

# Gobernanza participativa en el AMBA:

## *Experiencias, desafíos y algunos aprendizajes*

### *Participatory Governance in the AMBA: Experiences, Challenges, and some Lessons*

Por Cecilia Schneider\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2026.

#### RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es revisar las principales experiencias y políticas de participación ciudadana implementadas en el área metropolitana de Buenos Aires durante los últimos años, poniendo especial atención en aquellas experiencias de gobernanza urbana —de escala regional o subregional— que han logrado constituirse como espacio de colaboración y decisión colectiva en determinados sectores de políticas. Con base a las siguientes dimensiones —contexto político institucional, actores, ámbito de incidencia, intensidad, resultados— se analizará de manera comparada mecanismos de diverso tipo, a saber; las mesas intersectoriales de género, consejos de hábitat y vivienda, consejos de niñez y adolescencia, las audiencias públicas ambientales y consejos consultivos de planificación estratégica. Asimismo, para finalizar se buscará valorar los desafíos que presenta la gobernanza participativa, sus principales condicionamientos,

así como los incentivos para la consolidar o renovar dichas experiencias.

**Palabras clave:** *Gobernanza, Participación Ciudadana, AMBA, Políticas Públicas.*

#### ABSTRACT

This article aims to revisit the principal experiences and citizen participation policies implemented in the Buenos Aires metropolitan area in recent years, with particular attention to those urban governance initiatives—at regional or subregional scales—that have successfully established themselves as spaces for collaboration and collective decision-making in specific policy sectors. Drawing on the following analytical dimensions—political-institutional context, actors involved, scope of influence, intensity, and outcomes—this study conducts a comparative analysis of diverse mechanisms, namely: intersectoral gender roundtables, habitat and housing councils, child and adolescent councils, environmental public hearings, and strategic planning ad-

\* Doctora en Teoría Social y Política por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España. DEA en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Especialista en Estudios de la Sociedad Civil y Organizaciones Sin fines de Lucro por la Universidad Di Tella. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: cecilia.schneider1@gmail.com

La autora agradece la atenta lectura de Micaela Díaz Rosaenz (Universidad Nacional de San Martín).

visory councils. Finally, it seeks to assess the challenges posed by participatory governance, its primary conditioning factors, and the incentives for consolidating or renewing such experiences.

**Keywords:** *Governance, Citizen participation, Public Policies, Buenos Aires Metropolitan Area.*

## Introducción

### El largo camino de la participación ciudadana en la Buenos Aires metropolitana

La participación ciudadana en la formulación, implementación y control de las políticas públicas constituye un campo de análisis consolidado en los estudios sobre gobernanza urbana y democracia local en la Argentina. En el caso particular de la región metropolitana de Buenos Aires (en adelante, RMBA), este debate adquiere un peso particular, no solo por la magnitud demográfica, territorial, económica y política del territorio en cuestión, sino también por la persistente tensión entre una realidad socio-urbana que opera de facto como una unidad integrada y una estructura político-institucional altamente fragmentada que dificulta la coordinación entre niveles de gobierno y actores y por ende, la construcción de agendas comunes. En este marco, la participación aparece simultáneamente como promesa democratizadora, herramienta de gestión y decisión, proveedora de legitimidad y espacio de disputa por el sentido y la orientación de las políticas públicas.

La bibliografía especializada ha documentado de manera exhaustiva el largo recorrido de la participación ciudadana en las políticas de la región, especialmente desde el retorno de la democracia. Los aportes de Cravacuore (2009), Rofman (2014, 2018), Nardachione (2011) Rofman y Foglia (2019) y Schneider y Díaz Rosaenz (2016), Schneider (2008, 2016), Annunziata (2007) entre otros, han permitido

identificar tanto la proliferación de variados dispositivos participativos a escala local como sus límites estructurales en contextos de fuerte desigualdad socio-territorial, capacidades estatales heterogéneas y marcos normativos incompletos o limitados. Estos estudios coinciden en señalar que la expansión de la democracia participativa, presagiada por un sostenido avance de los presupuestos participativos a partir de la década del 2000 así como de otros artefactos institucionales, no ha implicado necesariamente una redistribución sustantiva del poder decisorio, sino que con frecuencia ha derivado en formatos excesivamente consultivos o cuasi decorativos, de baja incidencia o altamente dependientes en su devenir y desarrollo de la voluntad política de los gobiernos de turno.

No obstante, en los últimos años, se observan una serie de transformaciones que justifican una revisión específica del estado de la gobernanza participativa en la región metropolitana. Por un lado, la pandemia de COVID-19 operó como un punto de inflexión, acelerando la incorporación de dispositivos digitales de participación, ampliando ciertos canales de acceso a la información pública y reconfigurando las modalidades de interacción entre Estado y ciudadanía (Annunziata, 2022). Por otro lado, se consolidaron —con intensidades y alcances diversos— experiencias de participación vinculadas a políticas sectoriales estratégicas, particularmente en los campos ambiental, de hábitat, de género y de infancia, de planificación estratégica; que en algunos casos ya sea por la propia dinámica de lo participativo o por interés de los poderes gubernamentales asociado a lógicas de acumulación política, o por las características que adquiere la gestión de las políticas públicas —cada vez más complejas tanto en la definición de los problemas como en su hechura— han buscado desbordar la escala estrictamente local y se despliegan en ámbitos subregionales o multijurisdiccionales y con una fuerte impronta multiactoral.

Por ello, este artículo de investigación se ancla en la noción de gobernanza, pues se quiere hacer referencia a un proceso de transformación socio política que se registra desde hace ya algunas décadas que cuestiona las formas de gobernar y gestionar lo público centrada en los tradicionales aparatos gubernamentales y con estrictas lógicas verticales de transmisión del poder de decisión (Aguilar Villanueva 2018). Aparatos de gobierno que se ven limitados y cuestionados en su capacidad efectiva de dar respuesta a los problemas contemporáneos. Esta perspectiva reconoce a su vez la multiplicidad de actores que intervienen en todo proceso decisorio, la coordinación en redes –descentradas, no estrictamente jerárquicas- que se da entre niveles de gobierno, sectores y arenas de políticas (Subirats, 2016). Y en particular hacemos alusión al modelo de gobernanza participativa entendiendo al conjunto de canales y mecanismos que permiten y promueven la incidencia de redes asociativas – esa otra trama de actores diversos- de la sociedad civil en las decisiones públicas. Es así que nociones como interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, transversalidad comienzan a ganar terreno en los modelos de dirección de las sociedades en clave de gobernanza “participativa” (Aguilar, 2007). En este cambio de esquema y de época, tal como postulan las referencias obligadas y ya citadas, el Estado conserva poder de articulación y negociación, sin perder del todo su capacidad directiva, aunque ello no resulte en una tarea sencilla y debe superar “su excesiva fragmentación (tanto horizontal como vertical) para ser capaz de dar respuestas eficaces a los nuevos problemas complejos” (Subirats, 2016: 551).

Este artículo de investigación se propone entonces analizar la gobernanza participativa en la región metropolitana de Buenos Aires, a partir de una mirada que por descriptiva no es menos analítica, centrada en las principales experiencias de participación ciudadana implementadas durante los últimos años. El

objetivo es radiografiar lo que aún persiste y muestra señas de vitalidad, buscando situar estos avances y retrocesos en perspectiva histórica, identificando continuidades y rupturas respecto de las décadas precedentes, y evaluar en qué medida dichos mecanismos han logrado constituirse como espacios efectivos de colaboración, deliberación y, en algunos casos, de incidencia colectiva en las políticas públicas.

Para ello, se adopta un enfoque que privilegia el análisis transversal de distintos dispositivos participativos —mesas intersectoriales, consejos sectoriales, audiencias públicas y planes estratégicos— a partir de un conjunto de dimensiones comunes que nos permitirán hilar el análisis: el contexto político-institucional en el que se inscriben, los actores convocados, el ámbito de incidencia, la intensidad de la participación, los resultados obtenidos y su grado de formalización legal. Con base a fuentes primarias y secundarias se llevó a cabo una revisión bibliográfica, documental y de las webs institucionales de los dispositivos que abordamos en este trabajo así como se realizaron algunas entrevistas a informantes claves y funcionarios a cargo de ciertas experiencias.

Lejos de presentar una foto híper completa de todos los órganos de participación existentes, ni un análisis súper exhaustivo de cada mecanismo, el interés radica más bien en comprender los patrones de gobernanza que emergen en una región marcada por la fragmentación política y la ausencia de una institucionalidad metropolitana consolidada. En segundo lugar busca adentrarse con algún detenimiento en aquellos espacios participativos que se desarrollan en arreglos institucionales que sí tienen un alcance subregional y una mirada propiamente metropolitana para encarar la problemática que pretenden abordar en clave participativa. Nos referimos, en primer lugar, a las audiencias públicas que se realizan con el fin de incidir en las políticas ambientales impulsadas por la Agencia Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y al Con-

sejo Consultivo en el marco del Comité del Río Reconquista (COMIREC) en el mismo sector de políticas; y en segundo lugar, al Consejo multisectorial del Plan Estratégico Participativo que ejecuta el Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, y que ha logrado perfilar un incipiente enfoque metropolitano de las políticas urbanas.

Finalmente, arribamos a la conclusión que plantea el análisis y que recorre todo el artículo: las experiencias de participación ciudadana aun cuando han ganado en visibilidad, estabilidad y densidad normativa en ciertos sectores de políticas públicas, continúan condicionadas por la dificultad estructural de pensar y gobernar la región como un todo articulado. En este sentido, la gobernanza participativa aparece tensionada entre innovaciones parciales y errores persistentes, ofreciendo aprendizajes relevantes, pero también evidenciando los límites de la participación cuando no se inscribe en proyectos políticos capaces de asumir la escala metropolitana como problema y como horizonte de acción. Sin embargo, los escasos ejemplos existentes de articulación y participación a escala metropolitana (aun cuando sean subregionales o expresen una mirada metropolitana aun inmadura) confirma que se trata del camino a profundizar.

### **El AMBA como dilema de no ser: unidad funcional y fragmentación política**

Cualquier análisis sobre la gobernanza participativa en la RMBa debe comenzar con una básica caracterización de la singular configuración que asume la unidad territorial a la que estamos refiriendo. Y esta toma de posición se respalda en el objetivo del artículo -mapear las principales políticas de participación e incidencia ciudadana que se dan en la región o en una subregión metropolitana o bien que abordan la cuestión metropolitana como escala problemática-, en una geografía que como veremos seguidamente funciona de hecho como

una unidad pero que sin embargo no lo es de derecho, o al menos no tiene una única expresión política institucional ni de coordinación ni de ejecución de políticas.

La región metropolitana de Buenos Aires es una unidad urbana eco-sistémica, tanto física y funcional conformada por 40 municipios<sup>1</sup> más la Ciudad autónoma de Buenos Aires, la misma abarca una extensión total de 13 mil km cuadrados donde viven aproximadamente 14,8 millones de habitantes, es decir, el 37% de la población total del país (a datos Censo 2022). Es la región metropolitana más importante del país y la tercera en Latinoamérica, luego de San Pablo y México.

El peso y protagonismo de la región en la dinámica política y económica nacional viene dado al representar al 38% del padrón electoral total y al generarse en su territorio el 48% del PBI geográfico total producido.

En su dimensión político-institucional, funciona como un entramado interjurisdiccional donde confluyen y coexisten – no sin conflictos ni contradicciones- distintos niveles gubernamentales: el federal, el provincial, el municipal y el de la ciudad autónoma que asume el rol de ciudad núcleo central. En términos de Pirez (2010) se comporta entonces como un “conglomerado político macrocéfalo” donde la autoridad estatal está fragmentada en diversos actores que conservan competencias en temas y políticas que impactan

---

1 En una definición más restringida se habla de área metropolitana al considerar a los primeros 24 municipios que se encuentran o disponen alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hacia el oeste, al norte y al sur y que se han ido conformando al calor de los procesos de urbanización según las diferentes olas de crecimiento económico e industrialización. En este trabajo utilizaremos indistintamente la noción de área y de región metropolitana.

inexorablemente en la dinámica territorial general. Y donde el solapamiento y/o desarticulación de estas intervenciones es una expresión más de la inexistencia de una coordinación o agencia única de gobierno y gestión del territorio. A diferencia de San Paulo o de México, que como mencionáramos son las dos primeras áreas metropolitanas de la región y donde existen el Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Concertación respectivamente (Arellano 2025), en Buenos Aires en cambio no se ha podido avanzar en una institucionalidad siquiera mínima. Cabe mencionar en este sentido y como único antecedente la conformación del Gabinete Metropolitano ocurrida en el 2017 cuando el gobierno de la CABA y de la provincia de Buenos Aires decidieron afrontar de manera planificada y coordinada ciertas políticas sustanciales para la región, sin embargo, esta experiencia aun coincidiendo en colores políticos fue de muy corto aliento y no produjo resultados duraderos ni institucionalizados. La estructura de relaciones políticas que suele darse en este territorio tan complejo y donde operan fuerzas a tres niveles (federal, estadual y local), con lógicas de acumulaciones políticas diferentes y contrapuestas, de competencia exacerbada, “vuelve invisible la realidad metropolitana” (Pirez, 2025: 40).

Asimismo, la RMBA, como todo territorio expuesto a las fuerzas de la metropolización, se caracteriza por una creciente complejidad y diversificación de problemáticas que tienen un fuerte carácter interdependiente como puede fácilmente observarse en las cuestiones que hacen a la movilidad y el transporte, la contaminación ambiental, la gestión de los residuos sólidos, la infraestructura básica y vial, la desigualdad, así como la seguridad y la gestión de emergencias.

En síntesis, hemos de tener en cuenta que las tensiones entre la ciudad real -la mancha urbana que delinea la región metropolitana y las dinámicas sociales, económicas, culturales,

ambientales, que allí se dan- y la fragmentación política de su territorio tal como ha señalado Pirez (2009) es un rasgo definitorio que de alguna manera condiciona el diseño y el desarrollo también de las políticas participativas (como el de otras) y el de su gobernanza, al necesariamente implicar una complejidad multiactoral.

Diversos actores sociopolíticos han intervenido a lo largo de los años en la configuración de la agenda metropolitana, aunque con niveles dispares de poder e influencia. Hasta la década de 1980, el nivel federal fue el principal protagonista, ejerciendo funciones de regulación, control y provisión de servicios e infraestructura. Paralelamente, el mercado asumió, por acción u omisión estatal, el rol de distribuidor de suelo y vivienda, en un contexto de ausencia de regulaciones efectivas por parte de los poderes provinciales y municipales (Pirez 2006; 2009). En los años 90, el gobierno federal, alineado con políticas neoliberales orientadas a la reducción del déficit fiscal y achicamiento del Estado, impulsó la privatización de servicios e infraestructuras, sin considerar la unidad territorial metropolitana ni las necesidades de los sectores más vulnerables. Esa década finalizó con una gran crisis política y económica que impactó de manera directa en los gobiernos locales metropolitanos quienes se vieron impelidos a asumir la atención de las consecuencias sociales de la misma, y ampliaron y diversificaron, con y sin recursos, la agenda de políticas públicas. Una vez pasada la situación crítica ocurre una recentralización de las políticas en el Amba en manos del poder nacional y en menos medida provincial (Cravacuore 2017), donde los distintos gobiernos locales ejecutan planes e intervenciones públicas (especialmente en materia de políticas sociales) mayormente diseñados y/o financiadas en los otros niveles de gobierno, aunque como bien señala Rofman (2018) estas políticas se apoyan en la trama institucional municipal y en la red asociativa local.

Por último, no podemos obviar una mínima caracterización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que como señalamos anteriormente se posiciona como núcleo central de esta configuración metropolitana, aunque con desigualdades estructurales y políticas respecto a los municipios del Conurbano Bonaerense, lo que genera tensiones interjurisdiccionales. Históricamente representa el 20-25% del PBI nacional, actuando como principal mercado de consumo y centro económico financiero (INDEC 2022). Su población exhibe niveles socioeconómicos y educativos superiores (pobreza en hogares: 10.5% en CABA vs. 38.2% en GBA, segundo semestre 2024), lo que genera un impacto fiscal positivo y habilita un amplio espectro de políticas públicas.

CABA goza de autonomía ampliada desde su Estatuto de 1996 (post-reforma constitucional, Art. 129), que anuló la designación presidencial del intendente, negocia la coparticipación fiscal con el estatus de una cuasi provincia (15% de ingresos nacionales en 2024), recauda impuestos propios (inmobiliario, tasas), contrae deudas y administra patrimonio (Ley 176/1996). En 2024, su presupuesto alcanzó USD 4.2 mil millones, superando en 4-5 veces al de un municipio rico del conurbano bonaerense como es San Isidro (3.8%) ubicado en la zona noreste de la región.

El proceso de descentralización iniciado en 1996 con la primera división de la ciudad en 15 Centros de Gestión y Participación, -órganos más bien de desconcentración administrativa-, avanzó muy lentamente; luego con la Ley de Comunas en el 2005 adquirió un mayor impulso aunque las primeras elecciones se concretaron seis años después de aprobada la descentralización política (Schneider 2008, 2021). Para Halvorsen (2019) fue justamente la estabilidad en las instituciones de la ciudad -en manos de un mismo partido de centro derecha desde el 2007 a la actualidad- combinado con una débil oposición política, los factores que generaron pocos incentivos para

profundizar el modelo de descentralización, dando por resultado que las Comunas al día de hoy cuenten con pocas competencias y relativo escaso presupuesto para la acción pública.

Por tanto y en síntesis, la literatura nos advierte de los fuertes desequilibrios en la región entre los municipios bonaerenses que la componen y la ciudad núcleo de Buenos Aires, y en segundo lugar, entre los distintos municipios entre sí. Podríamos afirmar que la constante ampliación y complejización de la agenda de los municipios metropolitanos altamente documentada por numerosos estudios se da en un contexto normativo de competencias limitadas y capacidades estrechas, aun cuando se hayan dado pasos significativos hacia la modernización de los estados y/o a la apertura democrática de los gobiernos, al calor de las modas en la gestión pública y/o de las repetidas crisis (Díaz Rosaenz y Schneider 2024). En cambio, para la ciudad central -Buenos Aires- la dinámica de transformación de su agenda ha estado más ligada a una sintonía con el mainstream de las ciudades globales, en un marco innegable de mayores competencias, capacidades y recursos. Asimismo y a diferencia de los municipios de la Provincia de Buenos Aires cuya Constitución no reconoce la autonomía municipal, la ciudad hace gala de niveles distintivos de tal capacidad asemejándola a una provincia y dispone de amplios recursos financieros propios que la dota con amplísimo margen de manobra para financiar sus gastos corrientes y desplegar un vasto abanico de políticas.

## **2. La gobernanza participativa en el AMBA: ¿qué participación y con qué alcances?**

En el apartado anterior hemos querido evidenciar las fuertes dificultades que tiene el área metropolitana de Buenos Aires, para constituirse como un actor político institucional capaz de pensar y diseñar de manera coordinada sus propias políticas públicas en problemáticas de fuerte interdependencia y articular respon-

sabilidades con los distintos niveles de gobierno. Como veremos, esta debilidad estructural de carácter institucional, de algún modo también se hace visible en las características que asuma la gobernanza participativa.

En esta sección ofrecemos pues un panorama general del amplio y variado espectro de mecanismos y órganos participativos en políticas públicas sectoriales —generalmente diseñadas y concebidas en el nacional y/o provincial, aunque adaptadas e instrumentadas en el municipal—, presentes en el área metropolitana o en una parte de ella, durante los últimos años.

Abordaremos un conjunto de dispositivos de participación de tipo sectorial y de base predominantemente asociativa que, si bien se despliegan en el territorio metropolitano y presentan grados significativos de institucionalización y densidad actoral, operan mayormente a escala local y/o provincial y no se estructuran a partir de una lógica propiamente metropolitana. Estos casos permiten dar cuenta del modelo predominante de gobernanza participativa en el AMBA, caracterizado por la fragmentación jurisdiccional, la sectorialización de las agendas y una participación de tipo consultiva y deliberativa con alcances territoriales acotados. Su análisis resulta clave no solo para comprender los límites que enfrenta la participación ciudadana en un contexto de débil institucionalidad metropolitana, sino también para contrastarlos con aquellas ex-

periencias que, en determinados sectores de políticas públicas, lograron parcialmente superar la escala local y avanzar en arreglos subregionales con mayor ambición metropolitana.

En este sentido, a continuación describiremos y analizaremos, dentro del primer conjunto a las Mesas Intersectoriales de Género, los Consejos Locales Intersectoriales de Niñez y Adolescencia, y los Consejos de Hábitat y Vivienda. Dentro del segundo grupo, las Audiencias Públicas y Mesas Locales de la Autoridad de Cuenca Matanza/Riachuelo, el Consejo Consultivo de la Comisión del Río Reconquista, como veremos dos arreglos institucionales multi jurisdiccionales de larga data que abordan el acuciente problema ambiental que cursa la región; y finalmente, el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ciudad nodal de la región, que incorpora una perspectiva metropolitana desde el 2016 y especialmente en el actual protocolo, incluye un eje específico de valoración de la dinámica metropolitana y perfila una serie de metas y propósitos.

En la tabla 1, a modo de resumen, distinguimos un conjunto de iniciativas públicas con mayor o menor grado de institucionalización en función de las siguientes categorías de análisis: política pública en la que interviene, red actoral de gobernanza, alcance territorial, resultados obtenidos y grado de formalidad o respaldo legal.

**Tabla 1**  
**Mecanismos de Participación institucionalizada en políticas Públicas en RMBA al 2025**

Mecanismo/Órgano	Sector de Políticas	Red de Actores	Alcance territorial	Resultados/Incidencia	Formalidad legal
Mesas Intersectoriales de Género	Género Violencia Prevención Atención	Intersectorial y Multinivel: Gobierno Provincial, Gob. Nacional y Municipios (áreas de género y otras) ONG/Movimientos Sindicatos/Colegios Poder judicial: de Paz y Familia Fiscalías Defensorías Comisaría de la Mujer Universidades	Provincial (Región sin mirada metropolitana) Local	Alta /desparejo nivel de actividad Definición de acuerdos y principios rectores Protocolos y Guías de actuación en caso de violencia Capacitaciones Fortalecimientos áreas locales Mapeo de casos	Alta Ley Provincial N° 12.569 Ley N° 14.509 y Ley Nacional 26.485
Consejos de Hábitat y Vivienda	Vivienda Hábitat Acceso al suelo Regulación dominial	Intersectorial y multinivel: municipales y provinciales Ong's Consejos profesionales Municipios	Provincial y Local Regional sin mirada específica metropolitana	Bajo Normativas y políticas de medio y largo alcance Asesoramiento a Consejos Deliberantes e Interdependientes Monitoreo	Alta Ley Provincial Acceso justo al Hábitat 14.449 Ordenanzas Municipales
Consejos de Niñez y Adolescencia	Múltiples políticas Educación Salud Desarrollo social	Multinivel Ong's comunitarias Secretarías municipales universidades	Provincial Regional sin mirada específica metropolitana Local	Medio Asesoramiento de políticas, Planes de Acción territoriales Conformación de redes comunitarias	Alta Ley Nacional 26.061 (2005); Ley Provincial 13298 (2005)

Mecanismo/Órgano	Sector de Políticas	Red de Actores	Alcance territorial	Resultados/Incidencia	Formalidad legal
Audiencias Públicas-Acumar Mesas de Trabajo Locales	Ambiental Transversal: salud, social, viviendas	Multisectorial: Vecinos, Comisiones barriales Villas ribereñas ONG's, Empresas Multinivel: Nación/Caba/Provincia GBA: 14 Municipios Defensor del Pueblo de la Nación Suprema Corte Justicia Instituciones públicas de distintos niveles	Subregional	Medio/Alto Control de la ejecución del Plan de Saneamiento Integral Mayor transparencia en las acciones Mayor acceso a la información	Alta Fallo Causa Mendosa Ley Nacional de creación del Ente 26.168 año 2006
Consejo Consultivo Honorario COMIREC	Ambiental Transversal: salud, social, viviendas	Multisectorial: ONG, movimientos ambientales Empresas Vecinos Multinivel: bijurisdiccional: 18 Municipios + Provincia Nación: ausente	Subregional	Medial/Bajo Recientemente constituido	Ley provincial 12653/2001 Decreto Provincial 1181/2025
Consejo Planeamiento Estratégico Ciudad de Buenos Aires (COPE)	Múltiples Social, Educación, Salud, Género, Urbana Económica Política institucional Con enfoque metropolitano	Multisectorial Ong's Universidades, Académicos Empresas Unijurisdiccional: gobierno Ciudad de Buenos Aires	Local Ciudad autónoma de BA Subregional con enfoque metropolitano	Alto Recomendaciones al ejecutivo Iniciativa legislativa Elaboración de proyectos por dimensión del Plan Definición del Plan Definición de las metas anuales Informes de seguimientos de metas	Alta Ley Ciudad de BsAs 310/1999

**Fuente:** Elaboración propia con base análisis documental, webs institucionales y entrevistas a funcionarios de mecanismos seleccionados.

## 2.1. Mesas Locales Intersectoriales de Género

Las Mesas Locales Intersectoriales de Género (MLIG) surgen en el 2006, en sintonía con la aplicación de la Ley Provincial N° 12.569/2004 de Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en Buenos Aires, reglamentada durante el gobierno peronista de Scioli (PJ). Significó en su momento un cambio de enfoque sustantivo en la manera de encarar la violencia intra familiar y posicionó a la provincia de Buenos Aires como referente en la temática, pre movilizaciones del “Ni una Menos” y pre sanción de la Ley Nacional N° 26.485 de Protección para erradicar la Violencia contra las Mujeres que ocurriría años después en el 2009, ésta ley con un tratamiento aún más integral y completo del fenómeno.

De algún modo este mecanismo -intersectorial y multiactoral- buscó recoger el interés emergente en una agenda de género presente en la mayoría de los municipios del conurbano bonaerense, que a su vez buscaba sintonizar con una gran preocupación manifiesta de la sociedad local y nacional frente a hechos muy resonantes de violencia machista.

Hasta el 2020, las MLIG han tenido un desarrollo intermitente con un pico destacado en el 2012 con 17 mesas constituidas y otro, en el 2025 donde se contabilizaron más de 70 mesas activas; y una expansión extensa en todo el territorio provincial aunque con preeminencia en el área que nos ocupa<sup>2</sup>. Todos los municipios del GBA cuentan a la actualidad con este dispositivo, sin bien no todas

tienen reuniones recurrentes ni han alcanzado el máximo desarrollo.

A partir del 2020, las Mesas adquieren una organización más compleja y a la vez más centralizada. Se conforma el llamado Sistema Integrado de Políticas Públicas Contra las Violencias por Razones de Género (SIPP), creado por Resolución 997 que, de algún modo, vuelve a institucionalizar este mecanismo, busca promoverlo con mayor fuerza en todos los municipios provinciales y arma una red multinivel de carácter obligatorio con activa presencia de municipios, organismos provinciales y nacionales, ONG’s, movimientos feministas y/o de mujeres y sindicatos entre otras organizaciones, y con la coordinación de una Mesa Intersectorial Provincial a cargo del Ministerio de Mujeres de dicha jurisdicción.

La presencia del nivel nacional sin embargo está condicionada en función de los alineamientos políticos e ideológicos coyunturales. Cuando se registra como ocurre desde el 2024 un desacople de color político entre el gobierno nacional (Milei, Gobierno libertario) y el provincial (Kicillof, gobierno peronista) la misma deja de ser efectiva. Cabe aclarar además que precisamente la temática de la igualdad de género y la violencia contra las mujeres ha sido objeto de múltiples críticas por parte del nuevo ejecutivo nacional que entre sus primeras iniciativas desmanteló el ministerio sectorial y quitó presupuesto a las oficinas nacionales de atención.

Se advierte entonces un tipo de participación no vinculante pero que al igual que en otros mecanismos que veremos seguidamente, es altamente intensiva, deliberativa e institucionalizada; y ofrece acceso abierto a la información pública de la mayoría de los registros de encuentros y reuniones, especialmente los de las regionales convocadas por la Provincia de Buenos Aires.

La matriz actoral que reúne es densa e institucionalmente variada y otorga un protagonismo central a actores estratégicos en la

---

2 Según documento institucional de 2023, 87 municipios bonaerenses cuentan con MIG conformadas por redes de tipo intersectorial, en tanto que 43 municipios tienen una red de tipo institucional y sólo 1 Municipio una red de tipo estrictamente comunitaria. Lamentablemente no se accede a datos específicos de la región metropolitana.

prevención de estos temas como son los fueros judiciales de paz y de familia quienes además de ser convocados, tienen la obligación de intervenir si se advierte delito de violencia de género<sup>3</sup>.

Finalmente, estos dispositivos han tenido un alto impacto en la definición de protocolos y guías de actuación frente a casos de violencia, mapeos de casos de violencia machista, fortalecimiento de las áreas locales con injerencia en estos temas y desarrollo de capacidades institucionales vía capacitación de cuadros burocráticos y de gestión.

## 2.2. Consejos Sectoriales Locales de Niñez y Adolescencia

Los CLNyA han surgido al calor de la promulgación de dos importantes leyes, la Ley nacional 26.061 del 2005 y de su espejo en Provincia de Buenos Aires, la Ley 13.298 del mismo año; esta última crea y organiza un Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños/as y Adolescentes puesto en vigencia dos años después con el fin de establecer herramientas que garanticen su desarrollo, protejan derechos y faciliten la participación en la co-gestión de múltiples políticas que impactan en el bienestar de este sector de la población. Dichas leyes han implicado un verdadero cambio de paradigma en esta materia, abandonando el esquema puramente tutelar/judicial (Foglia 2023)

Por tanto, estos Consejos respaldados en una alta formalización legal se han dotado de una estructura organizativa nuevamente multi actoral e intersectorial aunque con una impronta más local quizás que otros mecanismos, y congregan a las distintas secretarías municipales, en algunos casos también provinciales conjuntamente con organizaciones sociales y comunitarias, ONG's expertas en la

temática, iglesias, universidades y los propios sujetos de derechos.

Los últimos estudios (Foglia *et al.*, 2023, Foglia, 2024) sobre estos espacios en el área metropolitana resaltan un continuo, aunque disparar crecimiento a lo largo de toda el área metropolitana, registrándose su presencia y actividad en más de 15 municipios y en Caba. Con la excepción de Caba, los consejos locales forman parte de una red provincial que los agrupa y que de algún manera busca mantenerlos activos, sin embargo, no existe una articulación metropolitana explícita y organizada como tal para este tema<sup>4</sup>.

Al igual que otros consejos tiene un perfil normativo consultivo si bien tienen por misión elaborar los Planes de Acción territorializados de metas y objetivos a cumplirse en la problemática infantil y juvenil. Así es como algunos de estos han sabido producir diagnósticos o mapas de la oferta de servicios prestados a este sector de la población, entre otras acciones importantes.

En el bienio 2023-2025, según el relevamiento con base únicamente a las webs institucionales realizado para este artículo en 24 municipios del AM se advierte que su tasa de expansión y crecimiento pareciera haber perdido fuerza e ímpetu institucional. Esta ralentización puede deberse a un cada vez más creciente interés en la implementación sistemática desde el 2021 de otro mecanismo de participación llamado 'Decisión Niñez'

3 Tal como lo dispone la acordada 4099/23 de la Suprema Corte de Justicia Provincial.

4 Más allá de la propuesta por el sistema de protección de derechos para la niñez y adolescencia que provee al menos de 5 servicios zonales de los que integran este Sistema que buscan cubrir toda la región metropolitana. Esta clasificación se superpone con muchas otras provenientes de otras políticas sectoriales. Cabe volver a resaltar la constante y múltiple fragmentación institucional del AMBA o Región Metropolitana.

—una especie de presupuesto participativo juvenil destinado a promover proyectos de la población escolar entre 8 y 17 años— organizado por la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad y el Organismo provincial de la Niñez y Adolescencia y en ocasiones en colaboración con los propios Consejos. En 2025, participaron de dicho espacio más de 11.000 chicos, se presentaron casi 700 proyectos y se seleccionaron 250 para su financiación. En dicha ocasión 126 de los 135 Municipios bonaerenses, muchos de ellos del área metropolitana, alcanzaron una gran presencia en esta iniciativa participativa.

### **2.3. Consejos de Hábitat y Vivienda**

Al igual que los ejemplos que anteceden, los Consejos de Hábitat y Vivienda (CdHV) surgen a partir del respaldo de una Ley Provincial, la 14.449 de Acceso Justo al Hábitat promulgada en el 2012, durante la etapa final del tercer gobierno kirchnerista, muy proactivo en materia de política social y acceso a la vivienda (Di Virgilio).

Esta legislación de avanzada buscaba intervenir en el mercado del suelo y la vivienda estableciendo la creación de una serie de instrumentos financieros, impositivos, de planificación y de relativa redistribución de la renta al promover la integración socio urbana de villas y asentamientos tan presentes en el conurbano bonaerense. También ordenaba la creación de órganos multiactorales para consulta y asesoramiento en políticas habitacionales, regularización dominial y acceso al suelo.

Los CdHV se tratan de un dispositivo consultivo y asesoramiento en políticas sectoriales que articula en una misma matriz reticular Estado, organizaciones sociales, colegios profesionales y universidades en pos de la mejora en el acceso a una vivienda digna. Trabaja a dos niveles, uno local a partir del cual se convoca a los municipios a adherir a la Ley y conformar mesas territoriales participativas de tratamiento de estos temas, detección de de-

mandas y capacidad para presentar proyectos legislativos; y otro, provincial, desde el cual se conforma el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, activo desde el 2014, presidido por el Subsecretario provincial de Hábitat e integrado por 33 consejeros provenientes de distintos sectores. El Consejo provincial se organiza en comisiones temáticas, con el objeto de debatir y establecer de manera conjunta con expertos, académicos y organizaciones, las políticas y directrices de mayor alcance para todo el territorio provincial.

En el área metropolitana, su implementación local ha sido irregular habiendo alcanzado su mayor expresión entre el 2017-2019 y entrado en cierto retroceso a partir de la pandemia. En ese entonces, algunos estudios daban cuenta de una intensa actividad y participación, con ordenanzas de respaldo y diferentes improntas en Consejos presentes entre 10 y 13 municipios del Amba (Jaime 2022). En la actualidad, hemos podido recabar información a partir de webs institucionales donde se menciona en 13 municipios del área en cuestión aunque no hemos podido certificar niveles de actividad ni resultados.

En el ámbito provincial, el Consejo ha desplegado un rol destacado en sus inicios para luego advertirse una disminución de su visibilidad durante el bienio 2021-2023 en paralelo al despliegue de otras estructuras tanto de gestión en las políticas de hábitat así como de participación. En este sector de políticas se advierte una intensa fragmentación y dispersión de estructuras que en ocasiones puede jugar en contra si no se favorece la articulación y coherencia de objetivos. Entre los mayores impactos del Consejo provincial durante esta etapa se debe destacar los aportes realizados a la planificación estratégica mediante el Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat (2020-2023) aprobado durante ese primer año. En el 2024 retomó capacidad de iniciativa al realizar informes técnicos sobre valores del suelo en la región, articuló acciones

de integración socio-urbana y fue vehículo de participación con el fin de elaborar una nueva normativa de Ordenamiento Territorial para toda la provincia que data de 1977.

En el 2025, el gobierno provincial decidió implementar un nuevo programa llamado Hábitat Buenos Aires, una plataforma virtual y de capacitación para funcionarios y niveles medios municipales, destinada a facilitar el diagnóstico y el diseño de acciones de ordenamiento territorial. Es de esperarse, sin embargo, una mayor vinculación entre esta nueva herramienta y el Consejo Provincial con el fin de evitar la replicación de estructuras sin sentido.

#### **2.4. Tres Iniciativas con ambición metropolitana en políticas ambientales y urbanas**

La RMBA tiene un largo historial de conflictos socio-ambientales de diverso tipo e intensidad, considerados éstos expresiones de desigualdades socio-territoriales estructurales (Merlinsky 2018), producto de décadas de políticas urbanas y del suelo impulsadas a distintos niveles de gobierno al margen de todo cuidado de las condiciones ambientales del territorio y que por el contrario apostaron a la degradación hídrica del recurso allí presente.

En la región se encuentran dos grandes cuencas – la del Río Matanza/Riachuelo de 2200km<sup>2</sup> y la del Río Reconquista con más de 1600km<sup>2</sup>-, ambas profundamente contaminadas por la intensa actividad industrial consolidada entre los años 50' y 70' a través de la industrialización sustitutiva, proveniente de sectores intensivos como curtiembre, frigoríficos, petroquímicos, metalúrgicos y textiles, con más de 13000 establecimientos en ambas subregiones que sistemáticamente han utilizados los ríos para verter residuos industriales no tratados previamente (Sabel y Mamberti, 2019). Es así que los diagnósticos iniciales del estado de la cuenca Matanza-Riachuelo daban cuenta de un “ecocidio” o “muerte del Ria-

chuelo” (Brailovsky y Foguelman, 1991) por la gravedad y generalización de la degradación ambiental alcanzada a tal punto de ser considerada una de las contaminadas del mundo (Ferro 2017). A su vez, como señala Merlinsky, estos conflictos emergieron también de la tensión entre los megaproyectos inmobiliarios -fomentados en cada etapa económica neoliberal que ha cursado el país- y el débil e incompleto acceso de una parte de la población que reside en sus riveras a servicios básicos de vivienda, cloacas y agua potable, perfilando así una altísima vulnerabilidad social. Como señala Fainstein (2015) esta población vio “limitados su ejercicio de derechos sociales y de ciudadanía, por los condicionamientos del acceso desigual al suelo y a la calidad de vida, extendiéndose por décadas su situación de vulnerabilidad estructural”

En dicho contexto, y como resultado de largas luchas y demandas populares se ha venido registrando desde mediados de la década del 2000 a la actualidad diversas políticas y regulaciones que han intentado mitigar y revertir esta situación a la par que canalizar el descontento ciudadano generando espacios de voz, co-gestión, y en menor medida, de decisión compartida.

Destacamos por su importancia, alcance subregional y coordinación interjurisdiccional dos espacios de participación ciudadana y multiactoral en las políticas públicas ambientales del Amba: a saber, en primer lugar, las audiencias públicas (AP) que se dan en el marco de la Agencia Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante, Acumar), ente que gestiona el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de dicha cuenca y en segundo lugar, el Consejo Honorario Consultivo (CHC), mucho más reciente en su institucionalización, correspondiente a la gestión de la Cuenca del Río Reconquista. Y en el centro de la ciudad nodal, veremos el Consejo del Plan Estratégico de Buenos Aires, que aplica por primera vez la perspectiva metropolitana a sus políticas urbanas.

#### 2.4.1. Audiencias Públicas y Mesas locales - ACUMAR

En lo que respecta al primero de los mecanismos mencionados, y tal como puede observarse en la tabla resumen, las audiencias públicas comienzan a ser convocadas por la Acumar en el 2012; es decir, seis años después de la creación de este organismo – de derecho público y de carácter interjurisdiccional- en el 2006 por Ley Nacional n 26.168. Vale subrayar que las AP se dan en un marco regulatorio más general y anterior como es el decreto nacional 1172 del 2003, que aún bajo los efectos de la crisis político institucional vivida en 2001, se propuso fortalecer las desgastadas relaciones Estado/sociedad civil y, tal como se señala en los considerandos de la norma *“habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse”*. Pese a ser un mecanismo limitado dado su carácter no vinculante por definición (Schneider 2016), el reglamento de las AP carga a las autoridades gubernamentales con la obligación de fundamentar las desestimaciones de las propuestas o argumentos ciudadanos lo que aporta un matiz interesante y necesario en el modelo de deliberación pública.

Un mojón inevitable de mencionar a fin de comprender el derrotero que perfiló la gobernanza participativa en el territorio, se da cuando interviene la Suprema Corte de Justicia Nacional a través del conocido Fallo Mendoza<sup>5</sup>

en el 2008 que responsabiliza a los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y CABA) por el saneamiento de la Cuenca a la vez que ordena el inmediato diseño y puesta en marcha de un Plan Maestro de intervención que tuviese en cuenta a la población afectada por la contaminación. La Acumar entonces se constituye formalmente en 2009 con la aprobación del Plan Integral Saneamiento Ambiental (PISA)<sup>6</sup> y de un sistema de indicadores para su monitoreo y control como herramientas principales; y un Directorio tripartito con voz y voto de los mencionados poderes gubernamentales y un Consejo Municipal con intervención de los 14 municipios que conforman el territorio de la Cuenca como estructura organizativa. Asimismo, cuenta con una Comisión de Participación social que es la encargada de convocar a cada una de las instancias de incidencia ciudadana del que dispone el organismo.

El PISA, brevemente, es un instrumento de planificación de la gestión ambiental sumamente interesante al pautar la intervención alrededor de 14 líneas de acción siendo a la vez lo suficientemente dinámico al generar a lo largo de su implementación 4 actualizaciones o readecuaciones (2010, 2016, 2021 y 2022)

---

lo y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca. Así se originó la llamada causa “Mendoza” y que deriva en un fallo histórico en material ambiental al que aludimos en el texto.

---

5 En el año 2004 un grupo de habitantes de Dock Sud presentó una demanda contra el Estado Nacional, el de la Provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando la recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachue-

6 Cabe mencionar que la Suprema Corte, posteriormente a este fallo continuó con el control de lo dictaminado en el fallo y solicitó periódicamente informes acerca del grado de cumplimiento de las medidas hasta octubre del 2024, cuando el Tribunal determinó públicamente el fin de su intervención en el área.

de su sistema de indicadores de control<sup>7</sup>. El proceso participativo iniciado en el 2021 y finalizado en el 2022 para mejorarlo dio por resultado un nuevo conjunto de indicadores, más fiables y en diálogo fluido con el marco conceptual global perfilado en el Acuerdo de Escazú y en el enfoque de Derechos Humanos al tratar temas ambientales. Siguiendo a Fragas y Márquez (2022) como fruto de la participación se mejoraron 27 indicadores organizados por ejes temáticos y se incluyó por primera vez un Índice de Transparencia Activa de acceso a la información; un indicador mejorado sobre evaluaciones socio-sanitarias-ambientales en urbanizaciones emergentes; parámetros de medición de mejora de la calidad del agua superficial y del aire: un indicador ligado a las áreas de protección ambiental y por último, uno nuevo capaz de medir el tipo y la intensidad de la participación registrada.

Desde el 2012, cuando ocurre la primera AP hasta el 2024 cuando se realiza la última registrada se han llevado a cabo 13 audiencias públicas, con las únicas excepciones del periodo 2013-2015 y los años 2020 -el primer año de la pandemia- y 2025, donde no se realizó ninguna. En todas las realizadas se contó con alta participación tanto presencial como virtual y una notable presencia del ecosistema asociativo del área. Los temas abordados han sido en todas las ocasiones sustanciales, distribuyéndose 3 audiencias para el tema de Saneamiento (discusión y revisión de Plan Integral de Residuos Sólidos y del Plan Integral de Saneamiento), 3 sobre Control industrial, 2 sobre navegabilidad y dragado del río, impacto ambiental, turismo sostenible; 4 sobre hábitat, relocalización de villas, calidad del agua y monitoreo de contaminantes; y 1 sobre restauración ecológica de la cuenca y biodi-

versidad. Por reglamento, cada AP debe finalizar con la redacción y entrega de un Informe completo de lo discutido y acordado a 40 días de cerrada la misma y en todas las ocasiones se ha cumplido con este registro de libre acceso<sup>8</sup>.

Por último, a partir de 2022, Acumar ha establecido y habilitado unos espacios de gobernanza y coordinación llamados Mesas de Trabajo, que se vienen realizando sistemáticamente y con alto nivel de cumplimiento, en 8 partidos/municipios de los 12 con presencia en el Consejo Municipal del Ente, que tienen o han relocalizado población ribereña. Este espacio encuadra con una definición clásica de gobernanza al reunir a distintos actores institucionales con responsabilidad en el manejo y avance del Plan en cada localidad y con una participación de tipo más vecinal que asociativa que pareciera ser más restringida en su alcance que en las AP, pero persistente en todos los encuentros. Participación que sin embargo como se puede advertir en los análisis que hemos hecho de las versiones taquigráficas disponibles<sup>9</sup> de las mesas de trabajo, es sustancial en funciones tan centrales como: el control de la obra ejecutada, correa de transmisión de nuevas demandas, revisión de promesas incumplidas, control de transparencia y accesos a la información, advertencias de problemas no detectados por las autoridades, o, como en cada cambio de gobierno y gestión, la exigencia de explicitación de los pasos futuros a seguir y de cumplimiento del Plan.

---

7 El sistema de indicadores inicial aprobado en el 2016, tomó como base el modelo socio ecológico desarrollado por la CEPAL.

---

8 Lo que amerita en un futuro análisis más detallado y profundo de la dinámica de participación y los acuerdos que allí ocurren, objetivo que excede a los propósitos de este artículo.

9 En la web institucional sólo están disponibles todas las actas menos las de los encuentros del 2022.

## 2.4.2. Consejo Consultivo Honorario - COMIREC

El segundo mecanismo que destacamos, -el Consejo Consultivo Honorario (CCH)- se trata de un órgano de participación en el marco del COMIREC, el Comité de Cuenca del Río Reconquista, la segunda cuenca de importancia en la Región metropolitana. La Ley Provincial N° 12.653 lo creó en el 2001<sup>10</sup> como un ente autárquico provincial que abarca a los 18 municipios<sup>11</sup> del noroeste del GB por donde discurre el río. Cuenta con una parte de financiamiento propio proveniente de tasas al uso del agua y otra, de subsidios nacionales/provinciales. La reglamentación recalca ade-

más que el COMIREC tiene poder de policía ambiental<sup>12</sup>.

En su artículo 6° ordenaba crear el Consejo Consultivo Honorario (CCH) como el órgano principal de participación comunitaria. Este consejo, de carácter no vinculante, buscaba integrar profesionales, expertos, usuarios de servicios hídricos, entidades intermedias, universidades, centros de investigación y ONG's, configurando así una participación sectorial, asociativa y multiactoral. Sin embargo, esté órgano recién fue formalizado en el 2025 lo que de algún modo da cuenta de una trayectoria compleja y conflictiva, no exenta de falta de voluntad política a lo largo de los casi 24 años transcurridos con gobiernos mayormente peronistas y con la única excepción del periodo 2015-2019 donde gobernó una coalición de centro derecha (pro + radical) tanto en el gobierno nacional como provincial.

Formalizado entonces por Decreto Provincial N° 1181 en el 2025 por el gobernador peronista Kicillof (segundo mandato), el CCH asigna cupos específicos por sectores y con elección directa de sus bases: 1 titular/1 suplente por usuarios de agua/cloacas; por cámaras empresariales (industria, inmobiliaria, comercio, agro-ganaderas), 3 por consejos profesionales (arquitectura, ingeniería, etcétera); 3 por entidades académicas; y 10 por ONGs, priorizando aquellas organizaciones representativas de los barrios vulnerables y/o con experiencia de trabajo en ellos. Los objetivos que recoge la norma están orientados a propiciar el diálogo Estado-sociedad, incorporar perspectivas territoriales en las decisiones que toma el Directorio del COMIREC, promover la transparencia y alinear las acciones con los estándares internacionales como el Acuerdo de Escazú en

---

10 Cabe mencionar que años antes, en 1994, se crea la Unidad de Coordinación del Río Reconquista, con préstamos financiero del BID y Gobierno de Japón, con el fin de atemperar los conflictos ambientales ya sustantivos en aquella época. Se menciona las siguientes funciones a) mejorar las condiciones de calidad de vida, ambientales y de salubridad colectiva de la población urbana del Gran Buenos Aires, afectada por las inundaciones del Río Reconquista; b) fortalecer la capacidad reguladora y operativa para el manejo de la Cuenca del Río Reconquista; c) complementar la red de control y alerta en la Cuenca del Río Reconquista y d) promover la participación de la comunidad en actividades de educación sanitaria y ambiental. Sin embargo, sin demasiados avances estas funciones son absorbidas por el Comirec.

11 San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, Haedo, Castelar, Villa Tesei, Merlo, Parque San Martín, Ramos Mejía, Gregorio de Laferrere, Tapiales, Ciudad Evita, La Matanza (parcial), Tigre (parcial), San Fernando (parcial), Escobar (parcial), Zárate.

---

12 El Art. 3° de la ley, lo faculta como "Autoridad para dictar normas técnicas, inspeccionar industrias/actividades contaminantes y aplicar sanciones".

materia ambiental. Entre sus funciones incluye emitir recomendaciones, proponer agenda, solicitar información y articular acciones públicas para el saneamiento integral.

Previo a su constitución en 2025, el camino de la institucionalización fue algo sinuoso, errático, aunque persistente a fuerza de demanda ciudadana y de la lucha de las organizaciones sociales por un ambiente sano y la justicia ambiental. Entre el 2006 y 2017, en 12 de los 18 Municipios de la cuenca se dieron distintas experiencias de espacios participativos estrictamente locales, motivados en gran parte por el Informe del Defensor del Pueblo de la Nación publicado en el 2007 y elaborado conjuntamente con 4 universidades con sedes en el Conurbano y 6 organizaciones sociales ambientalistas de la Cuenca y/o del área metropolitana. El Informe apeló al esquema de trabajo y participación dado anteriormente para el caso de la CMR y por segunda vez en la historia de los conflictos ambientales de la RMBA se convocó a más de 50 organizaciones sociales e instituciones públicas, expertos interdisciplinarios, profesionales y no profesionales a comprender el acuciante problema ambiental y generar e integrar una mirada sobre sus causas y soluciones.<sup>13</sup>

Cinco años después de la publicación del Informe, en el 2012, se conformaron los consejos consultivos por cada uno de los tres subtramos de la cuenca y ya para el 2014, el Programa de Saneamiento Ambiental (PSA) lograba incorporar más formal y explícitamente la importancia de aplicar un enfoque participati-

vo a la problemática ambiental. Sin embargo, habrá que esperar hasta el 2019, cuando propulsado nuevamente por el reclamo de vecinos y organizaciones sociales que deciden acudir al llamado Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID, logran activar la realización de estudios sobre medidas de mitigación ambiental y de transparencia en la información en torno al río. En 2024, finalmente se firmó el acta sustitutiva del acuerdo MICI-BID-AR-2019-0148.

Desde el decreto de conformación del CCH se reactivó el proceso participativo y se realizaron 3 foros sectoriales (Cuenca Alta, Media y Baja) con el fin de socializar y discutir los ejes estratégicos del Plan de Gestión Integral del área, encargado de fijar metas de distinto alcance.

En resumen, podemos concluir que el Consejo tiene un grado de institucionalización media, ha avanzado notoriamente en los últimos dos años donde se pasó de un conjunto de mecanismos consultivos dispersos a instancias formales con elección democrática y cupos equitativos por sector, fortaleciendo así la gobernanza ambiental de carácter bi jurisdiccional (Provincia y Municipios) Y aunque el Consejo tiene una modalidad consultiva no vinculante ha ido ganando en capacidad deliberativa con potencial para el co-diseño vía incorporación directa de los aportes al Plan de Gestión.

Asimismo, y como parte de la ejecución del Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca se desarrollaron consultas públicas (presenciales, virtuales y mixtas) sobre cada uno de los más de 50 proyectos que constituyó el programa, donde la comunidad fue informada sobre las acciones a emprender en dicho marco de manera previa a la instrumentación de los mismos. En este marco, y durante la ejecución de los proyectos se desarrollaron talleres de divulgación a los vecinos del área de influencia de las obras.

---

13 Dicho Informe se origina gracias a la presentación y demanda que realizaron tres años antes (en 2004) la Fundación Protigre y Cuenca del Plata, la Asamblea del Delta y Río de la Plata entre otras, a la Defensoría Nacional. El Informe final coordinado por la Defensoría lo escriben conjuntamente 11 organizaciones y universidades muy destacadas en la temática.

### 2.4.3. El Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (COPE)

El Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) es un órgano consultivo creado por Ley 310 en 1999<sup>14</sup> y rango constitucional<sup>15</sup>, dependiente del Jefe de Gobierno de la ciudad que tiene por función proponer planes estratégicos consensuados entre múltiples sectores con el fin de dictar políticas de Estado a mediano y largo plazo. Es participativo ya que convoca a integrarlo a diversos representantes de la sociedad civil (organizaciones civiles y expertos destacados), gobierno, empresas y academia en 6 dimensiones de trabajo y debate, una de ellas es precisamente la metropolitana, le siguen, la institucional, social, económica, física, y más reciente, género. Cabe mencionar que este Consejo tiene estructura administrativa de apoyo que ha ido cambiando con el devenir de las gestiones y dispone y eleva al poder ejecutivo para su aprobación de presupuesto para el cumplimiento de sus funciones.

El Cope tiene una fuerte impronta propositiva ya que por norma posee la facultad de impulsar iniciativas legislativas en la Legislatura porteña –instrumento que ha utilizado en varias ocasiones-. Está conformado por una asamblea general de 183 actores, con participación obligatoria, y un Comité ejecutivo rotativo de 25 miembros elegidos por las organizaciones participantes provenientes

de 8 sectores temáticos<sup>16</sup>, que elaboraron a lo largo de las décadas 4 planes estratégicos, los Planes de Ciudad 2010 (aprobado en 2004), 2016 (aprobado en 2008) y el vigente al 2035 (aprobado en el 2017) el cual contiene además uno específico para las políticas culturales, de tanto peso en la ciudad nodal.

Tras 75 reuniones, el Plan PEP BA 2035 ha establecido 24 lineamientos, 96 propuestas, 217 acciones, 432 metas y 510 indicadores, alineados a la Agenda 2030 de ONU-Hábitat y dispone del financiamiento así como de un centro de monitoreo y seguimiento de las acciones realizadas. Recién en este último Plan<sup>17</sup> se establece como un eje prioritario la conformación de la región metropolitana, la definición de una región económica en dicho territorio, la necesidad de una Agencia de Transporte Metropolitana y el perfilamiento de estrategias comunes de resiliencia urbana y protección del ambiente. El eje específico Buenos Aires Metropolitana establece profundizar en las siguientes acciones:

---

14 Hay que considerar al primer Plan Estratégico que tuvo la Ciudad, previo a la ley del 99, definido en 1996 como un embrión institucional del COPE; entonces, con una mínima estructura y dirigido por el Arq. Andrés Borthagaray.

15 Reconocido en el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996.

---

16 Trabajo, Educación, Producción, Partidos Políticos, Religión, Cultura, ONG y ciudadanía, Asociaciones Profesionales.

17 Aunque en el Plan de 2016 se incorpora por primera vez la mirada metropolitana ésta no fue traducida en un eje específico como sí sucede en el PEPBA 2035.

**Tabla 2:**  
**PEPBA 2035 – Eje Bs.As. Metropolitana**

Eje Buenos Aires Metropolitana	Propuestas
Región político-institucional	Creación de un organismo metropolitano Mayor autonomía municipal Mayor articulación regional
Región Económica	Visibilizar la unidad socioeconómica de la región Formulación e implementación de políticas conjuntas
Transporte	Reactivar Agencia Metropolitana de Transporte Plan Metropolitano de Movilidad Adecuación y modernización
Resiliencia urbana y ambiental	Definir un enfoque ambiental metropolitano. Reducir riesgos Armonizar regulaciones. Capacitación en prevención riesgos

**Fuente:** Elaboración propia con base a Documento Plan Estratégico Participativo BA35.

No obstante, cabe destacar que estos objetivos con perspectiva metropolitana perdieron impulso tras la disolución, en 2019, de la alineación política entre los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, los tres ámbitos entonces bajo la gestión del PRO/Cambios (Lieberman, 2019).

La participación es considerada en el PE-PBA35 como un “capital social invaluable” que puede incidir positivamente en la calidad de vida de las personas, y en función de esto se la incorpora transversalmente a todos los ejes. Se establece en particular avanzar en realizar modificaciones a la Ley de Audiencias Públicas; sancionar una Ley de Presupuesto Participativo Comunal que de vida a las Comunas, instancias político-administrativas de gestión, y generar una mayor articulación con los Consejos Consultivos de la Ciudad, además de disponer y promover diversos canales de participación ciudadana.

El COPE tiene la misión de elaborar los informes periódicos de seguimiento de los ob-

jetivos y acciones alcanzadas por cada eje; se observa sin embargo que este cumplimiento es variable y disperso, y en ocasiones, de difícil acceso público pese a la existencia de una estación de monitoreo<sup>18</sup>. De manera contraria, se realizan sistemáticamente las reuniones – dos por año- de la Asamblea de organizaciones y actores que integran el Consejo y de las comisiones de trabajo, se registra amplia difusión de las actas que dan cuenta de los debates y acuerdos y advertimos en ellas una destacada actividad que se traduce en proyectos y recomendaciones realizadas al poder ejecutivo y legislativo de la Ciudad. Su carácter es consultivo pero la impronta propositiva ha sabido desarrollar y potenciar su incidencia en las políticas públicas urbanas.

18 Se han llevado a cabo dos auditorías por la oficina de contralor de la Ciudad en el 2011 y 2022, y en ambas se concluye la importancia de subrayar la disponibilidad de las actas, los informes de seguimiento y los indicadores de control de las metas a alcanzar.

## **Conclusiones: Algunos condicionantes y desafíos de la gobernanza participativa metropolitana**

En este artículo de investigación hemos tratado de dar cuenta del despliegue de mecanismos y canales de articulación con la ciudadanía en diversas arenas de políticas públicas en un territorio tan heterogéneo como complejo. Los aquí descritos y analizados muestran una alta institucionalización acompañados por respaldo normativo en todos los casos, lo que lejos de producir una excesiva rutinización como parece sugerir alguna bibliografía canaliza dinamismo y actividad, aunque en ciertos dispositivos, de forma más intensa que en otros.

Asimismo, el trabajo revela que el modelo de gobernanza participativa prioriza los consejos sectoriales por sobre otro tipo de instrumentos, de base consultiva, no vinculante y deliberativa. Sin embargo, como se ha demostrado en las secciones precedentes el carácter limitado de la vinculación no le quita profundidad a los aportes y a la incidencia que se logra generar en la mayoría de estos espacios.

Esta participación de “consejería” tiene aspectos positivos y negativos. Entre estos últimos, una excesiva o posible atomización de las voces que buscan representar a una sociedad civil –la metropolitana- cada vez más diferenciada y volvemos a remarcarlo, en un territorio profundamente desigual en términos económicos, sociales y políticos. Como ya lo señalara Font (2004), los consejos mejoran su legitimidad si combinan pluralismo, información y deliberación. Sin embargo, la lógica deliberativa que estos mecanismos también han sabido producir, es decir, una trama de voces con intereses y posiciones distintas, si se escuchan entre sí, se coordinan y articulan pueden contribuir a generar el tan deseado “actor metropolitano” del que habla Pirez (2025).

Así las políticas y espacios de participación activos en el área metropolitana en materia ambiental enfrentan una serie de desafíos ineludibles si se quiere recoger los frutos de un modelo de gobernanza más democrático. En el caso de Acumar es posible advertir la preeminencia de un “*path dependence*” institucional, que posiblemente más allá de los cambios políticos coyunturales más y menos afectos a proteger los derechos ambientales de su ciudadanía, persista a través del tiempo. Cuenta con un esquema de gobernanza ya muy consolidado y que tiene el atractivo de ser multiactoral, multijurisdiccional<sup>19</sup>, y abordar una problemática tan sustantiva como compleja (con múltiples cruces y derivaciones), con una mirada subregional y metropolitana. Aunque por supuesto, como ocurre cada vez que se piensa a la participación como herramienta de fortalecimiento democrático, ésta debe dar resultados, al menos aquellos para los que fue explícitamente convocada. En este sentido resaltamos la expresión de unos de los vecinos presentes en una de las Mesas de Trabajo –transcurrida en 2025 con el fin de abordar una relocalización pendiente de familias viviendo en parcelas contaminadas-, y transcurrido los primeros meses del nuevo gobierno libertario: “Damos la bienvenida a las nuevas autoridades... pero esto ya lo hemos escuchado muchas veces, ya hemos hecho muchos diagnósticos, ¡queremos soluciones y avances!”.

En cuanto al modelo de articulación actoral que se da en especial en este ámbito de políticas ambientales, la presencia y el desempeño de ciertas instituciones como el Defensor del Pueblo de la Nación –aunque hoy en día con jefatura vacante desde el 2013 por falta de

---

19 Con la salvedad ya mencionada en el apartado correspondiente que el COMIREC y su Consejo Consultivo, no involucra al gobierno nacional en ninguna instancia como que sí sucede en el caso de la CMR.

acuerdo para arribar a la mayoría especial en el parlamento<sup>20</sup>- y la Suprema Corte de Justicia de la Nación -que recientemente declaró finalizada su participación en el caso analizado- han sido determinantes para velar por los progresos en el saneamiento ambiental desde un enfoque participativo y evitar el llamado “*backsliding* democrático”<sup>21</sup> frente a cada cambio coyuntural. Sin embargo, los cambios institucionales aludidos abren a su vez, nuevamente, el interrogante acerca de la sustentabilidad del plan trazado.

Por su parte, en el caso del COMIREC reactivado a destiempo y luego de muchos años de inacción tiene delante de sí el dilema de plasmar la institucionalización de su Consejo Consultivo Honorario, con un fuerte carácter corporativo, buscando dar lugar a las voces territoriales para superar la fragmentación característica de la RMBA; y el de comenzar a generar en el corto plazo decisiones que contribuyan a sanear la región teniendo como eje a los habitantes que padecen los efectos de la contaminación. En definitiva, ambos, deben sortear el fantasma siempre presente en los diseños institucionales de la participación de la discontinuidad frente a los cambios y alternancias políticas y reducir la tentación de un mero formalismo simbólico al optar por mo-

delos puramente no vinculantes- bajo la forma de audiencias públicas o de consejos- aunque fuertemente deliberativos.

Del mismo modo, el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad autónoma de Buenos Aires revela un recorrido y trayectoria sólida a través de los años y productiva en tanto y en cuanto ha podido dar a luz diversos planes de ciudad en un contexto donde pareciera que lo estratégico brilla por su ausencia. Ha sabido también poner en valor un enfoque metropolitano a los asuntos públicos, si bien este es muy germinal y su desarrollo ha demostrado depender de las contingencias políticas. En este sentido, sería interesante como vía de profundización de esta perspectiva lograr mayores conexiones y diálogo entre el COPE y los múltiples Consejos sectoriales presentes en territorio metropolitano.

Para finalizar, el mayor condicionamiento de las políticas que promueven la participación democrática en la gestión pública —evidente en la red de dispositivos y espacios creados a tal fin— se vincula con el desafío estructural del área metropolitana misma. En palabras recientes de Pirez (2025: 45), es menester comprender que “lo metropolitano es una cuestión (política) que debe ser construida. No es un objeto dado”. Desde esta premisa, resulta imprescindible fortalecer a los actores y voces que dan vida a la participación ciudadana con escala e identidad metropolitana, sin perder de vista que su propósito fundamental debe ser mejorar las políticas que allí se despliegan. Esta se revela como una tarea ineludible.

## Referencias bibliográficas

- 20 El Ombudsman o Defensor del Pueblo es una institución de control por fuera del poder ejecutivo reconocida en la reforma constitucional del 94, que ha tenido un rol clave en las resoluciones de los conflictos ambientales y en la defensa de derechos colectivos y que ha velado por el cumplimiento de la participación ciudadana de los afectados y otras organizaciones.
- 21 Hacemos referencia a un concepto utilizado por Nancy Bermeo (2016) y posteriormente por Avritzer L (2022) que alude a los retrocesos democráticos en la formas de ejercer el poder.
- Acumar (VV/AA). *Versiones taquigráficas de actas de Audiencias Públicas y Mesas de Trabajo Locales disponibles en web institucional*. Buenos Aires: Acumar.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 39: 7-32.

- Aguilar Villanueva, L. F. (2018). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. En *Ciencia de las políticas públicas* (Cap. 25). (pp. 7-135). México D. F.: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Annunziata, R. (2007). Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la 'Democracia de Proximidad' en el Municipio de Morón. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Annunziata, R. (2022). Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación? *Iberoamericana De Estudios Municipales*. 25, 12: 1-21.
- Arellano-Ríos, A. (2025). *Un balance de la política metropolitana en México, 1990-2024*. En A. Arellano-Ríos. *Metrópolis en transición. Un abordaje político de lo metropolitano*. Jalisco: Colegio de Jalisco.
- Brailovsky, A. y Foguelman, D. (1991). *Memoria verde: historia ecológica de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cravacuore, D. (2009). *La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos*. en G. Delamaza y D. Flores (Eds.). *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp. 162 a 181). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Díaz Rosaenz, M. y Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estudios de Políticas Públicas*. 10(1): 119-132.
- Fainstein, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24: ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción en torno al reasentamiento. *Revista Quid*. 16, 5: 255-283.
- Foglia, C. (2024). Gobernanza local de las políticas de infancias y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina. *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*. 22(43): 108-131.
- Foglia, C., Rofman, A. y Rosa, P. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: la experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*. 21(40): 114-135.
- Font, J. (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona: Ariel.
- Ferro, M. (2017). Participación Ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. *Revista Agua y Territorio*. 58, Núm 10: 58-71.
- Fragas, D y Márquez, F (2022). Proceso de participación ciudadana: estudio de caso Revisión del Sistema de Indicadores de ACUMAR. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Vol. 96/97, Núm. 16: 211-226.
- Halvorsen, S. (2019). *The political opportunities of urban decentralisation: the case of Buenos Aires (1996-2017)*.
- Informe especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo (2003). *Defensoría Pueblo de la Nación*. Buenos Aires: mimeo.
- Informe especial Cuenca Río Reconquista (2007). *Primera Parte* (pp. 1-294). Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Nación.
- Informe Mesas Locales Intersectoriales (2020-2023). *Ministerio de Mujeres y Políticas de Género y Diversidad Sexual*. Buenos Aires: Gobierno de la PBA.
- Jaime, E. (2022). *Los Consejos de Vivienda y Hábitat: una herramienta de participación en las decisiones sobre la tierra, la vivienda y el hábitat*. Buenos Aires: Observatorio del Conurbano Bonaerense - UNGS.
- Liberman, A. (2025). *Tesis doctoral: Gobernanza del Consejo de Planificación Estratégica de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: UBA.
- Nardacchione, G. (Comp.). (2011). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

- Pirez, P. (2010). Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires. En A. Cicioni (Comp.). *La Gran Buenos Aires* (241-263). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pirez, P. (2025). *Lo metropolitano como cuestión política*. En A. Arellano (2025). *Metropolis en transición, un abordaje político de lo metropolitano*. Jalisco: Colegio de Jalisco, Iglom.
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Revista Territorios*. Núm. 31: 37-56.
- Rofman, A. (2018). Políticas Municipales Participativas en Municipios del Gran Buenos Aires: ¿qué hay de nuevo? *Revista Cuestión Urbana*. Año 2, Núm. 3: 11-26.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2019). *Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 Municipios*. Buenos Aires: UNGS.
- Sabel, Ch. y Mamberti, M. (2019). *Informe: Participación, colaboración y coordinación para ejecutar sentencias estructurales: la arista inexplorada de un conocido litigio ambiental*. Mendoza: CEJA.
- Schneider, C. (2007). *Tesis doctoral: La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Argentina*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Schneider, C. (2016). *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Schneider, C, y Díaz Rosaenz, M. (2016). Democracia y participación local: Debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *Revista RIEM*. Núm. 13: 139-169.
- Schneider, C., Rey, J. y Ford, A. (2021). *Participación ciudadana en Buenos Aires: ¿un modelo para armar? En Instituciones Participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al caso?* (pp. 39-76) Bogotá: Ed. Utadeo.