

Adriana **ROFMAN\***

\*: Doctora en Ciencias Sociales, FCS/UBA. Investigadora docente asociada del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Coordinadora Observatorio del Conurbano. Especialista en temas de participación ciudadana local.

# POLÍTICAS MUNICIPALES PARTICIPATIVAS EN MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

11

## Resumen

El artículo se propone dar cuenta de las tendencias más generales de las transformaciones sucedidas, con el cambio de gobierno a fines del 2015, en el campo de las políticas participativas locales en el Gran Buenos Aires. La particular situación institucional y política de los municipios metropolitanos incluidos en este estudio, da lugar a una dinámica diferente a la generada en otros niveles de gobierno. Así, la información disponible permite dar cuenta de la continuidad de algunas tendencias ya instaladas -como la persistencia de la matriz de iniciativas-, así como identificar algunas mudanzas significativas- entre las que se destaca la reorientación del sentido político de las mismas.

**Palabras Clave:** Participación ciudadana, Gobiernos locales, Políticas municipales, Gran Buenos Aires.

### Summary

*The article presents general tendencies of transformations in the local participative policies in Greater Buenos Aires, on the occasion of the government change, at the end of 2015. The particular institutional and political situation of these metropolitan municipalities, gives place to a different dynamic to that generated in other levels of government. Thus, the available information shows the continuity of some tendencies already installed - such as the persistence of the matrix of initiatives -, as well as some significant changes - among which the political reorientation of the policies stands out.*

**Key words:** Citizen participation, Local governments, Local policies, Great Buenos Aires.

## INTRODUCCIÓN

### la participación ciudadana en espacios locales

La incorporación de actores de la sociedad civil en los procesos de política pública, mecanismo que generalmente se inscribe bajo el denominador amplio de participación ciudadana, constituye la manifestación de una modalidad de relación entre Estado y ciudadanía en continua expansión.

Superando la visión comunitarista de la participación social, esta noción alude a la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, es decir, hace referencia al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos. El calificativo de “ciudadana”, además, propone comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado. El Estado ocupa una posición central en los procesos participativos, no solo como uno de los actores intervinientes de las experiencias de interacción, sino principalmente en su aspecto de representación institucional y política de lo público. En este sentido, se postula que los mecanismos participativos complementan y refuerzan la participación política electoral, y por lo tanto, pueden contribuir a mejorar la vida democrática.<sup>1</sup>

Esta promesa asume una relevancia particular en los ámbitos locales. La proximidad espacial entre los ciudadanos y el gobierno facilita el desarrollo de estas modalidades de intervención social en la gestión de la política, ya que la interacción entre los actores sociales y políticos puede ser más cercana y cotidiana. Asimismo, el recorte local permite generar escenarios territoriales de articulación contruidos en torno a cuestiones compartidas, y por lo tanto, con la posibilidad de lograr un mayor compromiso de los actores.<sup>2</sup>

Estas definiciones, de clara orientación normativa, han sido un aporte muy valioso para visibilizar y jerarquizar este ámbito de acción pública, pero la aplicación del sentido político a los estudios analíticos del fenómeno, pueden obturar una lectura más ajustada y certera del camino que están efectivamente recorriendo las experiencias de políticas de participación local. Es por ello que este escrito adopta un estilo descriptivo, que antes que evaluar la calidad democrática de cada una de las experiencias, busca dar cuenta del panorama general contemporáneo del escenario participativo local.

El término políticas de participación, o de diseño participativo refiere, en este trabajo, a aquellas intervenciones del Estado que involucran una estructura multiactoral a su gestión, esto es, que incorporan a actores no estatales en los momen-

1. Una extensa literatura se ocupa de este tema, imposible de reseñar en pocas líneas. Entre los aportes más interesantes y desde principios ideológicos diferentes, cabe mencionar a De Sousa Santos, 2001 y 2006 y a Cunill, 1997 y 2004.

2. Con advertencias semejantes a la de la nota anterior, cabe citar a Ziccardi, 2004.

tos de decisión, formulación, implementación o control de las acciones públicas.

Esta definición abarca, sin duda, un universo muy amplio de iniciativas, que podrían ser categorizadas en cuatro tipos diferentes. Algunas de ellas pueden ser cabalmente denominadas *políticas de participación ciudadana*, en el sentido de que su principal objetivo radica en promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, con un horizonte de ampliación de la democracia local, y se despliegan por lo tanto en instrumentos de ampliación de la participación directa de la ciudadanía en decisiones estatales. Otras iniciativas forman parte de las *políticas socio-productivas y de economía social*, que tienen por objetivo mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, a través de la participación activa de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial, principalmente en el plano del trabajo y del hábitat. En un camino semejante, pero dirigido a los actores económicos más consolidados, cabe ubicar a las *políticas de desarrollo local*, el conjunto de instrumentos que se proponen construir en forma participativa un proceso de desarrollo económico local. Y, quizás los más difundidos, son los *instrumentos participativos* insertos en políticas de formato más vertical o centralizada, que incorporan, en momentos acotados del ciclo de la política, espacios de participación de los actores sociales. Estas categorías teóricas no pretenden ser exhaustivas ni excluyentes, pero establecen los contornos generales del universo de experiencias que aquí se consideran como políticas participativas.<sup>3</sup>

Este artículo se propone elaborar una visión panorámica de las políticas de participación en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) o Conurbano

Bonaerense (CB)<sup>4</sup>. Las particulares condiciones sociales, políticas e institucionales de estos municipios metropolitanos los convierten en espacios locales diferentes al resto de las ciudades argentinas. Como se detalla más abajo, estos distritos comparten mayormente el marco institucional jurisdiccional, pero buena parte de su vida social y económica está determinada por procesos que suceden en escalas de orden metropolitano, por lo que escapan a la gobernabilidad de las autoridades municipales.

La intervención estatal en esta región se encarna en un entramado interjurisdiccional formado por el gobierno nacional, el provincial y los municipales— como se explica más abajo—, donde los municipios constituyen los actores de menor protagonismo. Por esta razón, es necesario incluir en el universo de políticas municipales a todas aquellas acciones que se implementan a través de la institución municipal, aún si el diseño y el financiamiento de las mismas provienen del nivel nacional o provincial.<sup>5</sup>

Desde el punto de vista temporal, este documento pone en foco en la situación vigente en los dos últimos años -2016 y 2017-, mirada en relación con la realidad existente durante el gobierno kirchnerista anterior, es decir, construir algunas hipótesis en torno a la pregunta del título: ¿cómo ha impactado el cambio de gobierno<sup>6</sup> en el campo de la participación local? ¿Qué hay de nuevo en este ámbito, y qué continúa vigente de lo “antiguo”?

Para responder a esta pregunta, hemos optado por una aproximación de nivel macro, es decir, que apunta a construir una caracterización institucional de la matriz de políticas de los gobiernos municipales. Es decir, el propósito es describir

3. Para un desarrollo más extenso de esta tipología, ver Rofman y Foglia, 2015. Para un desarrollo más extenso de esta tipología, ver Rofman y Foglia, 2015.

4. Esta región es objeto de diferentes denominaciones, que no siempre hacen referencia a un territorio de límites precisos. En este artículo los términos Gran Buenos Aires y Conurbano Bonaerense son utilizados como sinónimos, para denominar al conjunto variables de municipios-partidos que, rodeando a la Ciudad de Buenos Aires, conforman la región Metropolitana de Buenos Aires. Para una conceptualización más detallada, ver [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=145](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=145)

5. Sólo se han excluido del análisis a las políticas de origen nacional o provincial que intervienen directamente en el territorio local, sin mediación del gobierno municipal. Sólo se han excluido del análisis a las políticas de origen nacional o provincial que intervienen directamente en el territorio local, sin mediación del gobierno municipal.

6. Se trata del acceso al gobierno nacional y provincial de la alianza Cambiemos, a fines de 2015, lo que significó un cambio de rumbo radical en el papel del Estado y la orientación de las políticas públicas. Para más detalle, ver apartado 4.

mapa de políticas participativas de cada distrito en función del tipo de iniciativas que lo conforma, e identificar algunos rasgos institucionales de cada una de ellas, como su campo de intervención, origen jurisdiccional, modalidad de participación, etc. Esta escala permite trazar líneas de tiempo de cierta cobertura, pero no se propone dar cuenta del proceso efectivo de gestión de cada una de las políticas identificadas. Esa indagación requeriría estudios de caso con mayor profundidad, que sin duda constituirían excelentes complementos para comprender mejor el panorama que se delinea en estas páginas, pero excede las posibilidades de esta aproximación.

La información utilizada proviene de diferentes fuentes, razón por la cual no cabe aventurar una comparación estricta entre la realidad contemporánea y la vigente durante el gobierno de los Kirchner. La descripción referida a la situación de los años de gobierno peronista, tiene su origen en investigaciones previas de la autora, en la literatura disponible, y en los datos publicados en el Observatorio del Conurbano.<sup>7</sup> Las referencias sobre el panorama actual, surgen del trabajo de campo de una investigación todavía en curso<sup>8</sup>, y es por ello que tratan solo sobre una muestra parcial de municipios del Gran Buenos Aires: abarca 12 de los 24 distritos que componen esta región, en su definición más acotada.<sup>9</sup>

El análisis busca dar cuenta de las tendencias más generales de las transformaciones sucedidas, con el cambio de gobierno, en el escenario participativo local del Gran Buenos Aires. Es decir, delinear los trazos más gruesos de este proceso, con el fin de contribuir a la formulación de hipótesis más precisas, que serán puestas a prueba una vez completada la indagación.

El artículo se organiza en las siguientes secciones: un primer apartado describe sucintamente las características de los espacios locales en el

Gran Buenos Aires, el segundo da cuenta de los avances y limitaciones de la agenda municipal de esta región, el tercero sintetiza la información disponible acerca de la situación de las iniciativas de participación ciudadana local durante el gobierno kirchnerista, y el cuarto presenta los resultados preliminares del estudio mencionado sobre las características del escenario de participación en políticas municipales en la actualidad. En las conclusiones se despliegan las interpretaciones que dan fundamento a las hipótesis sobre las transformaciones sucedidas en el campo participativo en estos últimos dos años.

## El complejo entramado político institucional de los municipios de GBA

Cualquier análisis sobre el desarrollo de mecanismos y procesos políticos e institucionales en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) necesita comenzar con algunas aclaraciones acerca de la particular configuración político-territorial de estos gobiernos locales en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

Esta gran región metropolitana, que nuclea aproximadamente al 35 % de la población nacional en un 0,5% de su espacio geográfico, constituye de hecho una única mancha urbana, compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y un conjunto variable de partidos o municipios de la Provincia de Buenos Aires. La cantidad de municipios que se incluyen en la RMBA oscila entre 24 y 40, dependiendo de los criterios que fundamentan la composición de la Región, puesto que no se cuenta con ninguna delimitación administrativa ni marco institucional o jurisdiccional que permita establecer sus límites.

En consecuencia, los municipios del conurbano presentan características urbanas, socioeconómicas y político-institucionales propias, muy diferen-

7. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar>

8. Se trata del Proyecto de Investigación Orientado UNGS- CONICET "Políticas sociales y económicas de los municipios del Conurbano Bonaerense", actualmente en ejecución en el Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

9. Los municipios considerados para este artículo son: La Matanza, Florencio Varela, San Martín, San Isidro, Ituzaingó, José C. Paz, San Miguel, Esteban Echeverría, Vicente López; Tigre, Malvinas Argentinas y Hurlingham.

tes a las de los distritos locales del resto de la Provincia de Buenos Aires, y más aún, a los de las demás provincias argentinas.

En lo referente a su configuración urbana, la aglomeración que hoy constituye la RMBA es producto de un proceso de expansión territorial de la urbanización desde el centro histórico porteño, hacia la periferia rural de la Provincia de Buenos Aires. Los contornos de este desarrollo se fueron dibujando alrededor de las vías de transporte, de las líneas ferroviarias en el inicio y de las autopistas más adelante. Es decir, la urbanización de los municipios del CB fue resultado de procesos que tenían poca relación con fenómenos locales y cuya dinámica escapaba a la intervención o regulación de los gobiernos municipales.<sup>10</sup>

En efecto, el proceso de urbanización del GBA ha sido, fundamentalmente, producto de dinámicas económicas y sociales que tienen como referencia la escala metropolitana en su conjunto: el transporte, el mercado de trabajo, el mercado de suelo, la localización de los establecimientos económicos, etc. Sin embargo, otros fenómenos, de escala más local o subregional, también contribuyen a la configuración del territorio, como el consumo cotidiano, el esparcimiento, el acceso a servicios públicos, entre otros. En síntesis, en el CB conviven actividades que operan en escalas geográficas muy diversas: algunas funcionan en circuitos locales, otras en ámbitos subregionales o intermunicipales, mientras que otras actividades -las más significativas en cuanto a su incidencia en la configuración del territorio- operan a escala del conjunto de la metrópoli. Así, la vida social y económica del GBA recorre circuitos muy diversos, muchas veces superpuestos y entrelazados, y además de geografía variable, según la localización de la oferta de actividades y servicios (Pírez, 2001; Rofman, 2010)

La estructura del sistema político institucional, en cambio, está construido sobre bases más rígidas, que expresan las divisiones jurisdiccionales esta-

blecidas en nuestro sistema federal: gobiernos nacional, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y municipales. En consecuencia, la vida de la región está gobernada por varias instancias estatales: el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales, y, en algunos campos específicos, rige la intervención directa del Gobierno nacional. La RMBA es, dice Pírez (2010), una unidad física y funcional sin fronteras jurisdiccionales rígidas, en el plano urbano y económico-social; y un “conglomerado político macrocéfalo”, en cuanto a la autoridad política.

Esta somera caracterización permite comprender la complejidad de la estructura política e institucional del GBA. En términos jurisdiccionales, la autoridad estatal sobre el GBA está fragmentada entre una pluralidad de estados municipales y los gobiernos provincial y nacional, que tienen competencias diferentes sobre los temas o condiciones que hacen a la dinámica del territorio. A diferencia de otras grandes regiones metropolitanas, en nuestro país no se ha generado un marco institucional de gobierno del conjunto de la RMBA<sup>11</sup>; y tampoco se cuenta con alguna instancia de coordinación, o al menos de articulación de las intervenciones públicas, entre los municipios bonaerenses de la región, y entre éstos y las instancias provincial y nacional. El gobierno de este vasto territorio está compartido entre organismos y agencias de diferente nivel, según el campo de política de que se trate, que intervienen en el territorio en forma poco coordinada, lo que resulta en una trama interjurisdiccional más bien competitiva y desarticulada. (Badía y Pereyra, 2003; Badía, 2010)

Los gobiernos municipales del CB constituyen el eslabón más débil de esta trama interjurisdiccional. Por un lado, tienen una escasa autonomía jurídica ya que se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires; y, por el otro, recaudan una porción reducida del gasto municipal, que sólo alcanza para financiar

10. Para apreciar el desarrollo histórico del crecimiento de la mancha urbana, ver [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8195](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8195)

11. En las últimas décadas se han creado algunas instancias institucionales para atender a este problema, entre ellas la Comisión Consultiva para el Área metropolitana de Buenos Aires, en el 2017, pero hasta el momento no se ha dado ningún paso efectivo en este sentido.

los gastos de personal, los servicios urbanos y algunas actividades del área social y de salud, generando una relación de fuerte dependencia de la coparticipación y de otras vías de acceso a fondos nacionales y provinciales. Se observa entonces una autonomía limitada, solo política y una debilidad para formular políticas propias de carácter endógeno y apropiado a sus necesidades y potencialidades, producto de, entre otros factores, la intervención directa de otros niveles de gobierno en el escenario local.

A pesar de esta debilidad, los municipios han cumplido un rol fundamental en la gestión de las políticas públicas, ya que la ejecución territorial de las intervenciones estatales, en especial las del campo social, se apoya en buena medida, en la institucionalidad, personal y redes políticas municipales. A través de las relaciones entre el municipio y la trama asociativa local se viabiliza una porción significativa de las prestaciones de la política social, organizando así, en buena medida, el universo político y la sociedad civil local. (Rofman, Fagúndez, Anzoátegui, 2007; Rofman, 2014).

La expansión de la agenda municipal en los últimos años, hacia un espectro creciente de cuestiones sociales y económicas, como veremos más adelante, ha contribuido a fortalecer este papel, ya que amplía el entramado de actores locales que se relacionan con el Estado local. Ello repercute también en el rol que juegan los gobiernos municipales del CB en el plano estrictamente político, ya que constituyen el núcleo de las redes de acumulación política local, posición que les confiere una cuota significativa de poder en las instancias de representación territorial.

El escenario municipal en el GBA muestra, por lo tanto, tendencias contrapuestas. Por un lado, la institucionalidad local es particularmente débil, por la escasa capacidad para gobernar los procesos económicos, sociales y urbanos locales, y por las limitaciones institucionales y presupuestarias antes mencionadas. Por el otro, los gobiernos locales ocupan un lugar clave en la relación con la ciudadanía, en buena medida como consecuencia de la fuerte impronta territorial que marca la vinculación entre el Estado y la sociedad del GBA. Los municipios constituyen los interlocutores estatales más cercanos a la población, en varios pla-

nos: como canales de circulación de las prestaciones de las políticas públicas, como instancias de acumulación y representación política y también como encarnación del poder político del Estado, y por lo tanto destinatario de las demandas y reclamos de la sociedad.

Es por ello que el estudio de las políticas de diseño y gestión participativa que desarrollan los municipios del Gran Buenos Aires se presenta como una entrada privilegiada para comprender el diverso y rico campo de las relaciones entre Estado y sociedad en el nivel local en esta gran ciudad metropolitana.

### **La agenda municipal en el Conurbano Bonaerense: ampliación sin prisa pero sin pausa**

La tradicional denominación de municipios “ABL”, para designar gobiernos locales que solo se ocupaban del alumbrado, barrido y limpieza, es decir, de los servicios urbanos básicos, constituye la manifestación más clara de las restricciones históricas de la agenda municipal, particularmente en la Provincia de Buenos Aires.

El modelo fue modificándose con el tiempo, y un quiebre sin duda significativo, fue la crisis económica y social de fines del siglo pasado, que generó un profundo cambio en el abanico de cuestiones atendidas por los municipios de la región. En ese contexto de graves necesidades sociales y fuertes demandas ciudadanas que enfrentaban a un gobierno nacional en crisis, los municipios se constituyeron, prácticamente, en la principal puerta abierta a los reclamos de la población. Ello llevó a modificar la responsabilidad en esta agenda ampliada, produciéndose el pasaje de las tareas tradicionales al desempeño de nuevas funciones vinculadas a la promoción del desarrollo económico y social; funciones que superaban, en muchos casos, las competencias institucionales establecidas en la normativa provincial y los recursos económicos y humanos disponibles.

En esos momentos, frente a las transformaciones estructurales, los gobiernos locales han debido asumir nuevas responsabilidades en materia social y económica, sin contar en la mayoría de los

casos con capacidades y recursos necesarios (Clemente, 2006). Por su parte, la transferencia de la carga de la crisis a los municipios aumentó las funciones a ser ejercidas por éstos, exigiéndoles una mayor presencia en ámbitos y cuestiones de los que estaban ausentes y obligándolos a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario.

El período de la posconvertibilidad trae consigo fuertes transformaciones en el contexto macroeconómico y en la orientación de las políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas sociales. La recuperación de la centralidad de las instituciones públicas y de la presencia estatal en el campo económico, llegó acompañada por la reorientación de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos. Los programas de transferencia de ingresos que se fueron desarrollando en esta etapa, extendieron la cobertura de las prestaciones para despegarse del enfoque compensatorio y focalizado que había marcado a las políticas asistencialistas de la década anterior. El lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el 2008, consolidó esta orientación universalista, complementado con la recuperación de los haberes previsionales, una mayor regulación del mercado de trabajo, y un abanico de programas dirigidos a fortalecer la inclusión social.

Estos cambios impactaron de manera significativa en la agenda municipal. Fortalecieron la autoridad del Estado frente a los actores económicos, a la vez que reforzaron el poder del gobierno nacional frente a las instancias subnacionales. La dinámica de “recentralización” que se inició con el gobierno kirchnerista, como bien describe Cravacuore (2017) fue resultado del incremento de la intervención directa del Estado central en los territorios. El sistema de políticas sociales de administración centralizada se articulaba, fundamentalmente, a través de dos canales de llegada directa a la población: las políticas de transferencias de ingresos dirigidas a titulares individuales de derechos, y los programas de promoción del trabajo autogestionado y de la economía social que, frecuentemente, se vehiculizaban a través de las redes de organizaciones sociales de base, obviando de este modo a las autoridades locales. (Rofman y Foglia, 2014)

Parecería, sin embargo, que la indiscutible tendencia hacia la centralización que ha marcado ese

período, no ha sofocado el también evidente proceso de expansión de la agenda gubernamental municipal, principalmente en los campos económico y social, como lo muestran diversos estudios de caso que refieren a iniciativas municipales de promoción del desarrollo (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

En el mismo sentido, también cabe destacar un sostenido protagonismo de los gobiernos municipales en el despliegue de iniciativas de ampliación de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas. Podría afirmarse que dentro del marco general de re universalización de las políticas y de centralización de esas intervenciones masivas en el nivel nacional de gobierno, el diseño de instrumentos de participación ciudadana y de gestión participativa de las políticas públicas continuó también expandiéndose durante el período kirchnerista, como se describe con mayor detalle en el apartado siguiente.

### **Políticas participativas locales entre 2010 y 2015**

La dinámica de la participación ciudadana municipal en el GBA sigue entonces un doble camino durante los años de gobierno peronista. En paralelo a la ya mencionada concentración de los resortes fundamentales de la gestión de gobierno, en los escenarios locales se multiplican las instancias participativas, incentivadas por varios factores: una trayectoria previa ya instalada, con varias décadas de historia, de adopción de mecanismos participativos para la gestión de las políticas sociales; la persistencia de la organización popular de base territorial generada en los años de la crisis, que fue ocupando espacios crecientes en la ejecución de los programas socioproductivos y asistenciales durante los años de mayor bienestar; y el enfoque territorializado de las políticas socio-económicas, que requerían de mediadores sociales de base territorial para asegurar el acceso de la población a las prestaciones sociales. (Rofman, 2015)

Elaborar un mapa detallado y consistente de las políticas e instrumentos locales de articulación de actores puestos en marcha en los municipios del CB durante la larga década kirchnerista, constituye una tarea sumamente necesaria, pero de muy

difícil concreción con la información disponible. La amplitud geográfica e institucional de este fenómeno, sumado a la inestabilidad propia de un campo tan dinámico, y la poca precisión de las fuentes oficiales municipales, convierten a este objetivo en una tarea de magnitud. La sistematización que se ofrece a continuación se propone aportar a este propósito, pero no pretende cubrir exhaustivamente el universo, ya que se basa en fuentes diversas, y se concentra en el período 2010-2015, cuando el estilo de gobierno ya estaba consolidado.

Como antecedentes, merecen reseñarse algunos aportes valiosos en esta línea, referidos al conjunto de los municipios argentinos, que ofrecen un interesante punto de partida. Un relevamiento de CIPPEC, del 2008, daba cuenta de la multiplicación de espacios institucionalizados de interacción entre el Estado y la sociedad civil a nivel subnacional. Entre los instrumentos más frecuentes desplegados por los gobiernos municipales se encontraban los consejos consultivos, las juntas de vecinos, los foros, mesas de diálogo, presupuesto participativo, entre otros. (CIPPEC, 2008). Por su parte, un estudio de Cravacuore (2009) incluye en el catálogo a los instrumentos de democracia directa -consulta popular, referéndum, etc.- vigentes normativamente pero poco utilizados, junto con el Presupuesto Participativo, los espacios de articulación multiactoral -consejos asesores, agencias de desarrollo local, planificación estratégica, entre otros. Estas enumeraciones, además de dar cuenta de la expansión de los mecanismos participativos locales, ponen en evidencia la creciente institucionalización de los mismos durante la primera década del siglo XXI, lo que indica un avance en relación a las experiencias más informales de gestión compartida de los programas asistenciales, que habían proliferado en las décadas previas.

La dinámica de los municipios del CB en los años siguientes se inscribe en la tendencia general de multiplicación, diversificación e institucionalización de los mecanismos participativos. La especificidad de esta región radica, como se dijo previamente, en la particular posición de los municipios metropolitanos en el entramado intergubernamental. Por lo tanto, para construir este panorama, se

clasifican las experiencias en base al papel que desempeña el gobierno municipal en su desarrollo: algunas son iniciativas propiamente locales, impulsadas por el municipio, mientras que otras son instrumentos de incorporación de actores sociales en la gestión de políticas de origen nacional o provincial.

## Iniciativas municipales

La diseminación de experiencias de presupuesto participativo local constituye uno de los mejores ejemplos del proceso de extensión e institucionalización de políticas de participación en esta época. Estimuladas por la experiencia inicial de Porto Alegre, algunos municipios argentinos, entre los que inicialmente se destacó Morón, comenzaron a implementar iniciativas de Presupuesto Participativo. Este proceso fue alimentado por la movilización ciudadana de la crisis del 2001 y ha seguido un ritmo acelerado en los años siguientes, siendo adoptado como vía para fortalecer la legitimidad política de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía. En este sentido, constituyen las experiencias más significativas dentro del campo de las políticas de participación ciudadana.

En el año 2012 alrededor de 45 municipios argentinos habían generado algún mecanismo de decisión ciudadana sobre el destino de parte del presupuesto municipal (Carmona, Couto, Martínez y López Accotto, 2013). Se trata de políticas de iniciativa y gestión exclusivamente municipal, pero contaban, hasta el año 2015, con un programa nacional de apoyo, que ofrecía capacitaciones y asesoramiento.

En el Gran Buenos Aires había 11 experiencias en el año 2015, en su mayoría de reciente creación, ya que tres casos se habían iniciado ese mismo año. A través de esta vía se abría a la decisión directa entre el 0,4% y el 4% del presupuesto municipal, mayormente dirigidos a proyectos de infraestructura barrial. El nivel de participación de la ciudadanía era variable, ascendiendo, como máximo, hasta el 8% de la población local.<sup>12</sup> Es decir, se trataba de un mecanismo de interesante expansión durante esos años, que implicaba

12. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8268](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268)



institucionalizar canales de participación directa y abierta sobre recursos económicos, pero con impactos efectivos aún limitados, tanto en lo relativo a la democratización de la vida política o a la reducción de las desigualdades.

En segunda instancia, encontramos un conjunto de mecanismos, menos institucionalizados, de creación exclusivamente municipal, que ha acompañado los procesos de expansión de la agenda municipal antes analizados. La incorporación de problemáticas novedosas al ámbito de atención municipal, un fenómeno estrechamente relacionado con la diversificación de demandas sociales durante estos años, impulsó a muchos gobiernos locales a crear consejos, comisiones e instancias similares, para canalizar institucionalmente la interacción con la sociedad en torno a dichas cuestiones. Así, este período fue testigo de la formación de diversos consejos municipales, dedicados al asesoramiento o la gestión de políticas específicas de ámbito social, en especial la problemática de género -con 10 casos en marcha en el 2015-, discapacidad, tercera edad, etc. Difícil caracterizar de manera uniforme a este universo, ya que consta de iniciativa diversas, promovidas desde el gobierno municipal en función de los objetivos, problemáticas y realidades de cada uno; y que exhiben grados de consolidación y de participación efectiva muy variables.

### **Instrumentos participativos en políticas nacionales y provinciales**

En primer lugar, cabe mencionar en este grupo a los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, mecanismos que fueron paulatinamente extendiéndose durante este período. Estas instancias de articulación multiactoral están sostenidas en el esquema normativo e institucional, sancionado en el año 2005, que funda la legislación nacional sobre Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, y en particular en el territorio que nos interesa, promovidos por la Ley provincial 13.298, que crea el Sistema de Protección Integral de la Provincia de Buenos Aires.

De acuerdo a la norma, la función de estos Consejos consiste en la elaboración de un plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de niños/as y adolescentes. La política provincial en este campo, invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones en el ámbito municipal con la participación activa de los actores locales vinculados a la cuestión: representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades y de colegios profesionales.

La normativa provincial deja la decisión de la adhesión al sistema en manos de los niveles locales de gobierno, y es por ello que, en el año 2014, eran 10 los municipios del CB que habían conformado el Consejo Local.<sup>13</sup> Se trata de un mecanismo de especial significación en el escenario político local, puesto que en muchos casos su conformación es producto de una larga historia de desarrollo de redes de organizaciones comunitarias, y a la vez está sostenido en un marco institucional robusto, en los casos en que los municipios adhieran a la legislación provincial.

En segundo lugar, enmarcados en la corriente preponderante de política social del gobierno nacional en esos años, se multiplicaron en el territorio los programas socioproductivos de promoción de la economía social, que situaban al trabajo autogestionado y el desarrollo del territorio local como palancas fundamentales del mejoramiento de los ingresos y la atención a la pobreza (Rofman, 2006; Clemente y Lesnichevsky, 2008). En este ámbito confluían un conjunto de programas y medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década: el Programa Manos a la Obra en el 2004, el Programa Nacional de Microcrédito, en el 2006 y, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”, puesto en marcha en 2009.

La literatura sobre estos temas no acostumbra a incluir a los programas de promoción sociopro-

13. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8249](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8249)

ductiva como uno de los instrumentos de gestión participativa local, aduciendo que la población destinataria de estas políticas solo interviene en la ejecución de las acciones, y cuenta con poca capacidad de decisión respecto del desarrollo de las actividades. Sin embargo, las experiencias efectivas de implementación de estos programas muestran un panorama diferente, ya que en muchos casos se promueve la participación de la población destinataria en instancias de decisión o formulación acerca del desarrollo de las actividades. Además, buena parte de esta oferta era viable por organizaciones de la sociedad civil de implante territorial, ocupando un papel importante como mediadoras en la gestión de la política, y, conformando, de este modo, espacios de gestión asociada con las agencias gubernamentales a cargo de las políticas.

La intervención de los municipios en la gestión de estas políticas de origen nacional era muy variable, dependiendo en parte de la relación política con el gobierno nacional, pero también de las propias capacidades del gobierno local para extender su agenda y poner en marcha acciones de efectiva intervención en las condiciones sociales y económicas del territorio. Así, para finales del 2015, 10 municipios del CB contaban con algún organismo municipal dedicado especialmente a este eje de políticas, una tarea que consistía, principalmente, en la implementación local de programas financiados por el nivel nacional.<sup>14</sup>

Otra de las creaciones institucionales más generalizadas de este período son los Centros de Integración Comunitaria (CICs), también de origen nacional. Se trata de espacios creados por el Ministerio de Desarrollo Social de nivel nacional con el objetivo de concentrar en un mismo ámbito físico la oferta local de servicios sociales y de salud, además de ofrecer espacios para otras actividades del barrio. La estructura institucional de gestión de los Centros se basa en las “mesas de gestión local”, compuesta por los organismos públicos nacionales, las áreas municipales que prestan servicios, junto con actores comunitarios del barrio. La cobertura de esta iniciativa era muy significativa ya que en el período de referencia se habían

creado 774 CICs en todo el país, 42 de los cuales estaban localizados en 13 municipios del GBA.<sup>15</sup>

También se formaron, en algunos distritos, Foros de seguridad, espacios de articulación que se relacionan con la política provincial de seguridad pero cuyo desarrollo descansaba principalmente en la voluntad local. Y, en un formato interjurisdiccional semejante, surgieron instancias de articulación a nivel barrial de organizaciones y vecinos, enfocados principalmente en el problema habitacional -tierra, vivienda, barrio-, un campo de intensa actuación de los gobiernos nacional y provincial en el período de referencia.

En este punto, cabe aclarar que esta tipología no supone categorías cerradas o excluyentes, puesto que es posible que las características particulares de muchas de las instancias de participación desarrolladas por los municipios atraviesen esta clasificación. Particularmente resulta complejo clasificar a los espacios de creación municipal, de menor institucionalización, puesto que son producto de dinámicas específicas de interacción entre el Estado y la sociedad local, y los campos de actuación y formato institucional son particulares en cada caso.

Esta enumeración de los tipos de políticas y mecanismos participativos locales predominantes en los municipios del Gran Buenos Aires durante los años de gobierno kirchnerista da cuenta de avances significativos en dos líneas. Por un lado, se incrementó la diversidad de experiencias, lo que se advierte en la extensión del arco de diferentes mecanismos institucionales y en la ampliación de los campos de políticas que convocan a la participación en las políticas públicas. Por el otro, se evidencia que la mayoría de las iniciativas estaban apoyadas en marcos normativos -ordenanzas, decretos, etc.- lo que manifiesta un respaldo institucional más consolidado. En síntesis, se podría afirmar que la trayectoria de este formato de políticas en el último lustro del gobierno kirchnerista, gira en torno a dos grandes ejes: *diversificación e institucionalización*.

El panorama participativo en el contexto actual  
Las elecciones nacionales, provinciales y munici-

14. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8323](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8323)

15. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8268](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268) [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8268](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268)

pales de finales de año 2015 representaron un cambio de rumbo muy significativo en la orientación del Estado y de las políticas públicas. El nuevo gobierno de Cambiemos, que asumió en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires, se propuso explícitamente restituir el orden neoliberal, luego de doce años de gobierno nacional popular, de orientación neodesarrollista.

En el plano de la redefinición del papel del Estado, las transformaciones de la nueva gestión apuntaron fundamentalmente a retraer la intervención estatal en la economía, desarmando regulaciones establecidas en años previos, a fin de asegurar la primacía de los mecanismos de mercado. La apertura externa, particularmente para favorecer la valorización especulativa del capital financiero, posible gracias a un acelerado endeudamiento externo, también supuso una reversión radical del desendeudamiento de la gestión kirchnerista y de las políticas de protección del mercado interno de ese período.

También coherente con la orientación neoliberal, el gobierno de Cambiemos, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires, instalaron la preocupación por la reducción del déficit fiscal, argumento que fundamentó un cúmulo de medidas de racionalización del gasto público: despidos de empleados y funcionarios, cierre o achicamiento de organismos y programas de regulación del mercado o apoyo a la actividad productiva, entre otras decisiones orientadas a reducir las capacidades del aparato estatal. (Colectivo S, 2018)

Si bien el corazón de las políticas sociales de carácter universal -como la política previsional y la AUH-, se mantuvieron vigentes, se ha reducido de hecho el valor de sus prestaciones; a la vez que algunos programas sociales que apuntaban a fortalecer el acceso a los derechos sociales por parte de la población más vulnerable, han sido eliminados o reducidos a su mínima expresión. Un recorrido similar han seguido las políticas socio-productivas, ya que se mantienen vigentes, pero su orientación ha virado hacia el apoyo a micromprendimientos individuales, dejando de lado el

sentido asociativo y transformador que el gobierno peronista declaraba sostener.

La manifestación de estos cambios en los municipios del CB ha sido bastante compleja. En el plano estrictamente político, el impacto de la mudanza electoral no fue tan significativo entre los gobiernos locales, puesto que en sólo 4 municipios tuvo lugar un efectivo cambio de partido de gobierno (en varios casos, se reeligió al mismo Intendente, aunque presentándose por otra agrupación política), y en 15 de los 24 municipios fueron electos los candidatos del Frente para la Victoria, lema que representaba la alianza kirchnerista en esas elecciones<sup>16</sup>. Particularmente en el caso de los municipios considerados para este análisis, en su gran mayoría no han registrado cambios de gobierno: en 7 casos el Intendente ha sido reelecto, en otros 4 ha ganado un candidato que formaba parte de la misma agrupación política, y en un distrito -el de Malvinas Argentinas-, las elecciones de ese año produjeron un cambio de gobierno, pero en el sentido contrario del acaecido a nivel nacional y provincial, puesto que triunfó el candidato del FPV.

Además, como bien señala Cravacuore, (2017), la posición de los municipios en el sistema federal, tanto en la dimensión institucional-formal como en la presupuestaria, no ha sido objeto de transformaciones durante este nuevo gobierno, razón por la cual el diagnóstico que daba cuenta de las restringidas atribuciones de los gobiernos municipales continúa vigente. Más aún, la recuperación del Fondo del Conurbano -un mecanismo de asignación de recursos especiales a la Provincia de Buenos Aires, para aplicar en el territorio del GBA-, parece presuponer una mayor intervención directa de la Provincia en los espacios locales.

Por otro lado, las repercusiones sociales y económicas de la reorientación neoliberal de gobierno están afectando seriamente las condiciones de vida y de trabajo de la población de la región, como lo evidencia el salto en la tasa de desocupación en el GBA, -del 7,9% al 11,8%- entre el 2015 y 2017.<sup>17</sup> Esta situación incide nuevamente en la

16. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8255](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8255)

17. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=8328](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8328)

agenda municipal, ya que los gobiernos locales vuelven a enfrentar la responsabilidad de atender demandas sociales básicas.

Además, en el tema que nos ocupa, la gestión de Cambiemos trae consigo una perspectiva diferente acerca de la participación ciudadana, que se distancia claramente del sentido que le asignaba el gobierno anterior. Para el modelo kirchnerista, la participación de la ciudadanía se enmarcaba en la participación popular, colectiva, que funcionaba como respaldo político del efectivo acceso a los derechos sociales. El discurso del gobierno actual también jerarquiza a la participación ciudadana, pero en este caso integrándola al marco del Gobierno Abierto, que hace más énfasis en la transparencia y el acceso a la información que en la intervención de la ciudadanía organizada en las decisiones de política pública. Se propone una versión claramente despolitizada, que apela a sujetos individuales como protagonistas, concentrando los canales de participación a través de Internet y de las redes sociales. Esta perspectiva asume más presencia en el nivel local de gobierno, y es así que permea con creciente potencia los formatos de relacionamiento entre gobiernos municipales y ciudadanía.

En síntesis, podría afirmarse que el cambio de gobierno en la nación y en la Provincia de Buenos Aires transfiguró el contexto político y social de la acción municipal en el Gran Buenos Aires, pero no tuvo aún un impacto tan remarcable en la situación política e institucional de los gobiernos locales.

¿Qué está sucediendo, en este nuevo escenario, en el campo de las políticas e instrumentos locales de diseño participativo? Se señalaba al comienzo de este artículo que el propósito de estas reflexiones consiste en trazar algunas hipótesis acerca de las transformaciones que están teniendo lugar en este ámbito.

El uso del gerundio evidencia una condición particular de esta elaboración: estos análisis son contemporáneos al desarrollo del fenómeno en estudio, lo que significa que se presenta aquí una fotografía congelada de un proceso que posiblemente debería ser pensado como película, en movimiento. Una segunda aclaración, ya anticipada

en la Introducción: los resultados que se presentan a continuación corresponden a la mitad de los municipios del Gran Buenos Aires, puesto que surgen de una investigación aún en curso. Es por ello que el análisis que se despliega a continuación debe ser considerado como un conjunto de hipótesis, a ser verificadas con los datos del universo completo.

El panorama de las políticas de diseño participativo que se ejecutan actualmente en los municipios estudiados abarca, como sucedía en períodos previos, un abanico bien diverso de iniciativas.

### Iniciativas municipales

En primer lugar, resulta fundamental dar cuenta de la creación de varios *Organismos municipales de participación ciudadana*, como basamento institucional de las iniciativas que desarrollan los municipios en este campo. El relevamiento de datos mostró que cuatro municipios han creado áreas específicas: San Isidro, Tigre, Vicente López, -donde está relacionada con el área de innovación/ modernización- y Malvinas Argentinas. Es así que estas áreas tienen como principal función gestionar programas de apertura de datos y transparencia, antes que la articulación del abanico de acciones locales participativas.

Una segunda línea de acción de significativa presencia es el desarrollo de programas o áreas de Gobierno y/o Datos abiertos. El avance internacional del modelo del Gobierno abierto, como mencionáramos previamente, ha encontrado un fuerte respaldo en la gestión de gobierno actual, tanto en el nivel nacional como en el de la Provincia de Buenos Aires, particularmente en dos ejes, que están estrechamente relacionados: datos abiertos e innovación tecnológica. Los municipios también se han incorporado a esta tendencia, creando áreas de gestión especializadas en esta línea, poniendo en marcha programas o portales de datos abiertos, como sucede en seis casos: San Martín, San Isidro, San Miguel, Malvinas Argentinas, Vicente López y Tigre. Es probable que otros municipios también hayan aumentado la información que se hace pública en las páginas web institucionales, pero con resultados sensiblemente menos sistemáticos que aquellos que enmarcan estas acciones en una política estructurada.

Los *Presupuestos participativos* siguen vigentes, pero sólo en cuatro de los doce municipios estudiados. En dos casos, San Miguel y La Matanza, con la denominación original y con significativa continuidad, puesto que en La Matanza se lanzó en el 2003, y en San Miguel, en el 2008. Otros dos casos, San Martín y Vicente López, llevan adelante programas similares de democracia directa para decidir un porcentaje del presupuesto municipal, pero con nombres diferentes.

Como se señalaba previamente, bajo la denominación de *Consejos asesores sectoriales* se agrupa a un conjunto variado de instancias de participación de actores locales en torno a cuestiones específicas. Se destacan, en este ámbito, las mesas o consejos locales de género, o de prevención de la violencia de género, en la mitad de los municipios relevados: La Matanza, San Martín, San Isidro, Ituzaingó, Esteban Echeverría y Vicente López. En otros tres casos se han creado espacios de trabajo participativo en torno a la problemática de la discapacidad: La Matanza, Vicente López y San Isidro.

Los *Foros o Mesas barriales* son espacios de interacción de base territorial, mayormente dedicados a atender problemáticas del barrio. Tres municipios cuentan con experiencias con algún grado de consolidación institucional: “Mesas territoriales de niñez” en La Matanza, “Programa de Gestión Participativa” en Florencio Varela, y, en San Martín, el “CEC Centro de Encuentro para la Comunidad” y el programa “La Comunidad organizada”. Es altamente probable que existan otros espacios similares en los demás municipios, puesto que constituye una práctica extendida en el Gran Buenos Aires, pero solo en estos casos mostraban un desarrollo institucional suficiente para asegurar su visibilidad.

Por último, cabe mencionar a las *Agencias de Desarrollo Local y Planes Estratégicos*, en tanto espacios e instrumentos que convocan a la interacción de los actores predominantes de la localidad con el objetivo de promover la vida económica local, aunque en algunos casos también involucran a representantes de sectores más populares. Estas experiencias aparecieron con fuerza en la década del '90, al amparo de las políticas de promoción del desarrollo local, con resultados variables: algunas han logrado dinamizar la actividad

económica local, otras han logrado fortalecer la institucionalidad de apoyo y otros han devenido oficinas de promoción económica (Couto, 2014). Los planes estratégicos también llevan la marca de esa época, y su desarrollo posterior muestra recorridos diferentes, en algunos casos convirtiéndose en efectivos marcos orientadores de la política municipal, y en otros deviniendo estructuras poco influyentes. (Couto, Foglia, Rofman, 2016). En los municipios relevados en este estudio se han encontrado cuatro experiencias: “Agencia de desarrollo local” en San Martín, “Consejo para el Plan Estratégico Territorial Participativo” en Hurlingham, “Consejo Económico y Social” en Tigre, e “Instituto de Desarrollo Económico Local”, en Florencio Varela.

### **Instrumentos participativos en políticas nacionales y provinciales**

Siguiendo la trayectoria de la década previa, los *Consejos Locales de Niñez y Adolescencia* van aumentando su presencia, seis de los doce municipios han puesto en marcha esta instancia de articulación multiactoral: La Matanza, San Martín, San Isidro, San Miguel, J. C. Paz, Vicente López. Dadas las ya mencionadas características particulares de estos mecanismos -fuerte raigambre en la trama asociativa local, y respaldo institucional-, hay también iniciativas creadas formalmente pero inactivas, así como espacios de interacción generados desde la sociedad civil no institucionalizados, en varios otros distritos.

En cuanto a las *Políticas socioproductivas y de economía social*, cabría señalar que la persistencia del tema en la agenda, y la continuidad de las políticas nacionales dan por resultado un panorama alentador en este campo: todos los municipios de la muestra estudiada que implementaban acciones en este ámbito continúan haciéndolo, y en tres casos, Florencio Varela, Malvinas Argentinas y Hurlingham, han incorporado acciones. Sin embargo, en sólo dos casos se registraron espacios de interacción multiactoral en este campo: la “Mesa de gestión compartida de empresas recuperadas” en San Martín y la “Mesa Interinstitucional sobre agricultura familiar”, en Esteban Echeverría.

Por último, los *Centros de Integración Comunitaria*, áreas de atención en política social y de salud,

creadas por el gobierno nacional, también continúan en marcha en la gestión de Cambiemos, aunque su implantación territorial parece haber decrecido. Según datos oficiales, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sostiene hoy quince CICs en los municipios seleccionados, 8 de los cuales están localizados en Florencio Varela.

En síntesis, parecería que, en términos generales, el ámbito de las políticas participativas locales ha mantenido su dinamismo durante el gobierno de Cambiemos, puesto que todos los tipos de políticas se han mantenido vigentes. Sin embargo, se advierten algunos cambios relevantes en el desarrollo de cada uno de los tipos de iniciativas: se incrementan las acciones enmarcadas en el paradigma de interacción Gobierno- ciudadano, mientras que se reducen aquéllas enfocadas en una perspectiva más comunitaria y asociativa.

## A modo de cierre: persistencias y novedades

La reconstrucción de las principales características que ha asumido el campo de la participación de políticas públicas en los municipios del Gran Buenos Aires, permite identificar algunos cambios significativos, así como la continuidad de otro conjunto de tendencias ya instaladas.

En primer lugar, cabe remarcar la continuidad del cuadro general de políticas de diseño participativo: el menú de iniciativas se mantiene vigente, lo que indica que la matriz de políticas participativas en el Conurbano Bonaerense mantiene su formato genérico, y ha sido poco sensible al cambio de gobierno nacional y provincial. Podría postularse que ello se entiende en el marco de la trayectoria larga de incorporación de actores de la sociedad civil a los procesos de política pública, que tuvo sus inicios en la década del '90 y ha continuado en su lógica de expansión e institucionalización.

Las variaciones se advierten en la mirada más precisa, focalizada en cada tipo de mecanismo. Con los datos disponibles se pueden advertir algunas variaciones significativas, en diverso sentidos. Por un lado, el despliegue del Presupuesto Participativo está en declinación y la cobertura de las Políticas socioproductivas se mantiene, aunque en

proceso de reorientación hacia un enfoque menos asociativo, lo que estaría dando cuenta del decrecimiento de las políticas que buscan incidir, aunque sea de manera marginal, en procesos de redistribución económica. Además, si bien el Presupuesto Participativo constituye una iniciativa plenamente municipal, y en tal sentido sería menos sensible que las políticas socioproductivas a los cambios en la orientación de gobierno, debe tomarse en cuenta que el organismo nacional orientado específicamente a apoyar estas experiencias creado durante el gobierno anterior, ha sido desactivado en la nueva gestión.

Por el otro, algunos mecanismos se han expandido, en particular los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, y los Consejos locales de género. Se trata de los instrumentos con notables diferencias en el marco institucional, puesto que los primeros se encuadran en una política provincial que promueve la creación de estos espacios, respaldo que puede explicar buena parte de su crecimiento, mientras que los segundos son iniciativas locales. Otro factor de peso asocia este despliegue con el que parece caracterizar a los consejos asesores de género, de origen estrictamente municipal: la relevancia del tema en la agenda pública, que presiona a todos los gobiernos, incluidos los locales, a generar acciones institucionales sobre estas cuestiones.

Por último, cabe destacar la creación y expansión de los programas de gobierno abierto, que canaliza, como vimos previamente, el grueso de la tarea asignada a las áreas de participación ciudadana, allí donde existe. El fenómeno de la asimilación entre el paradigma del gobierno abierto, traducido en términos de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, con el conjunto de la participación ciudadana, parecería constituir la novedad más relevante del nuevo período. Como decíamos previamente, restringir la rica noción de participación ciudadana a estos instrumentos de vinculación individual, y unidireccional, entre gobierno y ciudadanos, implica dejar de lado a las organizaciones, asociaciones, y colectivos como sujetos de la participación. Se trata de una potente estrategia de reorientación del sentido de los procesos participativos, que llega a los niveles locales con fuerte apoyo discursivo e institucional de los gobiernos nacional y provincial, y que,

además, ancla fuertemente en la valoración de las vías virtuales de comunicación, de indudable imbricación en el sentido común de nuestros días.

Podría plantearse, como hipótesis final, que la matriz participativa de los municipios del GBA no muestra transformaciones fundamentales en su estructura institucional, en parte porque estos mecanismos se inscriben en tradiciones y normativas de larga data y por otra, porque los gobiernos municipales del GBA han sido

menos sensibles a los cambios electorales, y mantienen, en sus ámbitos de incumbencia, las orientaciones generales de su modelo de relacionamiento con la sociedad civil local. Pero a la vez, estos gobiernos resultan bastante influidos por las demandas de la agenda política, impulsada tanto desde una sociedad con nuevas demandas como desde un contexto político institucional que fomenta estrategias de respuesta a la ciudadanía diferentes a la del gobierno anterior.

## Bibliografía

- Badía, Gustavo (2010) "La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano", en A. Cicioni (comp.) La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa (2003) "Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político", en G. Badía y E. Pereyra (orgs.), Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- Pírez, Pedro (2001) "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Rosario, Homo Sapiens.
- Carmona, Rodrigo; Couto, Bárbara; Martínez, Carlos y López Accotto Alejandro (2013) "El Presupuesto Participativo en el escenario argentino reciente. Un análisis de sus aspectos político-institucionales y participativos", presentado en Encuentro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de abril UNESP, Araraquara, San Pablo.
- Clemente, Adriana y Girolami, Mónica (eds.) (2006) *Territorio, emergencia e intervención social*. Un modelo para desarrollar, Buenos Aires, Espacio Editorial / IIED-AL.
- Clemente, Adriana y Lesnichevsky, Claudio (2008) "Políticas socioproductivas y cooperación municipal en la Argentina. Lecciones aprendidas", en Medio Ambiente y Urbanización, núm. 68, Buenos Aires, abril de 2008.
- Clemente, Adriana (2016) "La participación como enfoque de intervención social". en Rofman, A. (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral. Ed. UNGS. Los Polvorines,
- COLECTIVO S (2018) "Despidos en el Estado: primeros movimientos de una sinfonía con partitura oculta". Revista Bordes. UNPAZ, 18/2/2018 <http://revistabordes.com.ar/despidos-en-el-estado-primeros-movimientos-de-una-sinfonia-con-una-partitura-oculta/>
- Couto, Bárbara (2014) "La implementación de políticas socioeconómicas en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Desarrollo económico y entramado de actores en territorios heterogéneos" ponencia enviada al XIII Seminario Internacional de RRII y IV Taller de Editores RIER, Salvador de Bahía, Brasil.
- Couto, Bárbara; Foglia, Carolina y Rofman, Adriana (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. Ed. UNGS. Los Polvorines, 2016
- Cravacuore, Daniel (2009), "La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos", en G. Delamaza y D. Flores (eds.) Gestión municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos-Corporación Innovación y Ciudadanía, pp. 162-181.
- Cravacuore, Daniel (2017) "La recentralización municipal en Argentina", Ponencia presentada el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.

- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD-Nueva sociedad.
- Cunill Grau, Nuria (2004) “*La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?*”, en R. Goma y J. Jordana, *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOBDE SOUSA.
- De Sousa Santos, Boaventura (2001) “*Los nuevos movimientos sociales*”, Revista OSAL, Buenos Aires, Clacso.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006) *A gramática do tempo. Para una nova cultura política*, San Pablo, Cortez Editora.
- Foglia, Carolina y Rofman, Adriana (2014) “*Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina*” (en colaboración con Carolina Foglia). Revista Proyección Nro 16. CIFOT, Universidad de Cuyo. Mendoza Diciembre.
- Pérez, Pedro (2010) “*Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires*”, en A. Cicioni (comp.) *La Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- Rofman, Adriana (2006) “*Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense*”, en A. Villar y A. Rofman (coords.) *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacios.
- Rofman, Adriana; Fagundez, Patricia y Anzoátegui, Mirtha (2007) “*La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense*”, ponencia presentada en el XXVI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, agosto de 2007.
- Rofman, Adriana (comp.) (2010) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, Los Polvorines, Buenos Aires, UNGS.
- Rofman, Adriana (2014) “*Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires*”. En Revista Territorios, N° 31, Universidad del Rosario, julio / diciembre 2014
- Rofman, Adriana (2015) “*Políticas participativas locales: aportes a un marco de análisis*” en Grandinetti, Berreta, Schweinheim y Rey (comp) *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. FCPRI-UNR / AAEAP / INAP.
- Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2015) “*La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización*”, en Revista Estado y Políticas Públicas N° 5. Año 2015. Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.