



# SISTEMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN METROPOLIS IBEROAMERICANAS: LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA

**Adriana Rofman**

Profesora e investigadora Universidad Nacional de Gral.  
Sarmiento  
**Argentina**

## **Resumen:**

Este artículo presenta resultados preliminares de un estudio acerca de los recorridos de diferentes ciudades iberoamericanas en el campo de la gobernanza participativa local. En particular, se describen las políticas de participación ciudadana local en los municipios del área metropolitana de Buenos Aires y de la aglomeración metropolitana de Granada, focalizando en los instrumentos, marcos institucionales y trama de actores involucrados. Los resultados evidencian que las iniciativas en marcha en ambas metrópolis recorren caminos similares, a pesar de las evidentes diferencias estructurales entre ambas. Se propone así un marco analítico que considere los sistemas de participación ciudadana en forma comprensiva. Ello pone en evidencia, además, el valor de realizar estudios comparativos a mayor escala, como los que promueve la UIM.

## **Palabras clave:**

Participación ciudadana, gobernanza local participativa, Iberoamérica

**Abstract:**

This article presents preliminary results of a study regarding different Ibero-American cities paths in local participatory governance. In particular, local citizen participation in the municipalities of the metropolitan area of Buenos Aires and the metropolitan agglomeration of Granada are described, focusing in the instruments, institutional frameworks and plot of actors involved. The results show that the initiatives underway in both metropolises follow similar paths, despite the evident structural differences between them. Thus, an analytical framework is proposed, suggesting to considerate citizen participation systems in a comprehensive way. This also highlights the value of conducting comparative studies on a larger scale, such as those promoted by the UIM.

**Key words:**

Citizen participation, participatory local governance, Ibero-America.

## 1. A manera de introducción: rasgos similares en ciudades diferentes

El gobierno de las ciudades está atravesando por procesos de cambio acelerados en las últimas décadas, como se menciona frecuentemente en los discursos políticos y académicos que tratan sobre la realidad municipal. Se hace referencia a la dinámica de ampliación de la agenda local, que va necesariamente acompañada por la incorporación de nuevas funciones, la complejización de los procesos de gestión y la necesidad de generar redes de actores más diversos, para atender a las cuestiones emergentes.

El proceso de extensión de agenda y de articulaciones trae consigo el desarrollo de marcos institucionales que encaucen estas dinámicas de gestión de las políticas públicas municipales, tanto hacia “adentro”, en la interacción con la ciudadanía local, como hacia “afuera”, en la relación con otros gobiernos que formen parte del entramado de gestión de las políticas.

Sin duda, esta dinámica general asume rasgos particulares en distintos países, dependiendo de aspectos históricos, económicos y político institucionales. La historia urbana de cada nación, la estructura territorial de la vida económica y demográfica, su diseño constitucional, el esquema de distribución interjurisdiccional de competencias y la consiguiente autonomía municipal en el plano normativo y financiero, son algunos de los factores que explican las diferencias que cabe encontrar dentro del panorama general.

Este artículo presenta los resultados preliminares de un estudio aún en marcha, cuyo objetivo radica justamente en caracterizar los recorridos específicos que están desarrollando diferentes ciudades iberoamericanas en el campo de la gobernanza participativa local. Se presentan aquí, de manera sintética, el mapa general y algunas experiencias de políticas públicas participativas en los municipios que forman parte del área metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup> (AMBA), junto con los avances en el sistema de participación ciudadana local que se están desarrollando en los municipios que conforman la aglomeración metropolitana de Granada.

Resulta evidente que estas dos metrópolis presentan enormes diferencias en el plano estructural, en cada uno de los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Por lo tanto, las líneas que siguen no buscan trazar una mirada comparativa, sino más bien identificar las semejanzas existentes en el desarrollo de los sistemas de participación ciudadana local en cada caso. Como se verá más adelante, sobre la base de estas similitudes es posible delinear un marco analítico que puede ser de utilidad para futuras investigaciones, de mayor escala.

La estructura del artículo remite a estos propósitos: se inicia con la exposición del encuadre conceptual y metodológico, sigue con la presentación de los resultados empíricos relevados en cada una de las metrópolis, para concluir con la propuesta de un marco analítico más comprensivo y la enumeración de ejes analíticos para estudios posteriores.

---

<sup>1</sup> Para un mayor detalle en relación al AMBA, ver Rofman, A. y Foglia, C (2019) y Foglia, C. y Rofman, A. (2020)

El invaluable apoyo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, con su beca de investigación y la asistencia para el acceso a la información, permitió la realización de este estudio. En este sentido, cabe evidenciar el valor de la tarea que impulsa la UIM, en términos de poner en diálogo a experiencias de gestión local ubicadas en contextos diferentes dentro del amplio universo iberoamericano.

## 2. Gobernanza participativa local

La noción de gobernanza se ha generalizado en nuestros días para dar cuenta de la complejidad que asume el proceso de gobernar, enriqueciendo así los conceptos de gobierno o gobernabilidad, que enfocaban la atención solo en el papel de los aparatos político-institucionales del gobierno en la dirección de los asuntos públicos. (AGUILAR, 2007) La visión estadocéntrica se ha revelado inadecuada para comprender las dinámicas del gobierno de los territorios en el contexto actual de creciente complejización y globalización de la vida social. Cada vez más, son las estructuras de gobierno en red las que organizan la gestión de lo público: instancias de cooperación intersectorial entre actores públicos y no estatales, entre diferentes ámbitos de política y articulando intereses distintos junto con esquemas de gobierno multinivel, estructuran la intervención pública interjurisdiccional en el territorio (MAYNTZ, 2001).

El término “gobernanza” busca dar cuenta de esta modalidad de gobernar basada en el despliegue de estructuras de gobierno en red. En términos más operativos, refiere a la creación de espacios y mecanismos de articulación, cooperación e interlocución entre gobierno y sociedad, para tomar decisiones acerca de los asuntos públicos, para la gestión de las políticas públicas, o para la regulación y control de la acción estatal.

Estos cambios se advierten más claramente en el ámbito local. Los gobiernos locales, en particular, están generando instrumentos de gestión y mecanismos de articulación que institucionalizan la participación de la ciudadanía y la intervención de otros niveles de gobierno en las políticas públicas locales. Es así que en las últimas décadas se han multiplicado las experiencias de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, especialmente en ámbitos locales. La escala de las cuestiones a atender, y las relaciones de proximidad entre la ciudadanía y el gobierno brindan el escenario apropiado para la interacción directa, o para la creación de espacios de consulta o deliberativos. En consecuencia, se han reproducido las iniciativas participativas de escala local en ciudades de todo el mundo, y especialmente en la región iberoamericana.<sup>2</sup>

En el caso de las ciudades que forman parte de aglomeraciones metropolitanas, además, resulta evidente que la acción pública que organiza la vida local no siempre se encuadra en las competencias de los gobiernos municipales. Buena parte de los procesos locales son resultado de intervenciones de otros niveles de gobierno y de administraciones municipales limítrofes, además de actores sociales y privados de mayor escala, que operan a nivel metropolitano. Asimismo, la gobernanza de municipios metropolitanos necesita incorporar a los actores sociales locales en la decisión y formulación de las políticas públicas. Ello se traduce en la adopción de

---

<sup>2</sup> Entre muchos otros aportes, ver Canto Chac, 2008; Schneider y Welp, 2011; Blanco, Fleury y Subirats, 2012

mecanismos de participación de la ciudadanía en la construcción de lo público, a través de políticas específicas, instrumentos normativos y espacios de articulación multiactoral que brinden el marco institucional a la articulación.

Este artículo enfoca en la identificación y descripción de aquellas políticas que materializan la gobernanza participativa local, las que se plantean como su expresión práctica, operativa: esto es, las iniciativas de promoción de la participación ciudadana. Además, a fin de comprender estas acciones en un marco de acción pública más amplio, resulta productivo analizar las intervenciones con el esquema de análisis de políticas públicas que toma en consideración también a los actores intervinientes y los marcos institucionales que encuadran las intervenciones públicas. (SUBIRATS, *et al*, 2008).

La descripción de las experiencias identificadas en estas dos aglomeraciones metropolitanas sigue, entonces, el esquema antes planteado, y constituye el núcleo central del artículo. Encontrar rasgos comunes entre ciudades tan diferentes constituye un resultado sumamente sugestivo, que da pie a los interrogantes con los que se cierra el texto. Aspiramos así a sentar las bases de un estudio más acabado que permita elaborar hipótesis de mayor alcance para comprender el desarrollo reciente de la gobernanza participativa local en ciudades metropolitanas de Iberoamérica.

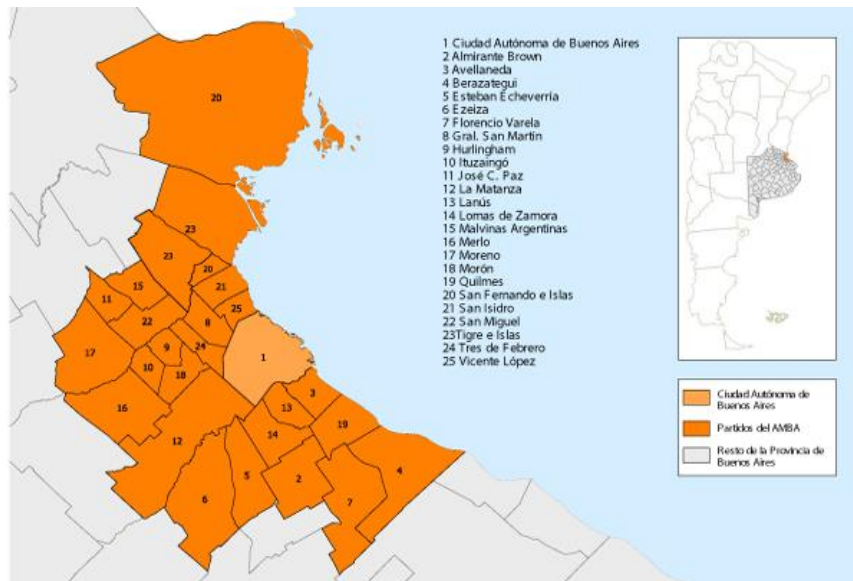
### **3. Políticas participativas en el área metropolitana de Buenos Aires**

El área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) incluye a la Ciudad de Buenos Aires, y un conjunto de 24<sup>3</sup> municipios ubicados en otra jurisdicción: la Provincia de Buenos Aires<sup>4</sup>. Esta aglomeración urbana alberga casi 15.000.000 habitantes, el 37% de la población nacional, y si bien funciona como una gran ciudad, no se ha desarrollado ninguna forma de institucionalidad metropolitana, más allá de algunos pocos acuerdos sectoriales para la gestión de los residuos y un programa reciente en el campo de la salud.

---

<sup>3</sup> La cantidad de precisa de municipios es objeto de muchos debates, ya que depende de los criterios que se utilicen para definir la aglomeración. A los efectos de este artículo, tomamos la delimitación que utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>4</sup> La República Argentina está dividida en 24 jurisdicciones subnacionales : la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 Provincias ( siendo una de ellas la de Buenos Aires, donde se ubican los municipios del Gran Buenos Aires) . El régimen municipal varía en cada provincia, establecido en cada Constitución Provincial.



Fuente: NIEVAS, Lorena. Observatorio del Conurbano Bonaerense

Los gobiernos locales de estos municipios metropolitanos enfrentan desafíos de magnitud para desplegar una efectiva gestión de la vida local. En parte, porque deben atender problemáticas propias de las periferias de las grandes urbes latinoamericanas: alta vulnerabilidad social, fuerte desigualdad socioespacial, grandes déficits habitacionales, etc. ; con limitada capacidad de intervención, ya que buena parte de sus dinámicas económicas y sociales están regidas por lógicas de escala metropolitana.

Por otra parte, estos municipios - como todos los de la Provincia de Buenos Aires- gozan de una muy restringida autonomía municipal. Tanto en el plano presupuestario, ya que los municipios no pueden recaudar impuestos, como en la gestión, ya que los vectores principales del desarrollo económico y social - salud, educación, seguridad social, promoción económica, etc. – son áreas de competencia provincial, con una muy limitada intervención municipal.

Estas restricciones a la capacidad de efectiva gobernanza territorial se ven parcialmente compensadas en el ámbito de las políticas de participación ciudadana, por un **marco institucional** de importante despliegue en la última década, y **una trama de actores sociales** sumamente activa.

En referencia al **marco institucional**, si bien los municipios del AMBA no cuentan con un respaldo normativo e institucional de sostén del conjunto de las políticas de participación ciudadana, en los últimos años se ha generado y fortalecido un marco regulatorio supra local, más bien sectorial, enfocado en algunos mecanismos y para determinados campos de las políticas sociales. En especial en las áreas de las políticas de infancia, hábitat y género, se advierte un proceso de transformación de los modelos de intervención que, entre otras reformulaciones sustantivas, introduce mecanismos participativos en el modelo de gestión. Estos cambios se sostienen en un conjunto de normas y disposiciones administrativas de nivel provincial, que instan, con diferente grado de imposición, a la creación de consejos asesores locales en cada uno de esos tres sistemas: se trata de las leyes provinciales 12569, de Protección contra la Violencia Familiar; la 13298, de Derechos del niño/a y adolescente; y la 14449, de Acceso Justo al Hábitat. La progresiva adhesión de los municipios a estas leyes y

políticas, constituye un impulso fuerte para la creación de los consejos asesores locales, espacios multiactorales de deliberación y seguimiento de las políticas sectoriales.

Por otro lado, desde el nivel nacional de gobierno existieron hasta el año 2015 programas de apoyo al desarrollo de Presupuestos Participativos locales. Estas plataformas de apoyo institucional, afincadas en la Jefatura de Gabinete y en la Secretaría de Asuntos Municipales, oficiaron como un sostén institucional importante para este instrumento.

El universo de **actores asociativos** que se implican en estos procesos participativos constituye otro de los puntos fuertes de la gobernanza participativa en los municipios del AMBA. La historia de la urbanización de esta región se apoya en la labor de las asociaciones vecinales, que continuaron activas a lo largo de las décadas, y que emergen con especial potencia en momentos de crisis económica. Sobre esta trama, se fue construyendo el movimiento de desocupados, que agrupa a una trama extensa y densa de pequeñas organizaciones territoriales de base, con posicionamientos progresivamente alternativos y críticos, a la vez que involucradas los procesos de implementación de políticas sociales, en especial las de economía social, infancia y hábitat popular. En consecuencia, la acción pública en estos territorios se apoya en un entramado de actores asociativos e instituciones estatales, que generan de hecho redes de gobernanza locales sumamente dinámicas y potentes, aunque no exentas de conflictos. (ROFMAN, 2019)

Las **políticas municipales de participación ciudadana**, de creciente despliegue en la última década, procuran, en general, construir un marco institucional que encauce estas interacciones. Entre el amplio abanico de iniciativas identificadas en los municipios del AMBA<sup>5</sup> vigentes en el año 2018<sup>6</sup>, cabe mencionar algunos: la creación de oficinas municipales a cargo del tema, los consejos asesores sectoriales, el Presupuesto Participativo, la descentralización submunicipal y la interacción electrónica para atención de la ciudadanía. Se agrega a ello el papel de las **instituciones académicas** y técnicas, que brindan apoyo al desarrollo de estas políticas.

Tomando como referencia el universo de 24 municipios del AMBA, solo 5 han creado **alguna oficina dedicada específicamente a la promoción de la participación ciudadana**, de diferentes jerarquías.

En cuanto a los órganos de participación, los mecanismos más difundidos son los **consejos asesores sectoriales**, en los campos mencionados. En el año de referencia existían 13 consejos locales de niñez, 9 consejos locales de hábitat y 7 mesas de género. Además, en 10 municipios estaban desarrollando presupuestos participativos, con distintos formatos.

Interesa en particular profundizar en los consejos de niñez, formados por organizaciones sociales diversas, sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones estudiantiles y también agencias estatales supralocales (dependientes del Ministerio de

---

<sup>5</sup> Para conocer el mapa completo de iniciativas de participación ciudadana local, ver Rofman, A. y Foglia, C. 2019 en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10517>

<sup>6</sup> Puesto que se trata de un campo de actuación sumamente dinámico, resulta importante tener en cuenta la referencia temporal. Además, a fines del 2019 hubieron elecciones municipales y cambios de gobierno, que también pueden haber incidido en modificaciones en el esquema de políticas públicas locales.

Justicia y de Educación provinciales) implicadas en la cuestión de la infancia. La agenda de los consejos varía entre los municipios, pero en general elaboran diagnósticos locales, realizan acciones de capacitación, articulan la atención de problemas específicos, y en algunos casos, crean mecanismos de seguimiento y control de la labor estatal. Además, los consejos están nucleados en una red provincial, que sirve al fortalecimiento de estos espacios en cada localidad.

Entre los casos particulares cabe mencionar el Consejo Municipal del Niño y el Joven de La Matanza<sup>7</sup>, formado en el año 2002 y vigente hasta la actualidad. Además, en este municipio existe otro espacio de articulación: las Mesas Territoriales de Niñez, que cubren todo el territorio municipal. En cada mesa se realiza un diagnóstico de la situación específica de cada territorio, se mapean las organizaciones que participan, se genera una guía de recursos sociales y, en base a este panorama, se definen líneas de acción conjunta. (FOGLIA, 2019)

Otra experiencia interesante es el desarrollo de los **Presupuestos Participativos**, que comenzaron a ganar visibilidad en esta región al impulso de la experiencia de Porto Alegre, a comienzos de la década pasada. El instrumento sigue presente en muchos casos, como vimos previamente, y en algunas iniciativas más recientes el uso de dispositivos digitales va ganando predominio frente a la tradición presencial y deliberativa.

En este escenario, resulta de interés la experiencia de Avellaneda<sup>8</sup>, que comenzó a implementar esta herramienta en el año 2010. A partir del 2017, el programa se jerarquizó, creándose la Secretaría de Gobierno Participativo, dando lugar a una reformulación que amplió su cobertura. Desde ese año, el PP se articula con las organizaciones comunitarias de cada uno de los 100 barrios que conforman este municipio, realizándose reuniones en cada uno de los barrios, donde se presenta la política y se convoca a los vecinos a elaborar propuestas concretas, que pueden presentarse en asambleas o por vía virtual. Como resultado, en el 2018 se generaron 1500 propuestas, de diferente escala, algunas micro y otras de impacto más amplio. Sobre esta base, se organizaron mesas de trabajo en los barrios para afinar y mejorar los proyectos, lo que permitió limitar el universo a 130 proyectos, entre los barriales y los de escala municipal. La selección de los proyectos se realizó a través de una votación individual, en urnas presenciales y también vía web.

Estrechamente ligado al PP, este municipio está llevando adelante una innovadora estrategia de descentralización submunicipal. En virtud de su marco normativo, los municipios de la Provincia de Buenos Aires no pueden crear instancias políticas submunicipales, pero la extensión geográfica y poblacional de los territorios ha forzado a establecer delegaciones: oficinas municipales que se ubican en cada una de las localidades del municipio. Las funciones de estas oficinas son muy variables, ya que su diseño es competencia municipal, pero en su mayoría son sedes de organización de las

---

<sup>7</sup> La Matanza es el municipio de mayor tamaño del AMBA: cuenta con 2.280.000 habitantes, aproximadamente, en un territorio que llega a 50 km de largo, abarcando desde el límite con la Ciudad de Buenos Aires, hasta la tercer corona. En consecuencia, enfrenta una fuerte heterogeneidad socioterritorial, y alberga a extensas poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

<sup>8</sup> Avellaneda es un municipio de la primer corona del AMBA, con 350.000 habitantes, aproximadamente. Gracias a su temprano desarrollo urbano e industrial, goza de condiciones económicas, de hábitat e infraestructura urbana relativamente mejores a las de la mayoría de la región.

tareas de servicios urbanos básicos<sup>9</sup>. Solo 3 casos han jerarquizado estos espacios con alguna estructura participativa barrial, siendo la de Avellaneda una experiencia destacada, ya que han establecido la elección popular de delegados barriales – una fórmula paritaria: una mujer y un varón - a través de la votación pública, realizada junto con el PP. Ello otorga otro sentido a la tarea de los/as delegados/as, asignándoles una responsabilidad de representación política que desborda en mucho el rol tradicional de organización de las tareas de mantenimiento urbano.

La innovación en las formas de interacción con la ciudadanía en el campo de la gestión urbana, constituye otra de las líneas de acción que confluyen en la gobernanza local. Casi todos los municipios considerados han implementado diversos medios digitales de atención al vecino para canalizar sus reclamos. Estos incluyen desde complejos softwares que permiten fotografiar a los problemas identificados, que los georeferencian y habilitan el seguimiento de su resolución, hasta más modestos formularios web, whatsapp y líneas gratuitas. Además, en 14 municipios estas aplicaciones permiten también vehiculizar reclamos o consultas sobre otros temas, como seguridad ciudadana, tránsito, cultura, y acceso a la información útil sobre el distrito.

Las **instituciones académicas** también cumplen un papel significativo en el fortalecimiento de la gobernanza local en esta región. Se trata de un aporte reciente, y de gran importancia, ya que en el AMBA se fundaron una docena universidades en las últimas tres décadas, en un territorio que prácticamente no contaba con oferta de educación superior pública y de calidad. Hoy existen 14 universidades públicas, fuertemente comprometidas con la situación de su entorno próximo, que desarrollan, en su mayoría, programas de apoyo a la acción pública para el desarrollo territorial en la región.

Una experiencia particular que interesa reseñar aquí, es el **Observatorio del Conurbano**, -<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar>- una plataforma virtual de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento que difunde información sobre la realidad social, económica, política, urbana y ambiental del Gran Buenos Aires. En un territorio que no cuenta con gobierno propio, ni, por lo tanto, con un área de producción y circulación de información, la tarea de la universidad en este sentido resulta una contribución sustantiva a la gobernanza local, puesto que provee a los actores públicos y sociales de conocimiento indispensable acerca de las dinámicas locales.

Uno de los proyectos del Observatorio apunta más directamente al fortalecimiento de las políticas participativas: se trata del Mapa de Organizaciones Sociales, una cartografía interactiva que identifica y localiza a las asociaciones comunitarias activas en estos municipios<sup>10</sup>. Se trata de un proyecto de reciente inicio, que parte de un directorio básico de entidades registradas en diferentes listados, y se propone completar la información a través de estrategias colaborativas de producción de información, involucrando a las organizaciones en ese proceso. El valor de este proyecto radica en que, como sucede en otros campos, no existe ninguna otra fuente que compile los datos del universo asociativo de todos los municipios del AMBA.

---

<sup>9</sup> Para más detalle, ver: Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar>

<sup>10</sup> [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=11831](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=11831)

#### 4. Políticas participativas en la aglomeración metropolitana de Granada

La aglomeración metropolitana de Granada abarca a la ciudad de Granada y otros 33 municipios, con una población aproximada de 500.000 personas, todas localizadas en la provincia de Granada. La delimitación de este espacio urbano se basa en el Plan de Ordenamiento del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, sancionado inicialmente en 1999.



Este Plan propone los lineamientos generales de desarrollo de la región, pero no establece una instancia institucional de gobierno del territorio. Por lo tanto, si bien algunas funciones se ejecutan en base a acuerdos intermunicipales – como transporte, redes de agua y manejo de los residuos-, no se ha generado una estructura de gobernanza metropolitana. A la vez, dada la estructura interjurisdiccional española, otros niveles de gobierno manejan resortes de política pública significativos: el gobierno autonómico – en este caso la Junta de Andalucía-, tiene competencia sobre los vectores centrales de las políticas sociales, y sobre la base jurídico institucional que promueve y regula las políticas locales de participación ciudadana, como se detalla a continuación.

La ley andaluza 7 de 2017 constituye el **marco institucional** fundamental de la participación ciudadana en esta comunidad autónoma. El propósito de esta ley es la regulación del derecho de participación ciudadana en construcción colectiva de las políticas públicas, la promoción de iniciativas para la propuesta de políticas públicas y procesos de participación, y el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. El texto de la norma detalla los diferentes tipos de procesos o mecanismos promovidos, un menú de instrumentos participativos muy amplio. Además, si bien se apoya en normativas previas, la ley introduce algunas definiciones que flexibilizan las regulaciones preexistentes, tanto en relación al tipo de actores reconocidos, al aceptar como sujetos a colectivos sociales no formalizados, amplía los mecanismos de iniciativa social, y jerarquiza la labor de promoción de la cultura participativa. (<https://laboratorio717.org/>).

Su ámbito de aplicación es tanto la administración autonómica como las locales, lo que significa que los municipios andaluces deben adaptar sus reglamentos y procesos de participación a las pautas establecidas por esta ley. Por lo tanto, constituye un marco normativo sumamente sólido para el enriquecimiento de los mecanismos de gobernanza participativa local.

Un aporte destacado de esta norma refiere a la ampliación del abanico de sujetos colectivos que resultan habilitados para intervenir como actores de los procesos participativos, puesto que reconoce no solo a las entidades asociativas inscriptas, sino también a los colectivos menos formalizados, en incluso a iniciativas ciudadanas ad hoc con apoyo significativo. (Cano, 2019). Esta reglamentación incide sobre la conformación del universo de actores de la participación ciudadana, ya que el mundo de las asociaciones con mayor historia de participación, el movimiento vecinalista, está siendo superado por las plataformas y los colectivos más alternativos y menos formalizados, que se multiplicaron a partir del 11M.

En cuanto a los **actores sociales**, la ciudad de Granada, en particular, cuenta con 270 asociaciones vecinales inscriptas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas, registración que es voluntaria pero a la vez necesaria para acceder a subvenciones públicas, y a la representación en los Consejos Vecinales. Dado su carácter vecinal, sus demandas apuntan principalmente a cuestiones de infraestructura urbana y servicios sociales barriales. La mayoría de las agrupaciones alternativas, que no están formalizadas jurídicamente, y sostienen una agenda más crítica y global, no forma parte de estas instancias, por lo que no siempre encuentran canales institucionalizados para visibilizar sus propuestas y demandas.

Enfocando en las **políticas municipales** de promoción de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Granada, cabe iniciar la descripción mencionando que el organigrama municipal contempla una Concejalía de Participación Ciudadana, Mantenimiento, Patrimonio, Fiestas Mayores, Transparencia y Consumo, de donde depende una Dirección General de Participación Ciudadana y Mantenimiento.

En el campo que interesa a este análisis, la Dirección desarrolla tres líneas principales de política: a) la adaptación de los reglamentos de participación preexistentes a las disposiciones de la Ley 7/2017, para lo que se está diseñando un dispositivo digital de para la intervención ciudadana en decisiones públicas, llamado “Granada Decide” ; b) el portal “Granada mejora” de **interacción directa con la ciudadanía para temas de servicios públicos**, que a la vez permite mejorar la transparencia , el control y la rendición de cuentas de la gestión municipal ; y c) las Juntas Municipales de Distrito ( JMD), **espacios de deliberación pública a escala barrial**, vigentes desde el año 1992.

Este último instrumento, las JMD, merecen una descripción más detallada, ya que la Ordenanza que las regula fue sancionada muchos años antes que la ley de 2017, lo que habla de una tradición participativa de relevancia. Su creación también constituye una iniciativa de **descentralización política submunicipal**, puesto que estas instancias se convierten en espacio de deliberación y rendición de cuentas a escala barrial.

Por otro lado, su conformación expresa el lugar de las asociaciones vecinales en dicha tradición, puesto que además del concejal del Distrito, que preside la Junta, y los

representantes de los partidos políticos, son parte del pleno miembros de algunas de las asociaciones de vecinos del distrito. También se evidencia en la agenda de las reuniones el protagonismo de estos actores, puesto que, como se mencionó previamente, predominan en el orden del día los reclamos sobre situaciones puntuales del barrio, en general relativos al mantenimiento urbano, la seguridad pública o las prestaciones de los servicios sociales.

Otros de los instrumentos previstos en la ley de 2017, los **Presupuestos Participativos**, han sido objeto de política municipal en otros municipios de la aglomeración, como Peligros y Albolote. Se trata en ambos casos de localidades mucho más pequeñas que Granada – con 11.000 y 19.000 habitantes- , que están claramente integrados en la metrópoli en el plano funcional y urbano, aunque obviamente cuentan con sus propias instituciones y tradiciones políticas.

Especialmente en el caso de Peligros, ha sido un gobierno de izquierda quien ha lanzado inicialmente este instrumento, de manera relativamente temprana, en el año 2011, llevando así 9 años en vigencia. En Albolote, en cambio, se puso en marcha en el 2015, y se discontinuó en el 2019, con el acceso al gobierno de una coalición de derecha.

La estructura y dinámica del PP es muy similar en ambos casos: se constituye un Grupo Motor de vecinos que elabora el autoreglamento, y lleva adelante el proceso. La primera etapa es de presentación de propuestas, en el marco de asambleas barriales y también *on line*. Para promover especialmente la participación juvenil, se realizan también asambleas en las escuelas secundarias. Las propuestas pasan por una Comisión de viabilidad, formada por miembros del gobierno, vecinos y técnicos, de donde quedan habilitadas un conjunto más reducidos de propuestas para la votación. El voto es individual, y se realiza de manera presencial y virtual.

La cantidad de proyectos elegidos y ejecutados varía entre los municipios, pero cabe mencionar que, en el caso de Peligros, el 10% del presupuesto municipal se destina a acciones surgidas del PP. En ambos casos , la gestión del proceso está a cargo de la Concejalía de Participación Ciudadana.

Por último, resulta relevante mencionar el papel que juegan las **instituciones académicas** en la promoción de la participación ciudadana. La Universidad de Granada está implicada en este proceso, a través de su MediaLab, un laboratorio de innovación y participación ciudadana, <https://medialab.ugr.es/>, inscripto en la Dirección de Participación e Innovación Social de la Universidad. El Laboratorio ha desarrollado varios proyectos orientados a la vinculación digital de la universidad con su entorno social y cultural , pero a los fines de esta reflexión interesa particularmente el Laboratorio 717, <https://medialab.ugr.es/proyectos/laboratorio717/>, un mapa interactivo **experiencias** participativas, desarrollado con el propósito de ayudar a la aplicación de la Ley 7/2017, que cuenta con el apoyo de la Junta de Andalucía.

## 5. Interrogantes a profundizar

Como se describió sucintamente a lo largo de este texto, los resultados obtenidos de relevamientos de datos realizados en el área metropolitana de Buenos Aires y la aglomeración metropolitana de Granada muestran que, a pesar de las diferencias en el plano socioeconómico, histórico y político institucional, el mapa de mecanismos de gobernanza participativa local es relativamente semejante.

El menú que engloba a las experiencias identificadas incluye: la creación de organismos dedicados al tema, los consejos asesores, el presupuesto participativo, la formación de instancias participativas descentralizadas, y el creciente desarrollo de canales electrónicos de interacción con la ciudadanía. Ello evidencia que, más allá de evidentes diferencias en el desarrollo de cada instrumento entre las dos metrópolis, y también entre los municipios que lo componen, el sistema de participación ciudadana local se encuentra hoy configurado en torno a estas herramientas.

Además, en los dos casos aparece una institución académica brindando apoyo a estos procesos de política pública. Se ha hablado muchos acerca del valor que aporta el conocimiento a la gestión de las políticas públicas, a lo que cabría agregar la función que cumplen estas instituciones en la formación de los actores sociales y su incidencia en los debates públicos, dos funciones de especial relevancia en el campo que nos ocupa. También en este caso advertimos un patrón similar, que evidencia que la contribución del ámbito universitario va mucho más allá del modelo tecnocrático implícito en la noción de “transferencia”, ya que coloca a la institución académica como un actor principal en la promoción de la participación.

En tercer lugar, la configuración de los actores territoriales también exhibe puntos en común: en ambos casos existe una trama histórica de asociaciones vecinales, sobre la cual se sob reimprime un universo de iniciativas sociales más alternativas e informales. Este tejido heterogéneo de actores sociales constituye hoy la representación de la ciudadanía en las instancias de gobernanza local, lo que seguramente supone conflictos al interior del campo asociativo, con diferente impacto en el desarrollo de las experiencias participativas.

En síntesis, la descripción de las iniciativas en marcha en ambas metrópolis estaría mostrando recorridos no tan dispares en el desarrollo de los instrumentos de intervención, los marcos institucionales, y la trama de actores intervinientes. Cabría entonces analizar estos procesos desde una perspectiva que considere los sistemas de participación ciudadana en forma comprensiva. Es decir, se trata de analizar cada herramienta e iniciativa en el marco del conjunto de políticas y acciones participativas, del marco institucional local y multinivel, de las redes de actores participantes y de la intervención las instituciones de ciencia y tecnología, entre otras.

El ejercicio de aplicación de este enfoque al análisis de dos metrópolis tan diferentes, en términos históricos y territoriales, pero con algunas semejanzas en el plano institucional, deja también planteados algunos interrogantes que merecerían ser profundizados en estudios futuros.

Un primer interrogante, el más relevante, refiere a la efectividad, calidad democrática y sostenibilidad de cada uno de estos sistemas. La pregunta cobra

relevancia en un ámbito donde muchas experiencias tienen vida corta, sus impactos resultan más acotados de lo previsto, y corren el riesgo de captura por parte de algunos actores particulares. Responder a este interrogante, requeriría estudios en profundidad y de más largo plazo en cada caso.

En segundo lugar, la descripción da cuenta de iniciativas dispares en distintos municipios, siguiendo cada uno su propia lógica, en virtud de la inexistencia de políticas metropolitanas que favorezcan la vinculación entre las experiencias municipales particulares. En este sentido, se impone un eje de análisis que merecería ser estudiado en el futuro, referido al efecto que puede surtir un marco institucional más robusto, de origen supralocal y subnacional (provincial, en un caso, y autonómico, en el otro), en el desarrollo y la sostenibilidad de las iniciativas locales de participación ciudadana.

En síntesis, la identificación de semejanzas y de diferencias entre estos dos espacios urbanos iberoamericanos pone en evidencia el valor de realizar estudios comparativos a mayor escala, una tarea que la Unión Iberoamericana de Municipalistas ha apoyado de manera muy consistente, que seguramente permitiría profundizar en estos y otros interrogantes.

## Bibliográficas

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

Blanco, I., Fleury, S., Subirats, J. (2012) Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social. en *Gestión y Política Pública*. vol 21. México

Cano Iglesias, V. ( 2019) *Los procesos de deliberación participativa: procedimientos para canalizar el desacuerdo*. TFG, Universidad de Granada

Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30) México.

Foglia, C. y Rofman, A. (2020 )“Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios” en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Santiago de Chile.

Foglia, C. (2019) “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 Boanerense” *Revista Ciudadanía*, UNTREF. Buenos Aires

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

Rofman, A. (2019) “El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: Huellas de la historia reciente y cambios emergentes” *Ciudadanía. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Rofman, A. y Foglia, C. (2019) Municipios del Conurbano: una gestión pública para el siglo XXI. En *Observatorio del Conurbano*, <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar>

Schneider, C. y Welp, Y. ( 2011) “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur.” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. (40) Quito

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.