollados en 2018 y 2019, en base a fuentes primarias, centralmente entrevistas a funcionarios municipales, y fuentes documentales<sup>3</sup>.

## Presupuesto Participativo

Dentro del crecientemente diverso campo de instrumentos de participación ciudadana local, el Presupuesto Participativo (PP) ocupa un lugar excepcional, gracias a la enorme difusión que ha tenido en ciudades de todo el planeta: desde su creación en 1989 en Porto Alegre, acumula ya 6000 experiencias en 40 países, según estima Cabannes (2020).

Si bien no constituye el primer formato de canalización de la participación social en políticas estatales, puesto que las experiencias latinoamericanas de cogestión y participación comunitaria son anteriores, su notoria proliferación en ciudades de todo el planeta evidencia varias cualidades distintivas. Por un lado, se trata de un mecanismo de democracia directa, que viabiliza la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, y permite sortear las clásicas mediaciones de los sistemas representativos. Por otro, dada su productiva historia, consiste en un dispositivo de metodología bien formateada, con un diseño claramente modelado, lo que organiza su implementación en

2. Para más detalle ver Rofman y Foglia (2019).

3. Para más detalle ver Foglia y Rofman (2020).

una serie de pasos preestablecidos. Además, si bien esta metodología prevé reuniones deliberativas al inicio de cada ciclo, la instancia clave de la intervención es una votación puntual individual para elegir entre proyectos acotados. Por todas estas razones, el PP se ha convertido en un instrumento de sencilla aplicación, que se adapta relativamente bien a contextos políticos y sociales muy variados.

En consecuencia, desde su emergencia en 1989, el PP se ha reproducido con pocas modificaciones en su diseño estratégico e institucional y su denominación se convirtió en la marca propia de las políticas de participación ciudadana. La ya mencionada ductilidad ha contribuido a sostener esta identificación con el conjunto de las políticas participativas, a lo que se suman otros factores históricos políticos de peso. Entre éstos, enfocando en el espacio latinoamericano, Gattoni (2012) hace hincapié en que las recomendaciones de los organismos y redes internacionales en torno a la replicabilidad del instrumento han actuado como una palanca importante para la adopción del PP en ciudades diversas, una corriente que se consolidó aún más cuando fue incorporado como una pieza clave de la caja de herramientas globalizada del “buen gobierno”.

En este sentido, como bien señala Cabannes (2020), a lo largo de esta historia el dispositivo sirvió a objetivos políticos diferentes y se acopló bien a los variados enfoques de transformación entre el Estado y la ciudadanía que han prevalecido en estas décadas. Si en su origen emergió como una herramienta de radicalización de la democracia, un paso estratégico en el horizonte de la democracia participativa, más adelante fue asumido por gobiernos y organismos internacionales como un instrumento de mejora de la gobernanza local, de ampliación de los canales de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. En los años de predominio neoliberal se adaptó como un dispositivo tecnocrático, que puede incrementar la transparencia y el control ciudadano sobre el gasto estatal, principios caros a este modelo político.

La trayectoria del PP en Argentina siguió un recorrido histórico similar. Desde la primera experiencia en Rosario, puesta en marcha en el marco de los convulsionados días de la crisis del 2001, se han registrado otras 60 experiencias de implementación en ciudades de nuestro país, entre las que se encuentran muchas de las más pobladas (Arena, 2018). La curva de crecimiento de experiencias en marcha gana velocidad a partir del año 2008, quizás debido al impulso del Programa Nacional de Presupuesto Participativo, una instancia de apoyo de nivel nacional, vigente hasta el 2015. A partir del 2016 la cantidad de municipios con PP se mantuvo estable, lo que indica que continuó replicándose en ciudades argentinas durante los años de gobierno de Cambiemos en el nivel nacional.

Estos datos ponen en evidencia que la trayectoria histórica del PP en el ámbito global y latinoamericano se asemeja bastante a la realidad de nuestro país. El mapeo panorámico de la aplicación del PP en localidades argentinas muestra que las iniciativas nacionales se inscriben en modelos de gobierno y

gestión pública local de diferente orientación y en sistemas políticos locales de variada composición. Ello indica que este instrumento constituye una herramienta central en la ampliación de la democracia a nivel local, como complemento de la lógica representativa; a la vez que opera como una estrategia de construcción de articulaciones más directas entre los gobiernos locales y la ciudadanía, aportando así a la legitimación del gobierno local, especialmente en momentos de debilitamiento de la confianza política.

Al poner el foco en el Gran Buenos Aires, cabe señalar que la primera experiencia es la del municipio de Morón, lanzada en el año 2006, seguida por la de San Miguel en el año 2007. Ambas experiencias se enmarcan en momentos históricos de fuerte transformación de la escena política local, que emergen como tardías repercusiones de la crisis de representación política de fines del 2001. En Morón llega de la mano de una profunda renovación del gobierno local, cuando un partido y candidato joven, de origen vecinalista y progresista, gana las elecciones frente a un gobierno con fuertes denuncias de corrupción. En San Miguel, es resultado de una intensa movilización social que demandaba centralmente la puesta en marcha del PP como un canal de ampliación de la participación popular en las decisiones municipales. Ello coincide, también, con un cambio político, ya que el gobierno municipal de Rico, un militar autoritario, es reemplazado por un político local alineado, en ese momento, al gobierno nacional kirchnerista. El desarrollo del proceso político de instauración del PP, y las características del diseño institucional que adoptaron estos dos casos, los ubican todavía en el espectro de influencia de Porto Alegre y alineados en el enfoque de la democracia participativa.

La difusión posterior del PP en los municipios del Conurbano Bonaerense siguió el ritmo acelerado que caracterizó a la expansión del dispositivo en el mundo local de todo el país en esos años. Un relevamiento del 2011 encuentra 6 experiencias de PP en municipios del Conurbano: a los ya mencionados, se agregan San Martín, Quilmes, La Matanza y San Fernando (Martínez y Arena, 2011). Para el año 2015, se cuenta con 8 experiencias en marcha, producto de la incorporación de 5 municipios nuevos: Avellaneda, Lanús, Vicente López, Florencio Varela y Almirante Brown y de la suspensión de varios de los que se habían iniciado previamente, como Quilmes y San Fernando<sup>4</sup>. Con los cambios de gobierno sucedidos a fines del 2015, el panorama volvió a mudar, y es así que en 2018 -momento del último registro- cabía encontrar 10 casos, cifra que resulta de la incorporación de 4 experiencias nuevas, pero también de la declinación de dos iniciativas vigentes en el registro anterior.

Esta curva de alzas y bajas da cuenta de un patrón de desarrollo de iniciativas de PP significativamente inestable, una dinámica que caracteriza a la expansión del dispositivo en todo el país, ya que como bien señala Arena (2018), alrededor de 40 experiencias fueron discontinuadas entre los años 2002 y 2018. Por lo tanto, el análisis del desarrollo histórico de las iniciativas vigentes en el año 2018 en el Conurbano Bonaerense, que se presenta a continuación, debe ser comprendido como la fotografía de un momento específico dentro de una dinámica de largo plazo sumamente cambiante.

4. Para más información ver: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/193-Pre-supuesto-participativo-2015.pdf>.

En primer lugar, se destaca la vigencia de los dos casos que fueron pioneros en este ámbito: las políticas de San Miguel y de Morón. La continuidad de estas dos experiencias resulta especialmente interesante porque durante ese largo periodo sucedieron cambios significativos en la orientación política de los gobiernos locales. En el municipio de Morón llegó a la intendencia en 2015 el candidato de Cambiemos, quebrando la continuidad previa de tres períodos de un gobierno local muy cercano al kirchnerismo; y en San Miguel, si bien se mantuvo el mismo elenco gobernante, sus miembros fueron girando de un alineamiento peronista en el 2007, hasta la incorporación del Intendente en el equipo de gobierno de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires en el 2016. En ambos municipios se mantuvo el diseño institucional previo, aunque en el caso de Morón la implementación en el 2018 asumió una magnitud, tanto en recursos asignados como en participación de la ciudadanía, mucho menor que en las experiencias de los años anteriores.

Otras dos experiencias bien consolidadas son las de Avellaneda y de Vicente López, municipios ambos con marcada continuidad en la orientación y composición de sus gobiernos, ya que sus Intendentes atravesaban su segundo período de gestión, aunque de signo contrario: en Avellaneda el gobierno estaba en manos de fuerzas kirchneristas, mientras que Vicente López tenía desde el 2003 gobiernos no peronistas, y en 2015 asumió un elenco de fuerte pertenencia a Cambiemos. La primera edición del PP en Avellaneda fue en el 2011, y en los años siguientes se fue expandiendo la estrategia de implementación, se incorporaron más espacios de información y deliberación barrial -llegando a 100 asambleas en el 2018-, a la vez que se jerarquizaron institucionalmente las políticas participativas, a través de la creación de la Secretaría de Gobierno Participativo. El desarrollo histórico del PP en Vicente López se inició en 2012, y a partir de ese momento se replicó todos los años, creciendo también significativamente en términos de presupuesto y cobertura, para llegar a los 45.000 participantes en el 2018, un 20% de la población municipal. También aquí se fortaleció el marco institucional con una Subsecretaría de Participación Ciudadana.

En el otro extremo encontramos los municipios donde el proceso de adopción del PP ha mostrado mayores altibajos. Por un lado, ya se hizo referencia a los casos de Almirante Brown y Florencio Varela, donde se llevó adelante una experiencia en el periodo 2011-2015, pero que luego no continuó, aun manteniendo la misma alineación política, ambos de fuerte tradición peronista. Un episodio similar, para el período que nos ocupa, se ubica en el municipio de Merlo, donde en 2015 ganó las elecciones un dirigente peronista, pero opositor al tradicional líder político local. En ese marco, el nuevo gobierno puso en marcha en 2017 una experiencia interesante, con presupuesto y participación superiores a la media, junto con un sitio web de difusión de información sobre los proyectos. A pesar de este prometedor lanzamiento, el municipio no reeditó la experiencia en el periodo de gobierno 2015-2019.

Un tercer grupo, que se ubica en un lugar intermedio entre las situaciones arriba caracterizadas, está conformado por tres municipios, que

comparten un derrotero político similar, ya que en 2015 asumieron gobiernos de fuerzas políticas integrantes de la alianza Cambiemos, que desplazaron a los elencos peronistas anteriores: Tres de Febrero, Quilmes y Lanús. En estos tres casos se pusieron en marcha experiencias de PP en los primeros años de la nueva gestión, una medida que buscaba fortalecer la legitimidad de los gobiernos recién asumidos, ya que en los dos primeros casos se implementan dos ediciones -en 2016 y 2017-, mientras que en Lanús una sola, en 2016. El recorrido de Lanús es particular, puesto que contaba con experiencias previas desde el 2012; pero el gobierno electo en 2015 presentó a esta experiencia como un relanzamiento y desconoció la continuidad con la historia anterior. Se agrega San Isidro, que desarrolló un proyecto similar al PP, aunque enteramente virtual, denominado SI Propone. De este modo, todos los municipios gobernados por Cambiemos estaban ejecutando experiencias de PP, ya que se agregaron a este grupo los otros dos municipios que contaban con PP desde años anteriores: Vicente López y Morón.

## Los Consejos locales de niñez y adolescencia

Los consejos constituyen mecanismos estables, formalizados y colegiados donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia *et. al*, 2011). Son interfaces socioestatales, de intercambio pero también de procesamiento de conflictos, que involucran a representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial, y generalmente asumen un carácter consultivo y no vinculante.

La figura de los consejos constituye un mecanismo muy difundido en el ámbito local en diferentes partes del mundo, tanto en Europa (Font, 2004; Colino y Del Pino, 2006; entre otros) como en América Latina, centralmente en Brasil, México y Venezuela, siendo abordados por una profusa literatura (Avritzer y Ramos, 2018; Villareal Martínez, 2009 y Allezzini, 2017, por citar algunos).

En Argentina, 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). Si bien resulta difícil cuantificar la cobertura porque se trata de una categoría que abarca formaciones muy diversas entre sí, un estudio reciente sobre 21 municipios del país da cuenta que el tipo de mecanismo participativo más implementado son los consejos (sectoriales, territoriales, vecinales), reconociendo 35 experiencias de este tipo (Schneider *et.al*, 2016).

En el Conurbano Bonaerense existían, en 2018, más de 55 consejos asesores inscriptos centralmente en sectores específicos de las políticas sociales. Los consejos sectoriales recogen la trayectoria de involucramiento en la mejora de las condiciones de vida de las organizaciones sociales de base en la región (Rofman, 2014) y abarcan diferentes cuestiones sociales críticas: hábitat popular, violencia de género, discapacidad, economía popular y vulneración de

derechos de niños, niñas y adolescentes. En 2018 existían consejos locales de hábitat y vivienda en 9 municipios, espacios participativos sobre género en 7 casos, 6 tenían órganos de participación en el campo de las políticas de discapacidad y 16 distritos contaban con instancias participativas de abordaje de los problemas de la infancia. En todos estos campos, los Consejos se apoyan en normativas y políticas de promoción de origen provincial. Se agregan a esta lista 5 municipios que contaban con espacios multiactorales 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.

Dentro del universo de los consejos sectoriales sobresalen los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) presentes en 14 municipios de la región. Estos espacios multiactorales inscriben su formación en la normativa que organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires, puesto en vigencia en 2007. Este incluye a los organismos, entidades y servicios, tanto públicos como privados, del ámbito provincial y municipal que “formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones ( ) destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños” (art. 14). Particularmente los CLNyA tienen como misión realizar un diagnóstico de la situación de la infancia y de los servicios y las prestaciones en el plano local; elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos a nivel territorial y monitorear el cumplimiento de las acciones gubernamentales.

Conforman mecanismos altamente institucionalizados ya que no sólo son institutos de la referida ley provincial, sino que además cuentan mayoritariamente (10 de los 14 casos) con ordenanzas o decretos municipales que respaldan formalmente su existencia. La sanción de estas normativas implica un momento de inflexión en la consolidación de las experiencias. Complementan a este marco regulatorio, la elaboración de reglamentos propios que afianzan su funcionamiento.

Esta robustez institucional se acompaña con un derrotero de relativa estabilidad. Los CLNyA de la región cuentan con alrededor de 10 años de desarrollo, la mayoría fueron creados en el período 2009-2013, en consonancia con el proceso de adhesión municipal a la ley provincial referida. Esta estabilidad relativa no está exenta en algunos casos de momentos de inactividad o de menor despliegue, en ciertos municipios los Consejos se crean, comienzan a funcionar y luego merman su actividad para volverse a reactivar años más tarde. Esto se vincula con las dificultades compartidas que tienen estos espacios para sostener una participación activa y constante, tanto por parte de las organizaciones sociales como de los efectores estatales de los distintos dispositivos integrantes del sistema de protección integral, y para avanzar con los objetivos propuestos.

Los actores no estatales constituyen un resorte fundamental en los procesos de conformación de los CLNyA. En una parte significativa de los

distritos el Consejo surgió por impulso de organizaciones sociales del territorio que comenzaron nucleándose en una red que los promovió en su constitución e incidió en el ejecutivo local para que se sancione el decreto u ordenanza de creación.

Los actores sociales involucrados en estos espacios no son participantes a título individual sino miembros de la sociedad civil organizada del territorio. En este conjunto aparecen centralmente organizaciones sociales que desarrollan un trabajo reconocido y sostenido con los niños, niñas y adolescentes, algunas de base comunitaria donde prima la experiencia situada, pero también ONGs con perfiles más profesionales -incluso algunas de carácter supra local (SERPAJ, Fundación CONIN, Caritas y Rotary Club como ejemplos que se repiten). Aparecen también -aunque en menor medida- actores de carácter corporativo, tanto gremiales (ATE, SUTEBA y sindicatos municipales) como asociaciones profesionales (colegios de abogados, psicólogos y trabajadores sociales) con asiento en el territorio. En este sentido, los CLNyA recuperan la fértil trama asociativa que históricamente estuvo presente en la resolución de los problemas sociales de la infancia en el Gran Buenos Aires y evidencian la consolidación de la participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas, cuyo despliegue se visualiza a partir de los años 90 (Rofman y Foglia, 2015).

Asimismo, participan de los CLNyA funcionarios y trabajadores estatales de organismos públicos municipales, provinciales y nacionales presentes en el territorio de diferentes áreas, particularmente aquellas del campo de las políticas sociales: educación, género, salud, y por supuesto, niñez.

El esquema organizativo se asienta sobre el desarrollo de asambleas mensuales de tipo plenario donde participan todos los miembros y la división en comisiones de trabajo temáticas cuya cantidad y tipo son muy diversas entre sí. Cabe mencionar que en algunos casos se han logrado constituir comisiones integradas por representantes de los niños, niñas y adolescentes, un paso fundamental en la promoción de su derecho a la participación.

Si bien los CLNyA cuentan con un mandato potente, sus actividades efectivas alcanzan diversa envergadura. Entre las más extendidas encontramos: el desarrollo de capacitaciones, producción de mapeos de recursos, la elaboración de diagnósticos y la realización de campañas o declaraciones sobre situaciones de vulneración de derechos. Asimismo, en menor medida, el Consejo participa en el diseño de la oferta programática. Este perfil de tareas desempeñadas nos permite señalar que, si bien las decisiones tomadas en estos espacios no tienen carácter vinculante, se evidencia una injerencia progresiva en la producción de la política local de infancia.

La trayectoria histórica de los CLNyA en el Conurbano Bonaerense sigue una pauta general de difusión y consolidación, pero poco homogénea o lineal si se mira el conjunto de la región.

En el año 2014 ya se habían creado Consejos en 9 municipios<sup>5</sup>. En los años posteriores se crearon 5 más, y es así que, en 2019, estos espacios

5. *Observatorio Social Legislativo de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2014).*

se encontraban presentes en 14 municipios de la región: Almirante Brown, Gral San Martín, Hurlingham, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Se destaca en este segmento el recorrido del distrito de La Matanza, que además del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos, cuenta con un Consejo Municipal del Niño y el Joven desde el año 2002, previo a la ley provincial. De este espacio de discusión y generación de políticas sociales participan más de 250 organizaciones de todas las localidades del partido.

Más allá de este conjunto de experiencias consolidadas, cabe mencionar otras iniciativas más débiles. Una de ellas es la de José C. Paz, donde había empezado a funcionar en el año 2007 por impulso de las organizaciones sociales de la zona e incluso sancionado su reglamento, pero que se discontinuó por carecer de respaldo político e institucional por parte del municipio. A este caso hay que agregar el de Esteban Echeverría, creado a fines del año 2008 a instancias del Foro de niñez del distrito, que mutó posteriormente con otra instancia participativa, la Mesa Local de Prevención de Violencia de Género; a fines del año 2018 se sancionó una ordenanza que lo contempla, pero en 2019 no estaba aún en funcionamiento. Asimismo, cabe señalar que en otros dos municipios operaba una mesa multiactoral de niñez, Merlo y San Fernando, que aspiraba a constituirse en Consejo, pero aún no se había concretado.

Por último, están los casos de Morón y Quilmes, en donde los cambios en la conducción política local de fines del 2015 generaron alteraciones en la dinámica de funcionamiento que limitaron el despliegue efectivo. Cabe señalar que en ambos distritos el espacio se sostiene activo a través de los representantes de organismos sectoriales provinciales y/o del entramado de organizaciones

La mayoría de estos Consejos fueron creados a comienzos de la segunda década del siglo con lo que gozan de un recorrido institucional relevante. En este plano, podemos distinguir dos conjuntos: aquellos que exhiben una trayectoria estable, cuyo funcionamiento se mantuvo firme desde el momento de su constitución, y un segundo grupo que presenta fluctuaciones en su desarrollo. La permanencia sostenida puede explicarse centralmente por tres elementos: la intensa malla asociativa involucrada en el origen y/o devenir del consejo, el vínculo cooperativo construido entre las organizaciones sociales y el Estado local y la elevada institucionalidad conquistada; mientras que la discontinuidad se explica por los conflictos entre el gobierno municipal y los espacios asociativos, o la falta de compromiso estatal en el sostenimiento del Consejo.

La distribución de estos espacios multiactorales al 2019 era homogénea si consideramos el partido político a cargo del gobierno municipal: 7 eran peronistas y 7 pertenecían a la Alianza Cambiemos. Sin embargo, 4 de estos últimos presentaban situaciones particulares: además de la ya mencionada situación de Quilmes y Morón, en Tres de Febrero el gobierno municipal creó

el Consejo en 2015 pero prácticamente no participaban organizaciones de la sociedad civil y en Lanús el espacio sólo se reunió en dos ocasiones entre 2016-2019. Los cuatro casos tienen en común la derrota del peronismo en el 2015 y el consecuente cambio de partido de gobierno.

El período 2015-2019 fue un momento de escaso fomento estatal para la constitución de CLNYA en los municipios bonaerenses. En el Curbano sólo se constituyó efectivamente el CLNyA en el partido de Tres de Febrero pero con las particularidades ya mencionadas. A esto se agrega la sanción de dos ordenanzas de creación: a fines del 2018 la ya mencionada en Esteban Echeverría pero cuyo Consejo que aún no se ha desplegado, y en el cierre del 2019, la del municipio de San Fernando, normativa que no se asentó en el recorrido previo de la mesa local de niñez conformada hace años en el territorio por diversos actores sociales y cuyo desarrollo aún es incierto. Este menor florecimiento se correlaciona con el débil rol desempeñado en esta línea por el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia durante la gestión de Cambiemos, a pesar de que la normativa bonaerense le mandata la promoción de los CLNyA en todos los distritos, considerándolos órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

En contraposición, desde la sociedad civil organizada, se constituyó la Red de Consejos Locales de la Provincia de Buenos Aires en 2017. Este espacio, que en el Gran Buenos Aires integraban 10 de los 14 consejos existentes, ensaya una construcción asociativa a escala que articula acciones conjuntas, difunde buenas prácticas y busca dinamizar y apuntalar la constitución de nuevos consejos. Asimismo, desarrolla una tarea de sistematización sobre el funcionamiento de estos dispositivos, información inexistente en el ámbito estatal, y de elaboración de diagnósticos abarcativos de problemas de la infancia bonaerense, que sin duda exceden el ámbito local, para fortalecer la incidencia pública en la materia. Este ámbito, sin embargo, no fue considerado un interlocutor válido para las autoridades provinciales, no participando el Organismo de Niñez de actividades efectuadas por la Red.

## En síntesis: entre la consolidación y la fluctuación

Una síntesis del relato desplegado en estas páginas debería comenzar por evidenciar que buena parte de los municipios del Gran Buenos Aires ha puesto en marcha políticas de participación ciudadana durante la última década. Dentro del abanico de instrumentos que viabilizan las intervenciones públicas de ampliación democrática, se destacan dos mecanismos en especial: el Presupuesto Participativo y los Consejos Asesores Sectoriales, en especial los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia.

En el análisis del marco institucional y desarrollo histórico de cada uno de ellos cabe encontrar las razones que explican este predominio. El PP

se instala como un dispositivo muy difundido globalmente, que fue adoptado por paradigmas de gestión pública bien diferentes, gracias a lo cual se convirtió en un instrumento modelo. Política modelo en dos sentidos: por un lado, es una referencia ya ampliamente reconocida en el ámbito de las políticas participativas, y por el otro, constituye un dispositivo modelado, cuya eficacia radica en una metodología preestablecida, con destinatarios individuales que intervienen de manera puntual en las decisiones. Su implementación sólo requiere de la decisión política del gobierno local. La fortaleza de los CLNyA, en cambio, se apoya fundamentalmente en el marco institucional de la normativa y la política provincial en este campo, a lo que se agrega el respaldo social que ofrece su constitución multiactoral, donde se evidencia la solidez de la trama de organizaciones dedicadas a la problemática infantil del Conurbano Bonaerense.

Al revisar el recorrido histórico de ambos dispositivos, y las fluctuaciones que presentan ante los cambios de gobierno municipal, se advierte que la preeminencia actual encubre trayectorias diferentes. El itinerario del PP resulta bastante ambivalente, ya que los últimos diez años han sido testigos de numerosos cambios: iniciativas discontinuadas, suspensiones y nuevas experiencias. En cambio, los CLNyA han seguido una curva creciente de consolidación, en la mayoría de los municipios. Cabría estimar que la misma facilidad que ofrece el PP para su adopción, permite discontinuarlo sin demasiado costo cuando cambia el clima político local; mientras que la conformación de los CLNyA por parte de organizaciones con peso territorial, sumado al sostén normativo, vuelve mucho más compleja su desarticulación.

Estos factores explican, en buena medida, los cambios que se produjeron durante los años de gobierno de Cambiemos en estas políticas. La versatilidad del PP, y su apelación a la participación individual y la ya mencionada inscripción en el paradigma del “buen gobierno”, hace que todos los municipios gobernados por Cambiemos cuenten con procesos de PP en marcha en el 2018: en tres casos se venía implementando desde antes, y en los otros tres donde los nuevos gobiernos de Cambiemos lo ponen en marcha. El panorama de los CLNyA durante este periodo fue diferente, ya que la fortaleza institucional de este mecanismo le asegura mayor estabilidad y, por lo tanto, menor fragilidad ante los cambios de gobierno, como se mencionó antes. Sin embargo, sí cabe notar que en los municipios donde la Alianza Cambiemos desplazó a autoridades más cercanas al peronismo, la labor de los Consejos fue obstaculizada por conflictos con el gobierno municipal, a la vez que el gobierno provincial, también de Cambiemos, restringió el apoyo institucional a su desarrollo.

Este breve repaso histórico pone en valor la relevancia de las miradas diacrónicas sobre las políticas públicas de escala local, particularmente en el Conurbano Bonaerense, donde los cambios de gobierno suelen alterar de manera significativa el sistema de participación ciudadana. A la vez, el análisis comparativo entre ambos instrumentos evidencia el papel que desempeña la trama de la sociedad civil organizada en la sostenibilidad de las políticas participativas.

Municipios s/ partido de gobierno y trayectoria de PP y CLNA  
24 partidos del Conurbano Bonaerense (2011-2019)

Municipio	2011-2015	2015-2019
Almirante Brown	Blue, Red, Green	Blue, Green
Avellaneda	Blue, Red	Blue, Red
Berazategui	Blue	Blue
Esteban Echeverría	Blue	Blue
Ezeiza	Blue	Blue
Florencio Varela	Blue, Red	Blue
General San Martín	Blue, Red, Green	Blue, Green
Hurlingham	Blue, Green	Blue, Green
Ituzaingó	Blue	Blue
José C. Paz	Blue	Blue
La Matanza	Blue, Red, Green	Blue, Green
Lanús	Blue, Red, Green	Blue, Yellow, Red, Green
Lomas de Zamora	Blue, Green	Blue, Green
Malvinas Argentinas	Blue	Blue
Merlo	Blue	Blue, Red
Moreno	Blue, Green	Blue, Green

continuación

Municipio	2011-2015	2015-2019
Morón	Peronismo	No peronistas
	Consolidado	Fluctuante
	Consolidado	Fluctuante
Quilmes	Peronismo	No peronistas
	Fluctuante	Consolidado
	Consolidado	Fluctuante
San Fernando	Peronismo	Peronismo
	Fluctuante	Sin instrumento
	Peronismo	Peronismo
San Isidro	No peronistas	Consolidado
	Sin instrumento	Fluctuante
	Consolidado	Consolidado
San Miguel	Peronismo	No peronistas
	Fluctuante	Consolidado
	Consolidado	Consolidado
Tigre	Peronismo	Peronismo
	Sin instrumento	Sin instrumento
	Consolidado	Fluctuante
Tres de Febrero	Peronismo	No peronistas
	Sin instrumento	Consolidado
	Sin instrumento	Fluctuante
Vicente López	No peronistas	No peronistas
	Consolidado	Consolidado
	Consolidado	Consolidado

Referencias		
Orientación política del gobierno municipal	Peronismo	Peronismo
	No peronistas	No peronistas
Presupuesto Participativo (PP)	Consolidado	Consolidado
	Fluctuante	Fluctuante
Consejo Local de Niñez y Adolescencia (CLNyA)	Consolidado	Consolidado
	Fluctuante	Fluctuante
Sin instrumento		

Nota aclaratoria: Si bien hubo diversos realineamientos partidarios en relación al gobierno nacional en los períodos 2011 – 2015, ubicamos dentro del universo peronista a todas aquellas alianzas o partidos que se inscribían bajo esa adscripción política al momento de la elección de octubre de 2015.

## Bibliografía

- Azzellini, D. (2017). “La participación en Venezuela: conquista orgánica de la clase y punto de choque entre administración y poder popular”, *Theomai*, núm. 36, julio-septiembre, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- Arena, E. (2018). Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda. En: Dias, Nelson (org.) *Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epoque Records, pp. 123-133.
- Avritzer, L. y Ramos, A. (2018). “Democracia, Escala y Participación”. En: Meneses (ed.): *Epistemologías del Sur: epistemologías do Sul*: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (429-458).
- 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.
- Cabannes, Y. (2020). Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas de radicalización política, de buena gobernanza y tecnocrática, *Revista Democracia Participativa*. Abril. Disponible en <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/Revisitando-las-promesas-democr%C3%A1ticas-del-Presupuesto-Participativo>.
- 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.
- Colino, C. y del Pino, E. (2006). “Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales”. En: Sosa, J. (ed.): *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México D.F., Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. (1–34).
- Font, J. (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En Ziccardi, A. (Ed.): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, Miguel Ángel Porrúa. (23–42).
- Fogliá, C. y Rofman, A. (2020). “Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios municipales*, Universidad Autónoma de Chile. N°21, año XI, enero-julio 2020.
- Gattoni, M. S. (2012). “Dispositivos de participación y reglas de juego: Repensando las experiencias de presupuesto participativo en América Latina desde el diseño institucional”. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, Ecuador.
- Hevia, F.; Vergara-Lope, S. y Ávila Landa, H. (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. En: *Perfiles Latinoamericanos* (38) (65-88).
- Manin, B. (2015). “La democracia de audiencia revisitada”. En Annunziata Rocío (Ed.): *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires, Prometeo Libros (19-41).
- Rofman, A y Foglia, C. (2019) “Municipios del Conurbano: Una gestión pública para el siglo XXI”, Boletín del Observatorio del Conurbano Bonaerense, Junio 2019, Universidad Nacional de General Sarmiento, <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Newsletter/2019Junio/index2.html>
- 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. °5. Buenos Aires. (41-61).
- 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).
- Schneider, C. (Ed.). (2016). *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios*. 1era. Buenos Aires: Biblos.
- Villarreal Martínez, M. (2009). “Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”. En: XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.
- Ziccardi, A. (Ed.). (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local*. México, Miguel Ángel Porrúa.

#### Fuentes utilizadas

Ley provincial N° 13.298/05 de Promoción y Protección integral de los derechos de los niños, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y su decreto reglamentario 300/05.

Observatorio Social Legislativo, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Informe la Niñez MID-DE, Diciembre 2014.

