



Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos

Adriana Rofman¹, María de la Paz Toscani² y Cynthia Ferrari Mango³

Recibido: 3 de enero de 2024 / Aceptado: 26 de abril de 2024

Resumen. La estructuración de las políticas sociales urbanas en el Gran Buenos Aires se orienta crecientemente hacia un modelo de gobernanza descentralizada, con un entramado de gestión formado por los tres niveles de gobierno de la Argentina, junto con una participación de las organizaciones de la sociedad civil de base territorial en distintos momentos del ciclo de las políticas. Al desencadenarse la pandemia de COVID-19, se alteró la agenda de prioridades y los procedimientos de gestión de buena parte de las políticas sociales urbanas. Esta coyuntura planteó el interrogante principal que orienta el artículo: cómo ha repercutido la pandemia en la gobernanza local y, particularmente, en el desarrollo de los mecanismos de gestión participativa. Nos concentramos en tres campos de política donde el desarrollo de instancias participativas da cuenta de una mayor consolidación previa: a) la promoción y protección de derechos de la infancia, ámbito donde han surgido los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia; b) la respuesta estatal ante la problemática del hábitat popular, eje de intervención de los Consejos Locales de Hábitat; y c) el problema de la violencia de género, que se organiza a nivel local a través de las Mesas intersectoriales de género.

Palabras clave: gobernanza; políticas sociales urbanas; mecanismos de gestión participativa; organizaciones de la sociedad civil; COVID-19.

[en] Transformations in Local Participatory Governance of Social Policy in Municipalities of Greater Buenos Aires in Pandemic Times

Abstract. The structuring of urban social policies in Greater Buenos Aires is increasingly oriented towards a decentralized governance model, with a management framework formed by the three levels of government in Argentina, and the participation of territorially based civil society at different times in the policy cycle. When the COVID-19 pandemic broke out, the agenda and management processes of several urban social policies were altered. Considering this, this article addresses the question of how the pandemic has impacted local governance and, particularly, the development of participatory management mechanisms. We focus on three policy fields with long-standing participatory traditions: a)

¹ FLACSO Argentina e Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (Argentina).
Email: adrirofman@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8333-1053>

² Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) (Argentina).
Email: mariadelapaztoscani@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8136-4700>

³ FLACSO Argentina- IICSAI- CONICET- UNLaM.
Email: cferrari@flacso.org.ar
<https://orcid.org/0000-0002-7416-6754>

the promotion and protection of children's rights, a policy area where Local Councils for Children and Teenagers have emerged; b) the state response to the problem of popular habitat, which is the focus of the Local Habitat Councils; and c) the problem of gender violence, which is organized at the local level through intersectoral gender roundtables.

Keywords: governance; urban social policies; participatory management mechanisms; civil society organizations; COVID-19.

[pt] Transformações na governança participativa local da política social nos municípios da Grande Buenos Aires em tempos de pandemia

Resumo. A estruturação das políticas sociais urbanas na Grande Buenos Aires está cada vez mais orientada para um modelo de governança descentralizada, com uma estrutura de gestão formada pelos três níveis de governo na Argentina, juntamente com a participação das organizações da sociedade civil de base territorial em diferentes momentos do ciclo das políticas. Quando a pandemia da COVID-19 eclodiu, a agenda de prioridades e os procedimentos de gestão de boa parte das políticas sociais urbanas foram alterados. Esta conjuntura levantou a questão principal que norteia o artigo: como a pandemia impactou a governança local e, particularmente, o desenvolvimento de mecanismos de gestão participativa? Concentramo-nos em três campos de política onde o desenvolvimento de instâncias participativas reflete uma maior consolidação prévia: a) a promoção e proteção dos direitos da criança, área onde surgiram os Conselhos Locais da Criança e do Adolescente; b) a resposta do Estado à problemática do habitat popular, eixo de intervenção dos Conselhos Locais de Habitat; e c) o problema da violência de gênero, que é organizado em nível local através de mesas redondas intersectoriais de gênero.

Palavras-chave: governança; políticas sociais urbanas; mecanismos de gestão participativa; organizações da sociedade civil; COVID-19.

Sumario. Introducción. 1. Pensar la agenda sociourbana local desde la perspectiva de la gobernanza. 2. Gran Buenos Aires: un complejo interjurisdiccional y participativo. 3. Mecanismos participativos en municipios del Gran Buenos Aires. 3.1. Caracterizando a los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia. 3.2. Caracterizando a los Consejos Locales de Hábitat. 3.3. Caracterizando a las Mesas Locales Intersectoriales de Género. 4. ¿Cómo impactó la pandemia en el funcionamiento de los mecanismos participativos? 4.1. Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia frente a la pandemia. 4.2. Los Consejos Locales de Hábitat frente a la pandemia. 4.3. Las Mesas Locales Intersectoriales de Género frente a la pandemia. 5. Modelo de predicción frente atentados terroristas contra la infraestructura crítica. Reflexiones finales: la creciente solidez de los mecanismos de gobernanza participativa. Agradecimientos. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Rofman, A., Toscani, M. de P., y Ferrari Mango, C. (2024). Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos. *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 15(1), 145-166. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.93330>

Introducción

La intervención estatal en las ciudades contemporáneas enfrenta el desafío de adecuar un modelo de gestión basado tradicionalmente en una lógica burocrática y vertical a realidades más complejas y diversas. La estructuración de las políticas urbanas, especialmente las que confluyen en el campo de la política social, ha sido sensible a esta reconfiguración, que empuja hacia un modelo de gobernanza más descentralizada. Estas políticas sociourbanas tienen por objetivo crear condiciones de equidad, así como promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos

ciudadanos (Ziccardi, 2009). Para ello, delegan “mayores responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad local para que potencien los recursos disponibles con su actuación y con el control social que pueden ejercer en su territorio” (Ziccardi, 2008, p.134). Este proceso se advierte con claridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), donde el despliegue de las políticas sociourbanas se apoya en un entramado de gestión formado por los tres niveles de gobierno de la Argentina, junto con la participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil de base territorial en distintos momentos del ciclo de las políticas. Así, en el Gran Buenos Aires (GBA), la estructura de gobernanza local de las políticas sociales evidencia la intervención de varios actores institucionales y sociales: se apoya sobre un esquema estatal multinivel, a la vez que se despliega en el territorio en base a una trama participativa.

En este sentido, en las últimas décadas se han desarrollado variados mecanismos de gestión participativa de políticas sociourbanas en los ámbitos locales del GBA. Los mismos consisten en instancias diversas e inscriptas en distintos campos de política, en una lógica de creciente institucionalización de la participación de la sociedad civil en la gestión pública de lo social (Ferrari, Foglia y Rofman, 2021; Foglia y Rofman, 2020). Al desencadenarse la pandemia de COVID-19, se alteró la agenda de prioridades y los procedimientos de gestión de buena parte de las políticas sociourbanas. Específicamente en el GBA, donde se concentra la mayor cantidad de población en situación de pobreza urbana de la Argentina, la crisis pandémica impactó con mucha fuerza. Las principales herramientas desplegadas por el Estado nacional para enfrentar esta crisis sociosanitaria fueron las restricciones a la movilidad, el fortalecimiento del sistema sanitario, las medidas y acciones compensatorias de los efectos económicos y sociales negativos del confinamiento, y, más adelante, la política masiva de vacunación. En este marco, los gobiernos locales se vieron también enfrentados a la necesidad de desarrollar acciones para frenar los contagios, realizar testeos, contener a las poblaciones de riesgo y, además, garantizar seguridad alimentaria principalmente para aquellos sectores de la economía informal que sufrieron una reducción dramática de sus ingresos debido al aislamiento (Behrend y Simpson, 2021).

La emergencia de la pandemia modificó las pautas anteriores de articulación multinivel y participativas. Por un lado, obligó a reordenar las prioridades de acción estatal y a fortalecer la colaboración intergubernamental. Por otro lado, en el plano de la relación con la sociedad civil local, alteró dramáticamente las condiciones de funcionamiento de los mecanismos participativos locales, habituados a la deliberación presencial.

Esta coyuntura fundamenta los interrogantes centrales que orientan el artículo: ¿qué características asumían los mecanismos de gobernanza local de las políticas sociourbanas en el Gran Buenos Aires, en los años previos a la irrupción del COVID-19? ¿Y cómo ha repercutido la pandemia, particularmente, en el desarrollo de los mecanismos institucionalizados de gestión participativa en municipios del Gran Buenos Aires?

Para ello, nos concentramos en tres campos de política sociourbana, donde el desarrollo de instancias participativas da cuenta de una mayor consolidación previa: a) la promoción y protección de derechos de la infancia, ámbito donde han surgido los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia; b) la respuesta estatal ante la problemática del hábitat popular, eje de intervención de los Consejos Locales de Hábitat;

y c) el problema de la violencia de género, que se organiza a nivel local a través de las Mesas intersectoriales de género. Se trata de tres ámbitos de participación ciudadana local que han estructurado formatos institucionales respaldados por normativa de la Provincia de Buenos Aires y, en este sentido, expresan también la trama multinivel. Por esa razón cobra importancia el interrogante acerca del impacto que tuvo la pandemia en ese desarrollo, ya que las limitaciones impuestas por el virus, y por las medidas sanitarias establecidas para contener su propagación, podrían haber generado implicancias significativas en este campo.

En cuanto a la escala territorial del análisis, nos concentramos en el Gran Buenos Aires, una región urbana extensa donde habitan alrededor de 11 millones de personas, conformado por un conjunto relativamente indeterminado de municipios, según el criterio o fuente para la determinación del área urbana comprendida⁴. Por tanto, tomamos como referencia la definición oficial que acota a 24 municipios, y seleccionamos, dentro de ese universo, una muestra intencional de 6 municipios: La Matanza, Malvinas Argentinas, Morón, Florencio Varela, Tigre y Vicente López. Para su selección se privilegiaron diversas dimensiones (geográfica, demográfica, socioeconómica y político institucional), intentando de este modo construir una perspectiva relativamente ajustada al conjunto del GBA⁵.

Dada la escasez de información secundaria disponible en nuestro país sobre la gestión municipal y en particular sobre los municipios del GBA, fue necesario implementar un relevamiento de datos primarios. Para ello, se utilizaron distintos instrumentos metodológicos: revisión de documentación oficial, sitios web oficiales y de organizaciones de la sociedad civil, así como entrevistas a informantes clave (funcionarios locales y provinciales a cargo de los mecanismos participativos o vinculados a áreas de gobierno con influencia en su conformación o bien cercanos a las políticas analizadas y miembros de organizaciones sociales). La sistematización de la información recolectada se realizó en una matriz de doble entrada, por municipio y por mecanismo participativo, a fin de contar con un panorama a escala, a la vez que pormenorizado.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, presentamos un marco conceptual que da cuenta de la noción de gobernanza y su productividad para analizar estos fenómenos. En segundo lugar, describimos las condiciones socioterritoriales y político institucionales del Gran Buenos Aires especificando las características de los municipios seleccionados. En tercer lugar, caracterizamos los mecanismos participativos locales teniendo en cuenta su desarrollo histórico, su consolidación institucional y su funcionamiento durante la pandemia. Finalmente, en cuarto lugar, presentamos las conclusiones, que se proponen poner en evidencia las transformaciones que generó la pandemia en los mecanismos de gobernanza local de las políticas sociourbanas.

⁴ La delimitación del Gran Buenos Aires depende de los criterios que se utilicen para definir su extensión, ya que no existe una demarcación oficial. Para algunos enfoques, como el que utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos, se compone de 24 municipios, mientras que otras aproximaciones, de base geográfica funcional, lo extienden a 40 municipios. Para ampliar información se sugiere consultar el Sitio Web del Observatorio del Conurbano: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=15630#

⁵ Dicha selección se sustenta en los resultados obtenidos a partir de la implementación de un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) que contó con el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de Argentina. La información se presenta en detalle en el apartado 3.

1. Pensar la agenda sociourbana local desde la perspectiva de la gobernanza

Las grandes ciudades metropolitanas constituyen escenarios especialmente desafiantes para la gestión de las políticas sociourbanas, particularmente en América Latina, dada su complejidad socioterritorial y político institucional. En cuanto a su configuración territorial, conforman áreas urbanas muy extendidas y densamente pobladas, generalmente resultado de un proceso de urbanización no planificado, y marcadas por una fuerte y creciente desigualdad socioespacial. En el plano de la estructura político-jurisdiccional, son objeto de una gestión social y urbana distribuida entre gobiernos locales y regionales diferentes, sin la coordinación necesaria para hacer frente a tan compleja realidad territorial.

La gestión de estas ciudades involucra así un abanico de problemáticas bien amplio. La agenda urbana en estas ciudades supera con mucho los temas más estrictamente urbanísticos (vivienda, infraestructura, etc.). Las condiciones de vida en la ciudad, particularmente las de los vastos sectores populares que habitan estas áreas urbanas, están determinadas por factores que se originan en ámbitos bien diversos: el trabajo, la salud, la educación, la vida familiar, la sociabilidad, etc.; todas cuestiones que están en el centro de las políticas sociourbanas, y dan cuenta de un ámbito de intervención estatal que asume una creciente importancia en la gestión local y urbana de la región latinoamericana. La “Nueva Agenda Urbana”, definida así en el marco de la Conferencia Habitat III en el 2016, ubica en ese marco un espectro de problemáticas que conforman el universo de cuestiones que requerirían intervenciones públicas en las ciudades contemporáneas: la pobreza, la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano, sostenibilidad ambiental, inclusión económica, etc. (ONU, 2016).

La complejidad de la cuestión urbana actual convoca una intervención pública también diversificada, que articule al conjunto de actores e instituciones que intervienen en el espacio urbano. Ello resulta particularmente evidente en el caso de las áreas metropolitanas, tanto por la confluencia de gobiernos de distinto nivel, como también por la densidad y heterogeneidad del espacio urbano, que constituye un territorio de muy difícil cobertura para un aparato estatal con capacidades y recursos limitados. En consecuencia, la gestión de las ciudades metropolitanas latinoamericanas constituye un ejemplo bien evidente del avance de las políticas urbanas de nuevo tipo, puesto que en estos territorios confluyen, en un espacio urbano complejo, una matriz de diversas políticas sectoriales, procedentes de distintos niveles de gobierno, que se implementan de manera más o menos articulada, como señala Subirats (2015). Los problemas urbanos metropolitanos conforman, entonces, una agenda sociourbana, que combina cuestiones socioeconómicas con otras más propiamente urbanísticas, que demanda políticas sociourbanas de amplio espectro.

La gestión de estas nuevas políticas sociourbanas ya no se adecúan a la estructura gubernamental centralizada y al modelo de procesamiento de políticas públicas jerárquico propio de los Estados nacionales durante el siglo XX. Requieren, en cambio, estructuras de dirección y de gestión también amplias y diversificadas, que incorporen al conjunto de sectores y de actores que intervienen en el desarrollo de las ciudades. El concepto de gobernanza aspira a describir estas nuevas realidades, puesto que hace referencia a una modalidad de gobierno y gestión más articulada, que se apoya en redes de articulación con organismos de otros niveles estatales y con organizaciones y actores de la sociedad civil y de la vida económica (Mayntz, 2006).

Una profusa literatura ha alimentado estas reflexiones, particularmente en la primera década del siglo, dando cuenta no sólo del proceso de transformación de la posición del Estado en la dirección de los asuntos públicos, sino también de las modalidades de gestión que implica este nuevo rol de dirección (entre otros, Rhodes, 1996; Mayntz, 2006; Peters y Pierre, 2005; Subirats, Brugué y Gomá, 2002; Aguilar Villanueva, 2015)

Este enfoque plantea que, frente a la declinación del modo de coordinación estatal jerárquico propio de los Estados de Bienestar del siglo XX producto de la acelerada complejización de la sociedad y la diversificación de los problemas públicos, la gestión de lo público tiende hoy a sostenerse sobre estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales confluyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas (Blanco, Gomá y Subirats, 2018).

Así, la noción de gobernanza alude a una modalidad de gobernar y gestionar basada en redes o coaliciones entre el Estado y actores no estatales (Blanco *et al.*, 2018; Criado, 2016). Estas redes tienen tres características: 1) son estructuras multicéntricas, es decir no existe un único centro que toma de decisiones monopolícamente; 2) hay interdependencia entre los actores participantes; y 3) se verifica cierta estabilidad en sus interacciones (Natera Peral, 2004).

La gestión de las redes implica un proceso de coordinación, por el cual se establecen lógicas de cooperación, relativamente estables, entre las decisiones y acciones de los actores e instituciones públicos, privados y sociales, en torno a objetivos comunes y públicos (Peters, Pierre y Murillo, 2002). En este punto, también resulta relevante señalar que la coordinación no excluye situaciones de conflicto o desacuerdos entre los participantes, sino que solo apunta a poner de relieve que las decisiones compartidas suponen una dinámica de negociación entre los actores. Consideramos, entonces, que la idea de gobernanza en red, al dar cuenta de la creciente implicación de instancias extragubernamentales e interjurisdiccionales en los procesos de decisión pública y en el despliegue de las políticas públicas, resulta sumamente productiva para comprender las dinámicas de las políticas sociourbanas en las ciudades metropolitanas de América latina.

Particularmente en estas realidades, ello implica tomar en consideración dos planos de articulación de actores. Por un lado, las redes de gobernanza incluyen a los actores sociales, representantes de la sociedad civil y de la vida económica, lo que encarna la dimensión participativa de la gobernanza. Por el otro, también se conforman entramados interjurisdiccionales de gestión de las políticas públicas, de donde surge la dimensión multinivel de la gobernanza.

El primer eje lleva a poner de relieve el avance de las dinámicas participativas de la gestión de la agenda sociourbana. La participación ciudadana, y otras formas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de asuntos públicos, constituye un plexo de mecanismos de articulación entre actores que da contenido a buena parte de las estructuras de gobierno y gestión de los espacios urbanos (Ziccardi, 2004; Font y Galais, 2011). Los ámbitos locales han sido por excelencia los lugares de desarrollo de la participación ciudadana, dando lugar a una extensa literatura sobre gobernanza local y urbana, dentro de la cual se destacan los estudios de Blanco *et al.* (2018), entre muchos otros.

El segundo eje, la dimensión multinivel permite comprender la intervención pública interjurisdiccional en el territorio (Jordana, 2001; Peters y Pierre, 2005). La dirección y la gestión de las políticas sociourbanas se asienta en un entramado de

instituciones gubernamentales de diferentes niveles, donde cada ámbito de gobierno cumple un rol propio, incluso en el marco de la gestión de una misma política o en el mismo foco territorial.

En síntesis, la gobernanza describe un patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos y de distintos espacios de poder gubernamental que se reconocen interdependientes entre sí e interactúan a través de distintas formas de negociación, deliberación y disputas. Interacciones que tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales, contingentemente articulados que se autoregulan dentro de los límites establecidos, y que contribuyen a la producción de un propósito de carácter público (Martí, Blanco, Pares y Subirats, 2016).

A su vez, el desarrollo de marcos institucionales de gobernanza cobra especial relevancia en el campo de la política social en Argentina. Las políticas sociales refieren al conjunto de intervenciones estatales orientadas a corregir o compensar la desigualdad social. En este sentido, las políticas sociales abarcan un abanico bien amplio de intervenciones sobre problemáticas concretas, que se organizan en campos específicos de política, con objetivos y estructuras de gestión propias. En los ámbitos locales del GBA, estas intervenciones están estrechamente ligadas con las políticas urbanas, puesto que, como bien expresa la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2016), las condiciones del hábitat y de las ciudades constituyen aspectos nodales de la desigualdad social.

Paralelamente, el rol de los municipios en la gestión de la política social se comprende a partir del protagonismo que los mismos adquirieron tras las reformas de la década del 90⁶, que implicaron un proceso de descentralización de la política social con transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales (Cao y Vaca, 2006). A la vez, el territorio local se fue convirtiendo en el punto de condensación de la desigualdad social y de la falta de recursos para atender la creciente demanda de cobertura asistencial; y, más adelante, en la crisis de fin de siglo, en el espacio principal de las protestas de los sectores más afectados por el agudo incremento del desempleo y de la pobreza de esos años (García Delgado, 1996). Como resultado de estos procesos, los espacios locales se constituyeron en ámbitos privilegiados de la implementación de las políticas sociourbanas (Di Virgilio y Galizzi, 2009; Ilari, 2002).

Las transformaciones descritas llevaron a revisar los paradigmas tradicionales con que se había gestionado la política social, impulsando cambios significativos en la distribución interjurisdiccional de atribuciones. A partir de entonces, los municipios ganaron protagonismo en la implementación de programas sociales, por la proximidad territorial y su vinculación directa con la sociedad local (Chiara y Di Virgilio, 2005). Dicho fenómeno se enmarca en una compleja articulación entre el nivel nacional, provincial y el municipal, donde las instancias federal y provincial estaban a cargo del diseño y financiamiento de las políticas y programas, mientras que el gobierno local llevaba a adelante la ejecución a nivel territorial, garantizando las condiciones sociopolíticas para la implementación. En la escala local, esta dinámica en red también aparece en la gestión compartida de los programas sociales entre

⁶ Las mismas fueron inspiradas en el Consenso de Washington y se extendieron en diferente medida por el resto de los países latinoamericanos abarcando principios de descentralización, privatización, desregularización y terciarización de las políticas sociales. Como resultado, se produjo un aumento de la pobreza y del desempleo.

municipios y organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de base territorial (Gradin, 2018; Natalucci, 2018). Es así como las políticas sociourbanas, en tanto campo de acción estatal directamente vinculado con la producción y reproducción de la vida, ofrecen espacios a la intervención de la sociedad civil, puesto que ésta cumple un papel indispensable en la canalización de la acción social estatal hacia los sectores más desfavorecidos y en territorios complejos.

2. Gran Buenos Aires: un complejo interjurisdiccional y participativo

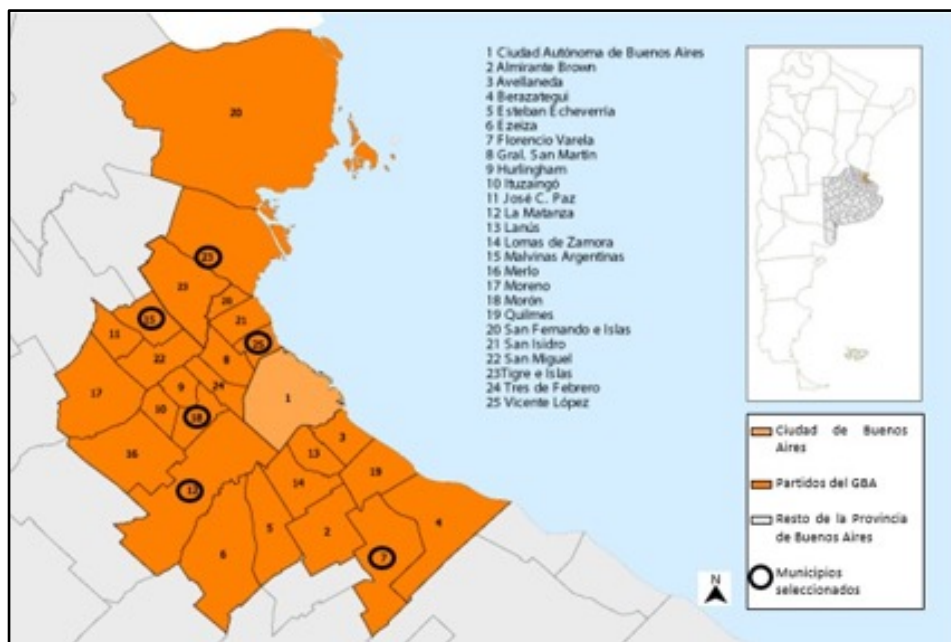
El Gran Buenos Aires, o los 24 municipios que rodean a la ciudad de Buenos Aires, constituye una gran mancha urbana que avanza sobre municipios de la Provincia de Buenos Aires, alojando actualmente a casi 11 millones de personas, alrededor de un cuarto de la población total del país. Esta concentración poblacional es consecuencia de la centralidad económica de la región, cuya temprana industrialización atrajo corrientes migratorias masivas en la segunda mitad del siglo pasado, que urbanizaron los alrededores de la Ciudad de Buenos Aires de manera autogestionada, y con muy escasa planificación estatal. El resultado es una aglomeración sumamente heterogénea, con una configuración urbana que refleja la desigualdad socioespacial y amplios sectores de población en situación de vulnerabilidad social y económica⁷. Asimismo, se agrega a este escenario socioeconómico el sistema político institucional de la Argentina: un sistema federal conformado por 24 estados subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), jurisdicciones con autonomía política, institucional y económica; cada una de los cuales define su propio régimen municipal. Desde el punto de vista jurisdiccional, las políticas públicas que intervienen en la región se asientan en varios niveles de gobierno: federal, provincial y municipal, en una estructura multinivel que llega de manera fragmentada al territorio, puesto que la región no ha desarrollado instancias de articulación metropolitana de las intervenciones estatales. En este marco, los gobiernos municipales del GBA cuentan con capacidades y competencias limitadas⁸ para hacer frente a los problemas de sus territorios, lo que explica la relevancia de los entramados multinivel en las políticas locales. La estructura jurisdiccional descrita anteriormente constituye la base del creciente desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación local, que se han multiplicado en los municipios de GBA en los últimos años. Con el fin de organizar y encaminar la activa intervención de la sociedad civil en relación a las políticas sociourbanas, los gobiernos municipales han ido creando instancias participativas de diferente formato, Consejos o Mesas Asesores Locales entre los más comunes, que constituyen instrumentos de gobernanza local que buscan institucionalizar la participación ciudadana y la articulación multinivel. Los municipios seleccionados son los siguientes: La Matanza, Florencio Varela, Malvinas Argentinas, Morón, Tigre y Vicente Lopez. Dicha muestra permite identificar diversas situaciones a nivel socioeconómico, geográfico y político institucional.

⁷ Para más detalles, se sugiere consultar el sitio web del Observatorio del Conurbano: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

⁸ Los municipios de la Provincia de Buenos Aires enfrentan fuertes limitaciones de su autonomía financiera e institucional, y, en términos generales, tienen una reducida participación en el gasto público total. Para más detalle, ver Foglia y Rofman (2020) y Observatorio del Conurbano (s.f.).

En el Mapa 1 se puede observar la ubicación de los municipios seleccionados dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Mapa 1. Municipios seleccionados del Área Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia, en base a Observatorio del Conurbano (s.f.b).

En relación con la dimensión geográfica, se buscó que los casos se encuentren ubicados en diferentes zonas del GBA. Florencio Varela en el sur, La Matanza y Morón en el oeste, Tres de Febrero y Malvinas Argentinas en el noroeste y Tigre y Vicente López en el norte. Asimismo, se tomaron municipios con características demográficas diferenciadas, en relación con la cantidad de población y superficie; así como distintos niveles de desarrollo socioeconómico, medidos en función de los niveles de pobreza. En relación a la situación político-institucional, seleccionamos municipios con diferente trayectoria durante el período 2015-2023, buscando representar lo más ajustadamente posible la distribución del conjunto de la región: tres de los municipios (Florencio Varela, La Matanza y Tigre) fueron conducidos por gobiernos peronistas como Frente de la Victoria / Frente de Todos, otro (Tres de Febrero) por el partido político de centro-derecha Juntos por el Cambio / Cambiemos y uno (Morón) tuvo alternancia entre ambos partidos durante el período de estudio.

En la Tabla 1 se puede observar la caracterización de los municipios en términos demográficos considerando tanto la cantidad de población como la extensión territorial, en términos económicos visualizando las necesidades básicas insatisfechas de los hogares y en términos institucionales marcando la trayectoria política partidaria. En efecto, se evidencia como la muestra intencional de selección de municipios abarca características dispares en las dimensiones demográficas (municipios grandes, pequeños o medianos en función de la cantidad de población y extensión territorial), socio-económicas (con diferentes grados de pobreza) y político-

institucionales (Partido Político a cargo del gobierno local entre gobiernos peronistas y de centro derecha).

Tabla 1. Caracterización de los municipios seleccionados

<i>Municipios</i>	<i>Dimensiones</i>			
	<i>Geográfico</i>	<i>Demográfico: población y territorio</i>	<i>Socio económico: Índice NBI⁹</i>	<i>Político institucional</i>
La Matanza	Zona oeste	1.841.247 325,71 km ²	11.96%	Continuidad del Frente para la Victoria
Florencio Varela	Zona sur	496.433 190 km ²	17,02%	Continuidad del Frente para la Victoria.
Malvinas Argentinas	Zona noroeste	350.674 63 km ²	12.3%	Continuidad del Frente para la Victoria.
Morón	Zona oeste	331.183 12,51 km ²	3.52%	Alternancia entre Alianza Cambiemos y Frente para la Victoria
Tigre	Zona norte	446.949 147 km ²	11.04 %	Continuidad del Frente para la Victoria.
Vicente López	Zona norte	282.281 333,77 km ²	6.93 %	Continuidad de Alianza Cambiemos

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Programa de Estudios del Conurbano (s.f.).

3. Mecanismos participativos en municipios del Gran Buenos Aires

La estructura jurisdiccional descrita anteriormente constituye la base del creciente desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación local, que se han multiplicado en los municipios de Gran Buenos Aires en los últimos años. Con el fin de organizar y encaminar la activa intervención de la sociedad civil en relación a las políticas sociourbanas los gobiernos municipales han ido creando instancias participativas de diferente formato, Consejos o Mesas Asesores Locales entre los más comunes, que constituyen instrumentos de gobernanza local que buscan institucionalizar la participación ciudadana y la articulación multinivel.

A continuación, se presentan las características principales de los distintos mecanismos participativos analizados y las particularidades que se distinguen en los municipios seleccionados en este estudio.

⁹ El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es una medida de la pobreza estructural, que se releva en los Censos Nacionales de Población y Vivienda. Es el único indicador preciso de pobreza relevado a escala municipal.

3.1. Caracterizando a los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) se inscriben dentro del campo de las políticas de niñez, que se han reorientado en las últimas décadas, a partir de la sanción de la legislación que establece los derechos de niños y niñas, en el año 2005: la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (Foglia, 2020). Los CLNyA constituyen espacios institucionalizados que se inscriben en dicha normativa, que a su vez 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. Esta normativa los considera órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

El objetivo general que persiguen es elaborar un plan de acción para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes a nivel territorial. En este sentido, tienen como misión, en primer lugar, realizar un diagnóstico sobre la situación de la niñez y adolescencia, identificando los servicios y las prestaciones en el plano local dirigidas a este sector. En segundo lugar, a partir del diagnóstico, elaborar un plan de acción que contribuya a la protección integral de los derechos de la infancia a nivel territorial. En tercer lugar, monitorear el cumplimiento de las acciones gubernamentales dirigidas a este sector. Para ello, en la práctica llevan a cabo diversas actividades que abarcan desde realización de capacitaciones, campañas de concientización, elaboración de mapeos y declaraciones, entre otras.

La conformación de los Consejos es decisión del gobierno local, y se basa en la adhesión de cada municipio a la citada ley provincial. No obstante, si los municipios no expresan concretamente su intención de armar el espacio, existe la posibilidad de que se conforme con instituciones sociales y representantes territoriales vinculados a temáticas de salud y educación. Así, la creación del CLNyA puede producirse a través de una iniciativa municipal o bien por impulso de organizaciones de la sociedad civil. En el año 2022, 15 municipios de GBA habían conformado el Consejo, en su mayoría a partir de la convocatoria del gobierno local. En definitiva, la trayectoria de la conformación de los CLNyA tiene sus particularidades en cada municipio.

En lo que refiere a la dinámica de funcionamiento, si bien hay especificidades en cada municipio, la organización del Consejo Local es en comisiones integradas por facilitadores y coordinadores que se van renovando. Las comisiones se pueden agrupar en los diversos temas: salud, educación, justicia, entre otros. Asimismo, se llevan a cabo reuniones semanales y/o bien mensuales dependiendo de cada municipio.

En este marco, en lo que refiere al entramado de actores, los CLNyA se sustentan tanto en la trama de organizaciones de la sociedad civil existentes en el territorio como en la articulación intersectorial de diferentes áreas municipales. En general, se caracterizan por ser un dispositivo multiactoral integrado por representantes de las áreas provinciales de educación, salud, seguridad, actores del Poder Judicial, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

En lo que refiere a las organizaciones de la sociedad civil, son mayormente organizaciones de base territoriales, con escasos recursos propios e infraestructura

endable. En los CLNyA participan, como se dijo previamente, en las etapas de diagnóstico, planificación, monitoreo y seguimiento.

Al momento previo a la pandemia la situación de los CLNyA en los seis municipios seleccionados era muy diversa, dado que algunos ya se encontraban consolidados (como La Matanza, Morón, Tigre y Vicente López) y en algunos municipios no estaba institucionalizado aún (Florencio Varela y Malvinas Argentinas). Más en detalle, observamos que en La Matanza se inicia en 2007 como un espacio de articulación intersectorial para atender la cuestión de la responsabilidad penal juvenil, creado por organismos judiciales, un centro de atención provincial y algunas organizaciones territoriales. En Morón el municipio convenía con la ley provincial en el 2007 y se crea la Dirección de Niñez, desde donde se impulsaron los dispositivos de protección como los servicios locales y los de promoción como el CLNyA. En Tigre el Consejo se creó en 2009. Por último, en Vicente López comenzó a partir del auto convocatoria de las organizaciones locales en el año 2011 y sin participación del gobierno local, que recién se hace cargo en el año 2015 cuando se firma decreto de creación.

En definitiva, en los momentos prepandemia, en esta muestra de seis municipios, había cuatro CLNyA ya consolidados (La Matanza, Morón, Tigre y Vicente López) y dos en desarrollo.

3.2. Caracterizando a los Consejos Locales de Hábitat

Los Consejos Locales de Hábitat (CLH) son mesas de trabajo intersectoriales donde se tratan problemáticas vinculadas a la vivienda y acceso a la ciudad a nivel local. Tienen funciones de asesoramiento en la toma de decisiones que realizan el Concejo Deliberante —órgano legislativo local— y Poder Ejecutivo de cada municipio. Su objetivo principal es garantizar la democratización del acceso al hábitat a partir de una vinculación más directa y cercana entre la población, organizaciones de la sociedad civil y quienes están a cargo de las decisiones políticas y de planificación urbana a nivel local.

Este mecanismo está contemplado dentro de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat sancionada en 2012 en la provincia de Buenos Aires. Esta Ley contó con una fuerte participación de organizaciones sociales con base territorial y federaciones a nivel provincial que participaron en el diseño de la política y que actualmente continúan participando en su ejecución y monitoreo. Se inscribe como una de las herramientas posibles para garantizar la democratización de las decisiones y formulación de normativas en relación al acceso a la tierra y vivienda en los municipios. Dentro de dicha Ley se institucionaliza en 2014 el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat que actúa como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas enmarcados dentro de la Ley. Algunos CLH poseen vinculación con dicho Consejo Provincial.

Estos espacios reúnen actores de diversos ámbitos, ya que, además de miembros de organismos estatales y del sector privado, suelen integrarlo referentes de estudios de arquitectura, y, por parte de la sociedad civil, participan organizaciones de distinto alcance y zona de injerencia. Algunas delimitan su ámbito de acción a nivel barrial, en una escala local, mientras que otras poseen un alcance mayor que involucra a otros municipios o provincias. Otras incluso participan de federaciones o redes de organizaciones de la sociedad civil que les proporcionan mayor capacidad de acción

y vinculaciones en el ámbito nacional e internacional. Estas distintas trayectorias de las organizaciones de la sociedad civil inciden en las demandas que se trasladan al debate en las reuniones del CLH.

En cuanto a la agenda de los CLH, los temas en debate van desde situaciones concretas y puntuales y otras más vinculadas con propuestas de incidencia política o cuestiones más estructurales a resolver. En relación con ello, a partir de las demandas que presentan las organizaciones de la sociedad civil dentro de los CLH, el municipio suele direccionar las respuestas en relación a los recursos locales, provinciales o nacionales de los que disponga. En líneas generales, en la ejecución de las acciones o los programas que se apliquen, participan las organizaciones de la sociedad civil. Ello da cuenta de la relación multiactoral que garantizan los CLH como espacio de resolución de problemáticas del hábitat.

Las especificidades de las dinámicas de conformación y funcionamiento de los CLH guarda relación con la trayectoria en políticas de hábitat que posea el municipio y el desarrollo del entramado organizativo social en el campo (Palumbo, Toscani, Rosa y Martínez Araujo, 2022). Puesto que la creación de los CLH se instaura en una normativa relativamente reciente, la mayoría de los municipios aún no lo han creado. Si tomamos como referencia al conjunto de los municipios del Gran Buenos Aires, solo 11 poseían CLH en funcionamiento en el 2020, institucionalizados en base a una norma específica que establece objetivos, fundamentos y mecanismos de acción. Se agrega a este conjunto, otros casos en proceso de consolidación o a la espera de aprobación de la normativa que los institucionalice.

Dentro de los seis municipios seleccionados para este análisis, previo al inicio de la pandemia, se pueden identificar diferencias en sus niveles de consolidación. En primer lugar, cabe mencionar que en dos de los municipios aún no estaba institucionalizado el CLH, como en La Matanza y Vicente López. Por otro, aquellos de creación reciente, como el municipio de Tigre, en donde se evidencia una iniciativa de los funcionarios de gobierno, quienes con una lógica principalmente de arriba hacia abajo, impulsan su conformación y convocan a distintos actores presentes en el municipio, en el 2018. En la práctica funcionaba principalmente para visibilizar problemáticas puntuales o destrabar trámites vinculados a procesos de gestión del hábitat de barrios populares, pero no tenía una agenda de trabajo consolidada o que trabaje más allá de estas demandas puntuales. Por último, se observan tres municipios en los cuales los CLH expresan años de trabajo previo de mesas de trabajo de hábitat promovidas desde las organizaciones de la sociedad civil, donde la creación del CLH institucionaliza experiencias de participación y articulación de gestión de políticas del hábitat entre el estado local y distintas organizaciones de la sociedad civil. El caso del municipio de Florencio Varela es un ejemplo de ello. Fue creado en 2012, dándole jerarquía institucional a una mesa de Tierra y Vivienda que funcionaba previo a la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Morón es otro de los municipios con fuerte trayectoria de participación y movilización de organizaciones de la sociedad civil que cristalizan con la adhesión en el año 2015 a la Ley provincial y la institucionalización del CLH. Sin embargo, su funcionamiento formal quedó sujeto a los vaivenes políticos y de cambio de gestión del gobierno local, quedando sin operar de manera oficial entre el 2016 y el 2019. Durante esos años se mantuvo funcionando paralelamente y de manera autogestionada por las propias organizaciones de la sociedad civil, lo que permitió que cobre cada vez más impulso y consolide como actor político para negociar frente al gobierno local de ese período las mejoras

en el acceso al hábitat para la población más vulnerable dentro del municipio. A partir del año 2019, con el cambio de gobierno, se retoma su funcionamiento convocado oficialmente desde el Poder Ejecutivo. En Malvinas Argentinas en el año 2017 se institucionaliza una mesa de trabajo que funcionaba desde 2016 dentro del municipio, recuperando la experiencia de trabajo previa y de participación de distintas organizaciones de la sociedad civil en la lucha por el acceso justo al hábitat.

En síntesis, previo a la irrupción de la pandemia, se encontraban tres CLH consolidados (Florencio Varela, Morón y Malvinas Argentinas), uno de creación reciente (Tigre), y dos aún sin institucionalización (La Matanza y Vicente López).

3.3. Caracterizando a las Mesas Locales Intersectoriales de Género

Las Mesas Locales Intersectoriales de Género (MLI) son espacios de articulación intersectorial y participativo para abordar la problemática de la violencia de género en el ámbito municipal. Es decir, son mesas de trabajo que involucran a diferentes áreas del gobierno municipal, a instituciones judiciales, de la Policía, del sistema de salud y también a organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la temática. Su principal función es articular la atención local de situaciones de violencia de género, es decir, vincular a los servicios de atención que confluyen en el procedimiento de atención en situaciones de violencia, para viabilizar así una respuesta integral a casos emergentes. En este sentido, el grueso de las actividades consiste en el acompañamiento y monitoreo de la asistencia brindada a personas en situación de violencia de género. En algunos casos, no muy frecuentes, desarrollan también acciones de sensibilización y capacitación, orientadas a la prevención de la violencia. Es decir, su función no se limita al asesoramiento o monitoreo de las políticas, sino que forman parte de los entramados de implementación de la misma.

Estos espacios tienen su origen en una Ley de Violencia Familiar de la Provincia de Buenos Aires sancionada en el 2005, que creaba la Mesa Provincial Intersectorial contra la Violencia Familiar. Sobre esa base, en el año 2015 una actualización de esa normativa establece la creación de las Mesas Intersectoriales Locales en los municipios de la provincia. Esta norma constituye el punto de partida para poner en marcha y/o institucionalizar consejos preexistentes, proceso que va tomando forma a partir del 2016, ya con un gobierno provincial de diferente signo político a los que habían sancionado estas disposiciones.

Puesto que la creación de estas Mesas constituye una atribución del gobierno local, su despliegue territorial ha sido muy variable. En cuanto a la composición de estos espacios, se evidencia la densidad del entramado interjurisdiccional. Más allá del variado respaldo o impulso que brindan las autoridades municipales, estos mecanismos son impulsados por la Provincia de Buenos Aires, y en especial por el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual provincial, que despliegan una política sostenida de apoyo a la creación y fortalecimiento a través de una Dirección especializada. En el mismo sentido, las MLI constituyen los instrumentos de implementación local del Sistema Integrado de Políticas Públicas contra la violencia de género, el sistema que integra el conjunto de instrumentos e instancias de gestión de origen provincial que intervienen en esta problemática.

La conformación de cada Mesa local es también sumamente variable, dependiendo de las tramas previas y condiciones de los diferentes municipios. En general, los organismos municipales de género están a cargo de la coordinación, y participan

otras áreas de la administración municipal, mayormente las relacionadas con cuestiones sociales. También forman parte, frecuentemente, representantes del Poder Judicial, de la Policía, del sistema de salud y de la comunidad educativa; instancias todas estas de dependencia provincial. También se prevé la participación de organizaciones de la sociedad civil, hecho que se verifica más habitualmente en los municipios que cuentan con agrupaciones feministas o de mujeres de mayor trayectoria.

En el año 2020, 16 de los 24 municipios del GBA habían constituido sus Mesas Intersectoriales. En los municipios considerados para este análisis, en el momento previo a la pandemia, sólo un caso no había creado aún el dispositivo; y en tres de los municipios la Mesa de género tenía una trayectoria de cierta envergadura: en Florencio Varela y en La Matanza se había creado en el 2011, y en Morón en el 2016. La puesta en marcha del espacio institucional no siempre resultó una iniciativa del gobierno local, en el caso de La Matanza, por ejemplo, ya en el 2005 se había armado una Mesa Local para la Prevención y Erradicación de las Violencias de Género, que se constituye en MLI en el 2011. Un proceso similar se verifica en Morón, donde existía previamente una red impulsada por el gobierno municipal, que toma el carácter de MLI más adelante. En Malvinas Argentinas, se crea el espacio en el 2020 por impulso de organizaciones sociales, y se denomina Mesa Local de Género y Diversidad.

También cabe encontrar configuraciones diferentes en el desarrollo y funcionamiento de los mecanismos: en Florencio Varela se ha mantenido activo de manera permanente, con mucha participación de representantes del Poder Judicial y de organizaciones de la sociedad civil, mientras que Tigre tuvo una trayectoria más inestable. Por último, resulta de interés señalar que, en el caso de Morón, se sanciona en el 2019 una normativa municipal que le otorga mayor fortaleza institucional.

4. ¿Cómo impactó la pandemia en el funcionamiento de los mecanismos participativos?

La irrupción de la pandemia trastoca de manera impensada y contundente la vida social y política local en el GBA, ya que la limitación a la movilidad afectaba dramáticamente los ingresos de una población que vive, en una porción muy significativa, de trabajos manuales en el mercado informal; mantuvo cerradas las escuelas durante todo el 2020; redujo la actividad económica local y planteó enormes desafíos de gestión para las políticas sociourbanas.

En el campo que nos ocupa, en particular, cabe agregar otros factores relevantes, capaces de alterar la dinámica participativa previa: la necesaria reorientación de las prioridades gubernamentales hacia la atención de los problemas derivados de la pandemia; la drástica modificación en la agenda de problemáticas que enfrentaba la sociedad; la obligada virtualización de los encuentros suponía transformar radicalmente las dinámicas de interacción que tradicionalmente regían para estos espacios de articulación, de fuerte inscripción territorial; entre otros. A continuación, se presentan los impactos identificados en los distintos mecanismos participativos seleccionados y se destacan algunas particularidades que adquirieron en los municipios seleccionados.

4.1. Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia frente a la pandemia

Durante la pandemia, los municipios comenzaron a tener un rol más activo en el campo de la niñez. En cuanto a la dinámica de los CLNyA, en general no se registraron cambios en los actores participantes dado que no se incorporaron otras organizaciones sociales y la trama actoral se encontraba consolidada, salvo en el caso de Morón que incorporaron consejos de profesionales.

En lo que refiere al funcionamiento, en términos generales las reuniones pasaron a ser virtuales. En las mismas se establecía un esquema de trabajo donde se definían las cuestiones de agenda y se planifican actividades. Algunas de las mismas se pudieron ir implementando, mientras otras se ejecutaron en pospandemia.

Una de las particularidades que se observa en el funcionamiento de este mecanismo durante la pandemia fue que la comunicación virtual permitió continuar con las reuniones, en algunos casos con transmisiones en directo por redes sociales. Esto permitió un incremento de la participación, no solo de los actores municipales y de las organizaciones, sino también referentes de escuelas que tenían la posibilidad de conectividad, y lo más significativo, de representantes de la población atendida, en especial de adolescentes. En definitiva, los encuentros se mantuvieron a través de medios digitales, lo que a su vez puso de manifiesto las limitaciones propias de la brecha digital, principalmente en lo relativo al acceso a conectividad, muy limitado en algunos barrios. Por lo tanto, en general estas instancias de participación virtual volvieron a la presencialidad en cuanto fueron disminuyendo las medidas de aislamiento.

En lo que refiere a los contenidos de agenda de los CLNyA, la tarea principal de dichos espacios durante la pandemia fue acompañar situaciones de vulneración de derechos, así como también realizar asistencia alimentaria y sanitaria entregando alimentos o kits sanitarios. La asistencia alimentaria fue una actividad central, y además cobraron relevancia otras problemáticas, como el analfabetismo, la violencia hacia las infancias y la salud mental. A modo de ejemplo, en el municipio de Tigre se planteó la cuestión del analfabetismo como eje central por lo que planificaron y ejecutaron actividades para realizar un diagnóstico en el distrito. El periodo de pandemia les dio tiempo para hacer una propuesta de trabajo, un diagnóstico de la situación educativa, que implementaron en la pospandemia. Se impulsó el proyecto “Tigre aprende en red”, enmarcado luego en el Plan intersectorial de apoyo a las trayectorias educativas, ampliando así el abordaje hacia la situación educacional.

En el marco de la problemática de violencia hacia las infancias, a modo de ejemplo, en el municipio de La Matanza se elaboraron herramientas de abordaje comunitario que constituyeron un dispositivo de capacitación entre las escuelas. El diagnóstico evidenciaba cómo las violencias se multiplicaron en pandemia y al volver a los espacios institucionales como la escuela, el club, el barrio se hicieron evidentes.

En la misma línea, emergió en la agenda el tema de salud mental durante la pandemia, en especial referida a autolesiones, el suicidio, el consumo problemático y el maltrato en las familias. Estos temas los exponían representantes de las escuelas en las comisiones. Al disminuir el estado de la emergencia sanitaria se realizaron jornadas vinculadas al Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI) así como también en los hospitales sobre consumos problemáticos.

En términos de innovación, a modo de ejemplo, en el municipio de Tigre destacaron la sinergia que se produjo en el proceso del diagnóstico participativo que

llevaron adelante durante la pandemia a través de mesas de trabajo. Del mismo, participaron organizaciones, escuelas de nivel inicial, primario y secundario, organizaciones y distintas áreas municipales para trabajar la situación educativa en el distrito. Específicamente, se concentraron en cuatro ejes: familia–escuela, prácticas de enseñanza, educación–comunidad y acceso a servicios y prestaciones.

Otra cuestión que se menciona en el municipio de Morón como innovador es la incorporación de los consejos profesionales de psicólogos y trabajadores sociales al Consejo.

4.2. Los Consejos Locales de Hábitat frente a la pandemia

La cuestión del hábitat asumió gran relevancia en la pandemia, ya que, sobre todo desde el lado de las organizaciones de la sociedad civil, apareció fuertemente el cuestionamiento y la necesidad de visibilizar y repensar las condiciones de habitabilidad, así como también los impactos desiguales que la coyuntura tenía en cada territorio. Las distintas acciones desplegadas por las organizaciones fueron esenciales para amortiguar los efectos de la crisis socio sanitaria y económica en los sectores más vulnerables (Toscani, 2021).

En los CLH la irrupción de la pandemia implicó en un primer momento una interrupción de las reuniones que luego pudieron ser retomadas de manera virtual, aunque con menor frecuencia. La necesidad de responder a la emergencia modificó la agenda y el accionar, en un primer momento, se orientó principalmente hacia la cuestión alimentaria de las familias con escasos ingresos y empleos precarios. Luego también hacia garantizar el acceso a distintos programas surgidos en pandemia, como los programas de transferencias de ingresos que puso en marcha el gobierno nacional frente a la emergencia.

Una vez que concluyó el aislamiento y se retomaron algunas actividades, dentro de los municipios indagados la dinámica y agenda fue particular en cada uno, sin poder establecer un lineamiento en común entre todos ellos. El caso de Tigre, por ejemplo, no se recuperó la agenda previa y los recursos fueron reorientados a la asistencia alimentaria. Los municipios que se mostraron más dinámicos y activos en relación al hábitat fueron Morón y Malvinas Argentinas, que retomaron cuestiones -proyectos discontinuados, obras interrumpidas, proyectos no iniciados pendientes- que habían quedado paralizados con la irrupción de la pandemia. Aparece también un interés por jerarquizar la Ley de Acceso Justo al Hábitat y continuar trabajando para generar los mecanismos necesarios para que pueda ser aplicada a nivel local.

En La Matanza, si bien no poseía CLH, en pandemia comenzó a dinamizarse la creación de mesas de trabajo por barrios para tratar cuestiones del hábitat. Se agruparon los 142 barrios populares que hay en La Matanza en 6 zonas de trabajo, estableciéndose vínculos entre el municipio y con distintas con organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, colegios de arquitectos. Ello se produjo por una fuerte demanda de organizaciones territoriales, en 2023 se comenzó a tratar la ordenanza de creación del Consejo local en el municipio.

4.3. Las Mesas Locales Intersectoriales de Género frente a la pandemia

La problemática de la violencia de género cobró especial visibilidad en los meses de la pandemia, puesto que el confinamiento implicaba un serio riesgo para las mujeres

encerradas con posibles agresores. Por ello, la atención a casos de violencia fue declarada como actividad esencial, lo que permitía eludir las restricciones a la movilidad establecidas. En consecuencia, todos los servicios y dispositivos locales implicados en el tema continuaron trabajando activamente, ofreciendo atención presencial y ampliando sustantivamente los canales de comunicación telefónicos y digitales.

Si bien esta situación involucraba principalmente a los servicios de atención propios de la administración local, en general las Mesas Locales Intersectoriales se sumaron a la dinámica de trabajo de las áreas de atención municipal. En este sentido, en los municipios que contaban previamente con la Mesa en funcionamiento siguió en marcha el trabajo conjunto, adaptado a las condiciones del momento.

En Florencio Varela, donde la trayectoria previa de la Mesa y la importante presencia de organizaciones de la sociedad civil había generado un grado de consolidación significativo, continuaron las reuniones quincenales durante el 2020, en formato virtual, colaborando con las actividades de la Dirección de Género. Cuando la pandemia comenzó a declinar, volvieron a las reuniones presenciales, y además incorporaron en su agenda otro tipo de acciones, además de la atención, como campañas de sensibilización y prevención de la violencia.

En Morón la dinámica fue semejante, ya que la Mesa contaba con una historia previa de cierta envergadura, con presencia mayormente estatal. Durante el 2020 las reuniones se espaciaron y pasaron a modalidad virtual, y la actividad habitual fue recuperándose, de a poco, durante el 2021. También la Mesa de La Matanza reaccionó de manera parecida, intentando sostener el espacio a través de encuentros menos frecuentes y virtuales, hasta que fue posible volver a la dinámica presencial. El accionar de Malvinas Argentinas fue acorde a la situación del momento, ya que la Mesa fue creada durante el 2020, como respuesta del municipio a una demanda de las organizaciones de la sociedad civil locales. Durante el primer año, por lo tanto, las reuniones fueron solo virtuales, encarando acciones de difusión y visibilización, así como brindando apoyo en casos puntuales.

Reflexiones finales: la creciente solidez de los mecanismos de gobernanza participativa

El relato de las trayectorias de los Consejos Asesores Locales, como instrumentos institucionales que organizan la participación de los actores de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociourbanas locales, da cuenta de un proceso de desarrollo significativo de la gobernanza local en el Gran Buenos Aires. En el detalle de su conformación y su agenda y funciones, se hace evidente que constituyen ámbitos de articulación de instituciones y organizaciones locales y supralocales que encauzan la gestión de las redes de actores y los entramados multinivel involucrados en las políticas de referencia. En este sentido, una primera reflexión apunta a poner de relieve el avance de la gobernanza local en el ámbito sociourbano, en los municipios del Gran Buenos Aires

La historia de conformación de estas instancias muestra, además, que la colaboración entre la sociedad civil organizada y las políticas sociourbanas en el Gran Buenos Aires tiene un recorrido bastante extenso. En especial las organizaciones sociales de base territorial, han sido, y continúan siendo, actores fundamentales del proceso de producción de las condiciones de vida urbana. Se trata de ámbitos de intervención

que han ido ganando espacio en la política pública local de la región, como expresión de la progresiva ampliación de la agenda municipal. Nuevos ejes de intervención que, además, asumen un diseño participativo desde su inicio, lo que supone incorporar de manera sistemática a los actores de la sociedad civil con trayectoria de movilización en el campo, en los entramados territoriales de gestión.

Ello se ha acompañado por una creciente institucionalización de estos instrumentos participativos, que brinda reaseguros a la persistencia de esta dinámica en el tiempo. La mayoría de los municipios había ya creado, en el 2020, alguno o varios Consejos, en un proceso que, dependiendo del campo de políticas, se había iniciado en la década anterior. Es decir, durante las dos primeras décadas del siglo se evidencia un proceso de creciente institucionalización de la gobernanza local en los municipios del GBA, particularmente en el ámbito de las políticas sociourbanas.

Por otro lado, como también se ha detallado, estos mecanismos tienen base local, pero son resultado de una política de origen subnacional, de la Provincia de Buenos Aires, que les brinda un sostén normativo de gran peso institucional, en general acompañado por actividades complementarias de capacitación o acompañamiento al desarrollo de las iniciativas municipales; y además asegurando la participación de representantes de áreas de gobierno provincial en su conformación. Ello pone en evidencia la dimensión multinivel de estos instrumentos de gobernanza, ya que se apoyan en normativa y entramados interjurisdiccionales.

Las políticas públicas, en especial las de escala local, se vieron profundamente comprometidas frente a la emergencia de la pandemia, que trajo consigo necesidades y problemas de urgencia inaudita. En este marco general, resulta destacable observar el recorrido de los Consejos analizados durante los meses de confinamiento. Como se describe previamente, adaptando su funcionamiento a las restricciones del momento, y exhibiendo una notable capacidad de adecuar rápidamente su agenda a las demandas de la crisis sanitaria y socioeconómica. En algunos casos, incluso, se generaron nuevos proyectos o iniciativas innovadoras.

Enfocando particularmente en las instancias participativas objeto de este artículo, cabe resaltar que los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia y las Mesas de género siguieron en actividad durante los meses de la pandemia. Algunos de los temas propios de su agenda previa asumieron mayor gravedad, como las situaciones de violencia y las adicciones, de alguna manera favorecidas por el contexto de encierro. Asimismo, el tema de la educación cobró relevancia, debido a la suspensión de la actividad escolar presencial. En el caso de los Consejos de Hábitat, con menor recorrido previo y a cargo de cuestiones que necesitaban del trabajo en terreno, la actividad se vio más impactada por las restricciones de la pandemia. Además, la demanda de las organizaciones sociales del hábitat se enfocó, en buena medida, hacia la problemática de la provisión de alimentos, lo que corrió del centro de la agenda los temas que se habían encarado previamente, en aquellos municipios donde el mecanismo estaba relativamente afianzado. En cuanto a las Mesas de género, su tarea se volvió más necesaria en el marco del confinamiento, por el riesgo de incremento de la violencia de género en ámbitos hogareños encerrados, por lo que se mantuvieron abiertas las vías de denuncia telefónica y digital.

En términos generales, sostener estas instancias de articulación en contexto de confinamiento, lo que implicaba transformar una tradición de peso de encuentros presenciales, hacia espacios de intercambio virtual, supuso un esfuerzo de adaptación importante, dada la dinámica de funcionamiento previo. Se sumaba a ello, la

necesidad imperiosa de atender la demanda de alimentos y otros productos básicos, para una población que estaba enfrentando el cierre abrupto de sus fuentes de ingresos, lo que llevó a que buena parte de las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales reorienten sus esfuerzos hacia la asistencia alimentaria.

De este modo, se puede afirmar que los mecanismos de gobernanza participativa de las políticas sociourbanas se sostuvieron, y en algunos casos se fortalecieron, durante la gestión local de la crisis pandémica. Este desempeño debe ser comprendido en el contexto histórico de desarrollo previo de los Consejos, que da cuenta de una dinámica creciente de consolidación institucional, sostenida por los gobiernos locales, y favorecida tanto por el respaldo normativo y político interjurisdiccional como por una trama de sociedad civil organizada comprometida con la gestión social y urbana.

Este análisis pone en valor los estudios sobre procesos sociopolíticos situados territorialmente —es decir, que tomen en consideración las condiciones propias de los espacios locales objeto de la investigación—, así como ubicados históricamente —lo que hace referencia a la importancia de tomar en cuenta periodos de mediana duración para la comprensión de los procesos de consolidación institucional—. Ello cobra especial trascendencia al analizar estructuras de gobernanza, que asumen recorridos y características particulares en diferentes contextos.

Agradecimientos

Este artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación “Políticas públicas de diseño participativo. Relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del Conurbano Bonaerense”, que se llevó adelante bajo la dirección de la Dra. Rofman, con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología, Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Behrend, J., y Simpson, X. (2021). *La respuesta a la pandemia provocada por el Covid-19 en los municipios de San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes* (Policy Paper, 5). Buenos Aires: Colabora Lat.
- Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 14-28.
- Cao, H., y Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Revista Nómadas*, 1(14).
- Chiara, M., y Di Virgilio M. (2005). *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, (173), 245-275.

- Di Virgilio, M., y Galizzi, D. (2009). Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (Comps.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 319-345). Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferrari, C., Foglia, C., y 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.
- Foglia, C. (2020). Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el conurbano bonaerense. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (4), 72-97.
- Foglia, C., y Rofman, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (RIEM), (21), 113-145.
- Font, J., y Galais, C. (2011). The qualities of local participation: The explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 932-948.
- García Delgado, D. (1996). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina* (pp.13-40). Buenos Aires: UBA.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Ilari, S. (2002). Fragmentación y articulaciones de la política social local. En D. Cravacuore (Comp.), *Innovación en la gestión municipal* (pp. 130-158). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Banco interamericano de Desarrollo, Serie de documentos de trabajo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf>
- Martí, M., Blanco, I, Pares, M., y Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En A. Rofman (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27-52). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData*, (11), 103-120.
- Natalucci, A. (2018). La gramática movimentista durante el giro a la izquierda: El caso de Argentina. *Revista de Sociología*, 33(1), 88-103.
- Natera Peral, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular* (Documentos Política y Gestión). Madrid: Universidad Carlos III.
- Observatorio del Conurbano. (s.f.a). *Características políticas e institucionales de los gobiernos y aparatos estatales, desarrollo de las políticas públicas, gestión de las finanzas públicas, experiencias innovadoras de gestión y dinámica del sistema político en la región*. Recuperado de http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8261
- Observatorio del Conurbano. (s.f.b). *Delimitación relativa a la cobertura física de la mancha urbana, que incluye a la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires*,

- aplicada generalmente por el INDEC.* Recuperado de http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=2705
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2016). *Nueva Agenda urbana. Hábitat III*. Recuperado de <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Palumbo, J., Toscani, M. P., Rosa, P., y Martínez Araujo, Z. (2022). Políticas de hábitat, ¿en transición? Una mirada sobre dos políticas permeadas por la dimensión participativa. *PENSUM*, 8(8), 39-54.
- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza. *La gobernanza hoy*, (10), 37-56.
- Peters, G., Pierre, J., y Murillo S, L. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico? *Foro Internacional*, 42(3), 429-453.
- Programa de Estudios del Conurbano. (s.f.). *Atlas del conurbano*. Universidad Nacional de Avellaneda. Recuperado de <https://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=172>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En J. Subirats i Humet y Á. García Bernardos (Comps.), *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades* (pp. 95-112). Barcelona: Icaria Editorial.
- Subirats, J., Brugué, Q., y Gomá, R. (2002). La gobernabilidad de las ciudades y territorios en la sociedad de las redes. En J. Subirats (comp) *Redes, Territorios y Gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (pp.405-414). Barcelona, España: Diputación de Barcelona.
- Toscani, M. de la P. (2021). Hábitat y vivienda. Rol de las organizaciones sociales en tiempos de pandemia (Experiencias en Acción N°4). *Territorios en Acción*. Recuperado de <http://territoriosenaccion.org/wp-content/uploads/Informe-TEA-HABITAT-propuesta-final.pdf>
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Ciudad Autónoma de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del Siglo XXI. *Revista Papeles de Población. Nueva Época*, 14(58), 127-140.
- Ziccardi, A. (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito, Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI); Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ); Empresa de Desarrollo Urbano de Quito (INNOVAR).