

## **EL PAPEL DE LOS CONSEJOS Y LAS MESAS MULTIACTORALES EN LA PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL EN EL GRAN BUENOS AIRES**

***Carolina Foglia  
Agustina Gradín  
Adriana Rofman  
Paula Rosa***

### **Resumen**

En las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos han experimentado transformaciones sustanciales en sus modalidades de gestión pública que involucran la incorporación de la ciudadanía en el procesamiento de las políticas. Este fenómeno, se verificó con especial relieve en el campo de las políticas sociales, atado a la complejidad de las problemáticas a resolver en este ámbito, en donde se desplegaron diferentes mecanismos de articulación multiactoral que incluyen a la sociedad civil local y que también recuperan los entramados multinivel presentes en la resolución de las cuestiones allí contenidas.

En esta ponencia nos proponemos abordar el desarrollo de dos dispositivos institucionalizados de participación ciudadana en cuatro municipios del Gran Buenos Aires, los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia y los Consejos Locales de Hábitat considerando su inscripción en la historia local de desarrollo de la cuestión, la agenda de temas y actividades de cada espacio y su dinámica de funcionamiento, y el entramado actoral que los sostiene.

### **1. Introducción**

Los últimos 30 años han sido testigos de una ampliación de la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública. Este fenómeno tiene una clara expresión en los ámbitos locales en donde se ha producido una multiplicación y afianzamiento de diferentes dispositivos participativos.

En la Argentina, este despliegue se produjo particularmente desde comienzos del nuevo siglo impulsado por el impacto político de la crisis del 2001. Los municipios del Conurbano Bonaerense no escapan a esta tendencia, hacia el año 2018 casi la totalidad de los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires habían implementado experiencias participativas y alrededor de 1/3 de los municipios contaban con más de 4 instrumentos distintos en su haber (Rofman y Foglia, 2020).

Dentro del universo de mecanismos locales de participación ciudadana, sobresalen como figura los consejos asesores (Cravacoure, 2009, Arques et.al, 2016 y Rofman y Foglia, 2020). Estos son dispositivos, generalmente de carácter consultivo, donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia et. al, 2011).

La figura de los Consejos en Argentina y, más particularmente, en el Gran Buenos Aires, se ha expandido en la última década en el marco de políticas sociales de escala nacional, provincial y municipal. Entre ellas, se destacan las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes y las políticas de promoción del hábitat popular. Ambas

de especial relevancia por su centralidad para la reproducción social de los sectores populares del conurbano.

En este trabajo, nos concentramos en describir y analizar el despliegue de estos mecanismos participativos en el marco de las mencionadas políticas entre los años 2018-2021 en cuatro municipios del Gran Buenos Aires a fin de comparar su trayectoria previa e inscripción en la historia local de desarrollo de la cuestión, la agenda de temas y actividades de cada espacio y su dinámica de funcionamiento, y el entramado actoral que los sostiene.

Este artículo es resultado de un proyecto de investigación actualmente en desarrollo,<sup>1</sup> que focaliza el estudio empírico en cuatro municipios del Conurbano Bonaerense, que si bien no aspiran a constituir una muestra representativa de los 24 -o 40- municipios que forman esta región, sí fueron seleccionados de modo de abarcar lo mejor posible la disparidad interna entre los casos. La selección de los municipios de La Matanza, Tigre, Florencio Varela y Tres de Febrero buscaba cubrir diferentes situaciones en cuanto a su característica socioeconómica, su localización en la región y la orientación política del gobierno local.

En cuanto a la metodología de recolección de datos, se apeló a un abanico de estrategias: revisión de documentación oficial, entrevistas a informantes clave, encuesta a organizaciones de la sociedad civil involucradas y sistematización de estudios previos.

## **2. Mecanismos de participación ciudadana local**

Desde las últimas décadas del siglo pasado estamos siendo testigos, en buena parte del mundo, de las limitaciones que presenta el sistema democrático representativo para vehicular la creciente diversidad de problemáticas y demandas sociales. Se agrega a ello la persistente pérdida de legitimidad de la propia representación, el debilitamiento de la confianza en la capacidad del sistema político, y particularmente de los dirigentes y funcionarios políticos, para dar cuenta de dicha diversidad. En particular, se hizo evidente que el funcionamiento del sistema reproducía la desigualdad social y económica, limitando la capacidad de incidencia de los sectores sociales menos privilegiados.

La multiplicación de mecanismos alternativos de participación política, más directa y menos mediada por el sistema representativo constituye una de las respuestas surgidas en estos tiempos para morigerar estas crisis. Las iniciativas de participación ciudadana, que se proponen organizar formas más directas de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, constituyen construcciones institucionales, cada día más frecuentes, que encarnan esta orientación. Estas experiencias se enmarcan en un horizonte de sentido enfocado en la democracia participativa, que complementa los mecanismos del régimen político representativo y, de ese modo, permite extender y profundizar la democracia (Díaz, Aldret, 2017 y Brugue, 2018).

La participación ciudadana se presenta, entonces, como una estrategia para ampliar y diversificar los modos de interacción entre el Estado y la sociedad. Ello implica que el fenómeno puede ser promovido y analizado desde dos posiciones diferentes: desde el gobierno o desde la ciudadanía. Para este artículo elegimos acercarnos al fenómeno desde la perspectiva del Estado y de las políticas públicas, puesto que el objetivo es comprender los desarrollos institucionales implementados para canalizar estas formas de

---

<sup>1</sup> PICT-FONCYT 2018: “Políticas públicas de diseño participativo. Relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del Conurbano Bonaerense”, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Investigadora Responsable: Adriana Rofman.

participación directa. Ello no supone ignorar el nutrido debate que se sostiene al respecto desde la sociedad civil, ni tampoco la nutrida producción académica al respecto, sino considerar este movimiento como el marco social y político que permite comprender los actores y las cuestiones que se dirimen en estos espacios institucionales.

Desde la perspectiva del Estado, cabe advertir que la complejización de la dinámica social en las últimas décadas hace evidente que gobernar una sociedad requiere flexibilizar el modelo centralista sostenido sobre la noción del monopolio estatal de la gestión de lo público. En las realidades contemporáneas, la dirección de los procesos públicos necesita basar sus decisiones y acciones en una estructura de gobernanza en red, donde el Estado constituye el nodo central de un entramado que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats, 2019). La noción de gobernanza busca describir a este modelo emergente de gobierno, cuya capacidad se fortalece gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles estatales y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica (Blanco, Goma, Subirats, 2018). Este enfoque hace referencia a un modelo de gestión más abierto, basado en estrategias de articulación en red que incluyen al Estado y a los actores de la sociedad civil en las intervenciones sobre problemas públicos (Mayntz, 2006). Se sostiene desde este enfoque que la participación de la sociedad en los procesos de política pública permitiría mejorar la gestión estatal y, con ello, fortalecer la capacidad de gobierno democrático del Estado (Ferrari, Foglia, Rofman, 2022). Observamos así una evolución desde un modo de coordinación social jerárquico, en donde el poder se concentra de manera casi absoluta en manos del Estado, hacia unas nuevas estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales confluyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas (Blanco, Fleury y Subirats, 2012).

Si bien esta dinámica de transformación en los modos de gobernar que se orientan hacia el modelo de la gobernanza está atravesando actualmente todos los niveles de gobierno, su despliegue y las consiguientes políticas de participación ciudadana asumen particular relevancia cuando refieren a espacios locales. Ello se explica por varios factores: la distancia entre gobierno y ciudadanía es lógicamente más estrecha; los problemas que comprometen a la sociedad se hacen más comprensibles cuando refieren a un plano territorial acotado; y los actores sociales que organizan a la ciudadanía suelen armarse en base a la proximidad, entre otros.

Por otro lado, estas transformaciones se hacen evidentes en el ámbito de las políticas sociales, debido al evidente involucramiento de la sociedad – sectores sociales, actores, colectivos, etc.- en su implementación, tanto como destinatarios como también, en buena medida, como mediadores en la gestión. El proceso de ampliación de los marcos institucionales de gobernanza de las cuestiones públicas y de diversificación de las estrategias de intervención cobra especial relevancia en el campo de la política social. Es en estos sectores donde la articulación multiactoral, la inclusión de la sociedad civil y los entramados multinivel se prefiguran como los protagonistas de la gestión de lo público. (Ferrari, Foglia y Rofman, 2022)

Así, el interés de este artículo apunta a analizar los procesos y mecanismos institucionalizados de participación local, es decir los sistemas de participación ciudadana que se desarrollan en el marco de la gestión local de algunas políticas sociales.

La participación ciudadana institucionalizada se distingue de otras formas de intervención de la ciudadanía también relevantes y con fuerte capacidad de incidencia en la política pública: es decir, el amplio universo de la acción colectiva y la protesta social que se moviliza por canales no institucionales. Si bien estos fenómenos tienen fuerte influencia

en el campo que nos interesa analizar, el foco de este artículo estará puesto en las instituciones locales que articulan la participación ciudadana en las políticas seleccionadas, que se “componen del marco regulador y de los órganos y espacios institucionales a través de los cuales se materializa la participación de la ciudadanía” (Díaz Aldret, 2017).

Dentro del amplio universo institucional de procedimientos, mecanismos, órganos y normativas que organizan los procesos de participación ciudadana local, nos interesa en especial orientar la atención hacia los órganos de participación, denominados “consejos o mesas”, ya que constituyen los espacios de articulación multiactoral establecidos, con una participación permanente y respaldados normativamente.

Los consejos constituyen mecanismos estables, formalizados y colegiados donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia y otros, 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 como en América Latina, siendo abordados por una profusa literatura (Avritzer y Ramos, 2018; Font, 2004; Villareal Martínez, 2009, entre otros )

### **3. Los espacios de articulación multiactoral en Argentina y en el Conurbano Bonaerense**

La participación de actores de la sociedad civil en instancias de gestión de políticas sociales no es un fenómeno nuevo en Argentina. Desde la implementación de las reformas neoliberales la política social viene recorriendo una senda marcada, en buena medida, por la descentralización y focalización al inicio, para luego asumir diseños fuertemente territorializados. En esta lógica, los actores territoriales, en general organizaciones de la sociedad civil con fuerte anclaje local, han incrementado su intervención en el proceso de gestión de los programas.

Como decíamos previamente, esta tendencia asume diferentes formatos, más o menos institucionalizados. A los efectos de este artículo interesan particularmente los órganos institucionalizados, que como también se señalaba arriba, generalmente asumen la forma de consejos o mesas multiactorales.

Poniendo el foco en estas instancias de articulación, se advierte el fuerte avance que han recorrido en los últimos años: solo 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 (Foglia y Rofman, 2020).

Este panorama es resultado de un proceso relativamente sostenido de incorporación de diseños institucionales participativos en diversos campos de la política social, además de una curva creciente de consolidación que se funda, en buena medida, en el compromiso y

la representatividad territorial de las organizaciones de la sociedad civil que los conforman e implementan, junto con un sostén normativo que le brinda estabilidad.

#### **a. Los Consejos Locales de Hábitat**

La creación de los Consejos Locales de Hábitat encuentra su base institucional en la Ley provincial 14.449, de Acceso Justo al Hábitat. Esta ley, sancionada el 29 de noviembre del 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013, busca dar respuesta a la problemática de la tierra y la vivienda presente en la Provincia de Buenos Aires. Incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación apunta a resolver el déficit urbano habitacional, el aumento del valor del suelo y la concentración de la renta urbana. Tiene como objetivo la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Para ello, establece herramientas y mecanismos que permiten fortalecer la capacidad del estado provincial, de los estados municipales y de las organizaciones sociales, para intervenir activamente en la promoción de políticas de hábitat que tiendan a la integración social y a la reducción de los factores que generan la exclusión social y deterioro ambiental (Observatorio de la ley, 2022). En relación con estos objetivos, la norma fija cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (Bustos, 2015).

Desde estos principios, crea una serie de instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y de redistribución de la renta tendientes a la mejora del hábitat y la reducción de las prácticas especulativas en el ámbito provincial. Específicamente, impulsa el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas -a través de la creación de un Fondo Fiduciario Provincial-, la generación de lotes con servicios, la integración socio urbana de villas y asentamientos, la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción del Estado, el establecimiento de zonas de promoción de hábitat social, el impuesto progresivo al baldío, y otras acciones tendientes a la igualación en términos de acceso al suelo y la vivienda, especialmente para los sectores de menores ingresos.

Dentro de los fundamentos de la ley, se menciona que, para la resolución de las problemáticas mencionadas, se requieren de acciones políticas y de una activa participación comunitaria pues es a partir de la participación que se cuenta con políticas legítimas, concebidas a partir de debates democráticos, y se crean medidas eficaces por dotar al gobierno provincial y municipal de herramientas para la creación de una sociedad más justa. Desde esta perspectiva, la Ley sienta las bases para la promoción de la gestión democrática a partir de la creación de dos ámbitos:

El **Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat** actúa, desde el año 2014, como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas. Está integrado por la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, que es la autoridad de aplicación, por organizaciones no gubernamentales, por colegios profesionales, por representantes de los municipios, de las universidades públicas, sindicatos e integrantes del Poder Legislativo. Se establece su funcionamiento a través de reuniones mensuales y el trabajo en diferentes comisiones. Está integrado por 33 miembros.

Los **Consejos locales de hábitat** son espacios multiactorales creados para favorecer la participación democrática en el diseño de las políticas locales en los municipios de la provincia. Específicamente, la Ley promueve la creación de estos ámbitos de discusión con el objetivo de impulsar la democratización de las decisiones y la presentación de

propuestas para la mejora de la situación del hábitat local. Los Consejos Locales pueden realizar asesoramiento y propuestas al Concejo Deliberante como al Poder Ejecutivo, pero no poseen poder de decisión. En términos generales, dado que existen diferencias, están integrados por diferentes actores locales como pueden ser organizaciones sociales, vecinxs, el Poder Ejecutivo, concejales y colegios de arquitectos, entre otros. En la actualidad, están activos alrededor de 27 Consejos Locales en la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la articulación entre ambos ámbitos participativos, el Consejo Provincial, entre sus funciones, debe asesorar a los municipios en la creación de los Consejos Locales, o ámbitos similares, y acompañar su funcionamiento.

Dentro de los márgenes que fija la Ley, son los municipios los que de adherir a la Ley deben sancionar criterios operativos para la captación y distribución de recursos, la fijación de nuevos parámetros urbanísticos y para la creación y funcionamiento de ámbitos participativos de gestión. Desde la aplicación de la Ley, es de manera progresiva que los municipios comienzan a gestionar este tipo de acciones (Szajnberg et al, 2018) dando cuenta de amplias diferencias entre estos. Las disparidades pueden comprenderse, entre otras razones posibles, en que para los municipios resulta un desafío implementar una política local de gestión del suelo pues esto “supone el desarrollo de un proceso técnico-político sostenido y que requiere construir acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores e intereses involucrados en este proceso” (Szajnberg et al, 2018:83).

En el caso específico de los Consejos Locales y su conformación para el campo del hábitat, las disparidades pueden observarse, primero, en la cantidad que se encuentran en funcionamiento. Como se mencionó, en la actualidad, existen alrededor de 27 en funcionamiento, de los 135 municipios con los que cuenta la provincia, otros están en proceso de conformación y/o formalización a través de una ordenanza municipal y, en la mayoría de los casos, no se están realizando acciones para su conformación. Asimismo, se observan diferencias entre los municipios en relación con los procesos de conformación ya que en algunos casos es desde el gobierno municipal que se impulsa su creación (“desde arriba”), y en otros su origen está más vinculado al entramado organizativo local que es quien demanda/promueve su conformación (“desde abajo”). Entre otros aspectos que dan cuenta de la diversidad de situaciones encontramos diferencias en su modalidad de trabajo, el tipo de acciones que realizan, los actores participantes y el tipo de convocatoria y sostenimiento en el tiempo.

Dentro de los municipios seleccionados para este artículo, se identifican disparidades en torno a su constitución: se han constituido Consejos en Tigre y en Florencio Varela; La Matanza aún no tiene, pero está en proceso de conformación a través de una ordenanza-, mientras que en Tres de Febrero no se ha convocado aún.

Específicamente, en los municipios en los cuales está en funcionamiento podemos identificar lo siguiente:

#### i. Trayectoria

En el caso del **Municipio de Tigre** se crea el Consejo Municipal de Tierra, Vivienda y Hábitat, por Ordenanza 3705 en el año 2019, para acompañar la implementación de la

Ley Provincial. En 2018 asume un Subsecretario proveniente del Movimiento Evita, que es quien impulsa y apoya la creación del Consejo Local. De este modo, en este municipio el CL surge a partir de la iniciativa estatal que encuentra su “hito fundante” en la gestión/decisión política. Inicialmente, para crearlo se convocaron reuniones con referentes de los barrios para dar los pasos preliminares.

Por su parte, el **Municipio de Florencio Varela**, posee un Consejo de Tierras, previo a la sanción de la Ley, que fue creado en el año 2012 a raíz de la problemática de la toma de tierras. Esto fue lo que impulsó la conformación del Consejo que continúa funcionando en la actualidad. Este municipio fue el primero en adherir a la Ley. Este hecho y sus acciones previas dan cuenta de un municipio en donde las cuestiones vinculadas al hábitat poseen una trayectoria de más larga data vinculadas a conflictos puntuales que derivan en la conformación de espacios participativos para su resolución. En esta dirección, un dato relevante es que este municipio se vincula también con Consejo Provincial, allí participa el director de Tierras del Municipio y el Intendente fue presidente del Consejo Provincial. A partir de su adhesión a la Ley, el Consejo de Tierras vio modificado su accionar al incluir nuevas herramientas y procedimientos para abordar las cuestiones que se venían trabajando previamente, como así se realizaron cambios a ciertos programas municipales adoptando algunos aspectos que proponía la Ley, como, por ejemplo, la compra de terrenos para la construcción de viviendas.

## ii. Actores involucrados

En el **Consejo de Tigre** se han ido sumando otros actores a medida en que conocen la existencia del Consejo, sin embargo, con el paso del tiempo y la pandemia mediante, se fue reduciendo el interés inicial de lxs participantes, y fue perdiendo su continuidad y relevancia como tal. En este sentido, sin el impulso estatal para sostener el espacio, no se reconoce la intencionalidad de la sociedad civil para sostenerlo. Inicialmente, existía el predominio en la participación de organizaciones de base provenientes de barrios puntuales -algunas más informales, otras con carácter de asociación civil-, quienes participaban por una demanda concreta y luego dejaban de asistir. En cambio, las organizaciones sociales que militaban el tema de hábitat puntualmente tenían más permanencia (Madre Tierra, FOTIVBA, Vivienda Digna, Mujeres 2000, Techo, SEDECA). En cuanto a otros actores, en el caso de los concejales, su participación es más esporádica y a menudo desde la convicción propia respecto a la temática vivienda/hábitat.

En **Florencio Varela**, desde el Municipio participa la Dirección de Tierras y la Dirección de Obras Públicas. Asimismo, es miembro de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, la Pastoral Social y representantes del Concejo Deliberante. También forman parte organizaciones de vecinxs, que a menudo intervienen en cuestiones puntuales, como tomas de tierras. También están otras entidades como CTEP. La CTA participa como organización desde la conformación del Consejo de Tierra. La incorporación de los nuevos miembros se trata en el Concejo Deliberante.

## iii. Agenda y funcionamiento

En cuanto a su forma de funcionamiento, el espacio generado por el **Consejo Local de Tigre** está centrado principalmente en dar respuesta a demandas puntuales, especialmente, las dirigidas a la regularización dominial. En este sentido, el Consejo funciona en los hechos como un espacio para visibilizar/acelerar procesos de regularización o bien para trabajar cuestiones de tipo burocráticas (firma de convenios, boletos de compra-venta, demandas de apertura de talleres o la instalación de luz en un

barrio en particular). Por ello, funciona no tanto como un espacio deliberativo o de construcción de propuestas de mejoras o políticas, sino como una “ventana” de acceso a cuestiones municipales que se canalizan con más facilidad en este espacio. Si bien este es el funcionamiento actual, desde la Subsecretaría se tiene la intención de dotar al Consejo de otras acciones, dado que al estar circunscrito a temáticas puntuales no se logra ampliar los temas, como, por ejemplo, el acceso a la tierra o bien la elaboración de planes de vivienda.

En cuanto al Consejo de **Florencio Varela**, se plantea una agenda de trabajo y se revisan cuestiones trabajadas. Se tienen reuniones periódicas (generalmente mensuales). En general, se discuten temas vinculados a la tierra (características y accesos a equipamientos comunitarios, educacionales, transporte, etc.) y poseen un rol de acompañamiento en los barrios a través de propuestas de mejoras. Debido a la pandemia, el Consejo disminuyó la cantidad de reuniones, generando la reducción en términos de resolución o puesta en agenda de temáticas. Sin embargo, desde el Municipio en conjunto con otros actores, se impulsó la vuelta a su formato habitual de trabajo. El Consejo tiene la potestad de plantear proyectos al Intendente, o a representantes del ejecutivo local, quien lo eleva al Concejo Deliberante. En este sentido, las organizaciones participantes hacen propuestas canalizando las demandas de lxs vecinxs. Entre las acciones más relevantes impulsadas desde el Consejo Local se pueden mencionar: proyecto de la construcción de viviendas con financiamiento del BID, la intervención frente a intentos de tomas de tierra y acompañamiento para reorientar esa demanda/necesidad a través de otras propuestas, gestión y articulación con el municipio para urbanizar áreas (rurales) y la realización de un relevamiento de las familias de un barrio particular.

#### **b. Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia**

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) constituyen espacios institucionalizados que inscriben su formación en la ley provincial 13.298<sup>2</sup> 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). Esta normativa los considera órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

Se trata de ámbitos multiactorales que instan a la participación, tanto de actores estatales del nivel local - representantes de diferentes áreas municipales afines a los intereses de la ley (Desarrollo Social, Salud, Educación, Derechos Humanos, Producción y Empleo)-, efectores de educación, salud, seguridad y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de Universidades con asiento en el territorio y diversos actores sociales. Entre estos últimos se encuentran incluidos: organizaciones sociales de la comunidad con sede en el municipio que se abocan a temáticas y cuestiones vinculadas a los derechos de les niñes y las familias, organizaciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales, y colegios profesionales. Asimismo, en los Consejos se prevé la participación de representantes de les niñes y

---

<sup>2</sup> Ley provincial 13.298 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BoOM3FzB.html>



adolescentes. La participación de todos los actores mencionados es de carácter ad-honorem y considerada de interés público relevante.

Los CLNyA tienen por misión fundamental la elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial, definiendo prioridades y metas a cumplir. Este plan debe tener un carácter intersectorial reflejando la concertación de acciones entre representantes de diversos ámbitos y niveles de gobierno y de los actores sociales locales. Asimismo, se acoplan otras competencias a su trabajo, entre las más relevantes se destacan: diagnóstico de la situación de las infancias y adolescencias, de la oferta de servicios y prestaciones así como de los obstáculos para acceder a los mismos a nivel territorial; asesoramiento y acompañamiento al Poder Ejecutivo y Legislativo Municipal proponiendo el desarrollo de acciones en los ámbitos de su competencia y el monitoreo del plan de acción, la evaluación de recursos destinados a la programas y la supervisión de los servicios y prestaciones dirigidos a los niños y adolescentes.

La convocatoria y coordinación de los CLNyA está a cargo de cada uno de los respectivos gobiernos municipales, previa adhesión a ley 13.298<sup>3</sup>, a través de las áreas locales que conforman el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Cabe señalar que sólo puede existir un solo Consejo local por cada municipio.

En la Provincia de Buenos Aires, según un relevamiento realizado en el año 2021 por el Organismo Provincia de Niñez y Adolescencia (OPNyA), se encuentran constituidos 42 Consejos Locales y 14 están en proceso de conformación, como contrapartida 59 municipios no cuentan aún con estos espacios en sus territorios<sup>4</sup>. En el Gran Buenos Aires, como indicamos en trabajos previos (Foglia, 2022), la trayectoria histórica de los CLNyA sigue una pauta general de difusión y ampliación. Estos espacios al 2020 se encontraban presentes en 12 municipios de la región mientras que en otros 3 existían mesas locales de articulación interinstitucional de niñeces y adolescencias aún no formalizadas como Consejos pero que trabajaban por el reconocimiento como tales por parte del Poder Ejecutivo Local. Esto redundó en un total de 15 espacios multiactorales presentes en el Gran Buenos Aires.

En lo que respecta a los municipios objeto de análisis de nuestro trabajo, es posible evidenciar que en tres de ellos se observa la existencia del Consejo Local de Niñez y Adolescencia (La Matanza, Tigre, Tres de Febrero), mientras que en uno (Florencio Varela) aún no se ha constituido ni Consejo Local ni mesa de articulación por tanto no será considerado en el desarrollo posterior.

Los CLNyA de los tres municipios presentan características bien disímiles. Caracterizamos y analizaremos a los CLNyA de estos tres municipios considerando, primeramente, algunos datos de encuadre institucional y de su historia, en segundo lugar nos referimos a su composición actoral y, por último, abordaremos las tareas más

---

<sup>3</sup> La ley provincial 13.298 tiene una característica particular, es una ley de tipo conveniada, que deja abierta su adhesión a la voluntad de los municipios de la provincia. Esto implica que la conformación de las instancias locales previstas en la normativa sea un proceso para construir y a desarrollar en cada territorio.

<sup>4</sup> El relevamiento realizado contó con respuestas de 115 municipios sobre los 135 que tiene la provincia. Disponible en:

<https://www.snya.gba.gob.ar/images/consejosLocales/Relevamiento%20Consejos%20Locales%20%202021.pdf>

relevantes que llevan a cabo. Estos elementos nos permitirán señalar sus principales fortalezas institucionales y sus puntos débiles en la construcción de la política de infancia local.

### **i. Trayectoria**

En los municipios de **Tigre** y **La Matanza**, se verifica una trayectoria extensa del dispositivo, desde fines de la primera década de los 2000, anclada en el momento en que ambos gobiernos locales adhirieron a la ley provincial 13.298 sancionada en 2007. En ambos casos, el surgimiento del dispositivo se sustenta en una profusa trama organizaciones sociales existentes en el territorio.

En la Matanza, se destacan dos grandes redes de organizaciones sociales, la Red de jardines comunitarios y la Red de promoción y protección de derechos, que el año 2002 se nuclearon en otro espacio institucional, el Consejo Municipal del Niño y el Joven promovido desde el municipio. Este constituye un ámbito de discusión y generación de políticas sociales en defensa de los derechos de los chicos y jóvenes y en el que participan diversas organizaciones. Luego, se crea un espacio intersectorial estatal promovido por el Poder Ejecutivo local. De estas experiencias nace en el 2007, a iniciativa del municipio, el CLNyA que funciona ininterrumpidamente hasta la actualidad. El dispositivo no tiene ordenanza específica de creación sino que se rige por la ordenanza de adhesión a la ley 13.298 que menciona el funcionamiento del CLNyA. Además, se sancionó un reglamento propio del espacio.

En el caso de Tigre, el CLNyA se forma en el año 2009 a iniciativa también de una red de organizaciones, en este caso, el Foro de la Niñez local. En este Foro se nuclearon centralmente organizaciones gremiales (Central de Trabajadores Argentinos- CTA-, Asociación de Trabajadores del Estado- ATE- y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires- SUTEBA), una importante ONG del distrito, la Casa de Fortalecimiento Familiar y Comunitario -CAFF- y algunas organizaciones de base. El Foro hizo un gran encuentro demandando la adhesión a la ley 13.298 con apoyo de la Directora de Fortalecimiento Familiar del Municipio de aquel momento y, en el 2009, comenzó a funcionar el CLNyA sancionándose ese mismo año su decreto de creación. También cuenta con un reglamento de funcionamiento. El espacio se desarrolló en forma ininterrumpida hasta 2014, luego estuvo cuatro años sin funcionar y volvió a la actividad en el 2018 con fuerte respaldo municipal.

El caso opuesto es **Tres de Febrero** que tiene una historia más reciente y donde el dispositivo surgió a impulso del gobierno local, en el marco de la llegada de la Alianza Cambiemos al municipio en 2016<sup>5</sup> y de la firma de la adhesión a la ley provincial que no se había realizado en años precedentes. Desde que comenzó a funcionar mantiene un desarrollo continuado, pero no cuenta con ninguna ordenanza ni decreto de funcionamiento que respalde su accionar.

### **ii. b) Actores involucrados**

En los tres municipios participan del Consejo Local actores bien diversos que evidencian predomios diferenciales.

---

<sup>5</sup> La Llegada de la Alianza Cambiemos quiebra una hegemonía de casi 25 años de gobierno de un mismo Intendente, Hugo Curto, del partido peronista en el distrito.

En el caso de **La Matanza**, se observa un predominio de actores estatales por sobre los actores sociales. Estos últimos concentran su participación en otro de los dispositivos participativos con los que cuenta el distrito, el ya mencionado Consejo Municipal del Niño y el Joven. Las organizaciones sociales que participan del CLNyA lo hacen mayoritariamente en representación de ese Consejo Municipal. Asimismo, en este distrito existen mesas territoriales presentes en las distintas localidades del municipio que también configuran un canal de participación de las organizaciones en torno a las problemáticas sociales. Las organizaciones sociales suelen referenciarse más con estos espacios participativos y no con el CLNyA. De este dispositivo tampoco participan actualmente sindicatos, ni colegios profesionales. Si se destaca la participación del Frente de Estudiantes Secundarios de la Matanza. En contraposición, hay una multiplicidad de participantes estatales, tanto municipales (Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, diferentes programas territoriales- Envién/Podés, Parlamento juvenil de Ciudadanía-, áreas de educación, salud, derechos humanos, entre otros); provinciales (Servicios Sociales de los hospitales, los inspectores y los equipos territoriales de educación, los juzgados y efectores territoriales del Organismo provincial de Niñez y Adolescencia) como nacionales (Equipos territoriales de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia- SENNAF, Programa Asistire y Universidad de la Matanza).

En el caso de **Tigre**, la participación es más equilibrada, ya que se observa tanto intervención de actores sociales de diverso tipo (organizaciones de base, organizaciones de corte más profesional, redes con asiento en varios municipios, colegios profesionales y gremios) como de participantes provenientes de áreas municipales (Dirección General de Fortalecimiento Familiar, Dirección de Infancia, Dirección de Juventud, Subsecretaría de Educación Tigre, Centro Educativo Complementario, Dirección de Trabajo Social, Agencia de Hábitat y Economía Social, entre otras. La intervención de actores de otros niveles de gobierno es acotada y focalizada en los referentes provinciales del campo educativo.

En **Tres de Febrero**, la composición está restringida a los efectores estatales no teniendo lugar la participación de la ciudadanía. El espacio funciona como un lugar de articulación entre áreas municipales (Dirección de Niñez, Salud Mental, Centros de Salud, Dirección de Jardines Maternales, Deportes) y organismos provinciales (Inspectores y Equipos territoriales de Educación, Comisaría de la Mujer, Hospitales provinciales, Centro Socio Comunitario-CESOC-, Centro de Prevención de Adicciones- CPA- y Juzgado de Paz). Hasta 2018, participó la Universidad Nacional de Tres de Febrero. En este municipio, el CLNyA oficia como un espacio de encuentro directo de estos efectores, conformando una red de comunicación e información que constituye un insumo para la gestión.

### iii. c) Agenda y funcionamiento

Las tareas desplegadas por cada uno de los CLNyA son bien heterogéneas, dando cuenta de que en algunos municipios lo mandatado por la ley tiene mayor concreción en la práctica mientras que en otros al espacio aún le cuesta avanzar con actividades en la senda marcada normativamente.

El CLNyA del municipio de **La Matanza**, se han generado iniciativas variadas en las distintas fases del ciclo de la política pública, -conversatorios para instalar tema en la agenda, formulación de varios proyectos específicos, fuerte involucramiento en la implementación de las acciones y la creación de un Observatorio para el monitoreo de una cuestión específica, la violencia institucional- dando cuenta de un profuso trabajo generado en el seno del dispositivo. El municipio de **Tigre**, sin este nivel de desarrollo, igualmente cuenta con un extenso despliegue de tareas, focalizadas en el momento de la

agenda, colocando temas y demandas en la agenda de gobierno local, y en el de la formulación, elaborado propuestas concretas de creación de espacios institucionales para que esas demandas sean atendidas. En el otro extremo, el municipio de **Tres Febrero** por las características particulares de su entramado actoral, que desarrollaremos en el punto siguiente, anclado en los actores de gobierno municipal y provincial, sólo ha generado actividades vinculadas con el momento de implementación de la política ligadas a la mejora de los circuitos institucionales de funcionamiento y a la articulación entre efectores estatales.

Ello pone en evidencia que los CLNyA en todos los municipios abordados constituyen ámbitos de intercambio y articulación entre diferentes actores pertenecientes al Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñeces y Adolescencias de cada distrito, habilitándose allí el encuentro y la discusión de la política pública entre todos los involucrados. Sin embargo, la productividad de estos espacios, es decir, las tareas por ellos concretadas y su incidencia en la política pública de infancia depende en gran parte de su entramado actoral y del lugar que ocupa el gobierno municipal en su sostenimiento y promoción.

Por un lado, es posible apreciar que sin la participación de actores sociales, como se observa en Tres de Febrero, el CLNyA se convierte sólo en un espacio de comunicación y conocimiento entre efectores estatales pero la esencia del dispositivo se ve obturada. Al no estar presente la voz y opinión de actores por fuera del aparato estatal no hay lugar para tareas que requieren cierta distancia del gobierno- ej. permear la agenda o monitorear sus acciones. Se pierde en este caso el aporte que actores anclados en el territorio y con conocimiento situado de problemáticas y fortalezas del mismo pueden efectuar a la política local y el dispositivo ve anulado su componente participativo.

Por otra parte, en los dos municipios donde el CLNyA demuestra un despliegue vigoroso de acciones, el Estado municipal está muy presente a través de sus distintos efectores dando entidad al espacio y aportando en su sostenimiento. Este no se hace en solitario, sino que se desarrolla con actores supralocales estatales- bien evidente en Matanza, y con organizaciones sociales con trabajo territorial en el distrito que han generado las bases, activado y/o jerarquizado la potencia del dispositivo como instancia de co-construcción co-corresponsable de políticas para las niñeces y adolescencias.

#### **4. Conclusiones**

En este trabajo nos propusimos caracterizar el despliegue de dispositivos participativos multiactorales institucionalizados en la escala local en dos campos de la política social: el del hábitat popular y el de niñez y adolescencia.

Los dispositivos seleccionados en estos campos, Consejos Locales, cuentan con un sustrato común. En los dos ámbitos es posible apreciar la existencia de un encuadre normativo provincial que crea estos mecanismos y proporciona las pautas generales de su funcionamiento, a la vez que, por el carácter conveniado que asumen estas normativas, en los dos campos son los gobiernos municipales los que efectivamente tienen a cargo su conformación, habilitándose por tanto desarrollos particulares en cada espacio local.

Esto supone, en primer lugar, un despliegue diferenciado a lo largo del territorio provincial. Como se pudo apreciar en el desarrollo previo, en el campo de hábitat, solo se han

creado 27 Consejos en la Provincia y, en el campo de niñez 42, 15 de ellos en el Gran Buenos Aires, cuando existen 135 municipios en el suelo bonaerense donde potencialmente estos ámbitos participativos podrían desarrollarse.

En segundo punto, este desarrollo singular se sustenta en las características particulares de cada territorio, particularmente aquellas ligadas a la trayectoria local de la problemática general que los ámbitos estudiados abordan- hábitat/niñez- y al peso relativo de los actores específicos que en cada municipio se destacan. En ambos campos, fue posible observar que, el mayor arraigo y la mayor densidad de acciones del dispositivo participativo se liga con la presencia de una historia sostenida de abordaje de la cuestión en el territorio y/o con la existencia de una trama de actores - estatales y sociales- que promovieron e impulsaron, tanto la temática como la relevancia de contar con espacios de estas características para la producción de la política local. En este sentido, se destacan los municipios de Florencio Varela para el campo de hábitat y los Municipios de La Matanza y de Tigre para el campo de niñez y adolescencia.

Dado el mayor tiempo transcurrido desde la sanción de la ley provincial de promoción y protección de derechos de niñeces y adolescencia, en comparación con la más reciente sanción de la ley de hábitat, es en el primer campo en donde se observan los desarrollos más sostenidos y fructíferos. Esto permite jerarquizar la importancia de mirar el desarrollo de los mecanismos participativos en clave de proceso ya que requieren de tiempo para su consolidación y para lograr una mayor incidencia en las políticas en donde se inscriben. Esto se debe a que su conformación es una construcción que demanda desandar lógicas de gestión pública tradicionales ancladas en la decisión monopólica estatal y habilitar nuevos modos que se nutren del trabajo, de los aportes y de las miradas de diversos actores.

Los dos tipos de dispositivos estudiados en esta ponencia dan cuenta de este proceso y marcan, con los matices y particularidades ya descritas, una senda que proporciona señales de un creciente protagonismo de la ciudadanía en estos campos de la política social como también una apertura de los gobiernos municipales para generar espacios de co-construcción de la política.

## 5. Referencias bibliográficas

- Arques, Facundo; Díaz Rosaenz, Micaela; Moreira, Micaela, y Schneider, Cecilia ( 2016) Mapa de la configuración institucional de la participación ciudadana local en la Argentina. en Schneider, Cecilia ( coord.) *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos,
- Avritzer , L.y Ramos, A. (2018) Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. En Meneses, M. P., & Bidaseca, K. A. (2018). *Epistemologías del sur*. CLACSO; CES.
- Blanco, I., Fleury, S., & Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*, 21(SPE), 3-40.
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (20), 14-28.
- Brugué, J. (2018). Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Revista " Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (16), 154-165.

Bustos, W. (2015). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento, Observatorio del Conurbano Bonaerense. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>

Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, 162-181.

Foglia, C., & Rofman, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 113-145.

Foglia, C. (2022) *La gestión local de las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes en el Gran Buenos Aires Argentina*. Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio.

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379.

Ferrari Mango, C., Foglia, C., & Rofman, A. (2021). Políticas sociales locales en Gran Buenos Aires: gobernanza participativa y multinivel en economía social e infancia. *Administración & Desarrollo*, 51(1), 61-86.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 1, 23-42.

Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila Landa, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 65-88.

Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData*, (11), 103-120.

Observatorio de la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. <https://observatorio.madretierra.org.ar/>

Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (2021), Creación y Fortalecimiento de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las niñeces y adolescencias.

Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *territorios*, (31), 37-56.

Szajnberg, D., Fernández Cittadini, R., Rodríguez, V. y Noel L. (2018). *Proceso de adhesión a Ley de Acceso Justo al Hábitat en Municipio San Isidro*. Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina.

Subirats, J. (2019). 1.4 Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. *David Gómez-Álvarez• Robin Rajack• Eduardo López-Moreno• Gabriel Lanfranchi*, 92.

Villarreal Martínez, M. T. (2009). Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León.

## Referencias de las autoras:

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Carolina Foglia, Universidad Nacional de General Sarmiento,  
[cfoglia@campus.ungs.edu.ar](mailto:cfoglia@campus.ungs.edu.ar)

Agustina Gradin, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, [agradin@flacso.org.ar](mailto:agradin@flacso.org.ar)

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento,  
[arofman@campus.ungs.edu.ar](mailto:arofman@campus.ungs.edu.ar)

Paula Rosa, Centro de estudios Urbanos y Regionales, Conicet.  
[paula\\_rosa00@yahoo.com.ar](mailto:paula_rosa00@yahoo.com.ar)