

## **LA GESTIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑES Y ADOLESCENTES EN EL GRAN BUENOS AIRES, ARGENTINA**

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

### Eje 13. Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

#### Resumen

A partir de los años 2000, los gobiernos locales argentinos evidenciaron un proceso de ampliación y diversificación de su agenda. Una de las nuevas cuestiones que se instaló en la escena local fue la promoción y protección de derechos de niños y adolescentes en vinculación con los cambios normativos nacionales y provinciales que derivaron en profundas transformaciones en la distribución de competencias entre niveles de gobierno en este campo de intervención. El abordaje de esta nueva agenda tensionó e impactó sobre los modos de gestión local tradicionales generando la necesidad de habilitar instancias de apertura y articulación con actores diversos en el territorio.

En esta ponencia nos proponemos caracterizar la gestión local de las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes en los 24 gobiernos del Gran Buenos Aires, evidenciando la emergencia de un nuevo patrón municipal de los asuntos públicos que se organiza en base a los principios de la gobernanza multinivel y participativa. Este nuevo patrón se expresa tanto en la gestión de diversas políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que se despliegan en la escala local bonaerense como en la generación de dispositivos multiactorales locales de articulación, particularmente los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia.

Este trabajo se basa en una metodología cualitativa en el marco de la cual se relevaron entre 2019 y 2020 diversas fuentes: por un lado, entrevistas a funcionarios municipales de las áreas de niñez y adolescencia de los 24 gobiernos del Gran Buenos Aires y a actores sociales involucrados en las políticas y, por el otro, revisión de documentos institucionales producidos por los organismos públicos.

Key- words: Gobernanza, Gobierno municipal, Gran Buenos Aires, Niñez y adolescencia

## Introducción

Los últimos veinte años fueron testigos de una transformación y ampliación sustantiva de la agenda local y de una reconversión de los rol municipios argentinos. La literatura especializada ha identificado la incorporación de nuevos campos de acción y de responsabilidades a la labor de los gobiernos locales y ha señalado la tensión que la emergencia de estos temas provocó en la estructura y gestión municipal (Cravacuore, 2007, Cravacuore, Ilari y Villar, 2004, Carmona, 2014, Iturburu, 2000 y 2012, Vallarino, 2016 y 2018, entre otros).

Una de las nuevas cuestiones que afloró recientemente en el quehacer municipal es la vinculada con la promoción y protección de derechos de niños y adolescentes. En esta materia, en los últimos 15 años, se ha producido un giro paradigmático que implicó, entre otras cuestiones, transformaciones significativas en la estructura de gestión y procesamiento de la política que configuran un escenario que la literatura especializada denomina con el término de gobernanza.

En esta ponencia<sup>1</sup> nos proponemos caracterizar y analizar la gobernanza de las políticas públicas de promoción y protección de derecho de niños y adolescentes en el Gran Buenos Aires, considerando la trama interjurisdiccional y la interacción con actores sociales.

El objeto de estudio son las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que se despliegan en la escala local bonaerense y los dispositivos multiactorales locales de articulación. La perspectiva que asume este trabajo es sincrónica y a escala, radiografiando el escenario vigente en cada uno de los 24 municipios del Gran Buenos Aires entre los años 2019 y 2020.

El Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense, está constituido por un conjunto de 24 partidos<sup>2</sup> que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la capital de la República Argentina, y que pertenecen a la Provincia de Buenos Aires. Junto con la CABA conforman la Región o Área metropolitana de Buenos Aires (RMBA) que constituye el centro urbano más poblado del país (alrededor de 15.000.000 de habitantes, el 37% de la población del país) lo que provoca en el territorio problemas propios de las grandes aglomeraciones metropolitanas ubicadas en las periferias de las ciudades latinoamericanas – inseguridad, déficit de movilidad, escasez de tierra y vivienda, carencias de infraestructura urbana, etc. que escapan al ámbito jurisdiccional de intervención de los municipios.

---

<sup>1</sup> Los resultados aquí presentados son producto de mi trabajo de tesis doctoral en curso. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires “La gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñeces y adolescencias en el Conurbano Bonaerense”.

<sup>2</sup> En la Provincia de Buenos Aires la delimitación territorial de los municipios coincide con la de los partidos, cuyos límites los establece la Legislatura provincial, por esta razón los términos municipio y partido son equivalentes y serán utilizados como sinónimos a lo largo de este trabajo.

En la RMBA coexisten cuatro niveles de gobierno: el Gobierno Federal, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires y el Gobierno de la CABA. Sin embargo, no existe una autoridad metropolitana que oficie de ámbito institucional de articulación de las intervenciones públicas. Esto implica que la “ciudad funcional o real”, no puede constituirse institucionalmente como “ciudad formal” (Escolar y Pérez, 2003).

Las condiciones referidas hacen que el territorio del Gran Buenos Aires objeto de más de una jurisdicción estructurando, como plantea Pirez (2011), un esquema de “gobierno compartido” que es resultado de múltiples relaciones establecidas entre los actores arriba enunciados, en cuya cúspide se ubica el gobierno nacional. En este segmentado esquema de intervención estatal, los municipios suelen ocupar un lugar subordinado, acotado a la ejecución de políticas de diseño y financiamiento de niveles superiores (Alonso y otros, 2016; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Para este trabajo, se seleccionan como casos de estudio a cada uno de los 24 municipios que conforman el Gran Buenos Aires. La metodología es cualitativa basada en la estrategia de casos múltiples (Rule & Mitchell, 2015; Yin, 1994; Eisenhardt, 1989) o caso colectivo (Stake, 1995) en donde se estudia conjuntamente un determinado número de casos para indagar sobre un fenómeno o condición general. Siguiendo a Stake, tomamos los casos como instrumentos para comprender un fenómeno más amplio que excede las experiencias consideradas: los modos de gestión pública en un área específica de la política social en un territorio determinado. Es decir, los múltiples casos facilitan nuestro entendimiento sobre un tema más general y constituyen la base para la generalización.

Se utiliza la herramienta de la triangulación (Stake, op.cit.; Yin, op.cit.; Arzaluz Solano, 2005) recurriendo a una diversidad de fuentes, tanto primarias como secundarias. Por un lado, bibliografía y material documental institucional producido por los organismos públicos (normativa, informes de gestión, estadísticas, relevamientos, sistematizaciones de experiencias, actas de reuniones, reglamentos, entre otros). Asimismo, se efectuaron entrevistas de carácter semiestructurado a funcionarios municipales responsables de las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos del Gran Buenos Aires y a actores sociales involucrados en las políticas.

Esta ponencia se organiza de la siguiente manera. En primer apartado se describe el lugar que ocupan los gobiernos locales en la estructura institucional argentina y las transformaciones que fue sufriendo su agenda y su modo de gestión en los últimos años. En segundo término se presenta la perspectiva de la gobernanza, recuperando dos de sus dimensiones constitutivas para el análisis: la articulación multinivel o interjurisdiccional y la intervención de la sociedad en los asuntos públicos. En tercer lugar, se considera el entramado institucional que organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos en la Provincia de Buenos Aires señalando los rasgos principales que asume la institucionalidad local en el Gran Buenos Aires. En cuarto lugar se avanza en la precisión de atributos de la gestión local en este campo en la región, evidenciando su carácter interjurisdiccional y su apertura a la inclusión de actores no estatales en el procesamiento de la política, analizando para esto tanto las políticas

de diseño supra local- provinciales y nacionales como las de factura municipal y los dispositivos multiactorales más significativos, los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia. Por último, se presentarán algunas reflexiones sobre la gestión local de las políticas de niñez y adolescentes, evidenciando que en el campo de las políticas de promoción y protección de derechos se observa un nuevo patrón municipal de los asuntos públicos que se organiza en base a los principios de la gobernanza participativa y multinivel.

## **1. El rol de los gobiernos locales en la Argentina: agenda y modalidad de gestión**

Las tareas asumidas por los municipios argentinos han tenido una transformación sustantiva en las últimas décadas. Tradicionalmente, los gobiernos locales tuvieron un papel secundario y se concentraron en el despliegue de funciones acotadas ligadas al mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y el control de las actividades en el territorio y la asistencia a la población en riesgo (Cravacuore, 2007 y 2016), temas que aún constituyen un núcleo central de competencias de la gestión local.

Este limitado papel se vincula con el lugar que los municipios ocupan en la estructura institucional argentina. Argentina adopta para su gobierno un régimen federal que comporta la coexistencia de tres niveles: 1- el nacional, con jurisdicción en todo el territorio del país, 2- el nivel provincial conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las cuales dictan sus propias constituciones y leyes y eligen a sus propios representantes con la obligación de cumplir las leyes federales y 3- el nivel local en donde se registran 2327 unidades políticas (INDEC, 2020). Dado que las provincias son preexistentes a la conformación del Estado Nacional, el contrato federal argentino tiene como esencia la delegación desde éstas de un conjunto limitado de poderes al ámbito federal (que constituyen competencias exclusivas de la Nación), mientras que se reservan para su dominio otro cúmulo de competencias no delegadas. La organización del Estado Argentino otorga clara primacía a las provincias las cuales además están mandatadas constitucionalmente a organizar el régimen municipal de gobierno.

Sin embargo, la centralización constituyó el dato estructural del funcionamiento del Estado Argentino desde su conformación como tal hasta alrededor de la década del 70' del siglo XX. La búsqueda de la consolidación institucional y de la unidad nacional, como parte del proyecto de construcción del Estado-Nación, implicó que el gobierno federal asumiera un rol activo durante los albores del siglo XX. Más adelante, los procesos de expansión de la actividad estatal ocurridos a partir de la crisis internacional de la década del 30' y del despliegue del modelo interventor-benefactor consolidaron la hegemonía de la Nación a lo largo del siglo.

A partir de los años 90<sup>3</sup>, en el marco del proceso de reforma del Estado Argentino, bajo el imperativo de reducción del déficit fiscal y los lineamientos neoliberales del Consenso de

---

<sup>3</sup> Es importante señalar que los procesos de transferencia de funciones comenzaron en la década del 70' durante la última dictadura cívico-militar argentina cuando se comenzó a traspasar a las provincias la gestión de la educación primaria y pre-primaria y se transfirió la gestión de hospitales.

Washington y los organismos internacionales de crédito, se descentralizaron responsabilidades a la escala subnacional. A partir de estos años se generó una nueva distribución de tareas entre los niveles de gobierno conformándose una administración de dos pisos (Cao, 2020): mientras que la Nación se concentró en el diseño, la planificación y conducción estratégica de los sistemas, el control de los recursos técnicos y financieros y la supervisión de las políticas; la gestión operacional directa y la generación de las condiciones político-territoriales para la implementación quedó a cargo de los niveles subnacionales.

Este proceso se inscribe en un fenómeno global. La globalización y la regionalización pusieron en cuestionamiento al Estado–Nación haciendo que debiera redefinir su modo y ámbito de actuación. Como indican Cravacuore, Ilari y Villar (op.cit.), los Estados nacionales “se presentaban como demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas” (pp.3). En este sentido, la "devolución" de facultades hacia instancias inferiores de gobierno fue considerada como un mecanismo para generar una nueva manera de gestionar los asuntos públicos, apareciendo el ámbito local como el lugar ideal para identificar los problemas o necesidades de la ciudadanía debido a la cercanía con esta. En la práctica, los niveles subnacionales – tanto provincias como municipios- fueron quienes quedaron a cargo de aquellas funciones donde había más cercanía entre el gobierno y la ciudadanía (Rubins y Cao, 2001)

Por un lado, los gobiernos provinciales se hicieron cargo de tres grandes sistemas, salud, educación y seguridad, y contaron con nuevas atribuciones en materia de regulación económica y social. Tal como analiza Altavilla (2018), “mientras la nación mutaba hacia un Estado mínimo, con reducción del gasto y el retiro del mercado, las provincias continuaron con el viejo modelo intervencionista, de políticas expansivas y de bienestar social, con el consecuente aumento del gasto público” (pp.146).

Por su parte, los municipios, fueron objeto de una transferencia menos formal y heterodoxa (Cravacuore, 2019) pero no por eso carente de relevancia en términos de sus implicaciones prácticas<sup>4</sup>. Las diferentes políticas económicas y sociales implementadas durante la década del 90'- privatización, apertura económica, reducción general de la intervención estatal nacional-, implicaron profundas transformaciones en los territorios. El crecimiento del desempleo, la precarización laboral, la pobreza, el aumento del costo de los servicios públicos, las dificultades en el acceso al suelo y la vivienda, entre otras problemáticas emergentes del período, impactaron directamente en el ámbito local. Los gobiernos municipales asumieron un papel de creciente magnitud en el plano de la asistencia social para atender las consecuencias más dramáticas de las políticas de ajuste y contener el conflicto social de fin de siglo, generando lo que Arroyo (2003) denominó como “municipalización de la crisis”.

---

<sup>4</sup> Cabe señalar además que los procesos de descentralización municipales están mediados por los alcances y tipos que fija cada una de las provincias, lo que provoca que no exista un único proceso de descentralización municipal (Manzanal, 2006) y que los veintitrés regímenes municipales diferentes operen como una suerte de protección (Cravacuore, 2019).

En este marco, la ciudadanía comenzó a demandar y - a adjudicar- la resolución de diversos problemas públicos al gobierno municipal. Al incremento de las políticas de asistencia social se le fueron sumando otros tópicos: medio ambiente; seguridad ciudadana, defensa del consumidor, promoción económica, fomento del desarrollo local, educación, atención primaria de la salud, discapacidad, tercera edad, entre otras (Cravacuore, 2007). Una de las nuevas cuestiones que emergió en la agenda local a partir del nuevo milenio, y sobre la que focalizaremos en este trabajo, fue la vinculada con la promoción y protección de derechos de los niños y adolescentes.

La resolución de estas nuevas cuestiones de agenda no sólo escapa a las competencias que originalmente les corresponden a los gobiernos locales en las normativas provinciales, sino que también tensiona el modo de gestión municipal tradicional - verticalista, centralista, clientelar y muy dependiente de otros niveles de gobierno. En las últimas décadas, este modelo muestra indicios de agotamiento, existiendo avances en relación a una gestión más horizontal, cooperativa y reticular entre gobiernos locales, actores privados e instituciones públicas provinciales y nacionales (Tecco, 2002 y García Delgado, 1997). La cuestión de la construcción de redes es reconocida como un aspecto nodal del proceso de transformación de la gestión local. Diversos autores (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Grandinetti y otros, 2007 y Carmona, 2012), evidencian que la articulación multiactoral, la construcción de espacios de deliberación y decisión, la cooperación interjurisdiccional y sectorial expresan nuevos estilos o formas de gobernar lo público en la escala local. Grandinetti (2013) define a este nuevo tipo de gestión municipal como uno “vinculado” y Vallarino (2016) como un “aliado estratégico” ya que el municipio articula con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas en el territorio municipal y entabla nuevos tipos de relaciones con los actores sociales y con la ciudadanía.

Los municipios del Gran Buenos Aires, recorte geográfico de este trabajo, han dado pasos sustantivos en este camino (Foglia y Rofman, 2020) generando diversos canales institucionales de interacción con la ciudadanía para dar respuesta a la ampliación de la agenda local. Se evidencian esfuerzos en el plano de desconcentración municipal para acercar la gestión a los territorios, en la construcción de mecanismos de participación ciudadana en diferentes campos de política social -hábitat, niñez y adolescencia, género, economía social y en la habilitación de mecanismos electrónicos de interacción con el ciudadano que modernizan la gestión estatal. Estos avances se insertan en la senda de la gobernanza local que, como desarrollaremos en las próximas páginas, constituye un marco analítico muy útil para comprender los esquemas de gestión de políticas públicas locales en nuestros días.

## 2. La gobernanza local como lente analítico

La noción de gobernanza (Aguilar Villanueva, 2006 y 2010; Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Jessop, 1998; Mayntz, 1998 y 2006; Pierre y Peters, 2000 y 2005; Stoker, 1998; Subirats, 2002; entre otros) se convirtió desde los años 80' en un concepto central para estudiar el orden político, económico y social y las dinámicas del cambio de las democracias capitalistas (Levi-Faur, 2012).

La gobernanza hace referencia a un modelo alternativo de gobierno que emerge frente a la incertidumbre y complejidad que ocasionó la crisis de las sociedades industriales (Blanco y Gomá (2003). Estos autores plantean que la política en estas sociedades se sostenía a partir de “líneas divisorias y rigideces bien establecidas” (pp.7): demarcaciones tajantes entre las esferas privada y pública y en la distribución sectorial y territorial del trabajo estatal, con predominio del ámbito nacional en la producción del bienestar, y rigideces en las agendas políticas organizadas exclusivamente en torno al eje socio-económico, en la acción colectiva protagonizada por los partidos políticos y los sindicatos representantes de aparentes intereses homogéneos de clase social, y un poder establecido en torno a recursos legales-rationales y económicos. Durante el auge del modelo de Estado Social Benefactor, en donde estas divisiones encontraron su máxima expresión, no había razones para cuestionar la dirección social del gobierno y subordinarse a sus decisiones. Al decir de Aguilar Villanueva (2005): “Dudar que el gobierno no fuera un agente capaz y confiable para conducir a su sociedad hubiera sido una curiosidad intelectual criticable” (pp.1). Sin embargo, en las tres últimas décadas, estas estructuras fueron objeto de transformaciones significativas que pusieron en cuestionamiento los modos tradicionales de gobernar lo público.

Por tanto, el término de gobernanza oficia de marco vertebrador para comprender “las transformaciones en los procesos de gobierno y arropar de forma integradora los análisis sobre las nuevas relaciones entre el Estado y Sociedad” (Natera, 2005:759).

El concepto apunta a que el gobierno, aún dotado de todas las capacidades esenciales, es un agente necesario pero insuficiente para dirigir a la sociedad. Asume que el proceso decisional requiere de una conjunta “...interacción-interdependencia-coproducción- corresponsabilidad-asociación- entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar Villanueva, 2007: 20/21).

La riqueza del concepto radica en que alude a una modalidad de gobernar y gestionar basada en redes o coaliciones entre el Estado y actores no estatales (Blanco, Gomá y Subirats, 2018; Criado, 2016). Estas redes tienen tres características: son estructuras multicéntricas, es decir no existe un único centro que toma de decisiones monopolicamente, hay interdependencia entre los actores participantes y se verifica cierta estabilidad en sus interacciones (Natera, op.cit), Como señala Navarro Gómez (2002), la conformación de redes es una condición de la gobernanza: “Si la presunción implícita es que la Administración no puede imponer sus políticas sino que debe negociar su diseño e implementación con sus *partners* de los sectores público y privado, la existencia de redes es su corolario” (pp.4).

En el marco de estas redes, el Estado mantiene un lugar privilegiado ya que controla instrumentos críticos de intervención y goza del derecho de imposición autoritativa y de establecimiento de normas que no son propiedad de ningún otro actor. Es decir, el Estado tiene un rol de liderazgo, estableciendo prioridades y definiendo objetivos. Sin embargo, la acción pública se sostiene en y es producto de la relación entre actores estatales y sociales (Mazzalay, 2011). Esto implica flexibilizar el monopolio estatal sobre la dirección de lo público, ya que el Estado no es el único actor que jerárquica y unilateralmente toma decisiones.

La participación ciudadana se ubica en el centro del asunto de la gobernanza y, por lo tanto, en el núcleo de la relación entre gobierno y sociedad (Canto Chac, 2008). Este concepto remite a formas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de asuntos públicos (Avritzer, 2010; Cunill Grau, 1995; Font, 2004; Rofman, 2012; Ziccardi, 2004 y otros), asumiendo una noción ampliada de la democracia que complementa su carácter representativo con acento en el compromiso electoral individual (Annunziata, 2016 y 2018; Font y otros, 2000; Font, Wojcieszak y Navarro, 2015, Manin, 2015; Rosanvallon, 2007 y 2010; Schneider y Welp, 2015). Los ámbitos locales han sido por excelencia los lugares de desarrollo de la participación ciudadana, dando lugar a una extensa literatura sobre gobernanza local y urbana, dentro de la cual se destacan los estudios de Blanco y Gomá, 2003; Brugué, Gomá y Subirats, 2002; Carmona, 2011 y 2012; Navarro Gomez, 2002; Parrado, Loffler y Bovaird, 2005.

En este orden, emerge otro aspecto relevante de la gobernanza, la perspectiva multinivel que hace foco en la intervención pública interjurisdiccional en el territorio (Jordana, 2001; Peters, 2004; Peters y Pierre 2002; Wright, 1978 y 1997). La literatura afirma que se organizan estructuras multicéntricas que configuran una nueva esfera pública local a partir de los procesos de descentralización de funciones del nivel central al subnacional. Estos requieren tanto de la coordinación vertical como del reconocimiento de la trama asociativa presente en la sociedad (Bassoli, 2010; Blanco, Fleury y Subirats, 2012; Blanco y Gomá 2017; Moeko Saito, 2015; Subirats y Tomas, 2006).

Como se puede apreciar, la perspectiva de la gobernanza se estructura en base a dos dimensiones centrales: la articulación multinivel o interjurisdiccional y la intervención de la sociedad en los asuntos públicos. En las próximas páginas buscamos establecer un diálogo entre estas dimensiones y las políticas públicas que en el campo de la promoción y protección de derechos de niños y adolescentes desarrollan actualmente los municipios del Conurbano Bonaerense.



### **3. La institucionalidad local en el Gran Buenos Aires: bases normativas y caracterización de los organismos municipales de niñez y adolescencia.**

En el año 2005 se sancionó la ley nacional N° 26.061<sup>5</sup> que colocó los cimientos de un nuevo paradigma que quebró la hegemonía de una forma de intervención con centro en el Poder Judicial que, con matices, se había desplegado durante todo el siglo XX amparado por la ley de Patronato de Menores<sup>6</sup>. La nueva legislación plantea, por un lado, una manera diferente de considerar a las infancias al reconocerles los mismos derechos humanos que a les adultes más una protección especial por tratarse de personas en desarrollo y crecimiento (Barna, 2012). Por otra parte, configura un Sistema de Promoción y Protección de derechos de niñes y adolescentes que tiene como pauta la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos. Cada provincia argentina debe sancionar sus normativas y diseñar áreas, servicios y políticas en sus jurisdicciones (Danieli y Del Valle Messi, 2012; SENNAF y UNER, 2017; SENNAF, 2020; Villalta, 2010). Asimismo, la ley nacional insta a las provincias a trabajar en forma coordinada con los municipios y de manera asociada con la sociedad civil y las redes intersectoriales locales.

La Provincia de Buenos Aires avanzó en este proceso de transformación jurídica e institucional contemporáneamente con la Nación y sancionó una nueva normativa (Ley N.º 13.298)<sup>7</sup>. Esta ley genera una redistribución de competencias entre los poderes del Estado, limitando el rol del Poder Judicial y responsabilizando a las áreas sociales del Poder Ejecutivo como las garantes del acceso, ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de de niñes y adolescentes. Asimismo, provoca una reorganización institucional, colocando el énfasis en las áreas sociales del nivel provincial y municipal, a las cuales asigna diversas competencias, en tanto instancias administrativas garantes del acceso, ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de niñes y adolescentes. Por otra parte, promueve la participación de actores sociales en la gestión pública y, más particularmente, impulsa la conformación de espacios intersectoriales y multiactorales de deliberación, formulación y control de la política pública -Consejos Locales-, que habilitan la intervención activa de las organizaciones sociales (Foglia, 2019).

Estos cambios impactaron notablemente en la distribución de competencias entre los poderes del Estado, colocando a los jueces en el rol de administrar de justicia y garantizar el sistema en detrimento de la plenipotencialidad proporcionada por la antigua ley de Patronato. Asimismo, produjeron una reorganización territorial, acrecentando la desconcentración de los

---

<sup>5</sup> Ley nacional 26.061 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

<sup>6</sup> La ley de Patronato o ley Agote, N° 10.903 del año 1919, estaba dirigida a un subconjunto específico de niños y adolescentes- los menores-, provenientes de las clases populares, que se consideraban en riesgo o peligro moral y material, cuyos comportamientos y los de su familia escapaban a los cánones de sociabilidad y crianza deseables para la época. El paradigma que se consolidó en relación a esta normativa se llamó paradigma del patronato o doctrina de la situación irregular donde la figura del juez de menores se erigía como buen padre de familia para proteger al menor.

<sup>7</sup> Ley provincial 13.198 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BoOM3FzB.html>

organismos estatales y de las funciones en el campo, en la búsqueda de que las respuestas a las problemáticas se encuentren en el ámbito comunitario. El Decreto reglamentario de la ley 13.298 (N° 300)<sup>8</sup> define a este proceso como “las transferencias de recursos y competencias de promoción, protección y restablecimiento de derechos desde el nivel central provincial hacia las Regiones (art. 16, inc. 12 de la Ley), y Servicios Locales de Protección de Derechos (art. 18 de la Ley) que se creen en cada uno de los municipios”. En esta desconcentración se incluye también la participación activa de las organizaciones no gubernamentales (art. 15 de la Ley) para lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños. Como se puede apreciar, la ley exige un trabajo conjunto entre diferentes áreas y niveles de gobierno como también entre entes del sector social y privado en pos de evitar la fragmentación y garantizar la integralidad e interdependencia del sistema (Golstein, 2018) manteniendo como autoridad última de aplicación de la normativa al Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA) dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires.

La ley 13.298 tiene una particularidad al momento de implementarse en la escala local: incorpora una cláusula de adhesión por parte de los municipios quienes voluntariamente pueden firmar un convenio con la provincia que debe ser refrendado por ordenanza municipal. Desde el momento de la sanción de la normativa, 130 de los 135 municipios de la Provincia adhirieron a la ley provincial, es decir el 96 % de los municipios bonaerenses. En lo que respecta al Gran Buenos Aires, los datos relevados permiten evidenciar que sólo 3 de los 24 municipios del aglomerado no tienen en la actualidad convenio de adhesión con la provincia.

A partir de la implementación de la normativa provincial, se comienzan a conformar organismos municipales competentes en relación a las políticas de infancia. Un estudio llevado a cabo por la entonces Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia, hoy Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, identificó que para el año 2015, 89 municipios de la Provincia de Buenos Aires contaban con áreas específicas llamadas Direcciones de Niñez y/o Servicios Locales. La gran mayoría se inscribían dentro del ámbito de las políticas sociales, en lo que el organismo provincial observaba como un acierto del diseño de estructuras ya que permitía que las políticas de niñez y adolescencia se anclaran al conjunto de las políticas sociales permitiendo una mayor articulación entre sectores y un abordaje más integral de las problemáticas.

Este proceso de creación de áreas locales a cargo de la temática también se observa en el Gran Buenos Aires. El relevamiento efectuado nos permitió captar que la totalidad de los municipios de la región establecieron **organismos específicos** para abordar las problemáticas de niñez y adolescencia en el territorio, incluso aquellos que a la fecha no firmaron el convenio de adhesión a la ley provincial.

---

<sup>8</sup> Decreto 300/05, Reglamentación Ley 13.298 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9dPOcWB.pdf>

Para la caracterización y análisis de estas áreas municipales consideraremos: a) su nivel jerárquico, su dependencia institucional y su estructura interna; b) la cantidad y perfil de sus trabajadores y c) su autonomía en el manejo de los recursos financieros. Esta caracterización abonará a comprender la instalación de la cuestión de la infancia en la **agenda local** y las tensiones existentes para su consolidación.

Las áreas de niñez y adolescencia analizadas presentan diferentes niveles de **jerarquía institucional**: la mayoría de los municipios (13 de 24) han conformado áreas con status de Dirección y 7 cuentan con áreas con rango de Subsecretaría. Sólo 1 ha constituido un área con nivel de Secretaría y 3 cuentan con Coordinaciones o Subdirecciones de menor nivel jerárquico.

En cuanto a la **dependencia institucional**, la mayoría de estas áreas (19) tiene inscripción en el ámbito de las Secretarías de Desarrollo Social o sus denominaciones equivalentes (Desarrollo Humano o Comunitario). Sólo se observan 4 casos que se desvían de este patrón y ubican el tratamiento de la niñez en el seno de las áreas de Gobierno, Género, Salud o Políticas Públicas en general.

En el interior de las áreas locales de niñez y adolescencia no es posible identificar un criterio unívoco que organice su **estructura interna**. Sin embargo, es posible capturar dos grandes espacios diferenciados: uno dedicado a la **protección de derechos** a cargo del Servicio Local que demanda la ley 13.298 (o estructuras que ejercen acciones proteccionales de las niñeces como en los casos de los municipios que no convenieron la ley) y otro abocado a las **tareas de promoción**. Los servicios locales son unidades técnico operativas municipales con una o más sedes que tienen como principal función de garantizar que les niñas y adolescentes con derechos amenazados o vulnerados puedan acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. Además de estos Servicios, dentro de las áreas locales de niñez la mayoría de los municipios (21 de los 24) cuentan con estructuras - con mayor o menor formalidad- responsables de tareas ligadas a la prevención, promoción y/o fortalecimiento de derechos.

En lo que respecta a los **trabajadores** de las áreas de infancia, primeramente consideraremos la **cantidad de personal** de estas dependencias tomando como indicador la cantidad de personal destinado a la protección de NyA cada 100.000 habitantes. Este dato permite apreciar que la mayoría de los municipios (17) tienen menos de 20 trabajadores cada 100.000 habitantes en las áreas específicas de protección y promoción de derechos, es decir una cantidad acotada para atender las complejas problemáticas que en el campo se observan. En cuanto a la **modalidad predominante de contratación**, se destaca que sólo 6 de los 24 partidos tienen a la totalidad o a la mayoría del personal de las áreas de niñez contratado en planta permanente o transitoria mientras que 9 de ellos contrata centralmente bajo la modalidad de locación de servicios a tiempo determinado y sin los derechos de una relación laboral de dependencia. En el resto, no se verifica una modalidad predominante de contratación, existiendo una superposición de formas de contrato al interior de las áreas con diferenciales obligaciones, beneficios y retribuciones por iguales o similares tareas. En cuanto al perfil de los trabajadores, casi en la totalidad de estas áreas se evidencia un perfil

profesional o técnico profesional<sup>9</sup> en consonancia con la complejidad de la tarea asumida y con los requerimientos normativos<sup>10</sup>.

Por último, en cuanto a la autonomía en el **manejo presupuestario**, los datos reflejan que, en general, las áreas de niñez y adolescencia no cuentan con presupuesto propio ni disponen del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS)<sup>11</sup>, estando su manejo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social o similar. Sólo en algunos pocos casos (7) se observan márgenes de autonomía ligados a la disponibilidad de una caja chica para gastos cotidianos y/o un móvil con chófer.

El desarrollo presentado permite observar la **relevancia que la temática** de niñez y adolescencia ha adquirido en el organigrama municipal en el Conurbano Bonaerense, importancia que se inscribe en un proceso reciente de transformación institucional en el marco del cual la Provincia de Buenos Aires promovió la conformación de instancias locales de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes. Asimismo, la inscripción de las áreas de niñez en el seno de las Secretarías de Desarrollo Social da cuenta que la cuestión de la infancia se coloca como parte constitutiva cada vez más relevante de la política social en el ámbito local.

Complementariamente, la descripción institucional realizada nos ofrece una primera aproximación a la **orientación de la agenda** y su inscripción en el paradigma de promoción y protección de NNYA. Como señalamos, todas áreas comparten la existencia de estructuras proteccionales, los Servicios Locales que mandata la legislación, dedicadas centralmente a la atención de situaciones de vulneración de derechos. El abordaje de estas situaciones y la garantía y restitución de derechos es parte central de las agendas de las áreas locales y de su misión institucional. Sin embargo, el diseño de las estructuras evidencia que además casi la totalidad de los municipios del CB han incluido en sus agendas la temática de la prevención, promoción y/o fortalecimiento. Estas dependencias asumen diferentes denominaciones y funciones según las cuestiones específicas que se deciden abordar desde el ámbito estatal local y de la oferta programática desarrollada desde el ejecutivo provincial que se implementa en articulación con el gobierno municipal. Esta diferenciación funcional al interior de las

---

<sup>9</sup> Esta categoría incluye a los trabajadores denominados operadores que suelen tener o bien un título terciario o bien formación en la práctica, es decir experiencia de trabajo con las niñeces. Suelen estar inscriptos en programas o proyectos con sesgos territoriales que implican el acompañamiento “cuerpo a cuerpo” de los niños y grupos familiares.

<sup>10</sup> Según lo establecido en la ley 13.298, los Servicios Locales de Protección de Derechos que se constituyan en los municipios a partir de la firma del convenio tienen que contar con un equipo técnico-profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por: 1.- Un psicólogo, 2.- Un abogado, 3.- Un trabajador social, 4.- Un médico...”

<sup>11</sup> Este fondo, creado en el año 2004 mediante ley 13.163, lo reciben todos los municipios de la Provincia en base a un índice compuesto calculado de acuerdo a conjunto de indicadores socio económicos. En la normativa se establece que al menos el 50% de este recurso debe destinarse al funcionamiento del sistema de promoción y protección de derechos en el ámbito municipal. Cabe agregar que en el convenio que cada municipalidad firma con el ejecutivo provincial se establece el compromiso del gobierno local de financiar la conformación del Servicio Local, dándole mayor precisión a la utilización de los fondos transferidos (Golstein, 2018).

áreas locales pone de manifiesto la envergadura del quehacer público en el campo problemático.

Esta mirada centrada en las características de las estructuras municipales la hemos complementado con otra ligada a los recursos, tanto humanos como financieros, que disponen las áreas específicas. En esta línea, la información presentada previamente nos permite afirmar que, por un lado, los trabajadores de las áreas de niñez de los municipios del Conurbano son escasos y se encuentran trabajando en condiciones precarias a la par que presentan formación técnica y/o profesional adecuada para el ejercicio de la tarea; y por otro lado, que las áreas de niñez y adolescencia tienen una limitada autonomía en el plano financiero ya que no definen su presupuesto y no disponen del FFPS, una de las principales fuentes de financiamiento del sistema.

Es notorio por tanto un contraste entre, por una parte, la jerarquización institucional de las áreas de niñez, la instalación de una agenda de protección y promoción de derechos y la calificación de sus trabajadores para el desarrollo de esta agenda y, por la otra, la limitante de recursos para implementarla. Esto coloca a la institucionalidad local de niñez en el Conurbano Bonaerense a medio camino entre la consolidación y la fragilidad. Este aún trabajoso fortalecimiento estatal no debe obturar el recorrido transitado por las áreas locales las cuales debieron desandar un extenso camino previo trazado por la lógica del patronato en donde el Poder Judicial concentraba potestades y recursos y, además, correrse de un lugar secundario y focalizado en la tarea meramente asistencial que tradicionalmente los gobiernos locales tuvieron en el campo de la política social y, más específicamente en el abordaje de la familia, y avanzar en una senda de mayor protagonismo delineada por un trabajo en la tónica de promoción y protección de derechos. Podemos afirmar, por tanto, que la cuestión de la niñez y la adolescencia se ha incorporado en el ámbito municipal como un tema de gobernanza local.

#### **4. Algunas claves de la gestión local de las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes.**

En este apartado presentamos las características que asume la gestión municipal de las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes en el Gran Buenos Aires. Consideramos tanto las políticas de diseño propio como aquellas provenientes de otras jurisdicciones en las cuales interviene en algún momento de su proceso de gestión el gobierno municipal. Para analizar las iniciativas consideramos dos aspectos: la trama interjurisdiccional involucrada y el rol desempeñado en esta por cada nivel de gobierno y, por otro lado, la presencia o ausencia de actores no estatales en su procesamiento.

##### **4.1. Políticas nacionales y provinciales**

Del relevamiento efectuado fue posible apreciar la presencia de 8 **programas supramunicipales**: 7 provinciales y 1 nacional. Todos los programas provinciales identificados dependen del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, tres de ellos de la Subsecretaría de Políticas Sociales (Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón,

Programa Unidades de Desarrollo Infantil -UDIS- y el Programa Casas de Encuentro Comunitario- CEC-) y cuatro del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (Programa Crianza sin Violencia, Programas Familias Solidarias, Programas Autonomía Joven y Programa Operadores de Calle). El programa nacional, Espacios de Primera Infancia (EPI) inserto en el Plan Nacional de Primera Infancia, se inscribe en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social.

Una primera mirada agregada del conjunto de los municipios del Conurbano Bonaerense permite advertir que en casi la totalidad de los partidos, en el campo de niñez y adolescencia se emplazan políticas elaboradas por otros niveles de gobierno que implican a los gobiernos locales en su procesamiento. Esto supone para las áreas locales de niñez y adolescencia de los distritos de la región establecer diferentes tipos de vinculaciones con la Provincia y la Nación.

Por una parte, relaciones de corte estrictamente formal institucionalizadas a través de firmas de convenios con los organismos provinciales y nacionales correspondientes (OPNyA, Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de la Comunidad o SENNAF), que deben ser autorizados y luego convalidados por ordenanza del órgano legislativo local (Concejo Deliberante), para la recepción de los fondos acordados los cuales además deben ser rendidos ante el Honorable Tribunal de Cuentas Provincial. Adicionalmente, en el caso de los programas dependientes del OPNyA, los municipios deben registrar la cantidad y perfil de los niños y adolescentes atendidos en un sistema de registro provincial.

Por otra parte, este desarrollo también les significa a los municipios una articulación de otro calibre, menos protocolar y más sustantiva que, en algunos casos, demanda acuerdos y negociaciones con los equipos técnicos de los respectivos programas supralocales. Los equipos centrales provinciales o nacionales ejercen diferentes roles en el marco de las iniciativas: definen y organizan acciones de los equipos territoriales municipales, evalúan proyectos institucionales presentados por los efectores locales, proporcionan asistencia técnica y capacitación, gestionan los aspectos administrativo-contables, efectúan un monitoreo y seguimiento de las mismas y, en algunos casos, intervienen en la selección de los destinatarios. Por su parte, los gobiernos locales, intervienen en el momento de la implementación de las políticas siendo los responsables de su gestión y ejecución: proporcionan sedes, seleccionan y contratan equipos técnicos, desarrollan actividades, seleccionan a los niños, adolescentes y familias involucradas y proveen bienes a los destinatarios. Sin embargo, su tarea no se circunscribe a este rol que se encuentra asociado a un lugar más tradicional de los gobiernos locales en el ciclo de las políticas en donde éstos se ocupaban sólo de administrar aquellas iniciativas diseñadas por actores supralocales.

El relevamiento efectuado permitió poner de manifiesto, en primer término, que el propio diseño de los programas nacionales y provinciales habilita un espacio a los actores locales para intervenir en la elaboración de las propuestas a implementar. Los municipios deben presentar ante los organismos respectivos - que se reservan la evaluación y decisión- proyectos institucionales donde definen objetivos, actividades y pautas de funcionamiento en el marco de los programas para desplegar según las condiciones específicas de sus territorios. Estos proyectos en algunos casos se definen autónomamente siguiendo los lineamientos de

los programas y en otros casos requieren de un previo acuerdo ya que suponen ajustes o redireccionamientos a los marcos programáticos. Aquí se presenta, desde nuestra perspectiva, el punto más potente. En una cantidad significativa de distritos (18), los actores municipales establecen concertaciones con los niveles centrales para reorientar las líneas programáticas formalmente establecidas hacia recortes poblacionales o problemáticos específicos o bien ensamblan líneas o dispositivos propios ya existentes en ámbito local con los programas nacionales y provinciales conveniados. Esta articulación les permite ampliar el financiamiento y el alcance y/o cobertura de las propuestas y robustecer los ejes de trabajo propios. Cabe señalar que, aún en los casos donde no se observe este proceso de redireccionamiento y/o acople sí se evidencia un financiamiento mixto de los programas en el cual los municipios complementan el fondeo provincial y nacional que generalmente resulta insuficiente para atender la intensidad y amplitud de las demandas locales.

Por último, el relevamiento efectuado permite captar que en casi la totalidad de los municipios al menos una de las iniciativas se desarrolla a través de la articulación con actores sociales los cuáles se insertan en el momento de la ejecución de la política: proveyendo espacios e instalaciones, difundiendo propuestas y/o coordinando con los efectores estatales estrategias para la garantía de derechos. Este desarrollo fortalece la noción de que las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes requieren de una combinación de esfuerzos entre actores estatales de diferentes niveles de gobierno pero también de la comunidad organizada y las familias. La implementación de estas políticas no se logra ni se explica a través de la actuación de un sólo actor, por el contrario, la complejidad del trabajo público en este campo muestra diversos roles y funciones que se intersectan y complementan dando por resultado una estructura que podemos leer en clave de gobernanza.

#### **4.2. Políticas municipales**

Fortaleciendo la densa malla de políticas de diseño supralocal se desarrolla complementariamente un **escenario local de intensa productividad propia**. En los 24 partidos del Gran Buenos Aires observamos un total de 65 iniciativas de factura local, un promedio de 2,7 iniciativas por municipio. Todas estas iniciativas se originan en la escala municipal, se implementan a través de efectores locales y se solventan con recursos propios.

39 de estas iniciativas son políticas de promoción de derechos y 26 son políticas de protección, en otros términos, el 62% de las iniciativas propias que desarrollan los municipios constituyen políticas que apuntan a prevenir la vulneración de derechos y a promover la garantía y vigencia de los mismos. En el plano de la protección, los gobiernos locales además de conformar los servicios locales de promoción y protección de derechos que se les mandata la firma del convenio de adhesión a la ley 13.298, cuentan con una variedad de propuestas programáticas para abordar diferentes situaciones críticas de vulneración: situación de calle, conflictividad con la ley penal, violencia intrafamiliar y abuso sexual infantil y procesos de adopción. Asimismo, cuentan entre su oferta con dispositivos convivenciales para alojar niños y jóvenes respecto de los cuales se debió adoptar una medida de protección excepcional. Complementariamente, y en forma muy extensiva, la oferta programática de los municipios está atravesada por políticas de promoción que, con diverso alcance, ofrecen

espacios de cuidado para la primera infancia, propuestas de prevención de la violencia y generación de vínculos sanos, espacios socio-educativos para niños y adolescentes, propuestas lúdicas, deportivas y recreativas, promoción de derechos varios, centralmente identidad y salud y participación juvenil y ciudadana.

El alcance de estas iniciativas es diverso, capturado en diferentes medidas (cantidad de sedes, cantidad de destinatarios, cantidad de plazas disponibles, cantidad de insumos/materiales provistos) y en algunos casos difícil de precisar para los propios funcionarios municipales. En comparación con las iniciativas provinciales y nacionales, el alcance y la cobertura aparece como más acotada, particularmente si comparamos con los programas Envión o UDIs dependientes del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (en promedio entre 2000 y 950 becas por municipio respectivamente) o con los Espacios de Primera Infancia dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (16 espacios promedio por municipio) que tienen una llegada bien extendida. Esta diferencial magnitud también se encuentra correlacionada con el tipo de iniciativa analizada, mientras que las políticas desplegadas en el campo de la protección constituyen iniciativas que requieren acompañamientos más personalizados y casi artesanales en función de las características específicas de los casos abordados y, por tanto, la cantidad de destinatarios de sus acciones es más reducida (cabén aquí como ejemplos los dispositivos convivenciales o los espacios de tratamiento y acompañamiento ante situaciones de violencias), las políticas de promoción de derechos posibilitan alcances más amplios. Valen como ejemplos las jornadas de difusión de derechos, los talleres de prevención o los espacios lúdicos o deportivos.

Todas estas iniciativas se originan en la escala municipal, se implementan a través de efectores locales y se solventan con recursos propios. Respecto de este último punto es donde se puede apreciar una articulación con iniciativas provinciales y nacionales, cuyo ensamble ya pudimos considerar en el apartado anterior. Particularmente, esta mayor imbricación se presenta en el caso de los dispositivos convivenciales como las Casas de Abrigo que se convenian con el gobierno provincial y los Espacios de Cuidado para la Primera Infancia o Instituciones socio-educativas que reciben financiamiento del programa UDIS o del Programa Envión. Este aporte de recursos de otros niveles contribuye a solventar la oferta propia municipal, en algunos casos preexistente a las propuestas supralocales.

En lo que refiere al involucramiento de los actores no estatales, 28 de las 65 iniciativas, alrededor del 43% del total de las políticas de diseño municipal, implican a estos actores en el proceso de gestión de la política. El lugar de las organizaciones se circunscribe mayoritariamente al momento de implementación de la política en donde desarrollan diferentes roles: son sede donde se ejecutan las actividades llevadas a cabo por efectores municipales, ejecutan acciones o coordinan espacios en el marco de los programas, son destinatarios de propuestas de fortalecimiento o formación o bien son actores con quienes se articulan estrategias o acuerdos de trabajo para garantizar derechos de niños y adolescentes. Se trata centralmente de organizaciones comunitarias: comedores, merenderos, jardines comunitarios, centros juveniles, iglesias de distinto credo, clubes deportivos, instituciones educativas, sociedades de fomento, centros culturales, hogares convivenciales, entre otras organizaciones sociales. En sólo en 2 de los 62 programas se observa la participación de



organizaciones sociales en el momento del diseño de la iniciativa y se trata de actores que tienen un perfil de corte más profesional como los colegios de abogados o bien entidades eclesiales jerárquicas como los Obispos.

### **4.3. Dispositivos multiactorales**

Los actores sociales arriba mencionados tienen un papel destacado en la generación, difusión y consolidación de los **Consejos Locales de Niñez y Adolescencia**. Estos dispositivos son espacios multiactorales creados por la normativa provincial de promoción y protección de derechos y tienen como misión realizar un diagnóstico de la situación de la infancia y de los servicios y las prestaciones en el plano local; elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos a nivel territorial y monitorear el cumplimiento de las acciones gubernamentales. Deben ser convocados por los gobiernos municipales aunque, si estos no manifiestan expresamente su voluntad de constituirlos y de participar, la normativa habilita su impulso por parte del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad provincial o de organizaciones sociales y/o efectores de educación y salud con asiento en el distrito.

En el Gran Buenos Aires para el período de nuestro relevamiento 2019-2020, estos espacios se encontraban presentes en 12 municipios de la región. Asimismo, fue posible captar la existencia de 3 mesas locales de articulación interinstitucional de niñeces y adolescencias que -si bien aún no se habían formalizado como Consejos- trabajaban por el reconocimiento como tales por parte del Poder Ejecutivo Local. Esto redonda en un total de 15 espacios multiactorales presentes en el Conurbano Bonaerense.

En el seno de estos ámbitos participan representantes de diferentes áreas municipales-particularmente de las de niñez y adolescencia-, efectores estatales de los sectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, actores del Poder Judicial, representantes de Universidades ubicadas en cada municipio, representantes de niñes y adolescentes y organizaciones sociales de distinto tipo. En este conjunto aparecen asociaciones de base comunitaria con conocimiento y experiencia situada pero también otras con perfiles más profesionales e incluso algunas de carácter supra local. Se observan también -aunque en menor medida- actores sociales de tipo corporativo -gremiales y asociaciones profesionales (colegios de abogados, psicólogos y trabajadores sociales) con asiento en el territorio.

Como sostiene el OPNyA (2021), los Consejos son la instancia más participativa del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en tanto son órganos creados para propiciar el encuentro entre la sociedad civil y los efectores estatales de diferentes niveles y sectores con asiento en la localidad. Constituyen un lugar por excelencia para pensar la política pública para y con las niñeces y adolescencias, de manera corresponsable entre los diversos efectores involucrados.

Sin embargo, no cuentan con financiamiento específico y son escasos aquellos que disponen de trabajadores municipales abocados a tareas organizativas del Consejo que faciliten la

gestión cotidiana. En otro plano, en líneas generales, no han logrado un reconocimiento extensivo en el territorio. Mayoritariamente, les niñas y adolescentes ignoran su existencia y la comunidad organizada y diversos actores del sistema de protección no conocen - o no comprenden- cabalmente su rol y, por tanto, los posibles aportes que pueden efectuar y qué puede esperarse lograr en estos ámbitos. Esto evidencia, por un lado, la necesidad de una mayor difusión y visibilización de su accionar pero también ilumina una dificultad que emerge en la consolidación de los espacios de construcción colectiva que, al contraponerse y discutir con lógicas individualistas de trabajo arraigadas en el quehacer público enfrentan mayores desafíos para lograr participaciones sostenidas y activas.

## **Reflexiones finales**

En síntesis, el recorrido aquí presentado da cuenta, por un lado, de la consolidación en la agenda gubernamental local bonaerense de la problemática de las niñas y adolescencias, en un marco de ampliación funcional municipal. Esta relevancia se expresa en la jerarquización institucional de los organismos locales de niñez, en la instalación de una agenda de protección y promoción de derechos y en la calificación y formación de los trabajadores estatales para el desarrollo de esta agenda. Asimismo, se han podido capturar algunas tensiones para su consolidación: limitante de recursos humanos y financieros para implementarla. Esto coloca a la institucionalidad local de niñez en el Conurbano Bonaerense a medio camino entre la consolidación y la fragilidad.

El análisis evidencia que las políticas locales de promoción y protección de derechos de niñas y adolescentes demandan de la articulación interjurisdiccional para abordar los complejos problemas de la infancia. Es en el despliegue de proyectos y programas de calibre y envergadura heterogénea que los actores proyectan, acuerdan, definen -y re-definen-, diseñan, ajustan y ejecutan acciones para garantizar el acceso a derechos. Allí es, por tanto, donde los vínculos intergubernamentales tienen clara expresión y donde se evidencian esquemas de trabajo relacionales.

En tercer lugar, la indagación efectuada da cuenta del destacado papel de los actores no estatales en el despliegue de las iniciativas, centralmente en el momento de su ejecución, y de su incidencia en la generación, difusión y consolidación de los dispositivos multiactorales -Consejos Locales- en la región. Este protagónico papel de los actores sociales en la política local se inscribe en la fértil trama asociativa que ha estado históricamente presente en la resolución de los problemas sociales de la infancia en la Argentina, y más particularmente en el CB, y evidencia la consolidación de los procesos de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas desde la década del 90' a la actualidad.

En síntesis, el análisis de la trama interjurisdiccional y de los actores presentes en el procesamiento de la política local demuestra que la acción pública en el campo no se restringe únicamente a la decisión del gobierno municipal, sino que es el resultado de intervenciones que nuclean a diferentes niveles de gobierno y a la sociedad civil local. Esta

articulación se encuentra estrechamente ligada con las particulares características de las problemáticas de las infancias en la actualidad. Su magnitud, complejidad y densidad las convierte en un desafío para la gestión gubernamental, poniendo de relieve que su resolución requiere de un proceso más cooperativo, en donde diversos actores interactúan y accionan en la gestión dando por resultado una estructura de gobernanza local participativa y multinivel.

### **Bibliografía utilizada**

- Aguilar Villanueva, L. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar Villanueva, Luis (2005), *Gobernanza y Justicia*, Flacso, México, 21 – 22 de abril de 2005.
- Aguilar Villanueva, L. (2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, 2007, pp. 5-32 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Aguilar Villanueva, L. (2010) *Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, G. et al. (2016). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación*. San Martín: UNSAM Edita.
- Altavilla, C. ( 2018) “Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016)” en *STUDIA POLITICÆ* Número 45 invierno 2018 (pág. 117-153)
- Annunziata, R. (2018) Auto-representación e instituciones de representación ciudadana. Aportes para una ampliación de la teoría de la representación. *STUDIA POLITICÆ* Número 43 primavera-verano
- Annunziata, R. (2016) La gestión y la negatividad: Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación. En Mayorga, F. (comp.) *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, Clacso.
- Arroyo, D (2003) Las políticas sociales locales, Documento N°30 *Ateneo de Políticas Sociales* organizado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Avritzer (2010) *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, Universidad Veracruzana.
- Arzaluz Solano, S. (2005) “La utilización del estudio de caso en el análisis local” en *Región y Sociedad*. Vol. 17, N°32.
- Bassoli, M. (2010) “Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case)”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 3, July 2010 (pp. 485–508).
- Barna, A. (2012) Convención Internacional de los Derechos del Niño hacia un abordaje desacralizador, *Kairos: Revista de temas sociales*, N°. 29.
- Blanco, I. Fleury S., y Subirats J., (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*, 21(spe), (pp. 3-40).
- Blanco, I. y R. Gomà (2003) “La crisis del modelo de gobierno relacional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, xii (1), primer semestre, México, cide, (pp. 5-42).

- Blanco, I. y Gomà, R. (2017) “Construyendo el municipalismo del bien común”. *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador. (pp. 172-198).
- Blanco, I.; Gomà, R. y Subirats, J. (2018). “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”. *GAPP. Nueva Época* – Nº 20, noviembre, (pp. 14-28).
- Brugué, Q. Gomà, R. y Subirats, J. (2002) Gobierno y territorio: del Estado a las redes. En Subirats, Joan (Coord) (2002) *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Canto Chac, M. (2008) Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 24, pp. 9-37.
- Carmona, R. (2006) “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”. En A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* p.p.155-182). Buenos Aires, Espacio.
- Carmona, R. (2011) “Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad”. En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación en gobiernos locales en la Argentina reciente*. 1era. ed., Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Carmona, R. (2012) *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*, 1era. Ed. Buenos Aires, Fundación CICCUS.
- Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”. En Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. (p. p. 73-118). Los Polvorines: Ed. UNGS.
- Cravacuore, D. Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2007) Los municipios argentinos, (1990–2005) en: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. (p.p. 25- 49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, Daniel (2016) “Gobierno Locales en Argentina” en Ruano de la Fuente y Cossani (eds.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica, CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2019) Tendencias recientes de las políticas municipales en Argentina. Ponencia preparada para presentación en el VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política, organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCP). Montevideo, 10 al 12 de julio.
- Cao, H (2020) La gestión pública en un país federal, *Cuadernos del INAP*, Año 1.
- Criado, J. (2016) “Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.
- Cunill Grau, N. (1995) “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, julio de 1995.

- Danieli, M. y Del Valle Messi, M. (comp.) (2012) *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil*, 1a ed. - Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Eisenhardt, K. (1989) “Building theories from case study research”. *The Academy Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.
- Escolar, M. y Pirez, P. (2003). “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina”, en G. Badía y E. Pereyra (org.) *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- Foglia, C. y Rofman A. (2020) Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios municipales*, Universidad Autónoma de Chile. N°21, año XI, enero-julio 2020, ISSN 0719- 1790 (pp.113-145).
- 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 Bonaerense. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* N° 4. Primer Semestre 2019 (pp. 71-98)
- Font J.; Blanco, I; Gomà, R. y Jarque, M. (2000) “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”*. Caracas.
- Font, J. (2004): Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Alicia Ziccardi (Ed.): *Participación Ciudadana y Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa., pp. 23–42.
- Font, J.; Wojcieszak, M. y Navarro, C. (2015). Participation, Representation and Expertise: Citizen Preferences for Political Decision-Making Processes, *Political Studies VOL 63(S1) (pp.153–172)*.
- Garcia Delgado (1997), (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Grandinetti, R. (2007) Desarrollo Local, las capacidades de gestión de la región Rosario, 4to. Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración.
- Grandinetti, R. (2013). Capacidades y Diseño de los Gobiernos Locales Argentinos. El Caso de los Municipios de la Región Rosario. *Relaes, Revista latinoamericana en educación superior y política pública*. Vol 1. N° 1. Tianjin Foreign Studies University (TFSU) (56-66).
- Goldstein, F. (2018) El Sistema de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires: definición de competencias y capacidades estatales para el gobierno de la infancia y adolescencia, X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata.
- INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Anuario Estadístico 2020.
- Iturburu, M. (2012). Los municipios. en: Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horario *Manual de la nueva administración pública argentina*. (p.p. 171-229). Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government -Society Interactions*, London, Sage.
- Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Serie de documentos de Trabajo I-22 EU. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Jessop, B. (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *International Social Science Journal*, 1998; 50: (pp. 29–45).
- Levi- Faur, D. (2012) From “Big Government” to “Big Governance”? En *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Moeko Saito, J. (2015), Multilevel Governance Theory. En *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*, Center for International Forestry Research.
- Manin, Bernard (2015): La democracia de audiencia revisitada. In Rocío Annunziata (Ed.): *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo Libros, (pp. 19–41).
- Mayntz, R. (1998). *New challenges to governance theory*. Florence, Italy: Jean Monet Chair Papers No. 50.
- Mayntz, R. (2006). *Governance en el Estado moderno*. *PostData*, (11) (pp. 103-117).
- Mazzalay V. (2011). *Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional*, Córdoba, EDUCC, Biblioteca Gobierno.
- Natera Peral, A. (2005) “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 4(octubre-diciembre, 2005): 755-791. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F.
- Navarro Gómez (2002) “Gobernanza en el ámbito local”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.
- Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (2021), Creación y Fortalecimiento de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las niñas y adolescencias.
- Parrado, S.; Löffler, E.; Bovaird, T. (2005) “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 33, octubre, (pp. 1-15), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Pierre, J. y Peters, G. (2005) *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*, Palgrave Nueva York, Macmillan.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000), *The New Governance*, London, MacMillan.
- Peters G. y Pierre, J. (2002) La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, Vol. 42, No. 3 (169) (Jul. - Sep.), (pp. 429-453), El Colegio de México.
- Peters, G. (2004) “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública. De las respuestas sencillas a las respuestas difíciles”. En Pardo, M. (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Pérez, P. (2011) Sobre la orientación de los procesos urbanos metropolitanos en Buenos Aires (Entre el mercado y la política federal), *1er. Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*.
- Rhodes, R. (1996) The New Governance: Governing without Governmen, *Political Studies*, September, 44(4) (pp.652- 667).
- Rosanvallon, P. (2010) *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial
- Rosanvallon, P. (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial
- Rofman, A. (2012) *Sociedad civil, estado y territorio en regiones metropolitanas: un estudio acerca de las interacciones entre organizaciones de la sociedad civil y estado*

en el Conurbano Bonaerense, Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Rubins y Cao (2001) “Administración Nacional y Administraciones Provinciales: Similitudes y Diferencias”, CEPAS, Buenos Aires.
- Rule, P., & Mitchell, J. (2015). A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1-11.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2015); Diseños institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LX, núm. 224, mayo-agosto, (pp.15-44).
- SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) (2020), *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061*, 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (2017), *Cuadernillo N°3:SPI: Introducción al Sistema de Protección Integral de Derechos*.
- Secretaria de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires y Unicef (2015) Estudio sobre la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- Stake, R. (1995) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stoker, G. (1998): “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”. Disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html>
- Subirats J. y Tomàs, M. (2006) La gobernanza metropolitana de Barcelona en Subirats y Tomas (2007) “Os governos locais en contornos glocais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona”, Rojo Salgado, A.; Varela Álvarez, E. J. (dir.), *A gobernanza metropolitana*, Xunta de Galicia, p. 89-128.
- Subirats, J. (Coord) (2002) *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Tecco, C. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio.
- Vallarino, M. P. (2016). Las funciones municipales en la voz de los intendentes: Gral. San Martín durante el último período democrático. *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 12-13 de abril.
- Villar, A (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico local*, Buenos Aires, CICCUS.
- Villalta, C. (2010). *La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. Estudios en Antropología Social*, 1 (2) (pp.81-99).
- Wright, D. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. (1978) “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”. *Revista de estudios políticos*, N° 6, (pp. 5-28).
- Yin, R. (1994) *Case Study Research. Design and Methods. Second Editions*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.