.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: La gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñeces y adolescencias en el conurbano bonaerense

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Carolina Foglia

Adriana Rofman, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2023

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales

CAROLINA FOGLIA

LA GOBERNANZA LOCAL DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS NIÑECES Y ADOLESCENCIAS EN EL CONURBANO BONAERENSE

(1 Volumen)

Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Directora: Dra. Adriana Rofman

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

-2023-

RESUMEN

Esta tesis se propuso analizar la construcción de un nuevo patrón de gestión pública local que, con matices y estilos particulares, se observa en los municipios del Gran Buenos Aires en el campo de niñez y adolescencia. En éste, en los últimos 15 años se ha producido un giro paradigmático que implica transformaciones tanto en la forma de concebir a las infancias como en la estructura de procesamiento de la política que configuran un escenario de gobernanza, en tanto modalidad de gobernar y gestionar en red.

La hipótesis es que el referido cambio de paradigma promueve esta nueva forma de gestión local de los asuntos públicos la cual se expresa tanto en las diversas políticas nacionales, provinciales y municipales que se despliegan en la escala local bonaerense como, más particularmente, en dispositivos multiactorales locales, los Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias.

Por tanto, el objetivo general fue analizar la gobernanza local de las políticas públicas municipales en el campo de niñez y adolescencia en los 24 municipios del Gran Buenos Aires a la luz del cambio de paradigma promovido por las nuevas legislaciones en la materia.

El marco de debates de esta tesis se inscribió en el campo de estudios sobre políticas públicas en la escala subnacional, y más particularmente en la discusión sobre los modelos de gobierno y gestión pública local de las políticas sociales. Los estudios sobre políticas públicas se situaron centralmente en la escala nacional, siendo reciente la producción en los niveles subnacionales (Bertranou, Isuani y Pereyra, 2016). Más particularmente, las indagaciones en materia de políticas de niñez y adolescencia siguieron el mismo patrón y evidencian para el Gran Buenos Aires un abordaje casuístico (Foglia, 2017), generándose aún insuficiente información empírica acerca de las características y condiciones para el conjunto de la región. Por tanto, echar luz sobre los modos en que se construyen y gestionan los asuntos públicos en el ámbito subnacional es un terreno de indagación fértil y donde hay mucho camino por recorrer.

La metodología adoptada fue predominante cualitativa basada en la estrategia instrumental de casos múltiples (Yin, 1994; Stake, 1995) donde se estudia conjuntamente un determinado número de casos para indagar sobre un fenómeno general que excede las experiencias consideradas. En esta tesis se seleccionaron como casos cada uno de los 24 municipios que conforman el Gran Buenos Aires. Las unidades de análisis fueron los organismos/áreas municipales de promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes del Gran Buenos Aires y el objeto de estudio fueron estas áreas y las políticas que despliegan.

La limitada disponibilidad de información sistematizada en el nivel local demandó un intenso proceso de producción primaria de datos. Entre las técnicas más utilizadas se destacan las entrevistas semi-estructuradas, la observación participante y el análisis de fuentes documentales diversas.

La perspectiva de este trabajo es sincrónica y a escala, radiografiando el escenario en cada uno de los 24 municipios del Gran Buenos Aires entre los años 2019 y 2020. Asimismo, dado que la emergencia de la gobernanza como nueva modalidad de gestión se referencia en el cambio de paradigma, se reconstruyeron históricamente los diferentes enfoques que organizaron el campo para jerarquizar la relevancia del nuevo paradigma en la configuración de la gobernanza local.

Para el abordaje a escala de la multiplicidad de casos y objetos de análisis, se consideraron algunas dimensiones comparables desde el marco teórico de la gobernanza, sin detenernos en aspectos singulares de los casos analizados. Como recurso metodológico, se recurrió a la construcción de tipologías que, además de contribuir a ordenar, clasificar y analizar el universo de casos, operó como puente entre la teoría y los datos producidos.

El principal aporte de esta tesis consistió en capturar la existencia de un patrón de gestión en red en el campo de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñeces y adolescencias en el Gran Buenos Aires, estructurado a partir de una potente articulación intergubernamental –entre niveles y sectores– y asociativa que podemos leer en clave de gobernanza local participativa, multinivel e intersectorial.

En el marco de esta red, como hallazgo se evidencia un papel protagónico del gobierno municipal en la implementación de políticas de diseño nacional y provincial en sus territorios -la cual no tiene un carácter pasivo sino atravesado por re-definiciones, ajustes y aportes locales propios-, a la par de un comportamiento proactivo expresado en el despliegue de políticas de confección local en donde decide ejes y ámbitos de intervención para resolver problemáticas locales**.** Este papel, además, jerarquiza la relevancia que la cuestión de la niñez y adolescencia –de novel instalación en las agendas municipales– ha adquirido en el Conurbano Bonaerense en tanto tema de gobernanza local.

Dado que este panorama no es uniforme ni presenta las mismas características en todos los municipios del Gran Buenos Aires, esta tesis aportó a la construcción de tipos de gobernanza local que evidencian desarrollos dispares de esta forma de gestión a lo largo del territorio Conurbano y un carácter procesual e inacabado de la misma ligada a las condiciones específicas de la región donde se inscribe, para lo cual se confeccionó un diseño metodológico-analítico propio.

ABSTRACT

This thesis analyzed the construction of a new pattern of local public management that, with particular nuances and styles, is observed in the municipalities of Greater Buenos Aires in the field of childhood and adolescence. In this, in the last 15 years there has been a paradigm shift that implies transformations both in the way of conceiving childhoods and in the structure of processing politics that configure a governance scenario, as a modality of governing and managing in networks.

The hypothesis is that the aforementioned paradigm shift promotes this new form of local management of public affairs, which is expressed both in the variety of national, provincial and municipal policies deployed at the local level in Buenos Aires and, more particularly, in multi-stakeholder devices, the Local Councils for Children and Adolescents.

Therefore, the general objective was to analyze the local governance of municipal public policies in the field of childhood and adolescence in the 24 municipalities of Greater Buenos Aires in light of the paradigm shift promoted by the new legislation on the matter.

This thesis was analytical framed in the public policies at the subnational level study field, and more particularly in the discussion on models of government and local public management of social policies. Studies on public policies were centrally located at the national scale, while production at subnational levels is recent (Bertranou, Isuani and Pereyra, 2016). More particularly, research on children's and adolescents' policies followed the same pattern and showed a case-by-case approach for Greater Buenos Aires (Foglia, 2017), still generating insufficient empirical information about the characteristics and conditions for the region as a whole. Therefore, shedding light on the ways in which public affairs are constructed and managed at the sub-national level is a fertile field of inquiry and one where there is a long way to go.

The methodology adopted was predominantly qualitative based on the instrumental strategy of multiple cases (Yin, 1994; Stake, 1995) where a certain number of cases are studied together to inquire about a general phenomenon that exceeds the experiences considered. In this thesis, each of the 24 municipalities that make up Greater Buenos Aires were selected as cases. The units of analysis were the municipal agencies/areas for the promotion and protection of the rights of children and adolescents in Greater Buenos Aires and the object of study were these areas and the policies they deployed.

The limited availability of systematized information at the local level demanded an intense process of primary data production. Among the most used techniques, semi-

-structured interviews, participant observation and analysis of various documentary sources stand out.

The perspective of this work is synchronous and to scale, mapping the scenario in each of the 24 municipalities of Greater Buenos Aires between 2019 and 2020.

Likewise, given that the emergence of governance as a new management modality emerged from the paradigm shift, the different approaches that organized the field were historically reconstructed to evidence the relevance of the new paradigm in the configuration of local governance.

In order to approach the multiplicity of cases and objects at scale, some comparable dimensions were considered from the theoretical framework of governance, without dwelling on singular aspects of the cases analyzed. As a methodological resource, we resorted to the construction of typologies which, in addition to helping to order, classify and analyze the universe of cases, operated as a bridge between the theory and the data produced.

The main contribution of this thesis was to capture the existence of a network management pattern in the field of policies for the promotion and protection of the rights of children and adolescents in Greater Buenos Aires, structured on the basis of a powerful intergovernmental -between levels and sectors- and associative articulation that can be read in terms of participatory, multilevel and intersectoral local governance.

In the framework of this network, as a finding, it is evident that the municipal government plays a leading role in the implementation of national and provincial design policies in its territories -which is not passive but rather is crossed by its own local re-definitions, adjustments and contributions- as well as a proactive behavior expressed in the deployment of locally tailored policies in which it decides the axes and areas of intervention to solve local problems. This role also highlights the relevance that the issue of children and adolescents has acquired in the Conurbano Bonaerense as an issue of local governance.

Given that this panorama is not uniform, nor does it present the same characteristics in all the municipalities of Greater Buenos Aires, this thesis contributed to the construction of types of local governance that show disparate developments of this form of management throughout the Conurbano territory and a processual and unfinished character linked to the specific conditions of the region where it is inscribed, for which an own methodological-analytical design was drawn up.

AGRADECIMIENTOS

Escribir una tesis es una tarea centralmente solitaria e individual; sin embargo, estas páginas no son sólo producto de mi trabajo personal. Llegada esta instancia muchas personas han formado parte y nutrido el desarrollo que aquí se presenta.

Mi Directora de tesis y amiga Adriana Rofman, a quién conocí cuando comencé a dar mis primeros pasos en el área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, hace ya 12 años, y quien muy generosamente me abrió puertas, me formó y acompañó, no sólo a lo largo de todo el extenso proceso que demandó esta tesis, sino en gran parte de mi trayectoria como investigadora docente.

Mis compañeres del área Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano: las discusiones, intercambios y comentarios en las reuniones que hemos mantenido ayudaron a pensar, revisar y forjar estas páginas.

Natalia Da Representaço, mi querida Nati Da Repre, compañera de trabajo, amiga y experta metodóloga que revisó atentamente el apartado metodológico de la tesis.

La biblioteca de la Universidad Nacional de General Sarmiento, particularmente al área de referencia especializada que gentilmente buscó y gestionó aquellos textos de más difícil acceso.

A la Universidad Nacional de General Sarmiento, por generar las condiciones institucionales que me permitieron abocarme durante algunos meses con exclusividad a la escritura inicial de este trabajo.

A les funcionaries municipales de las áreas de niñez y adolescencia del Conurbano Bonaerense, que gentilmente abrieron sus puertas y brindaron información sobre el funcionamiento de sus áreas y el desarrollo de sus políticas públicas.

A les participantes de los Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias, por su predisposición a compartir la riqueza y complejidad de sus experiencias. Particularmente quisiera mencionar a Jessica Michea Duarte, Jorge Vera y Fabián Matoso que ayudaron a abrir el campo y habilitaron los vínculos institucionales para que pudiera “cubrir” el universo de Consejos Locales del Gran Buenos Aires.

Mamá y papá –donde estés– porque “lo que se hereda no se roba” y la constancia, el esfuerzo y las ganas de ir siempre por más, las plantaron ustedes y éste es uno de sus frutos.

Mis hermanes, amigues y compañeres de distintos espacios que me escucharon durante mucho tiempo hablar sobre una tesis que no se acababa nunca.

Hernán y Guada –al final la familia construida, lo más importante– que estoicamente soportaron los efectos colaterales que los procesos de tesis –casi indefectiblemente– tienen. Ya está!!!

ÍNDICE

RESUMEN 2
ABSTRACT 4
AGRADECIMIENTOS 6
Listado de Siglas 12
Listado de Ilustraciones 13
Gráficos 13
Mapas 16
Cuadros 16
Aclaración sobre Utilización de Lenguaje Inclusivo 18
INTRODUCCIÓN 19
Objetivos 23
Aspectos Metodológicos 24
Estructura de la Tesis 31
CAPÍTULO 1. Transformaciones en el Modo de Producción de la Política Pública en el Ámbito Local: Gobernanza y Participación Ciudadana 34
1.1. Gobernanza Local, Multinivel y Participativa 35
1.1.1. La Gobernanza como Concepto Poscrisis 35
1.1.2. El Debate entre Gobernanza y Gobernabilidad 37
1.1.3. La Gobernanza como Nuevo Paradigma de Gestión Pública 39
1.1.4. Diferentes Aproximaciones Conceptuales respecto de la Gobernanza 42
1.1.5. Gobernanza y Teoría del Estado 45
1.1.6. Elementos Críticos del Concepto de Gobernanza 49
1.1.7. Gobernanza: Avances en la Construcción de Tipologías 53
1.1.8. Gobernanza Territorial y Multinivel 55
1.2. La Participación Ciudadana como Componente de la Gobernanza 60
1.2.1. La Identificación de una Esfera Público no Estatal como Espacio Privilegiado de Participación 61
1.2.2. Crisis y Críticas de la Democracia Representativa 64
1.2.3. Formas de Participación Ciudadana 67
1.2.4. Propósitos de la Participación Ciudadana Institucionalizada: Ejes para el Análisis 70
1.2.5. La Participación Ciudadana Institucionalizada en la Esfera Local 74
1.2.6. Tipología de Participación Ciudadana Institucionalizada 76
1.2.6.1. Los Consejos como Tipo Participativo: Heterogeneidad y Difusión 80

1.3. En Síntesis 86

CAPÍTULO 2. Gobiernos Locales en Argentina y en el Gran Buenos Aires: Nueva Agenda y Transformaciones en los Modos de Gestión 88

2.1. El Lugar de los Municipios en la Estructura Institucional Federal 88

2.2. El Régimen Municipal como Universo Heterogéneo: las Particularidades de la Provincia de Buenos Aires 90

2.3. Centralización, Descentralización, Re-Centralización: Estructurando las Responsabilidades Actuales de los Gobiernos Locales 98

2.4. Los Modelos de Gestión Local: de la Debilidad Institucional al Gobierno en Red 109

2.4.1. La Participación Ciudadana Local en la Argentina Contemporánea: Consolidación en la Agenda y Práctica de Gestión 113

Década de los Noventa 113

Crisis 2000/2001 115

2003-2015 116

2016-2019 119

2.5. Los Municipios del Conurbano Bonaerense: Limitaciones Institucionales y Financieras, la Gestión en Red como Potencia 121

2.6. A Modo de Cierre 131

CAPÍTULO 3. La Cuestión de la Niñez y Adolescencia en Argentina en Perspectiva Histórica: Concepciones, Instituciones y Relaciones entre Estado y Sociedad 133

3.1. El Paradigma del Patronato o la Doctrina de la Situación Irregular 134

3.1.1. La Emergencia de la Cuestión Social de la Infancia Abandonada 134

3.1.2. La Sanción de la Ley Nacional de Patronato de Menores 139

3.1.3. Nuevas Medidas y Organismos de Protección de la Infancia: la Antesala del Peronismo 143

3.2. El Paradigma de la Normalización Bajo la Hegemonía del Patronato 145

3.2.1. La Centralización del Bienestar Social del Trabajador y de su Familia 145

3.2.2. Las Políticas de Asistencia Social a la Infancia Popular 147

3.2.3. La Persistencia del Patronato 149

3.2.4. Las Políticas para la Infancia Durante los Gobiernos Militares (1955-1983) 151

3.3. El Paradigma de la Protección Restringida. La Adopción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en un Marco de Retracción del Estado Argentino 156

3.4. El Paradigma de la Protección Integral Ampliada: la Sanción de las Leyes de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Organización del Sistema 163

3.4.1. El Fin del Patronato 163

3.4.2. La Organización del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes (SPID) 166

3.4.3. El Proceso de Adecuación Normativa en la Provincia de Buenos Aires y la Organización de su Sistema Jurisdiccional 171

3.5. Recapitulación 181

CAPÍTULO 4. Políticas de Promoción y Protección de Derechos en los Municipios del Gran Buenos Aires: Estructuras e Iniciativas 183

4.1. La Estructura Institucional Local en el Campo de la Niñez y Adolescencia en el Conurbano Bonaerense 184

4.2. Políticas de Promoción y Protección de Derechos para Niñeces y Adolescencias en el Conurbano Bonaerense 195

4.2.1. Las Políticas de Niñez y Adolescencia de Diseño Provincial y Nacional en el Conurbano Bonaerense 196

4.2.1.1. Presentación de las Iniciativas Provinciales y Nacionales 196

4.2.1.2. Análisis del Despliegue de las Políticas de Diseño Provincial y Nacional en los Municipios del Conurbano Bonaerense 209

4.2.1.3. Tipología de Redes Interinstitucionales en el Marco de las Políticas Supralocales 231

4.2.2. Políticas de Origen Municipal de Promoción y Protección de Derechos en el Conurbano Bonaerense 239

4.2.2.1. Presentación de las Iniciativas de Diseño Municipal 239

4.2.2.2. Análisis de las Políticas de Promoción y Protección de Diseño Municipal 262

4.2.2.3. Tipología de Roles de los Gobiernos Locales en el Marco de las Políticas de Diseño Municipal 265

4.2.3. Tipología de Gobernanza Local de las Políticas de Promoción y Protección de Derechos de Niñes y Adolescentes (Locales y Ssupralocales) 269

CAPÍTULO 5. Los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias: Dispositivos Institucionalizados Cardinales de la Gobernanza en el Ámbito Municipal 275

5.1. Encuadre Normativo e Institucional de los CLNyA de la Provincia de Buenos Aires 276

5.2. Los CLNyA en el Gran Buenos Aires: Una Mirada Panorámica 279

5.2.1. Recorrido Histórico de los CLNyA: Difusión y Estabilidad 279

5.2.2. Institucionalización: Normas, Estructura y Recursos 292

5.2.3. Los Actores Protagonistas: Composición y Dinámica de Relación 297

5.2.3.1. Análisis de Actores Participantes: Asociativismo, Intersectorialidad Estatal y Entramado Multinivel 306

5.2.3.2. Convencer y Consensuar para Funcionar: la Dinámica de Relación entre los CLNyA y el Poder Ejecutivo Municipal 310

5.2.4. El Desempeño de los CLNyA: sus Acciones en la Política Pública de Infancia Local 311

5.3. Modalidades de Gobernanza de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñeces y Adolescencias 325

5.3.1. El Proceso de los CLNyA 327

5.3.1.1. Modos de Consolidación de los CLNyA....327
5.3.1.2. Tipos de Composición Actoral de los CLNyA....329
5.3.1.3. Tipos de Dinámica de Relación entre CLNyA y Poder Ejecutivo Municipal....332
5.3.1.4. Tipología de Gobernanza de los CLNyA....334
5.3.2. Los Resultados: Matices en la Productividad de los CLNyA en la Política Pública de Infancia Local....337
5.3.3. Proceso y Resultado: Dos Asuntos Separados....339
CONCLUSIONES....342
Recapitulando....342
Principales Hallazgos....348
El Cambio de Paradigma y la Promoción de la Gobernanza Local....348
Diversidad de la Gobernanza Local al Interior del Gran Buenos Aires....349
Reflexiones Metodológicas: Importancia de los Abordajes a Escala y de las Tipologías....351
Modelos de Gobernanza a Dos Velocidades: Políticas y Dispositivos como Objetos de Estudio Diferenciados....352
La Gobernanza en la Implementación....355
Aportes y Desafíos de la Participación Ciudadana en la Gobernanza del Campo de Niñez y Adolescencia....357
Perspectivas Futuras. Nuevas Avenidas de Investigación....362
APÉNDICE. Situación social de niñes y adolescentes en el Gran Buenos Aires....366
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS....376
ANEXOS....430
Anexo N° 1: Listado de funcionaries entrevistades por municipio de pertenencia....430
Anexo N° 2: Guía de relevamiento de organismos y políticas....433
Anexo N° 3: Listado de entrevistas a integrantes de los CLNyA....436
Anexo N° 4: Cuestionario semiestructurado a actores participantes de los Consejos Locales....438

LISTADO DE SIGLAS

CIDN: Convención Internacional de los Derechos del Niño

CLNyA: Consejos Locales de Niñez y Adolescencia

FFPS: Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales

GBA: Gran Buenos Aires

NyA: Niñes y adolescentes

PJyJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

SIPD: Sistema Integral de Protección de Derechos (Nacional)

SLPPD: Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos

SPPD: Sistema de Protección y Promoción de Derechos (Provincial)

SZPPD: Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Gráficos

Gráfico N° 1: Síntesis de tipología de mecanismos participativos 80

Gráfico N° 2: Tipos de autonomía municipal 95

Gráfico N° 3: Gasto Público Nación, Provincias y Municipios, 1980-2020. En porcentaje.....103

Gráfico N° 4: Gasto público de los gobiernos municipales argentinos por finalidad y función, 1980-2020. En porcentaje.....104

Gráfico N° 5: Desagregación del gasto público social de los municipios argentinos como porcentaje del gasto público municipal, 1980-2020. En porcentaje 105

Gráfico N° 6: Gasto municipal consolidado según naturaleza económica, 2017. En porcentaje 106

Gráfico N° 7: Desequilibrio vertical. Participación de cada nivel de gobierno en los ingresos y en los gastos del consolidado. En porcentaje.....107

Gráfico N° 8: Funciones y modos de gestión en la esfera local. 1980-actualidad.....112

Gráfico N° 9: Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes.....170

Gráfico N° 10: Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires 181

Gráfico N° 11: Cantidad de sedes del Programa Unidades de Desarrollo Infantil por modalidad de convenio, según municipio. 24 partidos del Conurbano Bonaerense.....199

Gráfico N° 12: Cantidad de sedes del Programa Envión, por modalidad de convenio, según municipio. 24 partidos del Conurbano Bonaerense.....201

Gráfico N° 13: Distribución de convenios EPI, por tipo de organismo que gestiona el convenio, según municipio. 24 partidos del Conurbano Bonaerense.....208

Gráfico N° 14: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Almirante Brown.....211

Gráfico N° 15: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Avellaneda 212

Gráfico N° 16: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Berazategui 213

Gráfico N° 17: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Esteban Echeverría 213

Gráfico N° 18: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Ezeiza....214

Gráfico N° 19: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Florencio Varela 214

Gráfico N° 20: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Gral. San Martín.....215

Gráfico N° 21: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Hurlingham 216

Gráfico N° 22: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Ituzaingó 217

Gráfico N° 23: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de José. C. Paz 217

Gráfico N° 24: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de La Matanza 218

Gráfico N° 25: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Lanús.....219

Gráfico N° 26: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Lomas de Zamora 220

Gráfico N° 27: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Malvinas Argentinas 221

Gráfico N° 28: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Merlo.....221

Gráfico N° 29: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Moreno..222

Gráfico N° 30: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Morón ...223

Gráfico N° 31: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Quilmes.224

Gráfico N° 32: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de San Fernando.....224

Gráfico N° 33: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de San Isidro 225

Gráfico N° 34: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de San Miguel 226

Gráfico N° 35: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Tres de Febrero 227

Gráfico N° 36: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Vicente López.....228

Gráfico N° 37: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Alte. Brown ...241

Gráfico N° 38: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Avellaneda.....242

Gráfico N° 39: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Esteban Echeverría 243

Gráfico N° 40: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Ezeiza 244

Gráfico N° 41: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Florencio Varela 245

Gráfico N° 42: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Gral. San Martín 246

Gráfico N° 43: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Hurlingham....247

Gráfico N° 44: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Ituzaingó.....248

Gráfico N° 45: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de La Matanza 249

Gráfico N° 46: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Lanús 250

Gráfico N° 47: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Lomas de Zamora 251
Gráfico N° 48: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Moreno 252
Gráfico N° 49: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Morón 253
Gráfico N° 50: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Quilmes 254
Gráfico N° 51: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Fernando .255
Gráfico N° 52: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Isidro.....256
Gráfico N° 53: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Isidro.....257
Gráfico N° 54: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Miguel 258
Gráfico N° 55: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Tigre 259
Gráfico N° 56: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Tres de Febrero 260
Gráfico N° 57: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Vicente López261
Gráficos N° 58 y N° 59: Cronología sintética de los CLNyA de Almirante Brown y Gral. San Martín 282
Gráficos N° 60 y N° 61: Cronología sintética de los CLNyA de Hurlingham y La Matanza 283
Gráficos N° 62 y N° 63: Cronología sintética de los CLNyA de Lanús y Lomas de Zamora.....284
Gráficos N° 64 y N° 65: Cronología sintética de los CLNyA de Moreno y Morón 285
Gráficos N° 66 y N° 67: Cronología sintética de los CLNyA de Quilmes y San Fernando 286
Gráficos N° 68 y N° 69: Cronología sintética de los CLNyA de San Miguel y San Isidro.....287
Gráficos N° 70 y N° 71: Cronología sintética de los CLNyA de Tigre y Tres de Febrero.....288
Gráfico N° 72: Cronología sintética de los CLNyA de Vicente López 289
Gráfico N° 73: Acciones del CLNyA de Almirante Brown.....313
Gráfico N° 74: Acciones del CLNyA de Gral. San Martín.....313
Gráfico N° 75: Acciones del CLNyA de Hurlingham 314
Gráfico N° 76: Acciones del CLNyA de Lomas de Zamora.....314
Gráfico N° 77: Acciones del CLNyA de La Matanza.....315
Gráfico N° 78: Acciones del CLNyA de Lanús.....316
Gráfico N° 79: Acciones del CLNyA de Moreno 316
Gráfico N° 80: Acciones del CLNyA de Morón.....317
Gráfico N° 81: Acciones del CLNyA de Quilmes 317
Gráfico N° 82: Acciones del CLNyA de San Fernando.....318
Gráfico N° 83: Acciones del CLNyA de San Isidro 318
Gráfico N° 84: Acciones del CLNyA de San Miguel 319
Gráfico N° 85: Acciones del CLNyA de Tigre 319
Gráfico N° 86: Acciones del CLNyA de Tres de Febrero 320

Gráfico N° 87: Acciones del CLNyA de Vicente López 320

Gráfico N° 88: Estructura de población según tramos de edad, 24 partidos del 366

Conurbano Bonaerense, 2010 (en porcentaje) 366

Gráfico N° 89: Incidencia de la pobreza en personas de hasta 17 años, 24 partidos del Conurbano Bonaerense y total del país, II trimestre 2016- II trimestre 2020 (en porcentaje).....369

Gráfico N° 90: Medidas de abrigo, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2011-2019 (en cantidad) 374

Gráfico N° 91: Medidas de abrigo según motivo, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2011-2019 (en cantidad).....375

Mapas

Mapa N° 1: Partidos y cordones del Gran Buenos Aires y la Región Metropolitana de Buenos Aires 122

Mapa N° 2: Producto Bruto Geográfico Per Cápita. 24 partidos del Conurbano, 2008 123

Mapa N° 3: Porcentaje de hogares con NBI según nivel de carencia por partido, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2010 123

Mapa N° 4: Mecanismos de participación ciudadana en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2018.....129

Cuadros

Cuadro N° 1: Estructura institucional, personal y autonomía en la gestión de recursos financieros de las áreas de niñez y adolescencia. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....188

Cuadro N° 2: Tipología de redes interinstitucionales en las políticas provinciales y nacionales de promoción y protección de derechos: dimensiones, variables y categorías 233

Cuadro N° 3: Trama interjurisdiccional en el marco de políticas provinciales y nacionales. 24 Municipios del Conurbano Bonaerense 234

Cuadro N° 4: Participación de actores no estatales en el proceso de gestión de las políticas supralocales. 24 municipios del Conurbano Bonaerense 236

Cuadro N° 5: Tipos de redes interinstitucionales en el marco de políticas supralocales. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....237

Cuadro N° 6: Tipo y cantidad de iniciativas municipales de protección de derechos. 24 municipios del Conurbano Bonaerense 262

Cuadro N° 7: Tipo y cantidad de iniciativas municipales de promoción de derechos. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....263

Cuadro N° 8: Tipología de roles de los gobiernos municipales en el proceso de políticas propias de promoción y protección de derechos: dimensiones y categorías.....266

Cuadro N° 9: Densidad de iniciativas de elaboración municipal. 24 municipios del Conurbano Bonaerense 266

Cuadro N° 10: Participación de los actores no estatales en políticas de diseño municipal. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....266

Cuadro N° 11: Tipos de roles de los gobiernos municipales en las políticas de diseño propio. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....267

Cuadro N° 12: Tipología de gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos 270

Cuadro N° 13: Período de constitución de los CLNyA. 24 Municipios del Conurbano Bonaerense.280

Cuadro N° 14: Institucionalización de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano.....293

Cuadro N° 15: Composición y dinámica de relación en los CLNyA. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....299

Cuadro N° 16: Tipología de gobernanza de los CLNyA: dimensiones, subdimensiones, variables y categorías.....326

Cuadro N° 17: Tipos de institucionalización de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano 327

Cuadro N° 18: Tipo de trayectoria institucional. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....328

Cuadro N° 19: Modos de consolidación de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano Bonaerense329

Cuadro N° 20: Predominio actoral. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....329

Cuadro N° 21: Entramado interno. 24 municipios del Conurbano Bonaerense 330

Cuadro N° 22: Tipos de composición actoral. 24 municipios del Conurbano Bonaerense.....331

Cuadro N° 23: Tipo de dinámica de relación entre el CLNyA y el Ejecutivo municipal. 24 municipios del Conurbano 333

Cuadro N° 24: Tipos resultantes de cada dimensión de análisis en torno al proceso de los CLNyA.333

Cuadro N° 25: Relación entre dimensión Modo de consolidación y Dinámica de relación entre CLNyA y Poder Ejecutivo local.....334

Cuadro N° 26: Tipos de gobernanza local de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano Bonaerense 335

Cuadro N° 27: Tipología de productividad de los CLNyA: Dimensiones y subdimensiones.....338

Cuadro N° 28: Tipología de productividad de los CLNyA en la política pública de niñez y adolescencia. 24 municipios del Conurbano Bonaerense 338

Cuadro N° 29: Relación entre tipos de gobernanza de los CLNyA y productividad. 340

24 municipios del Conurbano Bonaerense.....340

Cuadro N° 30: Hogares con y sin niñes y adolescentes por condición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 24 partidos del Conurbano Bonaerense y Provincia de Buenos, 2010. Cantidad y porcentaje. 367

Cuadro N° 31: Niñes y adolescentes según situación de sus viviendas, por tramos de edad, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2010 (en porcentaje).....370

Cuadro N° 32: Servicio Alimentario Escolar, 24 partidos del Conurbano Bonaerense y Resto de la Provincia de Buenos Aires, 2017 (en cantidad y porcentaje).....373

ACLARACIÓN SOBRE UTILIZACIÓN DE LENGUAJE INCLUSIVO

En esta tesis optamos por utilizar el lenguaje inclusivo empleando el morfema e o términos genéricos, abstractos y/o colectivos a fin de evitar el sexismo del genérico gramatical masculino como también los binarismos femenino/masculino. Asimismo, esta opción constituye un posicionamiento político frente a la idea de una sola infancia y adolescencia buscando evidenciar su diversidad y pluralismo incorporando las múltiples formas de autoidentificación y autonominación. En ningún caso fue modificada la forma de escritura de citas textuales tomadas de bibliografía o fuentes documentales.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se inscribe en el marco de los estudios sobre políticas públicas en la escala subnacional y, más particularmente, en la discusión sobre los modelos de gobierno y gestión pública local de las políticas sociales en municipios del Gran Buenos Aires. El análisis se sitúa en un campo específico de política pública, el de niñez y adolescencia, en el marco del cual, en los últimos años, a partir de cambios normativos nacionales y provinciales, se produjeron transformaciones sustantivas tanto en la forma de concebir a las infancias como en la estructura institucional de procesamiento de la política configurándose un Sistema de Protección Integral de Derechos (SPID).

Como señalan Bertranou et al. (2016) los estudios sobre políticas públicas tendieron tradicionalmente a privilegiar el marco nacional de análisis, siendo reciente la producción acerca de los niveles subnacionales –provinciales y municipales– y más aún aquella que se concentra en formas y procesos concretos que asume la formulación y desarrollo de políticas públicas[1]. Sobre la provincia de Buenos Aires y sus municipios, los autores dan cuenta de una llamativa escasez, particularmente en torno a campos específicos de política pública, a pesar de la importancia relativa de la referida jurisdicción en términos de densidad poblacional, recursos económicos, impacto en la dinámica electoral y de la condensación de distintas problemáticas del desarrollo en su territorio, que la ubican en el epicentro de la dinámica nacional. En lo que refiere al Gran Buenos Aires[2] en particular, los 24 partidos pertenecientes a la homónima provincia y que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) –conformando junto con ésta un espacio metropolitano de gran heterogeneidad social y urbana (Región o Área metropolitana de Buenos Aires)–, la producción sobre las formas de interacción y de gestión asociadas con las agendas de cuestiones, es todavía incipiente. Desde el área de Estado, gobierno y administración pública del Instituto del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento, a la cual pertenezco, diversos aportes se han efectuado en últimos años en torno a los modos de hacer política en esta provincia y en la

[1] Los autores refieren que los trabajos en la materia se han focalizado en los procesos de reforma, la incidencia de la dimensión política del poder provincial en esos procesos y las características de los sistemas políticos provinciales.

[2] Definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2003). La misma es ampliamente recuperada por la literatura y es la que organiza conceptualmente a la región. En esta tesis usaremos indistintamente el término Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense para referirnos al conjunto de municipios que integran el aglomerado.

región específica referida, aspirando a cubrir este vacío. Esta tesis se encuadra en esta trayectoria de investigación académica[3].

Mi participación como investigadora del Programa Observatorio del Conurbano Bonaerense del Instituto mencionado, me permitió poner de relieve la carencia de información agregada para el conjunto de los 24 municipios del aglomerado en relación con el despliegue de políticas y a las características de la gestión local, despertando mi interés por producir trabajos que no focalicen en casos individuales (municipios o programas) y que puedan radiografiar escenarios y procesos a otra escala.

La elección del campo específico de política para el abordaje en esta tesis, el de niñez y adolescencia, recupera en primer término, mi recorrido profesional en la temática ya que mi inserción laboral inicial al egreso de la formación de grado se produjo en organizaciones sociales dedicadas a las problemáticas de las niñeces. Con posterioridad, ya en el ámbito académico, el trabajo dentro del área de investigación previamente nombrada fue habilitando volver a mirar ese campo en clave de gestión pública poniendo el acento en los procesos de coordinación interjurisdiccional y en la articulación entre estado y sociedad en la producción de la política pública en la escala municipal. Esto me llevó a "descubrir" la existencia de dispositivos institucionales multiactorales y participativos específicos, denominados consejos locales, y a comenzar a preguntarme por su papel en el SPID y su relevancia en el quehacer público en el campo.

A los fines de conocer lo producido previamente en el sector de política respecto del gobierno y la gestión municipal, se efectuó un primer relevamiento bibliográfico (Foglia, 2017) –que se actualizó para este texto– el cual daba cuenta, en primer término, que la producción académica en materia del gobierno de la niñez y adolescencia con recorte en la jurisdicción bonaerense no estaba focalizada en el nivel local sino que se concentraba en el ámbito de la provincia, considerando particularmente el proceso de sanción de la nueva normativa jurisdiccional en la materia, Ley N° 13.298 y sus implicancias en términos de construcción de institucionalidad estatal.

En lo que respecta a los trabajos que dirigían la mirada hacia los municipios del Gran Buenos Aires, dada la magnitud del aglomerado, constituían mayoritariamente estudios de

[3] Cabe mencionar que mi trabajo de tesis de maestría también tuvo como ámbito privilegiado a la Provincia de Buenos Aires enfocándose en el proceso de construcción de agenda de gobierno en la Provincia de Buenos Aires, a través del examen de un caso en el campo de la política educativa: la cuestión de la violencia en las escuelas. Este estudio despertó mi interés en relación con los procesos de gestión pública en los niveles subnacionales de gobierno, recientemente rescatados en la literatura como escala de análisis, y abrió nuevos interrogantes respecto de la forma en que se configuran los mismos en los espacios locales.

caso/s de algún dispositivo territorial del sistema de protección en el nivel local (generalmente los denominados Servicios Locales) o de la implementación de algún programa específico –nacional o provincial– en el territorio municipal. En el primer caso, el análisis se situaba en los discursos, las prácticas, las estrategias de intervención y sus sentidos de les agentes estatales implicados (Barna, 2019; Canavessi et al., 2015; Makrucz et al., 2013; Magistris, 2009, 2016; Mattalini, 2020; Medan et al., 2019; Perl, 2010; entre otros); las representaciones de los efectores respecto de las niñeces (Magistris, 2018) y sobre el bienestar infantil (Gaitán y Magistris, 2019); las trayectorias de les agentes y las tensiones que se suscitan entre elles (Ciorda, 2015); las interacciones con les "beneficiaries" (Barna, 2014). En el segundo caso, eran investigaciones de tipo etnográfico realizadas en el espacio barrial o comunitario que apuntaban a revisar prácticas y estrategias argumentales de les agentes estatales y las relaciones y negociaciones entre estes y les sujetes destinataries de la política (Buchanan et al., 2009; Gaitán, 2020; Medan, 2014a, 2014b; Llobet et al., 2013).

Como se puede evidenciar, en este relevamiento de la literatura producida se encontraron unos pocos trabajos que examinan aspectos de la gestión local y la institucionalidad de la política de infancia y adolescencia en los gobiernos locales del Gran Buenos Aires. La poca producción que se rescató constituye, en su mayoría, estudios de caso, algunos de corte descriptivo centrados en la presentación de las políticas y de las instituciones locales, escritos por los propios equipos técnicos de los programas (Battista y Fusca, 2013; Isla et al., 2009) y otros analizan las dinámicas de construcción de un sistema municipal de promoción y protección integral de derechos en particular observando, entre otras dimensiones, las respuestas estatales, las competencias y atribuciones, y los procesos y las tecnologías de gestión puestas en juego en las relaciones interinstitucionales de los actores (García Rodríguez, 2013; Mato, 2015; Luciani Conde, 2017; Magistris y Gaitán, 2019). Unos menos abordan el proceso de implementación de la política de infancia desde una perspectiva más amplia y no circunscrita a los casos (Magistris, 2013; Moro, 2011, 2018; Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Bs. As., 2015).

Por tanto, el análisis de la producción en el campo pone en evidencia un abordaje de los procesos de gestión pública local en el Gran Buenos Aires limitado y casuístico, existiendo insuficiente información empírica acerca de las características y condiciones de este fenómeno para el conjunto de la región. Este desarrollo jerarquiza la necesidad de efectuar indagaciones a escala que generen conocimiento conceptual y empírico sobre el proceso de producción de políticas públicas de niñez y adolescencia en los niveles locales de

gobierno del Gran Buenos Aires, permitiendo construir una mirada panorámica para el agregado como también diferenciar matices y patrones específicos al interior, dando cuenta de la heterogeneidad que el desarrollo de la política presenta.

El interés por estudiar procesos de política en el nivel municipal y –más específicamente– en el campo de niñez y adolescencia, se corresponde con un fenómeno empírico: la creciente implicancia de los municipios en Argentina, desde la reforma del Estado nacional de la década de 1990, en la formulación e implementación de políticas públicas. Tal como será evidenciado en el capítulo 2 de esta tesis, a partir de ese momento se han ampliado y diversificado las cuestiones a las cuales los mismos deben responder y se han complejizado sus intervenciones, repercutiendo en las estructuras de gestión y decisión, en las modalidades de interacción con el gobierno nacional y en la articulación con los actores sociales.

Una de las nuevas cuestiones que emergió en la agenda local a partir del nuevo milenio y que impactó en la gestión municipal fue la vinculada con la promoción y protección de derechos de colectivos específicos, entre elles les niñes y adolescentes (NyA). Tal como describiremos en el capítulo 3 de esta tesis, a mediados del 2000 se sancionó la Ley nacional N° 26.061 que deroga la ley de Patronato de Menores del año 1919, basamento jurídico del paradigma del patronato o doctrina de la situación irregular que, con centro en el Poder Judicial y fundado en la concepción del riesgo moral y material de *los menores* entendidos como objeto de la intervención estatal, había regido, con matices, durante todo el siglo XX. La nueva legislación sienta las bases de un paradigma bien diferente, el de la protección integral, introduciendo dos grandes cambios significativos. Por un lado, en sintonía con la Convención Internacional de Derechos del Niño suscrita por nuestro país en los años noventa, plantea una nueva manera 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), conceptualizándolos como *sujeto de derecho* en detrimento de la noción de *menor objeto* del anterior paradigma. Por otra parte, configura un Sistema de Protección Integral de derechos de NyA que tiene como pauta la descentralización de los organismos de aplicación, debiendo sancionar las provincias argentinas normativas específicas y diseñar áreas, servicios y políticas en sus jurisdicciones.

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° 13.298) en el año 2005, la que se puso en vigencia en el 2007. Esta ley generó 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 NyA. Asimismo, provocó una reorganización territorial, desconcentrando la intervención y otorgando a los municipios un papel central (Goldstein, 2018; Foglia et al., 2021; Magistris, 2013; Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, 2015). Por otra parte, la nueva normativa 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 de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA)–, que habilitan la intervención activa de las organizaciones sociales (Foglia, 2020).

En este marco nos preguntamos: esta transformación institucional dispuesta en el plano normativo a nivel nacional y provincial, ¿se traduce en la escala local bonaerense en el quehacer estatal de las áreas de niñez y adolescencia? Ese quehacer, ¿se correlaciona con una sedimentación en términos de instituciones, estructuras y recursos municipales? A partir del cambio paradigmático en el campo, ¿hay un nuevo modo de gestionar lo público en los municipios del Gran Buenos Aires? ¿Es posible establecer alguna diferenciación dentro del universo de políticas para captar ese modo? ¿Ese modo es unívoco, es decir, sigue una misma y única dirección o se expresa en estilos divergentes?

La hipótesis de esta tesis es que el referido cambio de paradigma promueve, con diferentes matices y estilos particulares, un nuevo patrón de gobernanza local de los asuntos públicos en el campo de las políticas de NyA en el Gran Buenos Aires. El término gobernanza alude, como explicaremos en el capítulo 1 de esta tesis, a una modalidad de gobernar y gestionar basada en estructuras multicéntricas, es decir, redes intergubernamentales –multinivel e intersectoriales– como coaliciones entre el Estado y actores no estatales (Blanco et al., 2018; Criado, 2016). Este nuevo patrón, tal como se analizará en los capítulos 4 y 5 de esta tesis, se expresa en la gestión de diversas políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que se despliegan en la escala local bonaerense y, más particularmente, en la generación de dispositivos multiactorales locales de articulación, los CLNyA.

Objetivos

El objetivo general es analizar la gobernanza local de las políticas públicas municipales en el campo de niñez y adolescencia en los 24 municipios del Gran Buenos Aires

(2019-2020), a la luz del cambio de paradigma promovido por las nuevas legislaciones en la materia.

Los objetivos específicos apuntan a:

a) Precisar las características de los organismos de niñez y adolescencia de los 24 municipios del Gran Buenos Aires a partir de sus principales dimensiones –institucionales, recursos humanos y autonomía en la gestión de recursos financieros– en pos de comprender la emergencia e instalación de la temática de niñez y adolescencia en su agenda gubernamental como un tema de gobernanza local.

b) Analizar las políticas locales de niñez y adolescencia en los 24 municipios del Gran Buenos Aires considerando el entramado interjurisdiccional y la participación de actores no estatales, captando diferentes modelos de gobernanza local.

c) Examinar a los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA) del Gran Buenos Aires, como dispositivos específicos de política indagando su consolidación, su composición actoral, las relaciones observadas con el Ejecutivo local y las principales actividades desarrolladas a fin de identificar diferentes estilos de gobernanza en el seno de estos dispositivos.

d) Elaborar una propuesta metodológica-analítica basada en el diseño de una tipología de gobernanza local en el campo de las políticas de niñez y adolescencia, particular para la región.

e) Considerar la relevancia del nuevo paradigma promovido por las nuevas legislaciones de niñez y adolescencia en la configuración de esquemas de gobernanza local en el Gran Buenos Aires.

Aspectos Metodológicos

La metodología está basada en la estrategia de casos múltiples (Rule & Mitchell, 2015; Yin, 1994; Eisenhardt, 1989) en donde se estudia conjuntamente un determinado número de casos para indagar sobre un fenómeno o condición general. Según estos autores, los casos seleccionados pueden ser similares o diferentes, ya sea para entender las concordancias o las variantes entre ellos. Los estudios de caso están anclados contextualmente y este contexto no puede ser evitado ya que lo que se busca es comprender las dinámicas presentes en contextos singulares.

En esta tesis se seleccionaron como **casos** cada uno de los 24 municipios que conforman el Gran Buenos Aires según la definición del Instituto Nacional de Estadísticas y

Censos (2003). La pertenencia a este aglomerado metropolitano y a la provincia homónima les imprime características contextuales –sociales, económicas, institucionales y políticas– específicas que delimitan a priori el universo seleccionado y sitúan el análisis. Siguiendo a Stake (1995), 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.

Como señala Ponce Andrade (2018), indagar más de un caso contribuye al rigor científico de la investigación al aportar validez interna, externa y confiabilidad a los datos y refuerza las generalizaciones analíticas proporcionando evidencia a partir de varios casos. Eisenhardt (1989) pone el mínimo de casos a seleccionar en 4, entendiendo que es dificultoso construir teoría sustentada empíricamente con menos cantidad.

El abordaje de los múltiples casos no sólo facilita nuestro entendimiento sobre el tema más general y constituye la base para la generalización interna de los hallazgos al conjunto de la región, sino que también permite examinar patrones similares y diferenciales al interior del universo de casos elegidos en donde pueden producirse varianzas. Por esta razón, algunos autores como Ragin (1992) consideran al estudio de casos múltiples como un método esencialmente comparativo. Si bien en este trabajo no se efectuará una comparación stricto sensu, recuperando el señalamiento del autor podemos decir que nuestros objetos de investigación son "similar enough and separate enough to permit treating them as comparable instances of the same phenomenon" ["suficientemente similares y lo suficientemente diferentes para permitir tratarlos como instancias comparables de un mismo fenómeno general"] (p. 1); en nuestro trabajo, la gobernanza local en municipios del Gran Buenos Aires.

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. Esta referencia temporal es relevante porque la radiografía captura el despliegue de este fenómeno en un momento determinado y, dado que se trata de un campo de acción sumamente dinámico, la información empírica que sustenta el análisis puede verse modificada con cierta rapidez. Asimismo, dado que la emergencia de la gobernanza como nueva modalidad de gestión se referencia en el cambio de paradigma –el cual constituye un elemento explicativo fundamental para este trabajo–, también se reconstruirán históricamente los diferentes enfoques que organizaron el campo para jerarquizar la relevancia del nuevo paradigma en la configuración de la gobernanza local.

Las **unidades de análisis** son los organismos/áreas municipales de promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes del Gran Buenos Aires y el **objeto de estudio** son estas áreas y las políticas que despliegan. Se incluyen todas aquellas políticas gestionadas por el estado municipal, es decir, que implican al municipio en su desarrollo, independientemente del nivel de gobierno en que se originan.

El recorte del análisis en las áreas específicas ligadas a la cuestión de la infancia conlleva que no se analicen todas las políticas dirigidas a la población de niñes y adolescentes –como recorte poblacional– que habitan en cada uno de los municipios seleccionados sino sólo aquellas que se encuentran a cargo del área específica. Esto implicó dejar por fuera del universo relevado iniciativas orientadas a este grupo etario que se inscriben en otras áreas municipales como salud, deporte, educación, cultura, entre otras. Si bien entendemos que, en el marco de un sistema integral y corresponsable, el conjunto de iniciativas municipales de promoción y protección deberían abonar y trabajar conjuntamente para garantizar los derechos de las niñeces y adolescencias, esta tesis delimita su observación en las áreas específicas constituidas en el gobierno local para el abordaje de la cuestión de la infancia.

Cabe aclarar que cuando hablamos de políticas nos referimos a la oferta programática que despliegan las áreas, que involucra iniciativas[4] de diferente tipo y envergadura: planes, programas, proyectos y dispositivos u otros instrumentos que se encuentran actualmente en desarrollo en cada municipio. El criterio para la selección de las iniciativas fue que las mismas se encontrasen **vigentes** al momento del relevamiento y contasen con al menos **un año de antigüedad** para evitar el sesgo de incluir propuestas que recién comienzan a gestarse, desconociéndose su evolución y respecto de las cuales no es posible capturar el entramado presente en la implementación, o incorporar acciones muy específicas y acotadas que no se sostienen en el tiempo.

Para el abordaje de la multiplicidad de casos y objetos de análisis, se consideraron algunas dimensiones comparables, sin detenerse en experiencias específicas de implementación en el territorio de las diferentes políticas analizadas ni en la evaluación de su despliegue. Las dimensiones se construyeron desde el marco teórico de la gobernanza; por tanto, las políticas locales se abordan a partir de dos elementos constitutivos de la misma: la trama interjurisdiccional y la participación de los actores estatales. En el caso de los Consejos locales se agregan, asimismo, el proceso de consolidación, la dinámica de relación actoral y la

[4] Utilizaremos el término política e iniciativa indistintamente a lo largo de este trabajo.

productividad –actividades realizadas en el marco del ciclo de la política– las cuales nutren la indagación sobre esquemas de gobernanza local.

Se adoptó una metodología predominantemente cualitativa. Mientras que en la descripción y análisis de los casos prima un diseño cualitativo, en la identificación de patrones diferenciales de gobernanza al interior del universo se recurre también a técnicas cuantitativas de construcción de la información que aportan a la elaboración de tipologías.

Además, se recurrió a la herramienta de la triangulación en términos de fuentes (Stake, 1995, 2003; Yin, 1994; Arzaluz Solano, 2005) recurriendo a una diversidad de ellas, tanto primarias como secundarias. La carencia de información sistematizada en el nivel local sobre el trabajo de las áreas de niñez y adolescencia y las características de las políticas desplegadas, o su difícil acceso por la ausencia de publicidad, demandó un intenso proceso de producción primaria de datos.

Por una parte, se efectuó un relevamiento de campo entre los años 2019 y 2020[5] consistente en la realización de 26 entrevistas de carácter semiestructurado a funcionaries municipales responsables de las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos del Gran Buenos Aires (ver Anexo N° 1), enfocadas en el relevamiento de características de sus áreas y las políticas implementadas por las mismas (ver Anexo N° 2). El abanico de entrevistados incluyó subsecretaries, directores, subdirectores y/o coordinadores, según los casos[6]. Cabe destacar que previo a esta etapa del trabajo de campo que aborda el universo total de casos, un tiempo antes (a mediados de 2017) se llevó a cabo una prueba piloto del instrumento efectuando entrevistas en 7 municipios de la región, lo que permitió identificar debilidades de este y producir los ajustes y recortes necesarios como así también abrir el campo para el posterior relevamiento en extenso producido para esta tesis[7]. Asimismo, en el caso de los

[5] El trabajo de campo en el año 2020 se efectuó en forma virtual debido a las restricciones a la movilidad ocurridas a partir de la pandemia Covid-19. Asimismo, este escenario, que generó una sobredemanda de tareas en las áreas específicas de niñez y adolescencia, dilató el acceso al campo en algunos municipios. Esto derivó en que en dos organismos municipales y en un Consejo Local las entrevistas realizadas recién se lograran llevar a cabo entre los años 2021 y 2022. Sin embargo, en las mismas fue posible reconstruir la situación de los organismos, políticas y dispositivos al momento temporal de recorte de esta tesis (2019-2020). Cabe precisar además que, en algunos casos, al momento de la sistematización se hizo necesario volver a campo para chequear o complementar información, realizándose en algunos gobiernos municipales más de una entrevista. Estas fueron realizadas durante el año 2021.

[6] En el municipio de Berazategui no se logró realizar entrevistas a funcionaries municipales; se suplió parcialmente esta carencia a través de la revisión de fuentes documentales y secundarias pero la misma no permitió disponer de información sobre políticas de diseño propio haciendo que este gobierno local quede excluido del análisis de estas políticas en particular.

[7] Este proceso se llevó a cabo en el marco y con recursos del proyecto PIO-UNGS-CONICET- 2015-2016 "Políticas Sociales y Económicas en los municipios del Conurbano Bonaerense" Cod. 14420140100038CO dirigido por Adriana Rofman.

Consejos Locales, por su carácter esencialmente participativo y multinivel, además de las entrevistas efectuadas a funcionaries municipales, se realizaron otras 16 a diversos actores referentes de organizaciones sociales y a efectores de programas provinciales participantes de estos espacios (ver Anexo N° 3), a quienes se les aplicó una guía de entrevista semiestructurada (ver Anexo N° 4). Por otra parte, se efectuaron observaciones participantes en algunas asambleas de los Consejos Locales para capturar su dinámica de trabajo y las interacciones entre les actores, y se participó en calidad de observadora en reuniones y encuentros regionales y provinciales de la Red de Consejos Locales de la provincia de Buenos Aires. Estas observaciones y participaciones facilitaron el acceso a las entrevistas referidas.

La información proveniente de las entrevistas se complementó con la revisión de material documental diverso: normativas, organigramas, páginas, folletos y redes sociales institucionales, informes de gestión, guías de programas y recursos, relevamientos y sistematizaciones de experiencias, actas de reuniones, entre otros. Asimismo, se efectuaron solicitudes de información pública a diferentes organismos responsables –Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia y Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad–. Esta información, predominantemente datos estadísticos, fue proporcionada a lo largo del año 2021.

Un estudio de este tipo implicó, como se evidencia, tomar en cuenta un conjunto muy amplio y diverso de datos; por ello, para presentar este volumen importante de información a escala para tantos casos, unidades, objetos y dimensiones de análisis de manera sintética y a la vez comprensible, como parte de la metodología de trabajo se elaboraron diferentes instrumentos de registro y sistematización (matrices). Estos incluyen las dimensiones de análisis arriba mencionadas para organizar y procesar –a escala y en forma simultánea– la información empírica proveniente de las diferentes fuentes. Estas matrices iniciales luego dieron lugar a un conjunto de cuadros sintéticos en función de las diferentes variables analizadas para ir presentando la información en forma desagregada a lo largo de la tesis. Con el mismo fin, se decidió diseñar infografías, es decir, diagramas visuales complejos que ayudan a condensar contenido y comunicar y procesar información detallada de manera fácilmente comprensible. Tanto estos cuadros sintéticos como las infografías son parte nodal de la descripción de las políticas y sustento del análisis y, por tanto, se encuentran incluidas dentro del cuerpo de la tesis.

El amplio universo de casos abordados fue ordenado a partir de la construcción de tipologías que tuvieron como propósito sistematizar a escala los datos concretos de cada uno,

simplificando las diversidades del fenómeno estudiado, con el fin de encontrar uniformidades al interior del conjunto que permitan organizar categorías. Éstas, como los conceptos, son abstracciones, es decir, no reflejan toda la experiencia de los objetos que allí se inscriben. Por tanto, en este trabajo no se capturan los aspectos singulares de los casos analizados; es decir, estos no son analizados en profundidad abarcando la totalidad de sus características y elementos constitutivos, sino que son abordados a partir de la selección de algunas dimensiones, variables y categorías que sirven de base para luego elaborar los tipos.

Como indica McKinney (1968) las tipologías son un recurso heurístico que –mediante la selección intencional y planeada– abstraen, combinan y acentúan un conjunto de criterios para interpretar, ordenar y caracterizar cuestiones sociales. Este proceso se produce en base a la evidencia empírica, a partir de la cual se acentúan algunas características o rasgos de los fenómenos estudiados sin pretender retener todos los aspectos singulares de los mismos, pero teniendo en cuenta elementos que provienen de la teoría. Es decir, no son un recurso "autónomo, sino necesariamente incorporado a la teoría, dependiente de ella" (Cohen et al., 2019, p. 98). Asimismo, estos autores señalan que las tipologías tienen vigencia con independencia de los datos ya que ordenan un proceso teórico de características más abstractas. En este sentido son un recurso tradicional de las ciencias sociales que ayuda a otorgar "coherencia analítica a la compleja y a veces caótica realidad con la que trabaja el científico social" (p. 97). En función de lo expuesto afirman que constituyen un proceso productivo que implica tres instancias: la conceptual– ya que parte de la teoría y se orienta a ella, o se llega al dato desde el concepto–, la metodológica – en tanto recurso– y la empírica– dado que involucra registros u observables de la realidad.

Para la elaboración de las tipologías de gobernanza –trabajo que desplegamos en los capítulos 4 y 5 de esta tesis–, se siguió el recorrido metodológico propuesto por Collier et al. (2012) consistente en los siguientes pasos: a) identificar el concepto general (en nuestro caso, la gobernanza); b) desagregar el concepto en dos o más dimensiones y variables (elementos salientes de variación del concepto) de corte categórico. Las categorías de estas dimensiones y variables establecen las filas y las columnas de la tipología; c) cruzar las categorías de las dimensiones o variables creando una tabla de doble entrada o matriz; c) elaborar y denominar tipos a partir del cruce de las categorías. Estos quedan ubicados en cada una de las celdas de la matriz y su significado deriva de su posición en relación a las filas y columnas generando una constelación de atributos. Los tipos generados están relacionados con el concepto general a través de una especie de jerarquía, los autores afirman que comprender esa jerarquía ayuda a

desarrollar el significado de cada tipo en particular. Cada tipo, como establece McKinney (1968, p. 51) es una clase especial de concepto y es en sí mismo un sistema "constituido por un conjunto de características cuyas interrelaciones se mantienen constantes porque se tienen propósitos específicos" (...) y puede funcionar como elemento analítico en una teoría más amplia".

Las tipologías construidas en esta tesis se inscriben en el tipo conceptual multidimensional descrito por Collier et al. (2012). Esto quiere decir que buscan explicar el significado del concepto mapeando sus diversas dimensiones (y sus variables constitutivas) y tabulando de manera cruzada las categorías en las que éstas se desagregan.

La producción de una tipología específica de gobernanza en el campo demandó no sólo pensar e identificar relaciones entre las dimensiones y variables que organizaron el estudio sino también, debido a la complejidad de trabajar con una multiplicidad de variables y combinaciones de éstas, aplicar una estrategia de reducción de categorías para trabajar un número más pequeño de ellas. Se recurrió a la estrategia de simplificación de Barton (1973) buscando que, para cada dimensión, las categorías de las variables fueran dicotómicas siempre que fuera posible. Esto implicó prescindir de algunos matices priorizando criterios más sustantivos o primarios en relación con nuestros propósitos de investigación. Por tanto, en la construcción de tipos se estilizaron algunos rasgos en particular de los casos a la par que se oscurecieron detalles ideográficos para obtener un mayor nivel de abstracción y generalidad.

Esta orientación se liga con lo ya expresado arriba: la construcción de tipos a partir de la estrategia de casos múltiples no supone un estudio en profundidad de cada uno de los casos, no se busca describir y analizar ninguno de ellos en su unicidad, en lo que tienen de propio y específico, sino que demanda extraer rasgos cuidadosamente elegidos de éstos en función del encuadre teórico–conceptual adoptado. Aún cuando los tipos supongan el conocimiento de los casos de los cuales se derivan y, por ende, se encuentren sustentados empíricamente y no sean una mera construcción abstracta, lo que se busca es "perfeccionar la formación del concepto" (Mckinney, 1968, p. 51).

A partir del recurso metodológico anclado en la elaboración de tipos pudimos obtener una mirada ordenada y específica respecto de la forma que asume la gobernanza en el conjunto de las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos del Gran Buenos Aires, aportando a identificar variaciones tipológicas al interior de los esquemas de gobernanza que

permitan observar el predominio de algunos tipos dados dentro del universo referido, precisando la manera más usual en que se manifiesta la gobernanza en la región.

Estructura de la Tesis

La tesis se organiza en dos grandes partes. Una primera, denominada "Gobierno y gestión local: el modelo de la gobernanza en la gestión municipal", está integrada por dos capítulos.

El primero desarrolla el encuadre teórico-conceptual de la tesis anclado en la noción de gobernanza, entendida esta como una forma de gobierno y gestión pública menos jerárquica y centralizada y caracterizada por la interacción y la interdependencia entre actores diversos, sociales y estatales. Dado que esta forma –emergente a partir de los procesos de transformación socio-política acontecidos en las últimas décadas del siglo XX– se ha desplegado particularmente en el ámbito local y éste constituye la escala más apropiada para indagar sobre procesos efectivos de gobernanza, el trabajo se enfoca en la gobernanza local, considerando dos aspectos: la perspectiva multinivel, vinculada con la concurrencia de diversos escalones territoriales de la administración pública en los procesos de gestión; y la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Respecto de este último punto el acento se coloca en las formas institucionalizadas de participación en el ámbito local, dando un espacio destacado al desarrollo y a la producción académica realizada sobre uno de los dispositivos que recibe un foco particular en esta tesis, los Consejos Locales.

El segundo capítulo pone el acento en las características de los gobiernos locales en la Argentina y, más particularmente, de los municipios del Gran Buenos Aires, recorte territorial de esta tesis, identificando los cambios que se han producido en sus agendas, roles y modos de gestión en los últimos treinta años. Esto último, se aborda en clave de articulación multinivel –en el marco de la estructura federal que tiene nuestro país– y de inclusión de procesos de participación ciudadana. Se evidencia en este desarrollo el surgimiento como cuestión local de la temática de niñez y adolescencia, en el marco más amplio de la asunción de responsabilidades municipales en materia social.

En la segunda parte, llamada "Políticas de niñez y adolescencia en Argentina en el Gran Buenos Aires: trayectoria institucional, agenda municipal y nuevos estilos de gobernanza local", se presentan los principales aportes de esta tesis. Se encuentra estructurada en tres capítulos.

El capítulo tercero, de carácter socio-histórico, reconstruye el recorrido de la intervención estatal en Argentina en el campo de niñez y adolescencia desde comienzos del

siglo XX, identificando los diferentes paradigmas que la estructuraron. Este desarrollo tiene como propósito capturar las principales transformaciones que se produjeron en materia jurídica e institucional en el campo de la infancia, con énfasis en la provincia de Buenos Aires, entendiendo que las nuevas legislaciones (nacionales y provinciales) de promoción y protección integral al comienzo del nuevo milenio sentaron las bases de una nueva forma de gestión de pública en la escala local, vinculada con los principios de la gobernanza.

En el capítulo cuatro se caracteriza y analiza la estructura institucional local en el campo de niñez y adolescencia de los 24 municipios del Gran Buenos Aires, a partir de la consideración de los organismos específicos locales de promoción y protección de derechos. Asimismo, abordamos las políticas que despliegan los mismos, tanto las de diseño propio como aquellas provenientes de otros niveles de gobierno en el marco de las cuales los gobiernos locales intervienen en su procesamiento en la escala local, considerando dos cuestiones que permiten evidenciar una estructura de gobernanza en su gestión: la trama interjurisdiccional involucrada y el rol desempeñado en ésta por cada nivel de gobierno y la presencia de actores no estatales en su procesamiento. Este desarrollo tiene por fin elaborar una propuesta metodológica-analítica para el diseño de una tipología de gobernanza local en el campo de las políticas de niñez y adolescencia particular para la región.

El quinto y último capítulo, se concentra en la descripción y análisis de una de las políticas locales que tiene una relevancia particular para esta tesis, los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA). Estos son dispositivos institucionalizados multiactorales incluidos en la nueva arquitectura institucional conformada a partir de la normativa bonaerense en el campo de la infancia vigente desde el año 2007, evidenciando –desde nuestra perspectiva– una decisión estatal de impulsar esquemas de gobernanza local. Proporcionaremos, primero, una mirada panorámica de los CLNyA existentes en el Gran Buenos Aires, considerando aspectos claves para el abordaje de procesos de gobernanza: consolidación, tipo de actores presentes (dando cuenta de la trama interjurisdiccional y la participación ciudadana), dinámica de relación con el ejecutivo local y productividad de los espacios según el ciclo de la política pública para identificar, luego, singularidades al interior del universo en pos de la construcción de tipos de gobernanza local en el seno de estos dispositivos.

Al finalizar, además de presentarse una recapitulación de lo realizado, se concluye jerarquizando la relevancia del cambio de paradigma y de las nuevas condiciones institucionales que éste implica en el desarrollo de la gobernanza local en el campo de niñez y

adolescencia en el Gran Buenos Aires, señalando al mismo tiempo la diversidad al interior del aglomerado que pone de relieve la existencia de una gobernanza aún no acabada o en proceso. En este punto, cómo estrategia metodológica para capturar esta heterogeneidad, se destaca, primero, la pertinencia del trabajo a escala y, segundo, la construcción de tipologías para el análisis de múltiples casos y para el desarrollo conceptual. Luego, se piensa conceptualmente la relación entre los modelos de gobernanza de los Consejos Locales con los modelos de gobernanza de las políticas, se pone de relieve la importancia de la etapa de la implementación en la red de la gobernanza y la transversalidad a lo largo del ciclo que presenta la misma y se señalan algunos aportes y desafíos de la participación ciudadana en la gobernanza del campo de niñez y adolescencia. Para finalizar, se presentan algunas líneas futuras de investigación centradas en los condicionantes territoriales de la gobernanza y en la influencia de ésta sobre las condiciones espaciales y sobre las características de la sociedad local en donde se inscribe.

CAPÍTULO 1. TRANSFORMACIONES EN EL MODO DE PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL: GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este primer capítulo está dedicado a presentar la discusión teórica-conceptual en la cual se inscribe esta tesis y se divide en dos grandes partes.

En la primera parte, comenzamos dando cuenta de los **procesos de transformación socio-política** acontecidos en las últimas décadas del siglo XX, señalando que los mismos han puesto en cuestión las formas tradicionales de gobernar y gestionar lo público, centradas en los aparatos político-institucionales, desencadenando el pasaje a una nueva forma caracterizada por la interacción y la interdependencia entre actores diversos sociales y estatales. Esta nueva forma ha sido denominada por la literatura especializada con el término de **gobernanza** que, en líneas generales, hace alusión a la emergencia de nuevas formas y estructuras de gestión pública menos monolíticas, unidireccionales, jerárquicas y centralizadas, y más diversas y con mayores niveles de articulación entre la esfera estatal y la social.

Continuaremos presentando la distinción entre el concepto de gobernanza y el de gobernabilidad, señalando los límites de este último para comprender las dinámicas de cambio previamente referidas por ser la gobernabilidad una noción asociada a la idea de orden, estabilidad y control. Asimismo, diferenciaremos a la gobernanza de otros modelos de gestión pública, como el modelo weberiano-burocrático y el de la nueva gestión pública, dando cuenta de las dificultades de éstos para analizar la gestión actual de los asuntos públicos.

Luego, avanzaremos en la identificación de los aspectos característicos de la gobernanza. Para esto –dado que la misma es un término polisémico y con múltiples acepciones–, presentaremos dos **grandes aproximaciones para abordarlo**, las normativas o prescriptivas y las descriptivas y analíticas, explicitando que éstas últimas serán las que se adopten en el abordaje de la presente tesis. Además, daremos cuenta de las diferentes vertientes que se identifican dentro de la literatura para ubicar el lugar del Estado en el marco de la perspectiva de la gobernanza. Seguidamente, y en virtud de que uno de los propósitos fundamentales de esta tesis es la construcción de **tipos de gobernanza** propios y apropiados para el campo de la política de niñez y adolescencia en un territorio específico, el Gran Buenos Aires, presentaremos los avances que la literatura ha efectuado en la construcción de tipos o modelos particulares a partir de la identificación de algunos criterios o dimensiones claves.

Con posterioridad, dado que los estudios sobre gobernanza se han desplegado particularmente en ámbito local y éste emerge como la escala más apropiada para indagar sobre procesos efectivos de gobernanza, presentaremos las características particulares de la **gobernanza local.** Nos enfocaremos en un aspecto constitutivo de la misma, la **perspectiva multinivel,** vinculada con la concurrencia de diversos escalones territoriales de la administración pública en los procesos de gestión. Esta última noción será recuperada como un eje central de esta tesis para el análisis de la gobernanza de las políticas de niñez y adolescencia.

En la segunda parte de este capítulo, nos focalizaremos en un segundo aspecto de la gobernanza local: la participación. Esta resulta un elemento clave, para comprender la gobernanza de las políticas de niñez y adolescencia y, más específicamente, el dispositivo particular analizado en esta tesis, los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA). Trabajaremos con la noción de **participación ciudadana** que remite al universo de prácticas de intervención de la sociedad en los asuntos públicos, incorporando la idea de ámbito público no estatal como espacio privilegiado de participación. Daremos cuenta que esta noción asume una perspectiva ampliada de la democracia, en consonancia con la crisis y las críticas a la democracia representativa emergentes en los últimos treinta años. En este punto, señalaremos diversas formas de participación ciudadana, adelantando que en esta tesis haremos foco en las formas institucionalizadas de participación, para lo cual recuperaremos sus diferentes principios y propósitos, la particularidad de la esfera local como lugar de despliegue privilegiado y los diferentes tipos en su interior dando un espacio destacado al desarrollo y a la producción académica realizada sobre uno de los dispositivos institucionalizados que recibe un foco particular en esta tesis, los CLNyA.

1.1. Gobernanza Local, Multinivel y Participativa

1.1.1. La Gobernanza como Concepto Poscrisis

La noción de gobernanza se convirtió desde los años ochenta en un concepto central para estudiar el orden político, económico y social y las dinámicas de cambio de las democracias capitalistas (Levi-Faur, 2012). Ésta hace referencia a un nuevo modelo de gobernar y gestionar que emerge frente a la incertidumbre y complejidad que ocasionó la crisis de las sociedades industriales (Blanco y Gomà, 2003). Según estos autores catalanes la política en estas sociedades se sostenía a partir de “líneas divisorias y rigideces bien

establecidas" (p.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-racionales 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" (p. 1). Sin embargo, en las tres últimas décadas, diversas transformaciones sociales significativas pusieron en cuestionamiento los modos tradicionales de gobernar lo público.

Los procesos de globalización económica y política, las dinámicas de integración regional supraestatal, la crisis de los Estado-nación, los avances tecnológicos exponenciales, las nuevas correlaciones de fuerza entre el capital y las autoridades gubernamentales nacionales, la transformación del modelo productivo, el cambio tecnológico y científico, la complejización y diversificación de la estructura social y laboral atravesada por múltiples ejes de desigualdad, los cambios en el modelo familiar tradicional, la tendencia a la individuación, el creciente papel político de la sociedad civil (Launay, 2005; Carmona, 2012b; Subirats, 2022); son algunos de los grandes cambios mundiales contemporáneos que empiezan a evidenciar la insuficiencia del Estado para conducir los procesos de gobierno.

Estas dinámicas que comenzaron a expresarse a fines del siglo XX, en el siglo XXI se han profundizado y expandido; al decir de Aguilar Villanueva (2018), "el diagnóstico de entonces, es semejante a la situación actual" (p. 25). La sociedad es más heterogénea, diversa e individualizada y atraviesa problemas cada vez más retorcidos o intrincados (*wicked problems* en el inglés original) (Clarke y Stewart, 1997), es decir, problemas caracterizados por la complejidad e interdependencia de sus causas, la ausencia de certezas cognitivas unívocas para resolverlos, diversidad de valores y definiciones en pugna en su interpretación. Estos problemas demandan de múltiples y diversos actores en su procesamiento para formular diagnósticos más ajustados a la realidad y para dotar a las decisiones públicas de mayor legitimidad, eficiencia e integralidad (Blanco y Gomà, 2003; Subirats, 2021).

El concepto de gobernanza permite aprehender la modificación de la realidad socio-político-económica y establecer un puente con los procesos de cambio en la arena política que

evidencian una nueva dirección en la forma de regulación del conflicto social (Blanco y Gomà, 2006).

Es en este sentido que el concepto de gobernanza apunta a que el gobierno, aún dotado de un amplio complejo de capacidades y recursos (legales, financieros, humanos, materiales), no es agente autosuficiente y omnipotente para resolver los problemas generales de la sociedad, existiendo un "desajuste entre demanda social y respuesta gubernamental" (Aguilar Villanueva, 2018, p. 23). Como señala Ramió (2016), les ciudadanes exigen, frente a problemas de inusitada complejidad, soluciones a un Estado con instrumentos cada vez más precarios. La noción de gobernanza da cuenta de esta menor capacidad de control, suficiencia e influencia del Estado señalando que el proceso decisional requiere que el gobierno comparta la esfera pública con otros actores por fuera del sistema político-institucional, incorporando sus conocimientos, capacidades, propuestas y recursos, en un escenario que implica interacción y dependencias mutuas.

La riqueza del concepto radica en que alude a una nueva modalidad de gobernar y gestionar basada en redes o coaliciones entre el Estado y actores no estatales (Blanco et al., 2018; Criado, 2016). Estas redes tienen tres características: son estructuras multicéntricas, es decir no existe un único centro que toma de decisiones monopólicamente; hay interdependencia entre los actores participantes; y se verifica cierta estabilidad en sus interacciones (Natera Peral, 2005). 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" (p. 4).

En líneas generales, por tanto, el término evidencia una flexibilización del monopolio estatal sobre la dirección de lo público, ya que el Estado no es el único actor que jerárquica y unilateralmente toma decisiones y alude a una transformación del ejercicio tradicional del gobierno, desde un rol monocéntrico y jerárquico hacia un modelo que pone de relieve la construcción de coaliciones público-privadas para resolver problemas públicos.

1.1.2. El Debate entre Gobernanza y Gobernabilidad

La noción de gobernanza se intersecta con y enriquece al más antiguo concepto de gobernabilidad dominante en el campo de investigación de la ciencia política desde el libro pionero de Crozier, Huntington y Watanuki "La crisis de la democracia" de 1975.

Esta publicación[8] señalaba los desafíos que enfrentaban las democracias noroccidentales, identificando dos preocupaciones: el incremento de la actividad de los gobiernos proveniente de un aumento de las demandas ciudadanas y, al mismo tiempo, una contracción de la autoridad (Rial, 2015). Según este trabajo, el crecimiento económico sostenido, la disminución del conflicto de clases, la asimilación de gran parte de la población a los valores y consumos de la clase media, entre otros factores, habían provocado una sobrecarga de demandas a los gobiernos que excedían su capacidad de respuesta. El aumento de expectativas y aspiraciones y la ampliación de la participación política, en un contexto de declive económico producto de la crisis del petróleo, generó exigencias sociales que los gobiernos no estaban en capacidad de responder, deslegitimándose la autoridad y perdiéndose la confianza en el liderazgo.

La expansión de la actividad gubernamental evidenciada desde la posguerra era entendida por los autores no tanto como fortaleza de los gobiernos en el desarrollo de funciones más amplias y en diversos campos, sino como una debilidad ligada a la incapacidad de filtrar las demandas recibidas por parte de los grupos más relevantes de la sociedad. Este argumento se ensamblaba con la crítica formulada desde la perspectiva económica neoliberal (Buchanan y Wagner, 1983), que sostenía que los Estados gastaban más de lo que recaudaban al verse presionados por los sindicatos y los votantes, quienes lo consideraban como "un botín de servicios inagotables" (Alcántara, 1995, p. 34) y esto redundaba, en consecuencia, en la inestabilidad de los gobiernos.

La identificación de los desafíos señalados los llevó a sostener que el dilema central de las democracias en la década de los setenta era un problema de gobernabilidad que debía ser urgentemente atendido. El lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad se instaló por primera vez en el discurso político. Mientras que la gobernabilidad indicaba la probabilidad de que el gobierno gobierne a la sociedad, su opuesto –la ingobernabilidad– no sólo daba cuenta de la probabilidad de que no la gobernara, sino también asociaba esta improbabilidad con la incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad (Aguilar Villanueva, 2010).

Entonces, la gobernabilidad del sistema democrático estaba íntimamente ligada con su capacidad de contener las demandas sociales de una sociedad concebida como problema, propensa al desorden, al conflicto y a la inseguridad (Aguilar Villanueva, 2007). Por tanto, el

[8] Esta publicación fue encargada por la Comisión Trilateral, institución creada en 1973 y promovida por David Rockefeller e integrada por "ciudadanos privados de Europa Occidental, Japón y Norteamérica para promover una cooperación más estrecha entre estas tres regiones acerca de problemas comunes" (Diario El País, 11/05/83).

enfoque de la gobernabilidad está asociado a la idea de orden, estabilidad y al vínculo jerárquico y centralizado entre gobierno y sociedad para resolver el caos innato a esta última. En este sentido, el concepto de gobernabilidad jerarquiza el papel de las instituciones políticas, los aparatos y las estructuras organizativas y refiere a un atributo sistémico que se le confiere al gobierno, a la conducción política y a los actores políticos centrales del sistema (Cruz, 2001). Como sostiene Aguilar Villanueva (2010), subyace un supuesto claro y preciso: "un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que esté en aptitud de gobernar" (p. 25). En este sentido, la sociedad sólo puede ser objeto y destinatario del gobierno, pero en ningún modo sujeto (Aguilar Villanueva, 2007).

En contrapartida, el concepto de gobernanza contempla que el proceso decisorio no se agota ni depende únicamente de la capacidad del gobierno, sino que involucra la coordinación en red con diferentes sectores, niveles de gobierno y tipos de actores, habilitando procesos de articulación socio-política para la búsqueda de metas colectivas. Mientras que frente a la complejidad de los asuntos públicos la gobernabilidad focaliza en el fortalecimiento del ejercicio del poder del gobierno sobre la sociedad para organizarla, conducirla y procesar sus demandas a través de los canales tradicionales del sistema democrático, la gobernanza pone el foco en la transformación del rol del gobierno para poder hacer frente a esa complejidad, valorando las capacidades, saberes e iniciativas de otros actores. Entonces, puede decirse que en tanto que el poder político para el enfoque de la gobernabilidad es una relación en "un sólo sentido" –gobernantes hacia gobernados– la gobernanza se inscribe en un "doble sentido", ya que otorga a los gobernados un papel de mayor centralidad como sujetos de la acción política (Carmona, 2012a). Es un enfoque que pone énfasis en las capacidades de relación entre Estado y sociedad.

1.1.3. La Gobernanza como Nuevo Paradigma de Gestión Pública

La transformación en el rol del gobierno enunciada en el apartado anterior implicó, asimismo, un cambio en el modo de gestionar lo público; por tanto, la noción de gobernanza también requiere situarse en términos de la discusión de paradigmas de gestión pública.

En primer lugar, la gobernanza y su jerarquización de arreglos organizativos de carácter reticular planteaban una ruptura clara con el paradigma burocrático clásico de administración pública basado en los postulados weberianos/wilsonianos (estandarización,

racionalidad, legalidad, verticalidad, control) que "separaban la esfera política donde se tomaban decisiones (democráticamente) de la esfera administrativa donde se implementaban (tecnocráticamente)" (Brugué, 2017, p. 342). Esta corriente postulaba la necesidad de unificación y centralización del poder político, construyendo una estructura de autoridad jerárquica y autosuficiente que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad, y que prestaba servicios de forma uniforme a toda la población mediante una administración pública profesionalizada y neutral desde el punto de vista del personal público. Este paradigma se sustentaba en dos elementos fundantes (Subirats y Tomas, 2006): la especialización y la autoridad. El primero refiere a una atribución de responsabilidades al gobierno bien demarcada, en donde son fácilmente distinguibles las competencias asignadas a cada nivel como también aquellas que caben a la sociedad. Asimismo, esta especialización facilita que la autoridad se ejerza en forma monopólica (segundo punto), sin competencia pero también sin colaboración. La gobernanza, por su parte, cuestiona las fronteras rígidas en términos de especialización y pone en tensión la noción de monopolio público de la autoridad evidenciando que "los diferentes niveles de gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil" (p. 46).

En segundo lugar, la gobernanza, también implica una distancia –menos evidente y rupturista que la previamente señalada, pero no por eso menos importante–, con el modelo de la nueva gestión pública (NGP). La NGP asimila los principios del *management* propios del sector privado a las organizaciones públicas, bajo una noción "genérica" de administración, en búsqueda de eficiencia, eficacia, ahorro y buen desempeño del sector público en la resolución de problemas. Para esto plantea la incorporación de modalidades e instrumentos por fuera de la prestación directa de servicios por parte del Estado, en línea con la idea de un gobierno contratante y patrocinador (Pardo, 2004, 2018). Este modelo se inscribe en el proyecto mercantilizador de corte neoliberal que organizó el discurso de la reforma administrativa en los años ochenta y primeros noventa[9], centrado en la reducción y fragmentación del sector público, la competencia entre organizaciones prestadoras de servicios y el derecho individual a elegir entre alternativas, primando la lógica prestador-cliente propia del mercado (Blanco et al., 2012). La gestión pública propia de este modelo es flexible, ahorradora, emprendedora, responsable e innovadora (Canto Sáenz, 2012). Este autor

[9] Sus principales lineamientos quedaron plasmados en el "Consenso de Santiago" producto de la Segunda Cumbre de las Américas de 1998 publicados en el libro del Banco Mundial *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (Aguilar Villanueva, 2007).

resume los principales rasgos de la NGP: descentralización, externalización o privatización, contratación, promoción de la calidad, planeación estratégica, mecanismos de mercado o cuasi mercado, evaluación del desempeño y rendición de cuentas. Asimismo, esta corriente subraya la idea la ciudadanía como cliente, con derecho a exigir calidad, información y eficiencia en la prestación de servicios (Corrochano y Ganuza, 2011). El énfasis en el ciudadane-cliente ha llevado a la apertura de diferentes espacios –buzones de sugerencias, grupos de discusión, encuestas de calidad, entre otros– para conocer necesidades y deseos de los mismos y evaluar su grado de satisfacción con las políticas públicas.

Corrochano y Ganuza (2011) sostienen que los referidos mecanismos que ponían a la ciudadanía en el centro de la administración abrieron la huella a una nueva forma de concebir la administración y el gobierno, la gobernanza, que pondría en un lugar privilegiado a la participación ciudadana. Agregan que las reformas de modernización administrativa de la NGP colocaron a la "implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos como una variable central de la gestión política" (p. 22) que luego fue recuperada, en otra clave, por el modelo de la gobernanza. Como señala Aguilar Villanueva (2007) los mecanismos que bajo el modelo de la NGP se pusieron en marcha por razones de eficiencia, habilitaron y normalizaron un nuevo modo de gobernar "interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad (...) y no sólo más costoeficiente y productivo, sino políticamente más consensual, aceptable, "legítimo"(…)" (p. 24-25).

La gobernanza se distingue centralmente de la NGP porque su énfasis no está puesto en los procedimientos internos de las administraciones ni en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. Estos principios, sin ser rechazados por la perspectiva de la gobernanza (Peters y Pierre, 2018), no son los que encauzan ni evalúan las interacciones entre agentes estatales y ciudadanía (Parrado, et al., 2005). Para la gobernanza el problema radica en implicar a les ciudadanes en el proceso decisional, transformando el diseño institucional a partir de los impactos que los cambios sociales demandan sobre las organizaciones públicas. No se trata sólo de ofrecer buenos servicios y adecuados a las necesidades de les ciudadanes sino insertar a estos en el diseño y en la gestión pública. Esto conlleva pasar del plano gestor al plano político (Corrochano y Ganuza, 2011). Complementariamente, las miradas sobre la administración en cada paradigma son distintas; en la NPG, ésta es concebida como una organización proveedora de bienes y servicios, con los rasgos ya esgrimidos, mientras que la gobernanza señala el proceso interactivo a través del cual se toman y ejecutan las decisiones, haciendo énfasis en los múltiples agentes institucionales involucrados –incluso los agentes

públicos de los cuales recelaba la NGP (Pardo, 2004)– y en los impactos y resultados finales más que en el rendimiento organizativo (Parrado et al., 2005).

1.1.4. Diferentes Aproximaciones Conceptuales respecto de la Gobernanza

El concepto gobernanza deriva etimológicamente de la palabra griega *kybernan* que significa pilotear/conducir/dirigir, que luego se ha traducido al latín como *gubernare*. Tanto el término gobierno como el de gobernanza derivan de aquí (Levi-Faur, 2012).

El tópico de la gobernanza era prácticamente marginal en el ámbito de las ciencias sociales y humanas en los años sesenta y setenta, generándose un cambio significativo en la tendencia a partir de la publicación del libro de Williamson's: *Transaction Costs Economics: Governance of Contractual Relations* (1979). Este trabajo, inscripto en el nuevo institucionalismo económico o de racional choice[10], sólo se vinculaba indirectamente con el concepto de gobernanza, pero su análisis de diferentes modos de coordinación de la acción social (de gobernanza), distintos a los mecanismos jerárquicos o de mercado, fue foco de amplia atención (Levi-Faur, 2012).

A partir de fines de la década de los ochenta el término comienza a tener creciente expansión en diferentes ámbitos (academia, los think tanks, los ámbitos corporativos, los gobiernos y organismos multilaterales) y aparece en innumerables artículos, libros, revistas, institutos de investigación y redes académicas (Offe, 2009). Jessop (1998), sostiene que esta expansión está ligada a una crisis paradigmática en las ciencias sociales que cuestionaba el uso de dicotomías simplistas para explicar el mundo real, como por ejemplo: mercado vs. jerarquía en economía; mercado vs. planificación en política pública; privado vs. público en política; y anarquía vs. soberanía en el plano de las relaciones internacionales.

Esta difusión del concepto se produce en diferentes contextos –ciencia política, economía, relaciones internacionales, estudios del desarrollo, administración y políticas públicas, entre otros– produciendo su estiramiento y convirtiéndolo en una *buzzword*, que significa todo y a la vez nada (Jessop, 1998) o en un término de "multiplicidad babilónica" (Borzel, 1998, p. 253). Por tanto, es necesario ordenar las principales perspectivas y precisar más estrictamente su significado.

[10] La corriente del institucionalismo del racional-choice entiende a la política como "una serie de dilemas de acción colectiva". Los individuos son racionales y a fin de maximizar sus preferencias (exógenas al proceso político) producen un resultado colectivo subóptimo. Las instituciones políticas sirven como contexto estratégico, reducen la incertidumbre y los costos de transacción en el intercambio humano (North, 1993).

Para avanzar en esta especificación, primeramente, distinguiremos dos **aproximaciones diferentes** para abordar el concepto: una normativa o prescriptiva y una descriptiva o analítica (Longo, 2010).

La primera asocia a la **gobernanza con la búsqueda de una acción pública de calidad:** con la calidad de la democracia, con la eficiencia del gobierno o con la garantía del funcionamiento del mercado y de la sociedad civil. Es una noción que da por sentado que la gobernanza es algo bueno y deseable. En esta aproximación se inscribe la idea de *Good Governance* propuesta por el Banco Mundial que identificaba a la gobernanza con la defensa de la democracia liberal y la entendía como un complemento de políticas económicas "sanas". Según el documento "Governance and Development" (1992) del mencionado banco:

> Efficient and accountable management by the public sector and a predictable and transparent policy framework are critical to the efficiency of markets and governments, and hence to economic development. The World Bank's increasing attention to issues of governance is an important part of our efforts to promote equitable and sustainable development. [La gestión eficiente y responsable por parte del sector público y un marco de políticas predecible y transparente son fundamentales para la eficiencia de los mercados y los gobiernos y, por lo tanto, para el desarrollo económico. La creciente atención del Banco Mundial a los temas de gobernanza es una parte importante de nuestros esfuerzos para promover el desarrollo equitativo y sostenible] (p. 6).

Cuatro dimensiones de la gobernanza aparecen como relevantes en esta perspectiva: capacidad y eficiencia en la gestión del sector público, rendición de cuentas, previsibilidad en el marco legal para el desarrollo e información. Esta noción proponía a la gobernanza como un modelo de política exitosa –aspecto reflejado en el término *good governance*–.

En esta línea, además, podemos citar el libro "La Gobernanza Europea. Un libro Blanco" que se asentaba sobre postulados prescriptivos estableciendo las bases de la "buena gobernanza": apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001); y, más recientemente, a Tschoerner (2016) quien define a la gobernanza como "...a set of structures developed collectively to order and shape societal progress" [..."un conjunto de estructuras desarrolladas colectivamente para ordenar y dar forma al progreso de la sociedad"] (p. 19) , otorgándole a la gobernanza una connotación positiva al asociarla con el alcance del progreso y con un impacto social beneficioso.

La segunda noción refiere a la gobernanza como **un conjunto de arreglos institucionales** –estructuras, reglas, mecanismos, instrumentos, etc.– que organizan un proceso de toma de decisiones en un entorno institucional determinado. Es decir, esta noción

no señala un horizonte deseable, sino que sostiene una mirada despojada de consideraciones valorativas para comprender cómo se desarrollan los procesos y las estructuras de gestión pública y de gobierno. El PNUD (1999 citado en Prats, 2001) indicaba tempranamente que la gobernanza es "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (p. 114). Para el organismo internacional estos límites e incentivos, señala Prats, se orientan hacia la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores. En este mismo sentido, Hyden, Court y Mease (2004) recuperando la noción de régimen, plantean que la gobernanza involucra la estructura institucional que regula el ámbito público donde actores estatales, económicos y sociales interactúan en la toma de decisiones. Asimismo, Zurbriggen (2015) señala que la gobernanza supone un sistema de reglas de interacción, de regulación y de resolución de conflictos más flexible que el jerárquico/gerencial en el que interviene una pluralidad de actores de ámbitos diversos los cuales comparten –como denominador común– objetivos y finalidades. Siguiendo esta aproximación, es posible aplicar el término en diferentes escalas y niveles (global, supranacional, nacional, municipal), temas (el cambio climático, la energía, la protección del medioambiente) y/o sectores de actividad pública (educación, política social).

Podemos distinguir dos grandes elementos que sustentan la aproximación descriptiva de la gobernanza. Por una parte, la idea de **cambios o transformaciones.** Rhodes (1996) define a la gobernanza como "a change in the meaning of government, referring to *new* processes of governing; or *changed* conditions of ordered rule; or *new* methods by which society is governed. [Un cambio en el significado de gobierno, referido a nuevos procesos de gobierno; o condiciones normativas modificadas; o nuevos métodos por medio de los cuales se gobierna la sociedad] (pp. 652-653). Los cambios son trayectorias esquemáticas de adaptación y transformación que tienen como punto de partida una particular división de tareas y responsabilidades entre la sociedad civil, el mercado y los gobiernos (Lynn, 2010). Es posible identificar diferentes direcciones de este cambio: cambio hacia arriba (regional, global, transnacional); cambio hacia abajo, hacia los gobiernos locales o regionales; y cambio horizontal, hacia las esferas privadas o civiles de autoridad (Levi-Faur, 2012).

Por otro lado, el énfasis en los **procesos**. El concepto de gobernanza remite a un proceso de coordinación de acciones entre actores que "se define de manera particular según sea la naturaleza de la política y la ubicación institucional de los actores clave" (Peters y Pierre, 2002 p. 441). La gobernanza como proceso se vincula con la naturaleza cambiante de

la toma de decisiones referida en el párrafo previo, menos centrada en la asignación autoritativa de los gobiernos y, por tanto, más amplia, incluyente y comprehensiva. Los autores dan cuenta que el denominador común de los diferentes aportes sobre gobernanza se basa en la referencia al proceso mediante el cual "las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se les da una dirección y un significado comunes" (p. 433). La gobernanza puede entenderse como la estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos y organizaciones (Arellano Gault et al., 2014) que supone prácticas de coordinación de la acción colectiva para el logro de objetivos comunes (Glückler et al., 2019; Porras Sánchez, 2019).

En este sentido, la aproximación descriptiva de la gobernanza oficia de marco vertebrador para analizar "las transformaciones en los procesos de gobierno y arropar de forma integradora los análisis sobre las nuevas relaciones Estado-sociedad" (Natera Peral, 2005, p. 759) y "las transfiguraciones de ésta última y sus mecanismos de vinculación y exigencias hacia la entidad estatal" (Porras Sánchez, 2019). **La perspectiva que orienta este trabajo se inscribe dentro de esta segunda noción de corte descriptivo.**

1.1.5. Gobernanza y Teoría del Estado

A fines de continuar con la precisión del concepto, es necesario considerar las diferentes articulaciones existentes entre la gobernanza y la teoría del Estado, que pueden sintetizarse en dos grandes vertientes[11]. Una primera que la literatura denomina como **gobernanza descentrada, pluricentrista o heterárquica** cuyo mayor referente es Rod Rhodes, asentada en los principios del mercado y de la autorregulación como alternativas al control político jerárquico; y una segunda denominada como **"gobernanza Estado céntrica",** encabezada por Pierre y Peters, que jerarquiza el lugar central del Estado en el marco de redes de política y pone de relieve la potencia que tienen las articulaciones que se generan en el interior de éstas para la producción pública.

La primera vertiente, vinculada con los orígenes del enfoque gestado al calor del proceso de transformación funcional y territorial sufrido por el estado británico a partir de los años ochenta, puede sintetizarse en la frase acuñada por Rhodes *hollowing out of the state* que, si bien no habilita una traducción unívoca, en español puede entenderse como

[11] Si bien Levi-Faur (2012) ha identificado cuatro grandes perspectivas al respecto, entendemos que las dos categorías presentadas pueden constituir grandes marcos que engloban las otras corrientes que, o bien no tienen referentes teóricos claros que las representen, o bien constituyen desprendimientos de las vertientes arriba presentadas.

"vaciamiento del Estado". El autor utiliza esta expresión ya que le permite captar los principales cambios atravesados en aquel momento por la nación inglesa: la privatización hacia el mercado; la limitación de funciones de los gobiernos centrales y locales en favor de otros actores; la pérdida de relevancia del gobierno nacional vs. la emergencia de instituciones de la Unión Europea; los límites impuestos a la discrecionalidad de los agentes públicos a través de los principios de la nueva gestión pública. Estas transformaciones lo llevaron a sostener que este Estado estaba siendo erosionado y devorado. Sostenía que el Estado se había convertido en "...a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate" [...una colección de redes interorganizacionales conformadas por actores gubernamentales y societales sin ningún actor soberano habilitado para dirigir o regular] (Rhodes, 1996, p. 666). Sin duda, esta perspectiva tiene extensas conexiones con las teorías pluralistas del Estado que consideran a éste como un actor más, con una autonomía limitada que refleja alternadamente las preferencias de los grupos de interés más relevantes de la sociedad.

El énfasis se colocaba en el fracaso del Estado como entidad monolítica que podía garantizar el bienestar general de la población. En este marco de "`supuesta incapacidad de gobierno´ y de frustrada expectativa de un bienestar en aumento constante" (Mayntz, 2006, p. 106), esta perspectiva enfatiza los principios del mercado y de la autorregulación, como alternativas al control político jerárquico. Se pone de relieve la idea de una **gobernanza descentrada**, basada en la interdependencia, la negociación y la confianza en lugar de las leyes, reglas y regulaciones emanadas desde arriba: (…) "the outcomes of administrative action are in many areas not the outcomes of authoritative implementation of pre-established rules, but rather the results of a 'co-production'" ["los resultados de la acción administrativa no son en muchas áreas los resultados de la implementación autorizada de reglas preestablecidas, sino los resultados de una 'coproducción'"]. (Offe, 1984 citado en Rhodes, 1996; p. 666).

Este escenario de fragmentación y multiplicación de organizaciones y redes interorganizacionales lo llevan a formular a Rhodes (2007) la noción de "network governance" (gobernanza de redes) término que refleja los cambios en el sector público post reformas conservadoras y la idea que el modelo jerárquico de Westminster[12] no es más aceptable. Según esta visión, las políticas públicas emergen a partir del intercambio entre miembros de estas redes.

[12] Toma su nombre del palacio de Westminster, sede del parlamento británico.

En la misma dirección, Jessop (1998) plantea que el significado de la gobernanza refiere, de manera general, a un mecanismo distintivo de coordinación de actividades interdependientes, lo que expande la convencional separación entre esfera pública y privada y, de forma más estricta, a la heterarquía o autoorganización. En sintonía con Rodhes, considera que los cambios producidos en las relaciones entre Estado-mercado-sociedad de los últimos años y los problemas emergentes a partir de allí no pueden ser resueltos en adelante ni mediante mecanismos top-down de planificación estatal ni mediante la anarquía del mercado.

> In this sense, the recent expansion of networks at the expense of markets and hierarchies and of governance at the expense of government is not just a pendular swing in some regular succession of dominant modes of policy–making. It reflects a shift in the fundamental structures of the real world and a corresponding shift in the centre of gravity around which policy cycles move. [En este sentido, la reciente expansión de las redes a expensas de los mercados y las jerarquías y de la gobernanza a expensas del gobierno no es simplemente una oscilación pendular en una sucesión regular de modos dominantes de formulación de políticas. Refleja un cambio en las estructuras fundamentales del mundo real y un cambio correspondiente en el centro de gravedad alrededor del cual se mueven los ciclos de política] (Jessop, 1998, p. 46).

Esta vertiente apunta a una forma de gobernanza heterárquica basadas en la idea de redes donde la negociación para la realización de un producto conjunto (plan urbano, estrategia de acción colectiva, solución a un problema público) aparece como la solución más indicada para administrar lo público en contextos donde los recursos son escasos, los problemas complejos y donde hay múltiples actores interesados y existe interacción entre actores públicos, privados, centrales y locales (Fleury, 2002). Gran parte del proceso político reciente de las sociedades desarrolladas fue aprehendido mediante la imagen de las redes (Gantus, 2011).

Con posterioridad a esta corriente que dominó el debate durante los años ochenta, emergió una **segunda línea** que criticaba que la idea de redes de política y los énfasis en la cooperación y la negociación entre actores derivarían en una pérdida de la capacidad de la conducción del Estado. En este plano Renate Mayntz (2005), retomando a Willke (1987), señalaba que

> El Estado aparecía débil, "semi soberano" (Katzenstein 1987) –una perspectiva cónsona con la teoría moderna de sistemas y con los conceptos del post-modernismo, ambos caracterizados por una visión de la sociedad como privada de un centro de poder, o policéntrica (p. 12).

Esta segunda corriente, cuyos autores referentes son Pierre y Peters (2005) y Peters (2014) es la denominada por Levi-Faur (2012) como "gobernanza estado céntrica". Esta perspectiva, si bien reconoce la emergencia de transformaciones en la organización del Estado y en las relaciones entre éste y la sociedad y el mercado, sostiene que el Estado sigue siendo el centro del poder político. Estos autores analizan la gobernanza como un proceso en donde el Estado tiene un rol de liderazgo, estableciendo prioridades y definiendo objetivos (Levi-Faur, 2012). Al respecto Mayntz (2005) agrega que el Estado mantiene un lugar privilegiado en el marco de las redes de política de las que participa 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.

En la misma sintonía, Offe (2009) plantea que la noción de gobernanza, a través de la articulación entre actores sociales y estatales en el proceso de formulación e implementación de la política pública y por medio de la cooperación de la sociedad civil en la realización de tareas públicas sujetas a regulación estatal, permite incrementar la eficiencia del Estado, mejorando sus capacidades y, por tanto, fortaleciéndolo. Natera Peral (2005) acompaña este planteamiento entendiendo que las transformaciones acontecidas en las estructuras estatales no deben leerse en clave de debilidad, sino que debe pensarse al Estado en tanto catalizador que se apoya en otros actores para alcanzar sus objetivos.

La obra de Bell y Hindmoor (2009) ya en el título expresa la relevancia del Estado en el marco de la gobernanza: "Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society". ["Repensando la Gobernanza: La Centralidad del Estado en la Sociedad Moderna"]. Estos autores recuperan la perspectiva de la gobernanza estado céntrica, pero enfatizan un componente que llaman relacional, argumentando que los Estados incrementan sus capacidades al vincularse con otros actores no estatales: "the state remains the pivotal player in establishing and operating governance strategies and partnerships" ["el estado sigue siendo el actor fundamental en el establecimiento y operación de estrategias y asociaciones de gobernanza"] (Bell y Hindmoor, 2009, p. 3). Cabe destacar que, incluso Jessop (1998) –referente de la vertiente descentrada de la gobernanza–, entendía a la heterarquía como un mecanismo para aumentar la capacidad estatal y reconocía que "The state reserves to itself the right to open, close, juggle, and re articulate governance…" [el Estado es quien se reserva el derecho de abrir, cerrar, alterar y rearticular los procesos de gobernanza…] (p. 52), otorgándole algún grado de autonomía para dirigir esas redes.

Aguilar Villanueva (2007) subraya que hay un productor distintivo del proceso de interacción que es el gobierno, quien otorga validez pública al producto final del mismo. Este proceso es estable, estructurado institucional y técnicamente y de ningún modo podría lograrse mediante la autoregulación de la mano invisible del mercado o por medio de vínculos de solidaridad, cooperación y confianza de la sociedad civil. Sin embargo, sostiene que la interdependencia se opone tanto a la dependencia de una parte respecto de otra –y por tanto no acuerda totalmente con la idea de gobernanza estado-céntrica– como a la independencia. En la misma tónica, Ramió (2016) más recientemente aporta la idea de una gobernanza proactiva donde el Estado gestione en cooperación con las fuerzas de mercado y la sociedad civil pero donde de ninguna manera sea reemplazado por éstas. Esta gobernanza se opone a otra de carácter reactivo, que el autor caracteriza como neoliberal y anti-política, donde el Estado cede lugar a los actores privados debiendo la ciudadanía gestionar su propio bienestar. Para esto, indica, es menester recomponer e incrementar las capacidades estatales a fin de que el Estado pueda ejercer un rol meta gobernador.

En síntesis, la literatura sobre gobernanza ha pasado de un enfoque primigenio más sociocéntrico respecto del lugar del Estado en la conducción de los asuntos públicos a otro, de factura más reciente, que destaca que el proceso de gobernar necesariamente implica la acción del gobierno y, por tanto, la centralidad del Estado que tiene un papel estratégico, estableciendo prioridades y lineamientos, definiendo objetivos y sancionando e imponiendo normas. Sin embargo, la acción pública se sostiene en y es producto de la relación entre actores estatales y sociales (Mazzalay, 2011). Esto supone discutir la forma en que la autoridad se organiza para tomar decisiones públicas (Arellano et al., 2014) o, dicho de otro modo, replantear las bases del poder político y el rol tradicional del Estado en relación con la sociedad (Carmona, 2011), sin diluir la dominación política.

1.1.6. Elementos Críticos del Concepto de Gobernanza

Más allá de las diversas aproximaciones y orientaciones teóricas respecto del concepto de gobernanza, entendemos que es posible identificar algunas grandes proposiciones comunes que permiten clarificar el término. A continuación, estructuramos algunos elementos que, desde nuestro punto de vista, resultan claves para comprender el concepto.

En primer lugar, la gobernanza representa un **abordaje meso-político**[13] o más genéricamente de alcance interorganizacional, es decir, es una noción que permite analizar sectores específicos, localidades, áreas funcionales en lugar de sistemas globales –economías, naciones, sociedades– y, en esta línea, jerarquiza a los sujetos, a los actores intervinientes en esos espacios y a las relaciones establecidas entre ellos (Jessop, 1995). Mayntz (2006) afirma que los estudios de la gobernanza adoptan un enfoque de institucionalismo centrado en los actores (Scharpf, 1997), cuyo foco se coloca en las decisiones y no decisiones de éstos para comprender los resultados de las políticas. Estos son, generalmente, actores organizados: agencias, organizaciones, asociaciones, representados por individuos particulares.

En este sentido, de la gobernanza se desprende una **noción de las políticas públicas sustentada en el modelo reticular** de estructuras y actores diferenciados y configurados en torno a un sector determinado. La política pública se concibe como:

> un microescenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido o recreado por las características y el estilo de esa política pública (Vanaclocha, 2001 citado en Natera Peral, 2005, p. 768).

La articulación en red entre actores sociales y estatales que poseen intereses, perspectivas, saberes y recursos diversos, complementarios y necesarios para la formulación de las políticas públicas, es un aspecto constitutivo del concepto.

Ligado a lo anterior, otro aspecto que resalta la gobernanza es el de la **interdependencia de poder** en las relaciones entre las diversas organizaciones que intervienen en la acción colectiva, quienes requieren del intercambio de recursos y de la negociación de propósitos comunes para alcanzar las metas. Ninguna organización por sí sola puede comandar todo el proceso de intercambio, existiendo una tensión permanente entre la búsqueda de imposición autoritativa y la dependencia respecto de las acciones de los otros actores en el marco del proceso:

> No single actor, public or private, has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate uni–Iaterall in a particular governing model [Ningún actor, público o privado, tiene todos los conocimientos e información necesarios para

[13] Los abordajes de nivel meso ponen el foco en los grupos y las coaliciones de actores en el marco de un subsistema de políticas públicas (Estévez y Páez Arenas, 2020).

> resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados; ningún actor tiene suficiente visión general para hacer efectiva la aplicación de los instrumentos necesarios; ningún actor individual tiene suficiente potencial de acción para dominar unilateralmente a todos en un modelo de gobierno particular] (Kooiman, 1993, p. 4).

Por tanto, las redes de actores se sostienen en una estructura multimodal y en la determinación relacional de procesos y de resultados. Como afirman Blanco y Gomà (2006), no se trata sólo de más actores (pluralismo) sino de dependencias mutuas entre los actores para poder resolver la complejidad de los problemas públicos. Asimismo, estos autores afirman que las redes de actores se sustentan en interacciones con algún grado de institucionalización o estabilidad.

Estas redes se asientan en diferentes lógicas de integración: redes intergubernamentales o de gobernanza multinivel que tensionan el tradicional monopolio del Estado nación; redes inter-organizativas horizontales o de intersectorialidad que buscan superar las rigideces en la separación horizontal de responsabilidades al interior del Estado y, por último, las redes público-privadas y participativas que discuten la separación tajante entre sector público y privado.

En este sentido, la gobernanza se vincula con la más novedosa noción de sistemas asociativos complejos (Luna y Velazco, 2017) y de sistemas adaptativos complejos (Koliba et al., 2016), espacios más o menos formalizados, denominados como transfronterizos porque se configuran en la intersección entre actores heterogéneos provenientes de diversas esferas institucionales (mercado, sociedad civil, instituciones políticas), cada una con sus propios lenguajes, códigos y lógicas organizativas, que lidian con la resolución de problemas colectivos a través de la cooperación, la negociación y la deliberación conjunta en el espacio público. Estos sistemas son centralmente sistemas de relaciones entre actores diversos y, por tanto, el análisis se focaliza en los nexos entre ellos y no en las singularidades de cada participante. Según los autores referidos, estos sistemas cuentan con características propias que exceden la simple yuxtaposición de los diferentes principios organizacionales de cada actor participante, presentando una lógica independiente. Constituyen espacios organizativos que se construyen para enfrentar problemas complejos que no están bien definidos por las leyes, por la tradición, por la ciencia, etc., pueden albergar organismos y redes estatales, organizaciones y redes sociales, empresas, partidos políticos y/o expertos y académicos, asumen un carácter horizontal y flexible en su modo de organización, están sustentados en la

confianza y buscan la toma de decisiones en forma colegiada y consensualmente (Luna y Velazco, 2021).

Por tanto, la gobernanza no refiere sólo a un cambio en la dimensión operativa del Estado implicando únicamente nuevas técnicas de gestión pública, sino que la transformación afecta a las **relaciones entre la política y la sociedad.** Como ya enunciamos, la gobernanza es más amplia que el gobierno: "niega, conserva y rebasa la limitada forma gubernamentalista vertical de dirigir a la sociedad que caracterizó al siglo pasado" (Aguilar Villanueva, 2005, p. 2). Los cambios societales referidos más arriba han transformado los bordes entre sectores público, privado y social haciéndolos más opacos, poniendo en tela de juicio los supuestos del gobierno como una institución divorciada de fuerzas sociales más amplias. Es a través del análisis histórico de los cambios en las fronteras entre Estado y sociedad que Rhodes plantea su definición de gobernanza como gobierno con y a través de las redes. Lo particular de este modelo es la acción conjunta entre Estado y sociedad civil en la regulación de los asuntos comunes (Mayntz, 2006).

Esta acción conjunta no implica necesariamente un tratamiento cooperativo de los asuntos; al contrario, la implicación de diferentes actores en el proceso de decisión –otrora destinataries de las políticas y ahora participantes de las acciones–, torna el proceso más conflictivo, lo que lleva a Mayntz (2006) a sostener la idea de una "cooperación antagónica" (p. 112) compuesta por una mezcla de posiciones compartidas y opuestas. En el mismo sentido, Peters y Pierre (2002) cuestionan el optimismo excesivo en la negociación sin enfrentamiento de intereses y de puesta en juego de cuotas de poder, entendiendo que otros medios a además del "razonamiento afable" (p. 444) deberán utilizarse para llegar a acuerdos. Asimismo, Arellano et al. (2014) sostienen que un abordaje empírico desde el tránsito organizacional requiere "analizar y teorizar sobre el conflicto propio de un proceso de interrelación de agentes distintos y heterogéneos" (p. 128).

Como corolario de lo expresado, la gobernanza abre la posibilidad de identificar un **nuevo estilo o modo de gobernar** en donde la interacción entre Estado y actores al interior de redes decisionales aparece como alternativa al control jerárquico y en el que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. Este nuevo modo o patrón de gobierno deja atrás el viejo estilo jerárquico centralizado y focalizado en la capacidad de imponer autoritativa y jerárquicamente decisiones, por uno asociado e interdependiente en donde los gobiernos, las organizaciones privadas y el ámbito de la sociedad civil organizada producen

de modo asociado bienes, servicios y políticas. En este proceso de co-producción se negocia, define y redefine la división de tareas entre Estado y sociedad (Aguilar Villanueva, 2010).

1.1.7. Gobernanza: Avances en la Construcción de Tipologías

Dentro del macro modelo de la gobernanza y de los prolíficos aportes en el campo, sólo algunos autores han avanzado en la construcción de tipos o modelos particulares a partir de la identificación de algunos criterios o dimensiones claves.

Arellano Gault et al. (2014) y Gantus (2011) advierten que la definición de estos tipos es profundamente situacional y está ligada a la forma en que el modelo de la gobernanza se concreta en la acción, en campos específicos de la política pública. En este sentido, una primera consideración es que para distinguir tipos o modelos de gobernanza es deseable producir la indagación en un área o sector de política pública. Incluso algunos autores plantean que ciertos tipos de política como las políticas redistributivas, siguiendo la clasificación de Lowi (2007), o recuperando a Lindblom (1992) "las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida política y económica" (p. 248) no son campos en donde se evidencie fácilmente el despliegue de la gobernanza. En contraposición, las políticas de corte distributivo –como lo son gran parte de las políticas sociales– dan contenido a la mayoría de los modelos de gobernanza (Canto Sáenz, 2012) y es en su interior en donde es posible distinguir diferentes formas. En este sentido, la revisión de la literatura ha permitido apreciar la construcción de tipos de gobernanza anclados en sectores específicos de política, siendo los más prolíficos los aportes en el campo de la gobernanza ambiental (Pérez-Niño y Leguizamón-Arias, 2020; Musmeci y Caille, 2020; Ramírez Hernández, 2014), en las cadenas de valor económicas (Castro Arbeláez y Obregón Morales, 2020; Pérez Ibáñez, 2019) y en la gobernanza universitaria (Brunner Ried, 2011).

En términos de tipologías más generales de gobernanza, una propuesta primigenia fue la efectuada por Kooiman (1993), quien pone acento en el peso diferencial del gobierno o de la sociedad en el proceso político identificando tres tipos puros: gobernanza jerárquica o por el gobierno, gobernanza por autogobierno y gobernanza por cogobierno. Los modos empíricamente observables manifiestan en diversos grados los atributos esenciales de los tipos puros de gobernanza o los combinan (Aguilar Villanueva y Bustelo Ruesta, 2010).

En la misma línea, Arnouts et al. (2012) recuperan tres criterios para la elaboración de categorías de gobernanza: el vinculado a los actores, en donde distinguen entre estatales y sociales y visualizan las coaliciones que se establecen entre ambos; el criterio referido al

poder relativo del Estado y de los actores no estatales entre sí; y, por último, el vinculado con las reglas de interacción que establecen el acceso al poder y la división de roles y responsabilidades entre los actores. A partir de estos criterios elaboran 4 tipos de gobernanza: a) gobernanza centralizada o jerárquica, en donde el Estado es el actor que controla mayoritariamente los recursos y ejerce el poder mediante la coerción; b) co-gobernanza cerrada, caracterizada por la presencia limitada de actores y donde el poder está condensado en esos pocos que cooperan; c) co-gobernanza abierta, en donde se evidencia mayor diversidad de actores cuyo poder está distribuido y donde los actores se relacionan y negocian; d) auto-gobernanza, donde los actores principales son de la sociedad civil autoorganizada. Hysing (2009) y Driessen et al. (2012) también establecen formas de gobernanza ancladas en la intensidad de la participación estatal y/o de los actores no estatales.

Por su parte, Mazzalay (2011) agrega a la cuestión del grado de centralidad del Estado una segunda dimensión ligada al nivel de interdependencia de los actores, entendida como la relación de mutua y recíproca influencia entre los actores implicados para la consecución de un objetivo. Define cuatro tipos de gobernanza: a) una gobernanza estado-céntrica con altos niveles de interdependencia; b) una estado-céntrica con bajos niveles de interdependencia; c) una más centrada en la sociedad con altos niveles de interdependencia; y d) un último tipo socio-céntrica con bajos niveles de interdependencia.

Por último, más recientemente, Mérida y Telleria (2021), recuperando el enfoque estratégico relacional de Jessop (2017), caracterizan los modos de gobernanza en función de tres dimensiones: el modo de articulación institucional, que refiere a la organización interna de la administración pública vinculada a la participación de la ciudadanía; el modo de representación vinculado con la composición social de las redes de gobernanza, tanto desde un plano cuantitativo (número de actores) como cualitativo (tipo de actores); y el modo de intervención que se centra en las formas de interrelación entre el Estado y la sociedad. En función de estas dimensiones configuran una matriz para analizar las redes de gobernanza de la cual pueden desprenderse diferentes posibles características para estas redes: a) redes más inclusivas, más legítimas y más transformadoras de la administración o, b) su contrario, redes más circunscritas, menos inclusivas y menos legítimas.

Estas elaboraciones nutrirán la generación de estilos de gobernanza propios y apropiados para un campo particular de política, el de niñez y adolescencia en municipios del Conurbano Bonaerense, los cuales se presentarán en los capítulos 4 y 5 de esta tesis. En la construcción de tipologías de gobernanza en este sector, se considerarán algunos de los

criterios previamente enunciados que resultaron adecuados para el abordaje del campo específico y respecto de los cuales fue posible capturar información empírica. Por una parte, se tomará en cuenta el tipo de actores implicados en las redes de gobernanza, evidenciando no sólo su carácter estatal o asociativo sino también el nivel de gobierno y el sector de política al cual pertenecen –en el caso de los actores estatales– y precisando –del tipo actor social involucrado– las características de las organizaciones participantes. Asimismo, se ponderará la división de roles y responsabilidades entre los actores teniendo en cuenta, en nuestro caso, el momento del ciclo de la política en donde intervienen. Por último, se tomará en cuenta el peso diferencial del gobierno o de la sociedad en estas redes de gobernanza para evidenciar esquemas más centralizados o estado-céntricos y otros más abiertos y socio-céntricos. A estos criterios construidos previamente por la literatura, se agregarán –particularmente para el análisis de los CLNyA como dispositivos de gobernanza– otros propios sustentados en una comprensión empírica de lo que acontece en el sector, permitiendo no sólo dotar al debate de los tipos de gobernanza de mayor información sino también habilitando una potencial hibridación de los modelos teóricos presentados anteriormente (Lange et al., 2013). Se sumarán, también de elaboración propia, criterios referidos a la consolidación, la dinámica de relación entre los actores implicados y la productividad de estos espacios.

1.1.8. Gobernanza Territorial y Multinivel

Los estudios sobre gobernanza se han desplegado particularmente en dos ámbitos: por un lado en el plano local, dando lugar a una extensa literatura sobre gobernanza local y urbana – destacándose los estudios seminales de Blanco y Gomà, 2003; Navarro Gómez, 2002 y Subirats y Tomàs, 2006 y los más contemporáneos de Blanco et al., 2012; Liberman et al., 2017; Tomàs, 2018 y Subirats, 2021–; y, por otro lado, en el ámbito supranacional en donde los crecientes poderes de la Unión Europea impulsaron una reorganización de la autoridad en el continente dando cauce a una nueva corriente en las relaciones intergubernamentales denominada gobernanza en niveles múltiples (Peters y Pierre, 2002). Dos procesos se asocian a este desarrollo, la globalización y el localismo, ambos desafiando al Estado nación, desde arriba y desde abajo respectivamente (Subirats y Tomàs, 2006).

Tanto para comprender la ya referida emergencia de instituciones supranacionales como para facilitar el abordaje de procesos de decisión descentralizados en donde los niveles subnacionales de gobierno y la sociedad civil comienzan a desplegar influencias significativas (Saito-Jensen, 2015), aparece como clave el término de **gobernanza multinivel** acuñado por

Gary Marks en 1993. La gobernanza multinivel supone la coordinación vertical entre múltiples actores pertenecientes a distintos niveles de gobierno para la producción pública en el entendimiento que los gobiernos centrales no pueden por sí solos monopolizar y abordar complejos asuntos y problemas asociados con sus propósitos fundamentales de proveer seguridad, crecimiento/prosperidad y equidad (Birch, 2019). En la gobernanza multinivel cada nivel de gobierno está envuelto en una multiplicidad de relaciones e instituciones anidadas o policéntricas, no jerárquicas, en el marco de las cuales se comparten problemas y se desarrollan soluciones (Martí, Barres y Rojas, 2018), o sea, los distintos niveles institucionales no son compartimentos estancos que monopolizan decisiones sobre áreas asignadas como competencia exclusiva.

El término gobernanza multinivel complementa el tradicional enfoque de las relaciones intergubernamentales (Peters y Pierre, 2022). Este concepto, que surge en la década de los años treinta en EE. UU., señala que ninguna democracia reserva todas las prerrogativas de gobierno a una sola entidad, sino que los procedimientos de gobierno se realizan mediante múltiples estructuras de decisión que implican configuraciones multiorganizativas (Agranoff, 1997). Según este autor, las relaciones intergubernamentales (RIGs) conforman un conjunto de interacciones y actividades entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Las RIGs rescatan tanto las pautas institucionales formales de acción como los intercambios, las actividades y actitudes de los agentes públicos, incorporando por tanto un componente normativo pero también humano (Wright, 1997); abarcan cuatro tipos (Fernández Alles, 2021): intrajurisdiccionales, interjurisdiccionales (entre el Gobierno central y los gobiernos territoriales y horizontales referidas a relaciones entre entes territoriales); judiciales e internacionales.

La gobernanza en múltiples niveles se asienta sobre este paraguas, pero se focaliza en las relaciones establecidas entre instituciones gubernamentales nacionales y subnacionales e incluye aquellas vinculaciones con actores no públicos como empresas privadas, asociaciones voluntarias o grupos de interés organizados.

Asimismo, a diferencia de las RIGs que enfatizan el análisis en la organización jerárquica del Estado, la gobernanza multinivel no establece un orden lógico y escalonado entre los diversos peldaños de las jerarquías institucionales, es decir, no está controlada desde arriba. Bajo esta forma, diferentes niveles de gobierno “comparten definiciones de problemas y de políticas sobre grandes temas, del que surge un patrón o red de convergencia entre el espacio local, el regional, el estatal y el supraestatal” (Ruano, 2004 citado en Natera Peral,

2005). Si bien la dimensión institucional sigue definiendo los vínculos y contribuyendo a la coordinación entre actores, la idea ordenadora de la perspectiva es que los mismos no están jerárquicamente organizados, sino que la relación entre ellos es más compleja y depende del contexto en el cual se produzcan las articulaciones y que, por tanto, los niveles inferiores no necesariamente están constreñidos por las decisiones y acciones tomadas por un nivel superior (Peters y Pierre, 2002). El punto central de lo que Vincent and Elinor Ostrom denominaron "gobernanza multinivel policéntrica" es que las estructuras y las jerarquías se convierten en difusas debido a las interacciones entre diferentes órganos de gobierno y actores (Saito-Jensen, 2015).

Por último, y ligado a lo anterior, la gobernanza multinivel no necesariamente se expresa en el plano normativo. Las facultades legalmente establecidas para los diferentes niveles en muchos casos siguen el criterio de "silos sectoriales" (Peters y Pierre, 2022, p. 435), donde cada nivel tiene un papel definido y delimitado y las relaciones entre los gobiernos están claramente establecidas. Los vínculos en la gobernanza multinivel se producen no sólo a través de pactos legales que pueden ser rígidos y complejos sino involucrando las negociaciones, la política y las redes. Gobernanza multinivel refiere a un nuevo "patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre diversos actores en diferentes áreas de política" (Subirats, 2021, p. 106).

En este marco de gobernanza multinivel, los gobiernos locales tienen un papel clave ya que han fortalecido su rol a consecuencia de sucesos como la descentralización de facultades, la competencia política y los desafíos de las democracias representativas (Navarro Gómez, 2002). Nociones como "nuevo localismo" (Brugué y Gomà, 1998), "nuevo municipalismo del común" (Subirats, 2015a; Blanco y Gomà, 2017; Blanco et al., 2018; Roth, Monterde y Calleja López, 2019) o la idea de la "era de las ciudades" que retoma Brugué (2018) recuperando la declaración final de Hábitat III de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Urbano celebrada en Quito en el 2016, expresan la existencia de una esfera local que cobra fuerte impulso, pero que no se cierra sobre sí misma sino que está en relación permanente con otras escalas y desarrolla fórmulas de gestión público-comunitarias (Martínez Moreno et al., 2019) **habilitando esquemas de gobernanza local.**

En el concepto de gobernanza local se complementan dos operaciones: una operación desde la interacción vertical entre los distintos niveles de gobierno (gobernanza multinivel) y un esquema de relaciones horizontales entre el gobierno local y los actores sociales de base local en el marco de redes de política (gobernanza participativa) (Subirats y Tomàs, 2006.;

Navarro y Ramírez, 2005, Subirats, 2015b Asimismo, al interior de la dimensión horizontal es posible distinguir, siguiendo a Bassoli (2010), dos tipos de redes locales diferentes: por una parte, partenariados público-privados para resolver problemas sociales y económicos y, por la otra, redes con actores sociales sustentadas en experiencias participativas y ancladas en el enfoque de la democracia deliberativa, la inclusión política, el involucramiento cívico, entre otros. En esta línea, Natera Peral (2005) sostiene que:

> la acción de gobernar no sólo se restringe a la organización municipal, sino que se extiende a otros actores públicos, privados, individuales o institucionales: los ciudadanos individualmente considerados, el sector empresarial, el sector voluntario, los medios de comunicación social, niveles superiores gubernamentales o parlamentarios y otras entidades locales (p. 777)

Esta multiplicidad de actores responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades (Blanco y Gomà, 2017): la que provoca el gobierno multinivel con las articulaciones entre sus distintos niveles institucionales, la generada por la transversalidad como sistema organizativo que altera los principios de especialización y fragmentación del sector público, y la habilitada a partir de la incorporación de la sociedad civil en el proceso de gobierno a través de mecanismos de participación.

En esta línea, aparece un elemento estructurante de la gobernanza local, el capital social (Natera Peral, 2005). Siguiendo el clásico trabajo de Putman al respecto, el autor señala que, a mayor densidad de redes de compromiso cívico –nutridas por relaciones basadas en la confianza y en la existencia de normas de reciprocidad–, mayor posibilidad de cooperación para resolver los problemas comunes. Según Longo (2010) la calidad de la gobernanza se vincula con las características de la sociedad civil, la cual constituye la base para el desarrollo de la esfera pública. Para esto, plantea, se requiere de una representación equilibrada de los intereses de los grupos sociales que evite la apropiación por parte de algunos sectores en detrimento de la capacidad de otros, como también de la existencia de mecanismos institucionalizados de articulación de intereses.

Además de la dimensión participativa y multinivel que se expresa en el marco de la gobernanza local, una cuestión propia de esta escala de gobernanza es sin dudas su **dimensión territorial**: los problemas se encuentran localizados espacialmente y las comunidades están circunscriptas territorialmente y se identifican con esos espacios (Blanco, Fleury y Subirats, 2012; Subirats, 2021); por tanto, la gobernanza local es centralmente una gobernanza **de proximidad** (Blanco y Gomà, 2003, 2017).

Estos autores delinean dos dimensiones de la gobernanza de proximidad: por un lado, una **dimensión sustantiva** referida a la ampliación, profundización y transversalización de las agendas locales que hacen que los gobiernos municipales superen los clásicos roles operativos y tiendan a la politización y al despliegue de funciones estratégicas– tema que será objeto del segundo capítulo de esta tesis para abordar la transformación de la roles municipales en el caso argentino y que luego se abordará empíricamente en el capítulo 4 para el análisis del campo específico de política objeto de este trabajo–. Por otro parte, una **segunda dimensión de carácter formal,** ligada al esquema conceptual desarrollado más arriba, asociada a la gobernanza como espacio de redes, anclada en la interacción multinivel y en la participación de la ciudadanía. En la gobernanza de proximidad, la acción del gobierno se ejerce en un territorio concreto en el que intervienen actores de escala territorial distinta. Estos actores, situados espacialmente y alrededor una política pública concreta, comparten tareas y responsabilidades –las cuales no siempre se corresponden con la atribución formal de competencias que organiza la distribución del trabajo en el sector público generando tensiones con las fronteras formalmente establecidas–, habilitando múltiples flujos para impulsar los objetivos de una política.

Estas dos dimensiones señaladas de la gobernanza de proximidad, se enlazan con tres desafíos del esquema de gobernanza en el plano local (Blanco et al., 2018; Gomà, 2017, 2018): a) el reto del empoderamiento de las ciudades que refiere al necesario incremento de capacidades institucionales y colectivas de los gobiernos locales para hacer frente a la complejidad de la nueva agenda; b) el reto de las interdependencias horizontales que apuestan por un quiebre en el esquema top-down y un pasaje a un modelo donde la escala no suponga jerarquía y donde los gobiernos locales co-decidan y co-gobiernen con otros niveles; c) el reto del re-escalamiento de políticas y prácticas urbanas que plantea situar la esfera local –y particularmente la urbana– como motor de una nueva época en donde se "piense local y se actúe global", recuperando el papel de las ciudades en el marco de los procesos de globalización y en la gobernanza local (Telleria Herrera y Lekue, 2020). Según esta literatura, lo local aparece como un ámbito impulsor de alternativas y de construcción de una esfera pública compartida, con presencia de múltiples actores institucionales, asociativos, mercantiles y comunitarios.

En la segunda parte de este capítulo, nos focalizamos en el aspecto participativo de la gobernanza como espacio de redes, inscripto en el marco del proceso más amplio de relaciones entre Estado y sociedad.

1.2. La Participación Ciudadana como Componente de la Gobernanza

En la primera parte del presente capítulo hemos analizado cómo el constructo conceptual de la gobernanza se distancia de los principios del gobierno tradicional –delegación, monopolio, jerarquía, especialización– enfocándose en otros atributos del proceso político como la participación, la interdependencia, el trabajo en red y la intersectorialidad. Recuperando a Blanco y Gomà (2006) sostenemos que estos principios se proyectan cada vez más sobre las políticas públicas entendidas como "…el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas" (Subirats et. al, 2008, p. 55). Como indica Canto Chac (2008), la política pública debe "concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental" (p. 14).

Esta conceptualización enfatiza en que si bien la acción del Estado –como conjunto de instituciones que detentan el monopolio legal de la coerción– es el elemento que nos permite caracterizar a una política como pública, la misma no es sólo producto de la acción de los actores estatales sino que es parte de un proceso social y político del que participan diversos actores con intereses e intenciones divergentes, desiguales recursos y capacidades, y concepciones e ideas disímiles sobre el camino a seguir para resolver un problema.

Esta manera de comprender al proceso de las políticas públicas jerarquiza un componente central de la gobernanza vinculado con la participación ciudadana, el cual remite al universo de mecanismos, instancias y prácticas sociales, y políticas de intervención de la sociedad en las estructuras estatales y las políticas públicas, reafirmando que las decisiones y acciones públicas no son monopolio estatal (Restrepo, 1997; Parés, 2009; Ziccardi, 2004). La noción de participación ciudadana resulta particularmente relevante para el análisis de esta tesis ya que la misma, como se observará en el capítulo 3, es jerarquizada como un aspecto central del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñez y Adolescentes, constituido a partir del cambio normativo del nuevo milenio que promueve un nuevo paradigma de abordaje en el campo que, según nuestra hipótesis, habilita esquemas de gobernanza local. Por tanto, este concepto es un eje para la indagación de las diversas iniciativas desplegadas en la escala municipal en el campo específico.

Como indicamos a lo largo de este capítulo, dado que el Estado en el nuevo escenario global ya no cuenta con la exclusividad del saber, la experiencia y los recursos para resolver los problemas públicos, requiere para gobernar de otros actores, entre ellos la ciudadanía la

cual se afirma de manera creciente sobre la autoridad, revalorizando e intensificando su participación en las decisiones públicas (Castillo Cubillos, 2017). Este trabajo conjunto entre Estado y sociedad en el marco del proceso de las políticas públicas evidencia un ejercicio de gobernanza. Como señala Castillo, la participación ciudadana "es coherente con la noción de gobernanza ya que es entendida básicamente como la incorporación de actores no estatales en el quehacer público…" (p. 174). En esta línea, recuperando a Canto Chac (2008) podemos sostener que la participación ciudadana se ubica en el centro del asunto de la gobernanza y, por lo tanto, en el núcleo de las mediaciones entre gobierno y sociedad, evidenciando que los límites entre Estado y sociedad son más permeables y difusos, entrelazándose ambas esferas en la producción de lo público. En el apartado siguiente nos enfocaremos en discutir la clásica dicotomía público-privado identificando redefiniciones en esta conceptualización y la emergencia de instancias híbridas para pensar la producción de lo público que constituyen, en definitiva, instancias de gobernanza.

1.2.1. La Identificación de una Esfera Público no Estatal como Espacio Privilegiado de Participación

La literatura (Adelantado et. al, 1998) ha considerado diversas esferas de la estructura social[14] que intervienen en la provisión de bienestar: la esfera estatal, la relacional (sociedad civil organizada –sub-esfera asociativa– y redes de reciprocidad y los vínculos de pertenencia que operan a un nivel más informal – sub-esfera comunitaria–), la mercantil (de producción e intercambio material) y la doméstico familiar (prestación de cuidados al interior de los hogares sin remuneración monetaria) señalando que es la política pública social la que opera como principio organizativo entre las mismas, asignando a cada una responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar.

Pensar en estas esferas como espacios independientes y separados es una simplificación que omite subrayar la porosidad existente entre las fronteras de los referidos sectores y, por tanto, las interrelaciones y mutuas imbricaciones. La pretendida tajante separación entre el espacio público y el espacio privado ha sido analizada amplia y críticamente por Rabotnikof (2005), quien refiere a la línea divisoria como un "elusivo trazo" (p. 27) que se ha ido reconfigurando históricamente.

[14] Adelantado et al. (1998) han definido a la estructura social desde una perspectiva mixta como "el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas e entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva)" (p. 127).

Mientras que lo público remite a lo que es de interés común/colectivo, lo visible/manifiesto y lo accesible/abierto; lo privado corresponde a lo particular/singular, lo secreto/preservado, lo oculto/clausurado. Esta distinción que remite a la tradición clásica greco-latina (polis vs. oíkos y república vs. singularum utilitas, respectivamente) y pierde relevancia durante la Edad Media, encuentra a partir de la modernidad un nuevo sentido. Con la emancipación del poder político respecto del poder económico y religioso y la progresiva diferenciación entre sociedad civil y Estado, lo público fue transformándose en equivalente a lo estatal aún cuando "el poder soberano encarna lo público en cuanto a lo común, aunque no como lo abierto ni lo manifiesto" (Rabotnikof, 2005, p. 37), sino como aquello sustraído a la publicidad justificado por el secreto de Estado. El gobierno de los asuntos colectivos se escinde de la sociedad y el Estado absorbe la esfera de la realización de lo público, relegando a lo privado como lo no político y circunscripto a las cuestiones económicas y domésticas (Cunill Grau, 1997).

Será recién a partir de los siglos XVII y XVIII cuando lo común y general se identificará con la sociedad que encontrará formas visibles y manifiestas de expresión. Habermas identifica en el seno de la sociedad burguesa la emergencia de una esfera pública social "emplazada en el campo de tensiones entre el Estado y la sociedad" (Cunill Grau, 1997, p.24), que tendrá como ejes centrales de canalización a los nóveles partidos políticos y órganos parlamentarios y a la conquista de los derechos individuales, particularmente los de libertad de expresión y autonomía asociativa. El siglo XX traerá aparejados nuevos desplazamientos: la "publificación de lo privado" a partir de la ampliación del sufragio y la participación política, y de la expansión de las funciones interventoras del Estado que incluyen la satisfacción pública de necesidades sociales y la "privatización de lo público", a partir de la injerencia de organizaciones de intereses corporativos particulares en el sistema político-administrativo (Rabotnikof, 2005). Estos procesos redundan en la desvalorización del sentido de una esfera pública radicada en lo social y en la reificación del Estado como encarnación de lo público (Cunill Grau, 1997). La crisis del Estado de Bienestar volvió a poner en cuestión el status de lo público y lo privado. Como señala la citada autora, el objetivo neoconservador no sólo consistía en la reducción del rol de las instituciones público-estatales, sino en el derrocamiento de la política lo que terminó cuestionando la propia existencia de una esfera pública. Emergió entonces la necesidad de recuperar lo público:

> como una tercera dimensión, que supere la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta *«lo estatal»* con lo *«privado»*. Esa dimensión ausente es la de «*lo público*», entendida como un espacio que pueda asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones (…) El Estado (…) deja de absorber a lo público para transformarse en un núcleo regulador, en el que las distintas alternativas generadas en la sociedad pueden tener expresión (Portantiero, 1989, p.167).

A este tercer lugar, Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) lo denominan ámbito público no estatal o ámbito público social, "el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos (…), la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede (…) actualizar lo político en la política" (Lechner, 1992, p. 11). Este espacio es también el relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos, siendo que la recreación y ampliación de la ciudadanía en sus dimensiones material y política se encuentra en la médula del refuerzo de lo público no estatal.

En la constitución de este espacio público, ni privado ni estatal, la sociedad civil aparece como condición necesaria. Los problemas, demandas, necesidades que la movilizan tienen su origen en el mundo privado, en las situaciones particulares de los diferentes grupos sociales que se organizan para encontrar vías públicas de atender sus realidades particulares. La sociedad civil como "esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan, dentro de un marco legal, intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas estas como fines públicos" (Portantiero, 2000, p. 74) vehiculiza necesidades y problemas del ámbito de lo particular hacia el espacio público, portando intereses universalizables (Rofman et al., 2010) lo que permite revisar el tipo de relación que se establece entre el Estado y la ciudadanía.

El ámbito público no estatal también puede ser pensado como un espacio relacional de interfaz socio-estatal (Hevia e Isunza, 2010) determinado estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores estatales y sociales. Este concepto, que aparece como un eje común en los diversos casos trabajados en el libro de Acuña et al. (2007), constituye una guía para pensar las articulaciones que se producen entre Estado y sociedad civil. El Estado considerado en sus diferentes niveles o, recuperando a Bohoslavsky y Soprano (2010), como un espacio polifónico donde se expresan y se relacionan diferentes actores[15] (estatales en interlocución con otros formalmente exteriores al

[15] Los autores sostienen que es necesario reconocer la diversidad de estos actores teniendo en cuenta primeramente una dimensión macro-social que permite identificar su inscripción en cierta localización estatal: ámbitos del estado donde se desempeñan (nacional, provincial o municipal), áreas de política pública en las

Estado) en lugar de como una entidad única y homogénea; y la sociedad civil, entendida a partir de las multifacéticas expresiones[16] que tienen lugar en su seno. Esto posibilita comprender este espacio de interfaz como uno de negociación y cooperación, pero también de conflicto, donde los distintos actores ponen en juego sus recursos organizacionales, intereses y perspectivas.

Este espacio de interfaz público no estatal es el ámbito en donde se despliegan las interacciones entre Estado y sociedad y donde se expresa el desarrollo de formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, las cuales a la vez evidencian la vigencia de la gobernanza como nuevo modo de gobierno y de gestión. Asimismo, la gobernanza habilita nuevos modelos de democracia centrados en los principios participativos y deliberativos que complementan a la democracia representativa, forma por excelencia asociada a la noción de gobierno tradicional. Desarrollaremos este tema en el apartado siguiente.

1.2.2. Crisis y Críticas de la Democracia Representativa

En las últimas tres décadas se ha hecho evidente la existencia de una crisis de lo que Rosanvallon (2010) denomina "democracia electoral-representativa" y a la que Castells (2018) llama "crisis de la democracia liberal". Esta tiene su expresión más manifiesta en la erosión de la confianza y el debilitamiento del vínculo entre ciudadanes y dirigentes; la incapacidad –y consecuente pérdida de legitimidad– de los gobiernos para procesar problemas complejos, particularmente aquellos asociados a la profunda desigualdad estructurante de las sociedades contemporáneas; la erosión de las fidelidades partidarias y la pérdida de relevancia de los partidos políticos como principales sujetos de la democracia (Annunziata, 2016b; Eberhardt, 2015; Manin, 1992, 2015; Rosanvallon, 2007, entre otros.) Democracia que "ocurría en los sacrosantos salones de las legislaturas y en los ámbitos de acción de los funcionarios. Detrás de esa idea de democracia se hallaba una concepción "vertical" de gobierno, en la que el público era importante para el proceso durante el periodo de elecciones" (Peters, 2004, p. 75).

---

cuales trabajan, lugar en el escalafón, tipo de contratación, perfiles de formación, entre otros aspectos; como también abordando una dimensión micro-social que considere sus trayectorias, rutinas y experiencias.

[16] La sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo, por el contrario, en su interior podemos encontrar desde entidades corporativas, fundaciones empresariales, organizaciones de base territoriales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, cooperativas de producción y de trabajo, entre otros tipos.

Los mecanismos de la representación política tradicionales se encuentran rebasados ya que "tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de las sociedades para las que fueron inventados..." (Font et al., 2000, p. 115). La fórmula representativa funcionó exitosamente durante los regímenes de bienestar –cuyo declive comenzó a verificarse a mediados de la década de los setenta– caracterizados, simplificadamente, como un pacto entre gobernantes y gobernados en base a un intercambio entre servicios amplios y calificados y participación política limitada al momento de las elecciones. Según Brugué, Font y Gomà (2003):

> …se trata de un intercambio entre *eficiencia administrativa* y *pasividad política* que se ajusta adecuadamente a un modelo de democracia representativa y elitista (…) una *democracia instrumental*; una democracia útil para escoger entre élites gobernantes pero alejada del debate sobre lo que hacen o lo que dejan de hacer una vez estas élites se han instalado en sus posiciones gobierno (p. 3, cursiva en el original).

Como plantea Eberhardt (2015), las administraciones públicas post Estados de Bienestar no podían dar respuestas en calidad y cantidad acordes a las demandas de una sociedad "desestructurada, heterogénea, fracturada, individualizada, cambiante, compleja, con nuevas identidades colectivas flexibles…" (p. 94), quebrándose el pacto entre provisión de servicios y limitada participación enunciado up supra.

Blanco y Gomà (2003) apuntan a la existencia de un estancamiento del modelo democrático predominante y de sus derivas delegativas, en cuyo marco les ciudadanes transitan sendas opuestas: mientras que algunos eligen adoptar comportamientos pasivos e individualistas que los alejan de cualquier tipo de espacio de movilización colectiva, otros se involucran y comprometen en diversos ámbitos políticos.

En la misma dirección, Rosanvallon (2007) identifica como problema central de las democracias contemporáneas la disociación entre la legitimidad de la representación –que en general se preserva– y la confianza en los representantes, que se muestra deteriorada. Plantea que si bien podemos evidenciar una erosión de la democracia de elección, otras dimensiones de la interacción entre pueblo y esfera política se afirman: la expresión (toma de la palabra, manifestación de juicios sobre decisiones, reivindicaciones), la implicación (medios a través de los cuales les ciudadanes se ponen de acuerdo) y la intervención (acciones colectivas para obtener determinados resultados), produciéndose mutaciones en los repertorios de participación. En este marco han emergido y se han expandido a partir de los años ochenta diversos modos de participación ciudadana que no sólo complementan a las actividades

propias del modelo democrático representativo –selección de dirigentes y militancia en partidos políticos– sino que también se distinguen de las experiencias autogestivas que se producen en el ámbito de la sociedad, excluyendo la intervención en las decisiones públicas. Éstas se inscriben dentro del concepto de participación comunitaria y refieren a la participación autónoma de la ciudadanía mediante algún tipo de estructura asociativa, con el fin de producir bienes públicos o colectivos, no tienen al Estado como principal interlocutor y no están controladas ni organizadas desde las autoridades estatales (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005; Schneider, 2016).

La limitada participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es una de las principales imperfecciones de la democracia como forma de gobierno (Ziccardi, 2004). La visión dominante de la democracia –representativa, elitista y basada en el gobierno de los políticos–, cuyo mayor exponente es Joseph Schumpeter (1984), acota la injerencia de las masas al momento de la elección de representantes. Este modelo hegemónico fue definido en términos procedimentales como un conjunto de reglas que establecen quiénes son los autorizados para tomar decisiones obligatorias en nombre de la mayoría y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986). Otros aspectos como la búsqueda del bien común, la igualdad o la participación activa de les ciudadanes quedan soslayados (Blanco, et al., 2012).

Esta concepción, preocupada por la estabilidad y gobernabilidad del sistema, ha sido objeto de diversas críticas a partir de los años setenta del siglo pasado.

Por una parte, Carole Pateman (2015), Benjamin Barber (1984) y Peter Bachrach (1973) entre otros, referentes de la **perspectiva de la democracia participativa,** señalaron la necesidad de un nuevo modelo democrático que amplíe la mirada puesta en las reglas para la selección de representantes y jerarquice la formación de una ciudadanía informada y comprometida, que participe activamente en las decisiones que la afectan. Participación no meramente de carácter protectivo del sistema político –función que ejerce en la democracia representativa– sino también pedagógico –entendiendo que a participar se aprende participando–. Cabe destacar que ninguno de estos autores propone reemplazar el vínculo representativo entre ciudadanía y gobernantes, ya que no sería realista suponer que todos les ciudadanes puedan participar todo el tiempo de todos los asuntos, sino inscribir la participación al interior de este vínculo como un elemento constitutivo. La representación electoral constituye para ellos un *second best* (lo mejor posible) frente a la participación directa idealizada en el formato de asambleas (Zaremberg y Welp, 2018).

Por otro lado, en los noventa emergió otro corpus teórico que tiene como referentes a Habermas (1998) y Elster (2000) **vinculado con la democracia deliberativa.** Estos autores, preocupados por la mejora de la racionalidad y la legitimidad de las decisiones públicas, ponen el acento en la capacidad deliberativa y en las competencias de los participantes para convencer al otro a través del intercambio público e informado de argumentos y puntos de vista contradictorios, en el marco de un proceso de "compresión inter-subjetiva". En esta literatura hay una presunción de que las decisiones legítimas son producto de la deliberación pública de les ciudadanes (Pogrebinschi y Ryan, 2018). Esta visión explícitamente normativa de la democracia ha inspirado gran parte de las experiencias participativas del mundo anglosajón y de Europa del norte y ha adquirido una envergadura significativa en el pensamiento de estos países, lo que provocó que algunos autores se refirieran a este proceso como "giro deliberativo" (Chambers, 2003). La teoría crítica y el feminismo (Fraser, 2014; Mouffe, 1999; Honneth, 2006) han criticado este modelo por invisibilizar las desiguales condiciones que los grupos minoritarios y/o frágiles (mujeres, indígenas, clases populares) presentan para involucrarse en los procesos de discusión y por su negación de las identidades colectivas en la búsqueda del consenso universal.

En resumen, según la teoría democrática considerada, participativa o deliberativa, "la participación aparece tanto como la promesa de mejores decisiones (dado que más racionales o mejor aceptadas), tanto de "mejores ciudadanos" (dado que más involucrados, informados y activos)" (Blondiaux, 2013, p.79).

1.2.3. Formas de Participación Ciudadana

La producción académica (Annunziata, 2016b; Eberhardt, 2020; Rubio, 2018; Welp, 2020, entre otros) distingue, además de la participación ciudadana en las elecciones convencionales de autoridades, otras dos grandes formas que se desprenden o inscriben en los modelos teóricos de la democracia participativa o deliberativa señalados más arriba, aún cuando no responden taxativamente a sus principios. Por un lado, las prácticas colectivas protestatarias, que han sido denominadas también como "participación no institucionalizada" o "no convencional" o incluso como "participación no electoral", no existiendo un acuerdo sobre la forma de conceptualizarlas (Manin, 2015); y por el otro, la participación de carácter institucionalizado, que involucra al subconjunto de "instituciones participativas" (Avritzer, 2010), dentro del cual se inserta el objeto de estudio de nuestra tesis, las políticas locales de niñez y adolescencia.

Las primeras, **las protestatarias,** incluyen manifestaciones, disturbios, firmas de petitorios, acciones de boicot o huelga y otras formas directas de presión sobre los gobernantes, y constituyen repertorios propios de los movimientos sociales contestatarios de la década de los sesenta que se han integrado a la lógica de funcionamiento de los sistemas representativos. Con el auge de las tecnologías de información y comunicación han emergido formas digitales de protesta: escraches en los medios, flashmobs, pintadas manuales o digitales y promoción masiva del envío de correos electrónicos a funcionarios e instituciones públicas (Rubio, 2018). Son iniciativas informales, episódicas, no institucionalizadas, ligadas a un problema particular y cuyas coaliciones implicadas varían en función del objeto específico que las moviliza y buscan influir directamente en las decisiones y decisores públicos (Manin, 2015). Rosanvallon (2007) refiere a estos fenómenos como soberanía del pueblo que se manifiesta como poder de rechazo o como un pueblo-veto. Blanco et al. (2012), –con una mirada centrada en el proceso español desde la recuperación democrática– plantean que los movimientos de protesta surgidos desde abajo que involucraron actores que reclamaban servicios públicos deficientes en las periferias urbanas, no transportaban una nueva institucionalidad, sino que buscaban transformar las instituciones vigentes en favor de sus intereses. Por esta razón, remarcan la necesidad de crear espacios más flexibles y abiertos que los incorporen y desde los cuales puedan surgir decisiones y estrategias de respuesta a los retos sociales que los ámbitos institucionales más tradicionales no habilitan.

Más recientemente y revisando los estallidos contemporáneos[17] de los últimos 10 años, Annunziata (2016b) los conceptualiza, recuperando a Nunes (2014), como "acontecimientos", es decir, como momentos singulares, no organizados por los actores políticos mediadores tradicionales (sindicatos y partidos políticos) y aglutinados centralmente por un reclamo en torno a determinadas decisiones, constituyéndose en mayorías de reacción orientadas centralmente por la negatividad. En la misma línea, Bianchi et al. (2016) consideran que los actores protagonistas de estos movimientos proponen prácticas desancladas de la política representativa basada en los partidos políticos y entienden su desarrollo como una forma de "innovación política" sustentada en formas de organización más horizontales y distribuidas, muy vinculadas al uso de las tecnologías digitales y las redes sociales, a las que les atribuyen además un potencial democratizador.

[17] Algunos de los episodios de la historia más reciente que pueden inscribirse en esta línea son: el movimiento de los indignados "15 M" en España en 2012, la Revolución Pingüina del 2006 en Chile, el #Yosoy132 en México en el 2012, el Passe Livre en Brasil en el 2013, el Occupy de Estados Unidos en el 2011 y, más atrás en el tiempo, el "que se vayan todos" en Argentina a comienzos del milenio.

Las segundas nos remiten a las **formas institucionalizadas de participación** y, más particularmente, a las instituciones participativas en tanto "formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas" (Avritzer, 2014, p. 51). El autor captura con este nombre el desarrollo de las instituciones participativas que surgieron en Brasil pos autoritarismo, ligadas a la "gestión del entorno inmediato" (Annunziata, 2016b, p. 315) como los presupuestos participativos, los consejos de salud y los planes maestros de desarrollo de la ciudad. Sin embargo, la literatura utiliza el término institución, mecanismo o dispositivo indistintamente para referirse a las diversas intervenciones de la sociedad en relación con el Estado, el cual establece el marco regulador para materializar la participación de la ciudadanía (Diaz Aldret, 2017). Como señalaba años atrás Borja (1986), "...las asociaciones populares y grupos de interés de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito administrativo, pero respetando las reglas del proceso de decisión política" (p. 56).

Se trata por tanto de un tipo de participación organizada a través de reglas concretas y más o menos estables que les ciudadanes participantes no están en condiciones de definir por ellos mismos, lo que lleva a algunos autores (Annunziata, 2013) a ubicar este tipo de mecanismos como movimientos *top-down*, aspecto que matizaremos posteriormente en el abordaje de nuestro objeto de estudio.

Canto Chac (2008) señala que la institucionalización de los procesos participativos permite una mayor exigibilidad de les ciudadanes a las autoridades al hacer "justiciables" las demandas de intervención en las decisiones públicas. En este plano, Fung y Wright (2003) plantean que los mecanismos institucionalizados de participación son menos radicales que otras formas de participación más autogestivas, ya que su núcleo no consiste en la lucha contra el poder; pero, a la vez, son más radicales porque se inscriben en un ángulo más amplio de reformas, cuentan con autorización del Estado y tratan de cambiar los procedimientos centrales del poder en lugar de intentar sustituir a quien lo ejerce circunstancialmente.

Los mecanismos institucionales habilitan la participación en diferentes momentos del proceso de las políticas públicas (Parry et al., 1992). Rescatamos en este punto las fases distinguidas por Hyland (1995): diagnóstico o delimitación de la agenda, programación, toma de decisiones e implementación o ejecución de la política, a la que Fontcuberta y Ganuza (2011) agregan una quinta, la evaluación. Este despliegue puede observarse en una variedad de campos (política social, cultural, económica, de seguridad, etc.) y presentar diferente carácter: asociativo cuando se habilita exclusivamente la participación de les ciudadanes

organizados, pudiendo en este caso dividirse según se adopte una lógica sectorial o territorial; personal cuando los instrumentos permiten el acceso directo de les ciudadanes individuales, pudiendo ser intensiva –un grupo con fuerte dedicación– o extensiva–amplia cantidad de personas sin participación intensa– ; y mixta cuando se combina la presencia de entidades y personas en un mismo mecanismo participativo (Gomà y Font, 2001). Los dispositivos que se orientan a la participación de destinataries individuales presentan mayores desafíos ya que los sujetos de la convocatoria no están claramente definidos (Fontcuberta y Ganuza, 2011).

En las páginas que siguen desarrollaremos con mayor amplitud los principios, los objetivos, los diferentes tipos y la escala predominante de aplicación de estos dispositivos participativos institucionalizados, ya que el foco de la tesis está puesto en la participación ciudadana organizada y canalizada a través de políticas y dispositivos estructurados por las autoridades estatales.

1.2.4. Propósitos de la Participación Ciudadana Institucionalizada: Ejes para el Análisis

Es posible apreciar diferentes propósitos otorgados a la participación ciudadana de corte institucional de cuyo marco se desprenden, a la vez, ejes estructurantes para el análisis de los procesos participativos. Brugué, Font y Gomà (2003) organizan el abordaje de éstos en función de dos criterios: el papel que se les otorga a les ciudadanes en el desarrollo del proceso participativo y los resultados que los gobernantes esperan obtener.

Respecto del primer punto, **el lugar de los ciudadanos en el proceso,** los autores recuperan la tradicional noción de escaleras de la participación de Arnstein (1969), que sugiere una evolución ascendente organizada en tres tramos (no participación, participación de fachada y poder ciudadano). En los peldaños más bajos se ubican los instrumentos participativos que buscan aleccionar o manipular a los participantes. En un segundo grupo se observan diferentes niveles: los más bajos que permiten a la ciudadanía escuchar, luego los de consulta, y por último lo de asesoría. En el tercer tramo se encuentra lo que la autora denomina "poder" ciudadano, donde los participantes, además de opinar, tienen la capacidad de pronunciarse sobre las decisiones mediante el voto. Estos escalones pueden ser resumidos en términos de tres grandes derechos: el derecho a ser informado, el derecho a ser consultado y el derecho a tomar parte (Gyford, 1991) o lo que la OCDE resumió en información, consulta y participación activa (Prieto Martín, 2010).

En segundo lugar, en lo que refiere a los **resultados que los gobernantes buscan obtener,** los autores distinguen entre metas tradicionales –aumento de la legitimidad y mejora

de las decisiones y de la gestión pública– y metas de nueva generación, como disponer de colaboradores y generar capital social. Estos objetivos señalados por los autores catalanes nos permiten estructurar los principales ejes que organizan el debate de la participación ciudadana:

- El primero de ellos es el **efecto legitimador** que los instrumentos participativos tienen sobre políticas concretas y sobre la administración que las genera. Como señala Ziccardi (2004), otorgar legitimidad al gobierno constituye una de las principales funciones de la participación ciudadana y un resultado que, de mínima, se espera de estos mecanismos. Parece evidente que la escucha y la consulta a la ciudadanía incrementan la aceptación y reducen las resistencias, aumentando las posibilidades de éxito de la decisión (Brugué y Gallego, 2001). Como señalan Corrochano y Ganuza (2011) recuperando a Warren:

  > Actualmente, entre los administradores está extendida la idea de que la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil son estrategias por las que ganan en capacidad de respuesta, amortiguan posibles resistencias, mejoran la prestación de servicios y, por lo tanto, aumentan la legitimidad de las políticas públicas (p. 23).

- La cuestión de la legitimidad aparece íntimamente ligada a la de la **representatividad de les participantes**, problemática clásica abordada en los estudios sobre participación. Los efectos legitimadores dependen tanto de que quiénes participen representen lo más fielmente el conjunto de intereses e ideas relevantes de la población como también del volumen de participantes involucrados. Los estudios sobre calidad de la participación recuperan estas cuestiones para el análisis, indicando que a mayor inclusividad (número y diversidad) mejores procesos participativos se lograrán (Rowe y Frewer, 2004; Navarro et al., 2010; Galais et al., 2011). Respecto del primer punto, **quiénes son convocados a participar**, en los mecanismos participativos pueden distinguirse cinco categorías (Fung, 2006): a) aquellos que utilizan métodos poco selectivos donde la participación se encuentra abierta a todes les interesades y, por tanto, les participantes se autoseleccionan (como por ejemplo los consejos o el presupuesto participativo); b) mecanismos que, aún abiertos a todes, reclutan selectivamente a participantes de subgrupos que tienen menos probabilidades de participar; c) dispositivos donde se construye previamente una muestra aleatoria para garantizar la representatividad (encuestas deliberativas o jurados ciudadanos); d)

mecanismos que involucran "*lay stakesholders*", es decir, ciudadanos con un interés específico en alguna preocupación pública y con voluntad de dedicar tiempo y energía y representar a quiénes, aún teniendo intereses parecidos, deciden no participar (consejos escolares o juntas de asociación); e) por último, formatos participativos como la planificación participativa o la gestión ambiental de base que implican a "*stakeholders* profesionales" y remunerados que representan intereses organizados. En relación con el segundo punto, **cuántos son los participantes involucrados**, si bien mayor extensión no supone mayor representatividad, una decisión apoyada por un significativo porcentaje de la población, puede comprenderse como más legítima que una avalada por unos pocos (ej. mecanismo de referéndum vs. jurados ciudadanos). Específicamente para el caso de los mecanismos participativos que convocan a comunidades organizadas, la literatura da cuenta de dos cuestionamientos en relación con la representación: por un lado, señala que no todos los intereses que existen en la sociedad están igual de bien representados en las asociaciones y, por otro, que les portavoces de las asociaciones no siempre representan suficientemente bien al conjunto de sus integrantes (Font y Blanco, 2006).

- El aporte de la participación a la legitimidad estatal también se articula con otra de las funciones/objetivos de la participación y es la posibilidad de que ésta abone a la **generación de prácticas y valores democráticos** (Ziccardi, 2004) recuperando una de las ideas centrales de los defensores clásicos de los procesos participativos: "la participación como 'escuela de democracia', que contribuye a crear mejores ciudadanos" (Font, Blanco, Gomà y Jarqué, 2000, p. 124). Como plantean Font y Blanco (2006), diversas investigaciones dan cuenta de la importancia del tejido asociativo en este propósito; un entramado denso y activo aparece como el factor más importante para que la democracia funcione, las organizaciones constituyen (con las prevenciones acerca de la representación señaladas) "la mejor garantía de que los políticos podrán estar bien informados sobre lo que quieren los ciudadanos y al mismo tiempo el mejor instrumento para mantener la presión y el necesario control sobre la tarea de los responsables políticos" (p. 21).
- El último eje está centrado en los rendimientos sustantivos del proceso participativo: "esta dimensión hace referencia al grado real en que los ciudadanos están implicados en la decisión pública, al impacto real esperado de su intervención" (Galais et al., 2011, p. 98). En este plano, Font y Blanco (2001) trabajan a partir de dos variables: la

voluntad política, imprescindible para el impulso y funcionamiento de cualquier proceso, y la ingeniería institucional de los instrumentos. El diseño institucional tiene un papel fundamental en moldear los comportamientos de les participantes y en afectar potencialmente los resultados de los procesos (Pearse, 2008 y Pogrebinschi y Ryan, 2018). Fung (2006) y Galais et al. (2013) en un estudio que busca medir la calidad de las experiencias participativas, destacan dos aspectos para analizar la influencia de las instituciones:

a) Un primer aspecto referido a **los modos en que les participantes interactúan en lugares de discusión o decisión públicas (proceso).** Aquí identifican, por un parte, mecanismos participativos institucionales donde las opiniones y preferencias de los participantes no se trasladan a una decisión colectiva (centralmente aquellos que destinan a los participantes un lugar de meros espectadores que reciben información sobre una política y los que sólo les permiten exponer públicamente sus ideas a la audiencia); y, por el otro, dispositivos que buscan, por medio de la agregación de intereses y la negociación, construir una opción colectiva en sintonía con sus preferencias a partir de la deliberación y el intercambio de razones, argumentos y principios. Galais et al. (2013) construyen un indicador sintético que recupera tres aspectos: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda de gobierno, si existió una devolución a la ciudadanía que le permita a ésta un cierto control del proceso y en cuántas fases de la política pública se permitió la participación ciudadana para captar cuán amplia y global ha sido la influencia. Es en relación con este aspecto que Brugué, Font y Gomà (2003) señalan la existencia de un exceso de monólogo –es decir, de una forma de participación controlada por las autoridades que dominan el discurso y la agenda– y de parloteo –donde todos intervienen simultánea y anárquicamente sin posibilidad de encauzar sus opiniones en algún resultado– y un déficit de diálogo, de una forma de estructurada de participación donde los actores escuchan y debaten para alcanzar soluciones operativas.
b) Un segundo aspecto está vinculado con la **influencia de las discusiones y opiniones de les participantes en la política pública.** Fung las organiza en un espectro que va desde el nulo impacto, donde la participación sólo tiene beneficios en términos personales para los participantes (ejemplo cumplir con

> una obligación cívica); pasando por aquellas donde el impacto es bajo y que logran una influencia de tipo comunicativa ya que alteran o movilizan a la opinión pública y así indirectamente al gobierno; otras cuyo impacto es medio, primando la consulta y la recomendación a los tomadores de decisión donde estos mantienen el poder y la autoridad; hasta aquellas donde se ejerce un poder directo, sea tanto co-gobernando como ejerciendo autoridad directa sobre decisiones y recursos. Por su parte, Galais et al. (2013) consideraron dos dimensiones: una referida al plano de las políticas –si tras el proceso se mejoraron los servicios públicos y si el desarrollo de la experiencia fue de utilidad para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos– y otra, vinculada con la relación con la sociedad civil, que indaga sobre mejoras en las relaciones entre la administración y las asociaciones y las relaciones con la ciudadanía en general.

Recapitulando, la recuperación de los diferentes propósitos otorgados a la participación ciudadana de corte institucional pone de relieve la importancia de considerar en el análisis de la gobernanza participativa dos dimensiones, una vinculada con el proceso en sí mismo, con el desarrollo y la puesta en marcha de los dispositivos participativos, y otra, relacionada con los resultados que estos dispositivos pueden generar en términos de co-construcción de política pública. Estas dos dimensiones serán las que estructuren la caracterización y análisis de los CLNyA en el capítulo 5 de esta tesis.

1.2.5. La Participación Ciudadana Institucionalizada en la Esfera Local

Los ámbitos locales han sido por excelencia los lugares de desarrollo de la participación ciudadana institucionalizada, en sintonía con la extendida y tradicional idea de "a menor escala, mejor participación". La relación inversamente proporcional entre el tamaño de la comunidad política y la participación ha sido problematizada por la teoría democrática clásica, desde Rousseau y Montesquieu hasta los federalistas, siendo luego recuperada por los críticos de la democracia participativa (Sartori, 1988; Dahl y Tufte, 1973) para sostener la inevitabilidad de la democracia representativa ante la imposibilidad de reproducir las condiciones de la democracia directa de la Grecia clásica a gran escala. La escala pequeña como ámbito privilegiado para el desarrollo de la participación también fue enfatizada por los teóricos de la democracia participativa (Barber, 1984; Pateman, 2015). El supuesto

subyacente es que cuanto más pequeña sea la extensión del territorio y menor la cantidad de ciudadanes, mayores posibilidades de que éstos se impliquen en la toma de decisiones y mayor calidad y eficacia de la participación se obtendrá. Por tanto, los niveles administrativos más próximos a la ciudadanía, como los gobiernos municipales, se instalaron como el escenario óptimo para avanzar en el desarrollo de experiencias participativas. La identificación del gobierno local con las necesidades e intereses de un territorio específico, la proximidad de los temas considerados, la versatilidad y flexibilidad de la administración municipal para atender las demandas concretas de los habitantes, el sentido de pertenencia comunitaria y la generación de vínculos sociales más sólidos de les propies ciudadanes, la posibilidad de organizar un diálogo e interacción cara cara y los menores costes y recursos necesitados; son algunos de los aspectos que facilitarían la relación entre gobierno y ciudadanía y el desarrollo de procesos participativos en la escala local (Font, 2001; Navarro Yáñez, 1997, 2000; Natera Peral, 2005).

Si bien más recientemente diversos autores (Annunziata, 2016a; Avritzer, 2015; Avritzer y Ramos, 2016; Bressán, 2019) problematizaron esta relación virtuosa entre escala acotada y mejor participación dando cuenta de que la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación y, por tanto, planteando la necesidad de incentivar la construcción de arquitecturas institucionales más amplias que articulen ámbitos y escalas de participación; lo cierto es que los ámbitos locales siguen constituyendo los escenarios en donde se despliegan con más frecuencia y facilidad las experiencias participativas.

El desarrollo de la participación en la escala municipal se articula, como señalábamos en el apartado 1.8. referido a la gobernanza territorial, con el ascenso de un discurso localista que coloca en el nivel municipal la expectativa de reformas institucionales que democraticen el gobierno (Navarro Yáñez, 1997) y con la revalorización del municipio como espacio político en lugar de como mero gestor de políticas decidas en otros niveles (Brugué y Gomà, 1998). Así es como el programa participativo se interrelaciona con los procesos de descentralización (Corrochano y Ganuza, 2011). En América Latina estas políticas ocuparon, a partir de los años ochenta y noventa, un lugar clave en la agenda confluyendo dos discursos antagónicos en su promoción.

Por un lado, el de las instituciones internacionales de crédito, como el Banco Mundial, que insertaban a la descentralización como parte de las estrategias de reducción del déficit fiscal de los Estados nacionales de la región, y por el otro, el de los partidos y movimientos sociales de izquierda que consideraban a los ámbitos locales como aquellos más propicios

para el desarrollo de un proyecto político con eje en el empoderamiento de la ciudadanía (Schneider y Welp, 2015). Las autoras refieren a este proceso como "descentralización participativa". La estrecha vinculación entre la izquierda y el programa participativo, evidente en el desarrollo temprano de diversos instrumentos (el presupuesto participativo en Brasil, emblemáticamente, pero también otras experiencias en el sur de Europa y en Gran Bretaña), se fue luego diluyendo al incorporarse como estándar de buena gobernanza por parte de partidos e ideologías de signos diversos (Galais et al., 2011; Galais et al., 2013; Welp, 2017).

La inclusión y multiplicación de experiencias de participación institucionalizada en el ámbito local ha sido ampliamente documentada por la literatura. Fung y Wright (2003) en un trabajo que recupera experiencias en distintas latitudes identifican la existencia de un nuevo modelo que denominan "gobierno participativo con poder de decisión" en donde les ciudadanes pueden participar e influir efectivamente en las políticas que les afectan. Colino y Del Pino (2006), en un repaso panorámico del continente europeo (centralmente Reino Unido, Francia, Holanda, Alemania y España), dan cuenta de la expansión de instrumentos estables e institucionalizados de consulta o co-gestión de los asuntos locales con les ciudadanes y refieren a este proceso como un nuevo espíritu en el viejo continente y, parafraseando a Karl Marx, titulan su obra como "un fantasma recorre Europa". Gomà y Font (2001) y Font (2004), también en un esfuerzo de mapeo a escala, construyen un mosaico de los principales mecanismos participativos existentes en Europa y países angloparlantes.

1.2.6. Tipología de Participación Ciudadana Institucionalizada

Tanto la literatura tradicional (Gomà y Font, 2001) como trabajos más actuales (Welp y Schneider, 2011; Schneider y Welp, 2015; Welp, 2020) han procurado, con algunos matices, ordenar el universo de mecanismos participativos organizando tres grandes tipos (ver Gráfico N° 1): los que se dirigen a la interlocución con comunidades organizadas y reconocibles cuyo formato más común es el Consejo, muy presentes en el ámbito local; los que adoptan formatos deliberativos y ponen el énfasis en la reflexión y el debate; y los más tradicionales de democracia directa. Más discutida es la ubicación de mecanismos como la planificación estratégica y los presupuestos participativos: mientras que Gomà y Font (2001) y los insertan en una categoría residual ya que desde su visión no encuadran estrictamente dentro de ninguna de las lógicas de funcionamiento precedentes, Welp y Schneider (2011; 2015) los incluye dentro de la categoría deliberativa.

El primer grupo, respecto del cual nos explayaremos con más detenimiento en el próximo apartado de este capítulo por la relevancia que tiene para el análisis de esta tesis, incorpora representantes de la administración municipal y de colectivos definidos o grupos de interés. Son instituciones participativas basadas en el rol de las asociaciones y están diseñadas para canalizar la voz de la sociedad civil organizada (Brugué, Font y Ruiz, 2020). Las asociaciones se estructuran tanto por intereses sectoriales, es decir por su pertenencia temática, como por criterio territorial y se constituyen en puntos ineludibles de referencia de las administraciones que buscan intervenir en un determinado campo de política o territorio. Se trata de una participación selectiva, por invitación que busca la legitimación de las políticas locales (Mérida y Tellería, 2021). Son mecanismos con cierta pretensión de estabilidad o con vocación de permanencia cuyas competencias específicas suelen ser muy cambiantes, pudiendo ser consultivos, vinculantes e incluso incluir mecanismos de autogestión. Sin embargo, la mayoría de ellos adquiere un carácter asesor, es decir constituyen ámbitos de consulta para los tomadores de decisión, pero no tienen capacidad de imponer sus opiniones o propuestas a la administración y transformarlas en resolutivas. Por esta razón, algunos autores eligen denominarlos consejos asesores o consultivos (Font, Pasadas y Fernández–Martínez, 2019).

A diferencia de esa mirada de la literatura tradicional descripta, en una clasificación posterior Welp y Schneider (2011), analizando centralmente instituciones ligadas a los procesos de descentralización dentro de ciudades europeas y latinoamericanas, categorizan a estos mecanismos como semirepresentativos considerando que los participantes involucrados son, o bien electos por les ciudadanes o bien nombrados por el gobierno. La conceptualización de Gomà y Font (2001) nos parece la más adecuada para el análisis de los dispositivos participativos en el Gran Buenos Aires ya que los consejos locales en esta región asumen generalmente un carácter sectorial y su naturaleza no es electiva como tampoco los participantes son designados gubernamentalmente[18].

El segundo conjunto de instrumentos, los **denominados deliberativos**, discute y pone en cuestión la idea de incompetencia e irracionalidad de los ciudadanos para intervenir en la toma de decisiones, por lo cual, apuesta a proporcionarles la información, el tiempo y el entorno adecuados para que puedan participar aportando sus saberes y sentido común pero

[18] Desarrollaremos esta cuestión en el capítulo 5 en donde presentaremos un mapeo actual de este tipo de mecanismos en la región.

también nutriéndose de aquellos conocimientos con los que no contaban originariamente. Dentro de este segundo grupo es posible identificar dos tipos de instrumentos:

- de índole informativa, como los foros temáticos y los círculos de estudio, grupos que se constituyen –generalmente alrededor de organizaciones como sindicatos, iglesias, o asociaciones– para discutir determinados temas en profundidad con el objetivo de que les ciudadanes implicados aprendan a escucharse y a deliberar y que la administración conozca su opinión sobre determinados asuntos sin que ésta tenga un impacto directo sobre la decisión.
- aquellos que se inscriben dentro del modelo de jurados ciudadanos (Blondiaux, 2013), cuya finalidad es la intervención de un grupo de ciudadanos "profanos" en la elaboración de una decisión colectiva en el marco de un proceso de formación que involucra la confrontación con expertos y políticos y conducido por un equipo asesor de especialistas en participación y en las cuestiones debatidas. Mediante la herramienta del sorteo se selecciona un grupo acotado de ciudadanes (15/20), intentando que constituyan una muestra representativa de la sociedad, que durante varias sesiones deben apropiarse de las temáticas en discusión, conducir ellos mismos su propia investigación para luego producir una opinión fundamentada y pertinente en conjunto sobre la cuestión que se les plantea. Éstas generalmente refieren a problemas de naturaleza socio-técnica como la polución ambiental, la vigilancia electrónica, los peajes de las autopistas, las nanotecnologías, entre otras cuestiones. Como sostiene el citado académico francés, en estos dispositivos "la transgresión simbólica es fuerte y pone en cuestión un principio de delegación, en los políticos electos y en los expertos, constitutivo de nuestra modernidad política" (p. 78). El proceso finaliza con la elaboración de un informe de recomendaciones y conclusiones que se distribuye a las autoridades y se difunde en los medios y constituye un insumo para la toma de decisiones. Estas instancias también han sido conceptualizadas como dispositivos de "mini-públicos", ya que circunscriben la deliberación a pequeños grupos de personas cuidadosamente seleccionadas. Las Conferencias de Consenso –surgidas en el marco del parlamento danés a fines de los años ochenta y luego exportadas a Francia y a Gran Bretaña centralmente–, las células de planificación originarias de Alemania, las encuestas o sondeos deliberativos y los jurados y paneles ciudadanos son los

exponentes más difundidos de este tipo de mecanismos.[19] Cabe señalar que todos estos procedimientos tienen difusión centralmente en los países del norte de Europa y en el mundo anglosajón en general, con alguna trascendencia en Europa del sur pero con muy escaso desarrollo en América Latina.

Por último, el tercer tipo de instrumentos, son los **mecanismos de democracia directa** incorporados en las constituciones contemporáneas de gran parte de los países para subsanar el déficit representativo. Sus sujetos son les ciudadanes con derecho a voto e implican la toma de decisiones en las urnas, en períodos acotados en el tiempo y en relación con cuestiones concretas (Schneider y Welp, 2015). En el catálogo de estos dispositivos se encuentran:

- las consultas populares a través de las cuales les ciudadanes votan a favor o en contra de una propuesta, como por ejemplo el referéndum/plebiscito y la revocatoria de mandato (en este último caso se faculta a les ciudadanes a dejar sin efecto el mandato de un representante popular) trabajadas ampliamente por la literatura (Tuesta y Welp, 2020; Serrafero y Eberhardt, 2021).
- La iniciativa legislativa popular que habilita a les ciudadanes el derecho a presentar proyectos de leyes y reformas legales o constitucionales totales o parciales al parlamento o directamente a la ciudadanía (Alarcón et al., 2018).
- La consulta previa a grupos indígenas y tribales sobre actividades económicas que impactan sobre sus territorios, estas últimas centralmente desarrolladas en América del Sur (Zovatto, 2014 y Lissidini, 2011).

[19] Para un mayor desarrollo de estos instrumentos ver Stewart (2001).

Gráfico N° 1: Síntesis de tipología de mecanismos participativos

Elaboración propia en base a Font (2004), Gomà y Font (2001) y Welp y Schneider (2011).

En el próximo y último apartado de este capítulo recuperaremos la diversa producción académica sobre el primer tipo de mecanismo participativo presentado, los consejos, dando cuenta de su despliegue, limitaciones y potencialidades en la construcción del ámbito público local, debido a que en esta tesis analizaremos como objeto privilegiado, en el marco de las diferentes iniciativas de política desplegadas en la escala municipal, a un dispositivo particular: los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA).

1.2.6.1. Los Consejos como Tipo Participativo: Heterogeneidad y Difusión

La denominación **consejo** agrupa fórmulas muy diversas: encontramos consejos de tipo consultivo, pero también otros directivos o gestores; consejos de carácter sectorial o temático y otros de índole territorial o barrial; y, por último, consejos que se despliegan en ámbitos federales mientras otros que se inscriben en el nivel local.

A pesar de esta diversidad es posible ensayar una definición contenedora de estos dispositivos conceptualizándolos como mecanismos estables, formalizados y colegiados donde actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan en el ámbito público (Hevia

et al., 2011). Estos autores comprenden a los consejos como interfaces socio-estatales, de intercambio, pero también de conflicto, en el que ciertos actores se interrelacionan con el fin de "informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación" (p. 69). Recuperando el trabajo de Font (2004) podemos agregar que estos espacios involucran a representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial, razón por la cual, como mencionamos previamente, los agrupa dentro de un tipo particular que denomina mecanismos de interlocución con las comunidades.

La figura de los consejos constituye un mecanismo muy difundido en el ámbito local en diferentes partes del globo (Brugué et al., 2020). Para el continente europeo, Font (2004) indica que la mayoría de los países (Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña) ha desarrollado consejos territoriales en las grandes ciudades, pero que los mecanismos más experimentados son los sectoriales, al ser más sencillo consultar a los grupos organizados que llegar a les ciudadanes anónimos, jerarquizando las experiencias italianas y británicas. Asimismo, Colino y del Pino (2006) en un trabajo donde recapitulan las iniciativas de promoción participativa en los países europeos, encuentran diversos mecanismos de base asociativa, tanto territoriales como en el caso de Francia con sus Consejos de barrio –*Conseils de quartier*– creados a partir de la aprobación de la ley de democracia de proximidad, Alemania con sus S*tadtteilräte* o España con los Consejos Municipales de Barrio y Distrito; como sectoriales, especializados en juventud, mayores, extranjeros, etc., llamados *Beirätel* en Alemania y los Consejos Sectoriales de Entidades en España. Para este país, un trabajo de Salvador y Ramió (2012) que estudia 42 ayuntamientos de la provincia de Barcelona, como caso distintivo del panorama español, evidencia para el año 2005 una tendencia de crecimiento y diversidad de este tipo de organismos.

Estos dispositivos tan prolíficos han sido abordados por una diversidad de autores que recuperan casos muy variados. Reseñaremos los principales aportes identificados, tanto para Europa como para América Latina, recuperando dos aspectos: por un lado, la importancia cuantitativa de los consejos en cada uno de los lugares analizados y, por el otro, los principales resultados en términos de productividad de los dispositivos.

En Europa se destacan los trabajos situados en la comunidad de Cataluña y más específicamente en la provincia de Barcelona, territorio emblemático en la adopción de prácticas de gobierno abierto y relacional (Brugué y Valles, 2005). Primeramente, una obra pionera efectuada por Gomà y Subirats (1988) a fines de los años ochenta que analiza los

Consejos Económicos y Sociales locales creados a mediados de esa década en Cataluña, que se han extendido a municipios de otras comunidades autónomas, para incorporar a les agentes socioeconómicos en el proceso de desarrollo económico local. Estos espacios promueven la vinculación estable entre la administración local y la ciudadanía, pero mantienen un carácter consultivo con escasa incidencia real en las decisiones fundamentales económicas locales. Varios años más tarde, en el 2001, Brugué, Font y Gomà, abordan el despliegue de diferentes órganos consultivos que han funcionado en el Ayuntamiento de Barcelona desde mediados de los ochenta, tanto a nivel sectorial como de distrito, en vinculación con el proceso de descentralización llevado a cabo por esa ciudad. Estos autores dan cuenta de una mayor presencia de instrumentos de participación ciudadana en ámbitos sectoriales respecto de aquellos de carácter generalista, esgrimiendo que en los primeros es más fácil personalizar la demanda o focalizar en algún grupo poblacional. Se concentran entonces en los consejos sectoriales, construyendo una tipología en función del tipo de participación: limitada, estándar o potente/innovadora, concluyendo que en Barcelona estos mecanismos promueven centralmente el derecho a la información y la consulta ciudadana y la colaboración de la sociedad civil en la prestación de servicios públicos, pero la proposición y el derecho a tomar parte en la decisión quedan relegados. Más recientemente, entre el 2017 y 2018, Brugué, Font y Ruiz abordaron 70 consejos consultivos de diferentes niveles territoriales y ámbitos temáticos en Barcelona y Madrid a fin de captar la influencia de la escala en el diferencial impacto de los dispositivos en la política pública, evidenciando la existencia de mayores niveles de satisfacción en el ámbito local respecto del funcionamiento de los consejos en la escala nacional. También, Font et al. (2019) analizaron consejos consultivos en España para comprender las motivaciones de los actores en sostener la participación identificando la existencia de incentivos individuales, como el deber cívico, y otros colectivos vinculados a la organización de pertenencia, como obtener información, contactos y conocimiento. Estos factores habilitan el logro de una participación sostenida aún cuando los consejos no ofrezcan altas posibilidades de influir en la política pública.

Para América Latina es posible identificar trabajos que abordan centralmente los consejos desplegados en los grandes países federales de la región: Brasil, México y Venezuela.

A partir de la democratización de mediados de los años ochenta, Brasil emerge como un laboratorio de diversas instituciones participativas, una de las más conocidas y que mayor difusión ha tenido es el presupuesto participativo. Sin embargo, la arquitectura institucional

participativa del país está constituida centralmente por otros dispositivos que organizan un despliegue casi único en la región: las Conferencias de políticas públicas, procesos federalizados por sectores de política, estructurados piramidalmente que cuentan con etapas municipales y estaduales para concluir en una conferencia nacional; y los consejos gestores temáticos existentes en diferentes niveles de gobierno. Estos últimos se originan en la Constitución Federal de 1988 y operan en la determinación de diversas políticas públicas adquiriendo centralidad los consejos de salud, de asistencia social y de infancia y adolescencia. En el plano municipal, Avritzer y Ramos (2016) contabilizaban más de 10.000 consejos en ciudades brasileñas y Melo Romão (2015) para el año 2013 identificaba más de 36.000 consejos municipales en diferentes sectores de política pública, siendo los más prolíficos los sectores señalados más arriba. Avritzer (2010) señala como principales aspectos positivos de estas instituciones participativas, la cantidad de ciudadanes involucrades y su potencial democratizador en el acceso a los bienes públicos.

México también encuentra un amplio desarrollo de consejos en sus diferentes niveles. Si bien es posible rastrear algunos de ellos desde los primeros gobiernos postrevolucionarios, recién se expandieron a partir de finales de los ochenta y principios de los noventa. Las áreas donde primero se crean son las de economía y después desarrollo urbano y desarrollo sustentable, para expandirse a otros sectores de la administración pública al compás del proceso de apertura democrática y de legislaciones que incluyen estos instrumentos en la década del 2000 (Villareal Martínez, 2009a). Esta autora cita una abundante literatura acerca de los consejos ciudadanos municipales en ese país. Entre las más relevantes se destacan los trabajos de Arzaluz (2004) y Ziccardi (2004). Más recientemente encontramos el trabajo de Godínez Terrones (2019) así como el de Villareal Martínez (2009b), el cual indica una abundante presencia de estos dispositivos en la escala departamental, pero con competencias limitadas de índole consultiva ya que no deciden sobre la orientación definitiva de las políticas y no funcionan como órganos de control.

En Venezuela, la experiencia de los consejos comunales, que retoma las luchas reivindicativas por la participación y el cuestionamiento a la democracia representativa de los años ochenta (Allezzini, 2017) ha sido ampliamente abordada. Surgidos en la Constitución de 1999 y con diversos cambios de estatus en su historia, conforman estructuras creadas autogestivamente de carácter no representativo, que funcionan paralelamente a la administración local, debiendo registrarse formalmente ante el ministerio responsable para desarrollar proyectos comunitarios. Los consejos tienen injerencia en las distintas etapas del

ciclo de estos: diagnóstico, planificación, ejecución y monitoreo. Goldfrank (2011) identifica profusas investigaciones que organiza en dos grandes grupos, aquellas que los conciben como encarnación de la democracia participativa jerarquizando su poder transformador y el estímulo a la autoorganización local y otras que remarcan el control político, la exclusión, el clientelismo y la corrupción. A pesar de estas ponderaciones tan disímiles, sobresalen algunos indicadores cuantitativos exitosos: la alta tasa de participación, ya que llegaron a participar en ellos 8 millones de personas (un tercio de la población adulta de Venezuela); la cantidad de dispositivos creados, 47.000 en 2017; y la magnitud de los recursos involucrados, cuatro billones de dólares en la primera década del siglo XXI (Allezzini, 2017; Goldfrank, 2011).

Además de las experiencias consideradas previamente es posible identificar trabajos que abordan algunas prácticas más acotadas en otros países de la región latinoamericana. Por un lado, el aporte de Canelo Bridshaw (2016) sobre los consejos locales de salud en Chile, espacios institucionales en donde las organizaciones comunitarias junto a usuaries del sistema de salud deliberan respecto de las políticas locales de atención primaria. Surgidos a fines de los sesenta juegan hoy un rol importante en el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la comunidad y en el fortalecimiento de la salud pública, superando limitaciones normativas que los ubican en el nivel informativo y consultivo y funcionales a la realización de programas de salud estatales. Por otra parte, los trabajos de McNulty (2014) y Flores y Gómez-Sánchez (2010) sobre el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural en Guatemala que involucra en diferentes escalas (comunitaria, municipal, departamental, regional y nacional) a la ciudadanía y a la sociedad civil organizada en la planificación e inversión del desarrollo. Estos consejos emergen, como en la mayoría de los casos reseñados, como parte de la construcción de un régimen político más democrático. Problemas asociados a la escasa incumbencia de la comunidad en la toma de decisiones relevantes, la alta incidencia de los alcaldes vs la existencia de barreras de acceso para los actores sociales, el caudillismo y el clientelismo, son señalados por la literatura revisada. Por último, contamos con los estudios de Ferla et al. (2014) y Welp y Schneider (2011) sobre los consejos vecinales en la ciudad de Montevideo, Uruguay creados en 1993 con la función de asesorar y generar propuestas para mejorar la gestión local en el marco del proceso de descentralización participativa llevado a cabo por el país vecino. Los consejos están integrados por ciudadanes individuales electos por sus propios vecines, pero cuentan con respaldo de organizaciones o de otros vecines para postularse. Entre los obstáculos identificados para la productividad del dispositivo aparecen la distancia entre les vecines y el poder local, las dificultades de la

comunidad para comprender acertadamente los procesos de toma de decisiones estatales y la ausencia de una mirada integradora de los problemas de la ciudad.

En Argentina el análisis de los consejos se encuentra principalmente inscripto en la elaboración de tipologías de instituciones participativas (Annunziata, 2013; Schneider y Welp, 2015; Nardacchione, 2011; Rofman y Foglia, 2015; Foglia y Rofman, 2020a; Couto et al., 2016) y/o focalizado en los consejos consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar (CENOC–FLACSO–SIEMPRO, 2002; Clemente, 2004; Arcidiácono y Zibecchi, 2007; entre otros).

En campos específicos de política pública se verifica una producción de corte reciente, concentrada en el campo de género, a partir del análisis de las mesas locales de prevención de la violencia (Barrabino, 2020; Rosales, 2011), y en el de niñez y adolescencia donde se destacan trabajos propios para el Conurbano Bonaerense (Foglia, 2020, 2022; Ferrari Mango et al., 2021; Foglia y Rofman, 2020b) y de Franco Patiño et al. (2019), de Urdaniz para la provincia de Buenos Aires (2017a, 2017b, 2019, 2020) y de Rita Rodríguez (2015, 2016) para la provincia de Rio Negro. Exceptuando la producción propia, los trabajos se encuentran mayoritariamente focalizados en el análisis de experiencias particulares, es decir en el abordaje de casos singulares de consejos/mesas locales desarrollados en un/os municipio/s específicos buscando indagar: los modos de organización de cada espacio, las acciones que despliegan en torno a la problemática a abordar y la capacidad de resolución que aportan a la misma (Barrabino, 2020); las estrategias comunicacionales y el uso de las plataformas digitales para lograr la incidencia política y para la construcción de una identidad organizacional (Urdaniz, 2017a, 2019); las percepciones, ideas, valoraciones, prácticas y estrategias de los actores participantes (Rosales, 2011), su papel en la construcción de ciudadanía y en la cimentación de una nueva institucionalidad en las políticas sociales para la niñez y la adolescencia y en el enfoque de derechos de la infancia (Rodríguez, 2015; Patiño et al., 2019).

La literatura señalada previamente, focalizada en casos particulares, abre el espacio y el interés por generar estudios más abarcativos que puedan trazar un panorama agregado sobre el despliegue de estos dispositivos participativos, a la vez que permitan capturar las diferencias y matices que se presenten al interior del universo analizado. El abordaje propuesto en esta tesis, se encuentra en sintonía con algunos de los puntos que abordan los trabajos citados, en clave de organización y funcionamiento de los consejos y de su papel en la construcción de política pública en el campo, pero ubica a estos espacios en el marco de

una discusión teórica más amplia en tanto los considera dispositivos de gobernanza local jerarquizando su aporte en la construcción de nuevos modos de gestión pública en el ámbito municipal, participativos y de anclaje multinivel. Nos ocuparemos de este punto en el capítulo número 5 de la tesis.

1.3. En Síntesis

En el primer capítulo nos enfocamos en presentar el concepto de gobernanza que estructura nuestra discusión metodológica-conceptual. Dimos cuenta que la emergencia de este término se ancla en los grandes cambios mundiales de fines del siglo XX siendo un paraguas que permite aprehender la modificación de la realidad socio-político-económica. En este plano, presentamos la distinción con el concepto de gobernabilidad, señalando los límites de este último para comprender las dinámicas de cambio previamente referidas por tratarse de una noción asociada a la idea de orden, estabilidad y control. Situamos, asimismo, a la gobernanza en términos de la discusión de paradigmas de gestión pública, presentando sus diferencias y puntos de contacto con el modelo weberiano-burocrático y el de la nueva gestión pública y evidenciando las limitaciones de éstos como marcos para comprender la gestión actual de los asuntos públicos. Hemos apuntado las diversas aproximaciones que la literatura ha tenido para considerar el término, situando nuestro abordaje dentro de la perspectiva descriptiva o analítica que entiende al concepto como un conjunto de reglas institucionales que estructuran un proceso de toma de decisiones más coordinado y abierto, sin otorgarle ni una connotación positiva ni marcando un horizonte normativo. En este mismo sentido, detallamos las diferentes vertientes dentro de la literatura de gobernanza en función del papel que le otorgan al Estado, evidenciando la jerarquización de este como actor de relevancia en el marco de las redes en los aportes más recientes. Además, dado que uno de los objetivos de esta tesis apunta a la construcción de tipos de gobernanza propios y apropiados para el campo de la política de niñez y adolescencia en el Gran Buenos Aires, revisamos los aportes académicos realizados para la elaboración de tipos o modelos particulares, recuperando de éstos criterios o dimensiones claves para nuestro análisis posterior –el tipo de actores involucrados en la redes, la división de roles y responsabilidades y el peso diferencial entre ellos– y señalando su insuficiencia para analizar adecuadamente los procesos de política en el campo particular seleccionado.

Debido a que la gobernanza se ha desplegado particularmente en el ámbito local y éste emerge como la escala más apropiada para indagar sobre procesos efectivos de la misma,

focalizamos el desarrollo en las características de la gobernanza local de proximidad presentando sus dos dimensiones constitutivas, las cuales serán luego claves para el análisis: la perspectiva multinivel, que refiere a la convergencia no jerárquica entre diferentes niveles gubernamentales en la gestión pública, y la participación ciudadana que remite a la intervención de la sociedad en la resolución de los asuntos públicos. Evidenciamos que esta noción, que asume una perspectiva ampliada de la democracia, a la luz de las crisis y críticas a la democracia representativa de las últimas décadas, adquiere una particular envergadura en el análisis de esta tesis ya que, dentro del universo de políticas de niñez y adolescencia, un foco particular se colocará en un tipo de mecanismos participativo: los CLNyA. Por esta razón, cerramos este primer capítulo recuperando la diversa producción académica sobre los consejos como dispositivo, dando cuenta de su despliegue, limitaciones y potencialidades en la construcción del ámbito público local.

CAPÍTULO 2. GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA Y EN EL GRAN BUENOS AIRES: NUEVA AGENDA Y TRANSFORMACIONES EN LOS MODOS DE GESTIÓN

En este capítulo nos concentramos, en primer término, en presentar las características institucionales de los municipios argentinos en el marco de la estructura federal de gobierno que adopta nuestro país, la cual imprime esquemas particulares de organización del trabajo público. Seguidamente, consideraremos los principales rasgos del régimen municipal argentino, indicando las especificidades de este en la provincia de Buenos Aires, jurisdicción donde se ubican los municipios del recorte geográfico de esta tesis, deteniéndonos particularmente en la cuestión de la autonomía y su vinculación con el reparto de competencias y recursos entre los niveles de gobierno. En tercer lugar, daremos cuenta de los distintos roles y funciones que fueron adquiriendo los gobiernos locales a lo largo de la historia, vinculando este diferencial lugar con los procesos de centralización, descentralización y recentralización del Estado argentino. Focalizaremos en los temas que organizan actualmente la agenda local, particularmente en materia social, evidenciando la inclusión de la cuestión de la niñez y la adolescencia como parte ya constitutiva de la misma. Luego, abordaremos los cambios que se han evidenciado en las modalidades de gestionar lo local en los últimos años, concentrándonos en la articulación multinivel y en la apertura a la participación ciudadana como aspectos más destacados de estas transformaciones. Cerraremos este capítulo efectuando una caracterización de la Región Metropolitana de Buenos Aires, área en la que se ubican los municipios seleccionados para esta tesis, dando cuenta de sus principales elementos demográficos, económicos, políticos, institucionales y financieros. Consideraremos para este aglomerado los principales rasgos en materia de agenda y de gestión, identificando los avances que los municipios han generado en clave de gobernanza.

2.1. El Lugar de los Municipios en la Estructura Institucional Federal

Para caracterizar a los gobiernos locales y el lugar que ocupan en la estructura institucional de la Argentina es necesario, primeramente, ubicarlos en el marco de la forma federal de gobierno que adopta nuestro país ya que el federalismo, en tanto asociación creada y regulada por un pacto (Elazar, 1991), configura una manera particular de dividir el poder político en el territorio y de organizar y articular el trabajo estatal entre las unidades que conforman la federación.

El régimen federal de gobierno argentino 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 2.327 unidades políticas (INDEC, 2021).

Cada uno de los niveles de gobierno cuenta con autoridades autónomamente elegidas, organiza su estructura administrativa y puede imprimir a su agenda orientaciones y propósitos particulares. Las administraciones públicas de cada nivel no se vinculan a través de jerarquías formales de autoridad (Cao, Rey y Serafinoff, 2016), es decir, no están subordinadas unas a otras, sino que hay un reconocimiento mutuo de la integridad (Elazar, 1991) y de la autonomía de cada una ellas, a la vez de su necesaria interdependencia.

La convivencia de diferentes ordenamientos jurídicos y estatales en un mismo territorio introduce una dinámica particular a la gestión estatal la cual se encuentra atravesada por una pluralidad de "centros de decisión, acción y sanción (…) con variadas modalidades y medidas de descentralización del poder" (Díaz y Parmigiani de Barbará, 2010, p. 20), diferentes grados de articulación entre los miembros y múltiples situaciones de veto cruzado. Como señalan Bernazza y De Pascal (2013), "(…) el Estado nacional, los estados provinciales y los municipios argentinos gobiernan y gestionan en diálogo con los otros niveles". Por esta razón, el Estado federal es denominado como complejo o compuesto, a diferencia del unitario caracterizado como simple o centralizado.

En la división vertical de poderes que comporta el federalismo, cada jurisdicción cuenta con distintas potestades y funciones cuya distribución debe propender a un equilibrio entre el nivel central y las partes componentes (Cao y Vaca, 2018). Estos autores identifican como un elemento clave de esta forma de gobierno la existencia de potestades exclusivas para cada uno de los miembros del pacto, pero también otras, llamadas concurrentes, que demandan interrelaciones.

En este sentido, dado que las provincias son preexistentes a la conformación del Estado Nacional, el contrato federal tiene como esencia la delegación de un conjunto limitado de poderes al ámbito federal que constituyen competencias exclusivas de la Nación (art. 126 y 127 de la Constitución Nacional) y un cúmulo de competencias reservadas o no delegadas por las provincias (art. 121 y 125) que quedan bajo su dominio (a las que se agregan otras facultades concurrentes). La fórmula de la Constitución reconoce que el "gobierno federal es

supremo en lo suyo, pero subsidiario en relación con esa esfera de reserva de las provincias" (Frías, 1988 citado en Martirene, 2013).

Como se puede observar, la organización del Estado argentino otorga, en el plano normativo constitucional, primacía al gobierno provincial. Este protagonismo se verifica tanto en relación con el gobierno nacional –al que la Constitución mandata a intervenir en un conjunto acotado de asuntos– como en relación con los municipios. Éstos no tienen participación ni representación en los órganos federales –por ejemplo, en el Senado de la Nación– y su diseño institucional varía según el marco constitucional provincial, ya que la Constitución Nacional indica que es potestad de las provincias organizar y reglamentar el régimen municipal de gobierno (art. 5), garantizando la autonomía de los municipios en diferentes planos: político, institucional, administrativo y económico financiero (art. 123). Por esta razón, el estatus de los municipios como sujetos plenamente federales es materia de discusión (Cao y Vaca, 2018). Sin embargo, como indica Vapñarsky (2004), la ausencia de subordinación jerárquica entre el nivel municipal y los otros niveles y la garantía de su autonomía, permiten incluir a la esfera municipal entre las escalas del Estado federal[20] .

En el próximo apartado, presentaremos los principales rasgos del régimen municipal argentino, indicando las particularidades de este en la provincia de Buenos Aires, jurisdicción donde se ubican los municipios recorte geográfico de esta tesis.

2.2. El Régimen Municipal como Universo Heterogéneo: las Particularidades de la Provincia de Buenos Aires

El concepto de régimen municipal "incluye a todas las entidades identificadas con el nivel local de gobierno lo que comprende distintas categorías de municipios y a otras instituciones sin status municipal, dependientes o independientes del municipio" (Iturburu, 2012, p. 172). Los gobiernos locales constituyen las entidades político-administrativas más cercanas a las comunidades, representan la cara del Estado más visible y próxima a la ciudadanía y son órganos de democracia local.

Dado que la Constitución Nacional no establece precisiones sobre el régimen municipal y sobre sus características y funciones, sino que deja en manos de los poderes provinciales su definición, en Argentina se observa el desarrollo de un modelo heterogéneo de

[20] Vapñarsky recupera el debate estructurado en la década de los cuarenta entre la escuela de la Universidad Nacional del Litoral, encabezada por Rafael Bielsa, que concebía al municipio como un ente jurídico meramente administrativo, y la de los juristas de la Universidad Nacional de La Plata, liderada por Adolfo Korn Villafañe, quienes sostenían que la escala municipal –a la que denominan "república representativa municipal"– reproduce la organización política de las escalas federal y provincial.

régimen municipal (Bennardis, 1999). Cada provincia define de una manera diferente al municipio en su jurisdicción, establece distintas formas y requisitos de creación y de delimitación territorial y otorga disímiles recursos y competencias a los gobiernos locales. Por tanto, existen tantos regímenes municipales como provincias tiene el país.

El diseño institucional municipal se establece mediante el marco constitucional provincial, el cual puede detallar el régimen municipal o bien autorizar a la legislatura provincial a regularlo mediante una ley de municipalidades. En varias provincias lo que sucede es que esta ley es más antigua que la Constitución vigente generando confusión y, en algunos casos, colisión (Cao, 2008). En la provincia de Buenos Aires, los municipios se organizan según la Ley Orgánica de Municipalidades N° 6.769 del año 1958 (en adelante LOM), que tuvo diferentes modificatorias a lo largo del tiempo, y en función de lo estipulado en la Constitución bonaerense reformada del año 1994.

Es posible identificar tres ejes en torno a los cuales se observan diferencias sustantivas en la organización del régimen municipal: los criterios para la constitución de los municipios, la delimitación territorial de los mismos y la habilitación de su autonomía.

Respecto de **los criterios para la conformación de un municipio**, generalmente, en las normativas se establece un mínimo de población (Cravacuore, 2007). Algunas provincias plantean otro tipo de requisitos como, por ejemplo, un límite inferior de electores (Chubut) o tener una superficie determinada (Neuquén). Asimismo, otras jurisdicciones organizan diferentes categorías de municipios según la cantidad de habitantes de cada distrito. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el criterio que opera es el llamado criterio de equivalencia ya que la categoría de municipio equivale a la de partido. La LOM indica que "La Administración local de los Partidos que forman la provincia estará a cargo de una Municipalidad". (art. 1). Por tanto, en la provincia de Buenos Aires existen tantos municipios como partidos constituidos hay, actualmente 135.

Las disposiciones sobre la población mínima requerida para constituir gobiernos locales, que la mayoría de las provincias utilizan, tienen un impacto en el tamaño de los municipios. Según datos del INDEC del año 2020, en la Argentina existen 2.327 jurisdicciones locales de las cuales sólo 1.214 alcanzan la categoría de municipio, siendo las otras 1.113 entidades gubernamentales que no están técnicamente definidas de esta manera. Éstas adquieren diferentes nombres según la provincia a la que hagamos referencia: comuna, comisión de fomento, comisión municipal, delegación municipal, junta de gobierno, junta vecinal, etc. Algunas de ellas dependen del gobierno provincial, mientras que otras dependen

del municipio, pudiéndose denominar como jurisdicciones sublocales ya que en la Argentina no hay escala institucional específica por debajo de la municipal (Vapñarsky, 2004).

En esta línea, cabe destacar que el promedio de población por municipio presenta acentuadas diferencias entre las provincias argentinas: en algunas es cercano a los 100.000 habitantes por municipio, pero en la mayoría no supera los 1500. Asimismo, si bien el promedio local a nivel nacional ronda los 18.000 habitantes, un indicador más representativo lo constituye la mediana, la cual se ubica en los 2000 habitantes (Iturburu, 2012). Esta situación contrasta con el panorama de las metrópolis y los grandes aglomerados urbanos. Los gobiernos locales de más de 250.000 habitantes son sólo 30 (Cosentino, 2012), el 1,2% del total del país, pero concentran alrededor del 39% de la población nacional. Mientras que los municipios con escasa cantidad de habitantes presentan problemas típicos asociados al inframunicipalismo –sus estructuras institucionales resultan inviables para cumplir con las funciones más básicas para sus ciudadanos y no cuentan con la masa de recursos adecuada que permita sostener una gestión eficiente y eficaz–, los gobiernos de municipios metropolitanos se enfrentan a los conflictos producidos por las grandes aglomeraciones y a las dificultades de la prestación de servicios públicos urbanos que trascienden sus fronteras y cuyos usuarios incluyen a habitantes de municipios colindantes. La región metropolitana de Buenos Aires constituye el caso típico de estas situaciones.

Un segundo eje de distinción del régimen municipal se vincula con la **delimitación territorial.** En este plano en nuestro país se adoptan principalmente tres criterios diferentes: a) Sistema de partido o de ejidos colindantes en donde el municipio comprende una porción de territorio compuesto por varios centros de población, áreas suburbanas y rurales. En este caso, los municipios son colindantes, generando que todo el territorio de la provincia se encuentre bajo una doble competencia, la provincial y la municipal. Esta es la situación que se evidencia en la provincia de Buenos Aires: "... la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad..." (Artículo 190, Constitución Provincial); b) Sistema urbano donde el municipio sólo incluye las áreas urbanas quedando excluidas las áreas suburbanas y rurales que dependen directamente de la provincia; y c) Sistema mixto en el cual al contorno del ejido urbano se le adiciona un área rural, como previsión del crecimiento de la ciudad y a fin de evitar que queden excluidas del alcance del poder de policía del municipio actividades desarrolladas fuera del ejido urbano pero que pueden incidir sobre él. La mitad de las provincias argentinas elige este sistema.

Un tercer eje para caracterizar a los regímenes municipales argentinos es el de la **autonomía,** al cual dedicaremos un mayor desarrollo ya que se vincula estrechamente con el papel que los gobiernos locales ejercen en el entramado político institucional argentino. Como mencionamos previamente, la reforma constitucional de 1994 otorga este carácter a los municipios en los planos político, administrativo, económico-financiero e institucional.

Este reconocimiento normativo terminó de zanjar un debate que se remonta al siglo XIX, a la confrontación entre Sarmiento –partidario de un rol político y más autónomo de los municipios– y Alberdi –promotor de una visión administrativa y de un rol autárquico para los municipios–, y que atravesó casi todo el siglo XX respecto del rol que los municipios podían y debían ejercer[21].

Según el diccionario de la Real Academia Española, la autonomía refiere a la potestad de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (2021), supone un poder originario y propio e independencia en el ejercicio de competencias y funciones respecto de otras instancias supralocales (Díaz y Parmigiani de Barbará, 2010). Por su parte, la autarquía plantea la capacidad de administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma impuesta y comportando, por tanto, un poder delegado y no propio.

Desde mediados del siglo XIX hasta casi finales del siglo XX primó la concepción alberdiana del municipio como un ente administrativo. Las constituciones provinciales del siglo XIX priorizaron la cuestión administrativa en detrimento de la política, reservada ésta para los gobiernos nacionales y provinciales, rigiendo durante todo el siglo XX la noción del municipio como delegación de los poderes provinciales sin contar con ningún tipo de autonomía (Iturburu, 2000). En cuanto a las potestades tributarias, fueron limitadas al cobro de tasas en contraprestación de la provisión de servicios públicos. Especialistas en el tema (Uslenghi, 1996 citado en Bernazza, 2003) sostienen que esta tradición administrativa es consecuencia de la ausencia de una transición entre las instituciones ejecutivas a nivel local del período colonial, los Cabildos de carácter aristocrático que fueron suprimidos en 1821, y el régimen municipal que se constituyó con la Constitución de 1853. Como señala Ternavasio (1991) entre 1820-1853 se eclipsó a la institución municipal argentina, absorbiendo las provincias funciones otrora ejercidas por los Cabildos. Esta ruptura obturó la formación de una cultura política municipal arraigada, diluyó la conformación temprana de gobiernos locales y permitió el aumento de las responsabilidades y de las expectativas en torno a los

[21] Esta polémica ha sido abordada por una extensa literatura, tanto en el campo de los estudios municipales (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2012; Villar, 2007) como en el ámbito del derecho público administrativo (desde Passalacqua, 1992, hasta recientemente los trabajos de Bernal, 2013; Difalco, 2010; Gorbak, 2011; Mensa, 2007; Pulvirenti, 2008; entre múltiples otros).

gobiernos provinciales y nacionales. En consonancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sostuvo tempranamente (1911) que las municipalidades no eran más que delegaciones provinciales circunscritas a fines y límites administrativos[22].

En 1989, la CSJN[23] modifica esta posición admitiendo la autonomía municipal. Asimismo, con el regreso de la democracia en 1983 se producen reformas constitucionales provinciales que reconocen autonomía a sus municipios. La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 recoge esta jurisprudencia y reconoce autonomía a los municipios, a partir de lo cual éstos ya no pueden ser considerados como entidades autárquicas que se administran sobre la base de normas generales dictadas por niveles de gobierno superiores (nacional o provincial), ni meras circunscripciones territoriales.

A pesar de esta garantía constitucional[24], la provincia de Buenos Aires, aún modificando su Constitución con posterioridad a la reforma constitucional nacional, desconoce las prescripciones de esta carta magna en materia de autonomía municipal, no incluyendo ninguna mención a la misma en su plexo normativo en los diferentes planos enunciados en la letra constitucional nacional, a saber: el aspecto político, que refiere a la capacidad de autodeterminación municipal para la elección de autoridades y de la forma de gobierno; el aspecto administrativo, que hace foco en la posibilidad de gestionar integralmente los asuntos locales; el aspecto financiero, que refiere a la autosuficiencia de recursos y la determinación del gasto público local; y, por último, el plano institucional que implica la habilitación al dictado de la ley suprema y fundamental del municipio, donde se crea un gobierno y una administración municipal, se fijan las reglas para acceder a los cargos de gobierno y las competencias y atribuciones de los mismos (Gentile, 2007). Sintetizamos las características más relevantes de cada uno de estos tipos en el Gráfico N° 2.

[22] Fallo "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata", 1911.
[23] Fallo "Rivademar c/Municipalidad de Rosario, 1989.
[24] El reconocimiento de la autonomía es dispar en el ámbito provincial. Tres provincias argentinas, que en conjunto reúnen a casi la mitad de la población nacional, no incorporan la autonomía municipal (Además de la ya mencionada Buenos Aires; Santa Fe, cuya normativa data del año 1962, y Mendoza del año 1989).

Gráfico N° 2: Tipos de autonomía municipal

Fuente: Elaboración propia en base a Bernal, 2013; Cuadros, 2005; Difalco, 2010; Pulvirenti, 2008; entre otros.

Cravacuore y Villar (2014) sostienen que esta limitación a la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires es la forma de control que encontró la jurisdicción para limitar el peso de los intendentes de los municipios del Gran Buenos Aires. Esta ausencia de reconocimiento de autonomía en los diferentes planos planteados en la Constitución Nacional no debe hacer suponer que los municipios de la provincia son totalmente dependientes o netamente autárquicos. Estos cuentan con autonomía en algunos de los planos previstos normativamente en la Constitución Nacional –mayor o menor según el eje que analicemos– pero también se evidencian posibilidades de injerencias del nivel provincial que limitan su ejercicio.

En el **plano político**, la administración local está compuesta por un Departamento Ejecutivo, a cargo del Intendente Municipal, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejales, cargos que son elegidos popularmente. Tres cuestiones evidencian la intervención del gobierno provincial en este plano. Por un lado, en caso de acefalía, es el Poder Ejecutivo Provincial el que tiene la facultad de convocar a elecciones locales. En segundo lugar, la elección de autoridades municipales debe producirse en el mismo acto eleccionario donde se eligen los representantes provinciales, generando un proceso de provincialización de las elecciones locales y obstaculizando el surgimiento y desarrollo de movimientos políticos locales que respondan a necesidades municipales

(Bennardis, 1999). Esta concurrencia en el calendario electoral redunda en que los ciudadanos presten mayor atención a la elección principal –la provincial y/o la nacional– trasladando la decisión que toman en estos niveles al ámbito local (Porta, 2017). Por último, la cantidad de concejales que se elige por cada municipio se establece en la normativa provincial, variando de acuerdo con la cantidad de habitantes en cada municipio –mínimo de 6 representantes para los partidos de menos de 5.000 habitantes y máximo de 24 concejales para los partidos de al menos 200.000 habitantes– no teniendo posibilidades los municipios de establecer su composición y generando situaciones de desproporcionalidad en la representación política. Por ejemplo, en La Matanza, el municipio más poblado de la jurisdicción, un concejal representa a 73.992 habitantes mientras que, en Tordillo, un partido rural del llamado "interior" de la provincia, la proporción es de uno a 294. Es decir, los partidos más poblados de la provincia, la mayoría de los cuales se ubican en la región metropolitana de Buenos Aires, se ven perjudicados en la representación.

En el plano administrativo, los municipios de la provincia de Buenos Aires establecen su estructura organizacional y tienen a su cargo "...la administración general y la ejecución de las ordenanzas" (art. 107 LOM). Sin embargo, la misma normativa provincial también crea diversos cargos[25] dentro del Poder Ejecutivo local definiendo sus funciones, la forma de elección y las causas y mecanismos de separación, establece formas de creación y funcionamiento de los organismos descentralizados y dispositivos para la elaboración, organización, presentación y aprobación del presupuesto. Limitaciones similares aparecen respecto del Poder Legislativo local al establecerse en la ley provincial mencionada el quórum para deliberar, la modalidad de designación de autoridades, las atribuciones y los deberes de los miembros del Concejo Deliberante.

Asimismo, esa normativa establece las atribuciones de los municipios. Las funciones previstas son las que refieren a "los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación…" (art. 25 LOM) y a la función administrativa de policía (art. 26 LOM). Esta forma de delimitar competencias se denomina rígida, la cual genera limitaciones para que los municipios ejerzan otras competencias por fuera de las taxativamente enumeradas en las normas provinciales (Iturburu, 2000). Este esquema normativo establece importantes limitaciones a las capacidades de los municipios para generar políticas autodeterminadas, predominando una visión del municipio formalista y administrativista que lo concibe como un "administrador de consorcio", que no

[25] Son los llamados "cargos de la ley": Tesorero, Contador y Jefe de Compras.

reúne entre sus competencias el dictado de políticas, un mero prestador de servicios locales (Cormick, 1997, s/p).

En el **aspecto económico-financiero,** los municipios de la provincia de Buenos Aires están facultados para cobrar impuestos, pero luego esta potestad se ve restringida al definirse en la LOM los tributos comprendidos en esta denominación genérica: tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas (art. 226), es decir, recursos asociados a la prestación de determinados servicios en sus territorios. Los municipios no pueden establecer ningún tipo de gravamen sobre los ingresos brutos o netos, gastos o inversión de la industria, el comercio o los servicios. Asimismo, la normativa provincial indica los procedimientos para aumento o creación de impuestos, las restricciones para la obtención y destino de empréstitos, pauta los llamados a licitación y señala los mecanismos para financiar la construcción de obras públicas. De esta manera, el reconocimiento de ciertas potestades económico-financieras municipales se completa con un conjunto de normas que restringen esas mismas atribuciones dando cuenta de una autonomía municipal, en esta materia, derivada y restringida. Es importante destacar que, a partir de la sanción de la Ley N° 13.010 del año 2003, la provincia encara un Programa de Descentralización Administrativa Tributaria que faculta a los municipios a administrar impuestos provinciales[26] cuya recaudación se encuentra principalmente destinada a las administraciones locales para financiar, en algunos casos, erogaciones de impacto municipal.

En el **plano institucional,** los municipios de la provincia no están habilitados para confeccionar sus propias cartas orgánicas y, por tanto, no cuentan con una ley fundamental propia y definida por les vecines, a través de les representantes locales.

En función de lo expuesto, podemos considerar que la autonomía que presentan los municipios de la provincia de Buenos Aires es de tipo semiplena o relativa, ya que sólo alcanza –parcialmente– los planos político, administrativo y financiero, no teniendo los gobiernos locales bonaerenses poder constituyente para definir sus instituciones.

La limitada autonomía observada puede generar consecuencias negativas para los gobiernos municipales en términos de sus capacidades para formular políticas públicas. Asimismo, la discusión sobre la autonomía cobra relevancia porque se encuentra íntimamente vinculada con el reparto de competencias y recursos entre los niveles de gobierno (Iturburu, 2012), tema que abordaremos en el próximo apartado.

[26] Los impuestos incluidos son el inmobiliario rural, el impuesto sobre los ingresos brutos en su franja de pequeños contribuyentes que en su mayor parte tienen una base de actividad económica puramente local, el impuesto a los automotores (para vehículos de más de 10 años de antigüedad) y el impuesto a las embarcaciones deportivas y/o recreativas (Decreto N° 1.774/05).

2.3. Centralización, Descentralización, Re-Centralización: Estructurando las Responsabilidades Actuales de los Gobiernos Locales

A pesar del diseño institucional federal precedentemente caracterizado, la centralización constituye el dato estructural del funcionamiento del Estado argentino, desde su conformación como tal hasta alrededor de la década de los setenta 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. A las competencias exclusivas otorgadas constitucionalmente, ligadas a la construcción de la estatalidad (relaciones exteriores, control de la aduana, defensa, seguridad de fronteras, dictado de códigos de fondo en materia penal, civil y comercial, y acuñación de moneda), la Nación le añadió[27] un conjunto de tareas tendientes a proveer la prosperidad, el adelanto y el bienestar de todas las provincias, las cuales encontraban dificultades para desarrollar acciones en materia de comercio e industria, transporte, inmigración, educación, entre otras. La sanción de la Ley N° 4.878 en 1905, conocida con el nombre de su autor, Ley Láinez, constituye uno de los ejemplos más ilustrativos de esta situación. Si bien la educación primaria era constitucionalmente una tarea asignada a las provincias, por medio de esta ley se otorgó al Consejo Nacional de Educación la facultad de establecer escuelas primarias nacionales en las provincias, generando una coexistencia de sistemas educativos en las jurisdicciones provinciales provocadora de no pocos conflictos a lo largo de la historia.

Más adelante, los procesos de expansión de la actividad estatal ocurridos a partir de la crisis internacional de principios de la década del treinta y del despliegue del modelo interventor-benefactor consolidaron la hegemonía de la Nación que se hizo cargo del despliegue de las nuevas funciones en materia de salud, previsión y acción social, infraestructura, producción de bienes y servicios, entre otras; a través de instituciones nacionales con presencia en todo el territorio que evidenciaban la amplia magnitud de la administración pública nacional (Campione, 2007).

Esta preponderancia de la Nación se puede observar en la asignación del gasto público que durante casi todo el siglo XX estuvo concentrado prioritariamente en el Estado Nacional (75%), quedando el resto a cargo de los niveles subnacionales: un 22% a cargo de las provincias y un 3% a cargo de los municipios (Cao, 2008).

[27] Amparada en la denominada cláusula del progreso o de la prosperidad consagrada en el art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional.

Esta centralidad del Estado nacional tuvo como contrapartida un papel limitado de los estados municipales respecto al manejo de los asuntos locales, centrado en tres grandes competencias que la literatura municipalista (Cravacuore, 2007, 2016) caracterizó como tradicionales: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana (recolección de residuos, alumbrado público, limpieza y reparación de vías vecinales, conservación de equipamiento y paseos públicos y el cuidado de cementerios), la regulación y el control de las actividades que se desarrollan en el territorio (hábitat, actividades económicas y tránsito urbano) y la asistencia a la población en riesgo (asistencia social directa, atención primaria de la salud y la defensa civil ante desastres naturales). Estas constituyen, aún en la actualidad, competencias nodales de la gestión local.

A partir de mediados de los años setenta[28], en el marco de la última dictadura cívico-militar, se comienza a poner en cuestionamiento la forma e intensidad de la intervención estatal nacional. En el año 1978 se produjo el traspaso de las escuelas primarias y preprimarias nacionales a las provincias, apelando al artículo 5° de la Constitución Nacional que establecía a la educación primaria como competencia provincial, y hacia 1979 se concretó la transferencia de los hospitales, quedando sólo el 20% de los establecimientos públicos bajo la jurisdicción nacional (Demarche, 2004). Estos procesos fueron presentados como la solución al tradicional centralismo, culpabilizado de la imposibilidad que los estados provinciales desarrollaran una capacidad autónoma –técnica y financiera– de decisión e implementación de políticas (Tecco, 2001).

Este desarrollo se profundiza y amplifica durante los años noventa cuando, 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 Washington y los organismos internacionales de crédito, se descentralizaron responsabilidades a la escala subnacional. Dos postulados subyacen a este desarrollo. El primero, la regla de oro del federalismo que indica que

> todo servicio público, toda obra pública cuya prestación se agote en el ámbito urbano es municipal; toda obra pública y todo servicio público, cuya prestación se agote en el ámbito estadual, es estadual. Y si se rebasan esos ámbitos, lo remanente, lo residual, recién es federal.[29]

[28] El proceso de delegación de funciones de la Nación a las provincias comenzó incipientemente en los años sesenta, cuando diferentes normativas implicaron a las provincias en la aplicación de políticas públicas que impulsaba la Nación. Algunos ejemplos de estas son: Ley N° 19.964 que encomendaba a los gobernadores la "ejecución en sus jurisdicciones de los planes y los programas de desarrollo"; Ley N° 18.947 de policía económica; Ley N° 19.227 de mercados de interés nacional del año 1971; Ley N° 18.425 de 1969 y Ley N° 18.597 de promoción comercial; y Ley Nº 18.609 de 1970 de policía laboral (Altavilla, 2018).

[29] Intervención del Convencional por la Provincia de Santa Fe, Sr. Alberto Natale, en la 26ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria de la Convención Nacional Constituyente del año 1994.

Junto a éste, el principio de subsidiariedad que establece que ningún organismo superior debe hacer aquello que puede hacer bien un organismo inferior.

Este proceso fue en cierta medida 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 et al. (2004), los Estados nacionales "se presentaban como demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas" (p. 3). En este sentido, la "devolución" de facultades hacia instancias inferiores de gobierno fue presentada 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 ésta. En la práctica, los niveles subnacionales –tanto provincias como municipios– fueron quienes quedaron a cargo de aquellas funciones donde "hay una relación más estrecha entre el gobierno y la población" (Cao y Rubins, 2001, p. 237).

La descentralización generó una nueva distribución de funciones en el sector público; mientras que la Nación se concentró en el diseño, financiamiento y supervisión de las políticas, la gestión directa de las mismas fue transferida a territorios subnacionales. 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" (p. 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[30]. Las diferentes políticas económicas y sociales implementadas durante la década del noventa –privatización, apertura económica, reducción general de la intervención estatal nacional–, provocaron 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

[30] 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).

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". Como señalan Smulovitz y Clemente (2004), esto impactó también en los presupuestos municipales donde el rubro que más creció –casi 9 puntos porcentuales entre 1990 y 1999– fue el de promoción y asistencia social, vinculado al desarrollo de programas focalizados de combate a la pobreza. En este punto, compartimos la apreciación de Cao (2008), Cravacuore (2009a) y Cravacuore y Villar (2014) quienes jerarquizan la capacidad de la dirigencia política local para enfrentar el estallido, ponerse al frente de los reclamos de sus comunidades y salvarse de la demanda "que se vayan todos", consigna que organizó el reclamo popular de la época.

A partir de esta época, los municipios empiezan entonces a ocupar un lugar cada vez más relevante en la gestión estatal de nuestro país, ampliando sus esferas de actuación y ocupándose de cuestiones novedosas en términos de agenda: la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la defensa del consumidor, la promoción económica y fomento del desarrollo local, la educación, la atención de la salud en diferentes niveles de complejidad y la promoción social (Cravacuore, 2007). En este último plano, además de ocuparse de la asistencia social –asunto que como ya vimos cobra centralidad en momentos de crisis económica y deterioro de la situación social– desarrollan políticas de promoción ancladas en colectivos particulares: tercera edad, discapacidad, mujer, género, niñez y adolescencia, entre otros. Estos nuevos temas conviven y disputan espacio con las tradicionales competencias locales que señalamos más arriba ligadas a la gestión del espacio urbano.

Cabe destacar que muchas de estas nuevas cuestiones no forman parte de las competencias establecidas en los marcos provinciales para los gobiernos locales. En este punto cobra relevancia recuperar la distinción entre los términos competencia y función realizada por Alejandro Villar (2002): mientras que la primera da cuenta de las responsabilidades en el plano normativo, la segunda se ubica en el terreno subjetivo involucrando aquellas tareas "que en el imaginario colectivo son adjudicadas a los gobiernos locales" (Cravacuore et al., 2004, p. 12), es decir las demandas en torno a la resolución de problemas públicos que la ciudadanía traslada al gobierno municipal. Por tanto, más allá de lo establecido en las normativas, los municipios desde fines del siglo XX han ido redefiniendo y ampliando sus roles e incumbencias al compás de aquellos temas que la sociedad local pone de relevancia en la agenda y cuya responsabilidad les atribuye.

El abordaje de la nueva agenda requiere para los municipios implicarse en un conjunto complejo y creciente de interrelaciones con diferentes niveles y ámbitos de gobierno, no exento de superposiciones, conflictos y solapamientos. Esto se debe a que la dinámica descentralizadora provocó hondas transformaciones en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y ha modificado las características del federalismo argentino produciendo el pasaje –siguiendo una tendencia global– de uno de tipo dual hacia otro de tipo de cooperativo (Astarita, et al. 2012; Cao, 2008, 2020; entre otros). En el primero, las partes actúan en forma independiente primando una división de responsabilidades y funciones que se desarrollan sin articulación –o como mucho aparecen situaciones de colaboración esporádicas y voluntarias[31]–. En el segundo, predomina la interdependencia y el trabajo conjunto entre los distintos niveles y una significativa parte de las potestades se encuentra combinada requiriendo el accionar coordinado entre los diferentes actores estatales para la gestión pública[32].

Como señalan Cao et al. (2016), esta mutación se relaciona con la forma en que se produjeron los procesos de descentralización donde, si bien se otorgaron mayores potestades de gestión a las provincias, la Nación no se desentendió completamente de los asuntos. Esto implicó que se estructurara una administración de dos pisos (Cao, 2020): la Nación concentrada 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 y; los niveles subnacionales avocados a la gestión operacional directa y la generación de las condiciones político/territoriales para la implementación de las políticas.

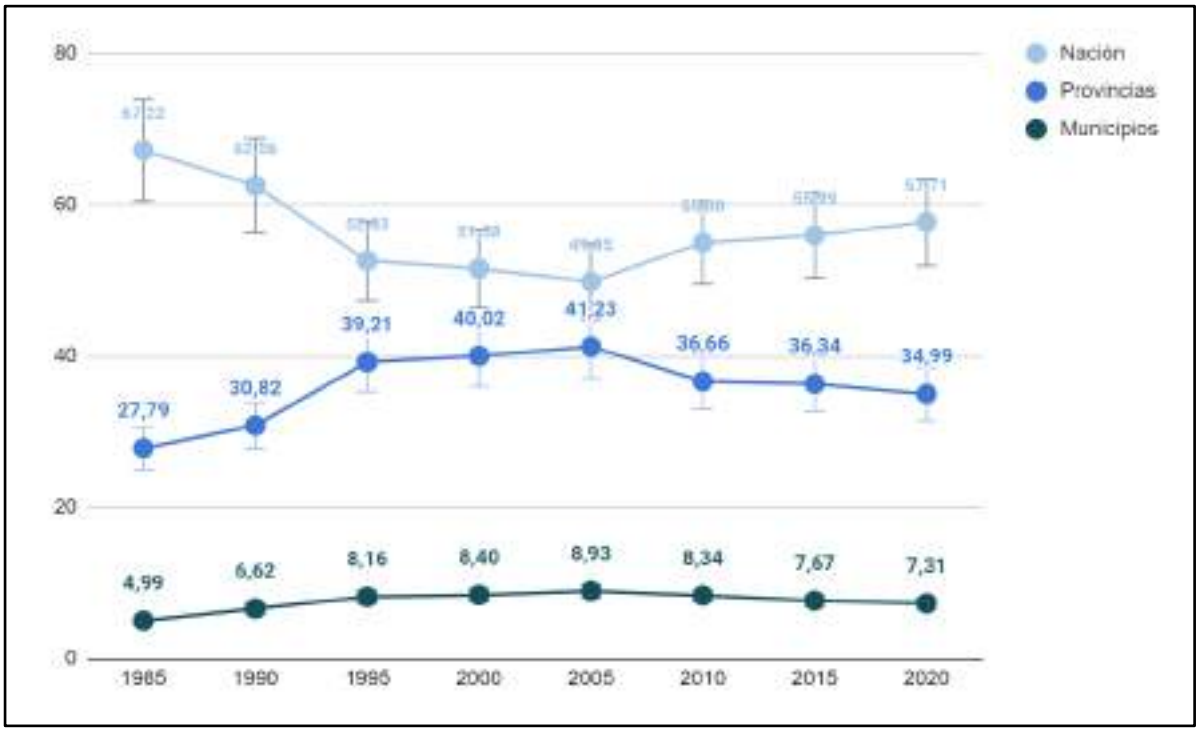
Como consecuencia del proceso de descentralización, también se vio afectada la estructura del gasto público. Como observamos en el gráfico siguiente (N° 3), a partir de la década del noventa se disparó el porcentaje de gasto público en manos de las provincias, pasando de representar cerca del 28% a mediados de los ochenta al 41% en los 2000, representando en la actualidad el 35%. A la par, se redujo notablemente el gasto a cargo de la Nación, que pasó de concentrar el 67% del gasto público consolidado en los ochenta, al 50%

[31] En el federalismo dual la articulación entre los niveles de gobierno se sustentaba en instituciones ubicadas en la cúspide de la pirámide político-institucional: el Honorable Senado de la Nación, cámara territorial en donde se encuentra representado el poder de las provincias, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediadora frente a conflictos entre los niveles de gobierno. Asimismo, otro instrumento por excelencia de coordinación política entre la Nación y las provincias, fueron las intervenciones federales a las cuales recurrió históricamente el nivel central para hacer las leyes y la Constitución Nacional.

[32] El concepto de pluralismo institucional, desarrollado por Cohen y Peterson (citados en Cao et al., 2019) para clasificar la división vertical de tareas en el Estado, captura adecuadamente las interrelaciones propias de este segundo tipo de federalismo, ya que enfatiza la co-responsabilidad y la existencia de tareas compartidas entre actores pertenecientes a niveles de gobierno distintos.

en los 2000 (siendo en la actualidad responsable del 58%). Los municipios, por su parte, evidencian también un incremento, aunque de menor magnitud que el observado para el nivel provincial; comienzan en los ochenta siendo responsables de un 5% del gasto y alcanzan a mediados de los 2000 el 9%, registrando en la actualidad un 7%.

Gráfico N° 3: Gasto Público Nación, Provincias y Municipios, 1980-2020. En porcentaje



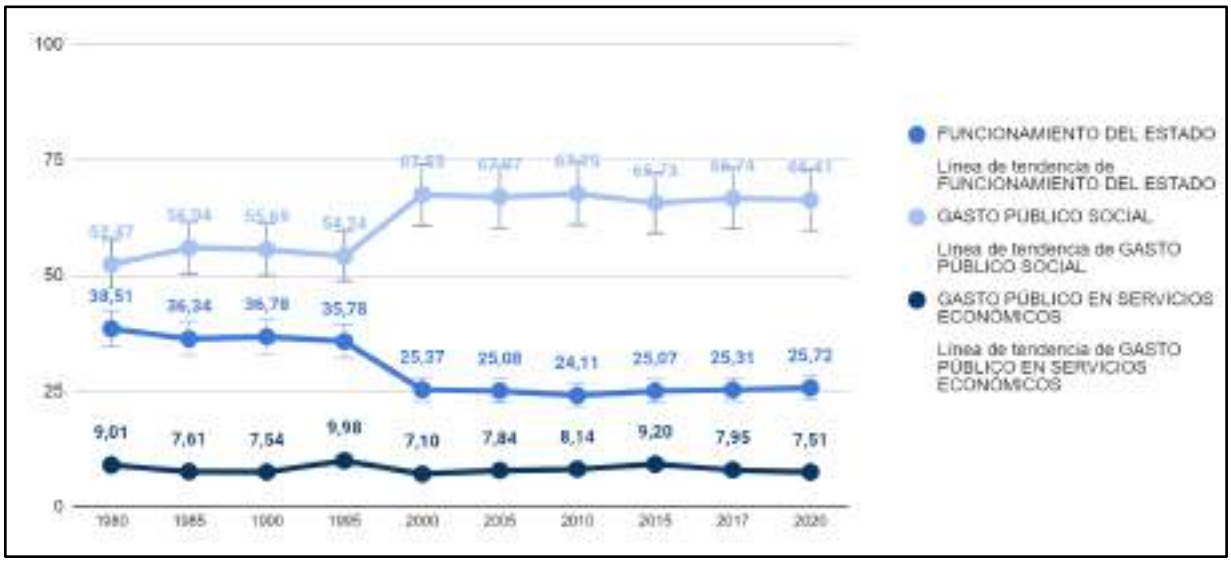
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Política Económica (Base de datos 1980–2020)[33].

El mayor peso que fue adquiriendo el gasto municipal está ligado a la ampliación de los temas objeto de su intervención. Un análisis de la composición del gasto público de los gobiernos locales (ver Gráfico N° 4)[34], permite apreciar que es el gasto público social municipal el que muestra una línea de tendencia ascendente desde los años ochenta, incrementándose sustantivamente entre los 90' y los 2000 (alrededor de 12 puntos porcentuales), momento en que se ameseta sosteniéndose en valores cercanos al 67% del gasto público municipal consolidado. Este aumento del gasto social se produce

[33] https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado.
[34] La clasificación utilizada por el Ministerio de Economía comprende tres finalidades: Funcionamiento del Estado, Gasto Público Social (o Servicios Sociales) y Gasto Público en Servicios Económicos.

principalmente en detrimento del gasto en funcionamiento del Estado[35] y, en menor medida, en perjuicio del gasto en servicios económicos[36].

Gráfico N° 4: Gasto público de los gobiernos municipales argentinos por finalidad y función, 1980-2020. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Política Económica[37]

Al desagregar la composición del gasto público social evidenciamos, en el Gráfico N° 5, que en los años ochenta, a comienzos de la serie, este gasto estaba concentrado en cuatro rubros: primero, servicios urbanos, luego salud, tercero asistencia social y, por último, educación. En los años noventa aparece un nuevo tema, la cuestión de la vivienda y, en los 2000 se incorporan asuntos asociados al agua potable y alcantarillado, el trabajo y la previsión social. La aparición de estos nuevos temas impacta sobre el gasto en servicios urbanos –

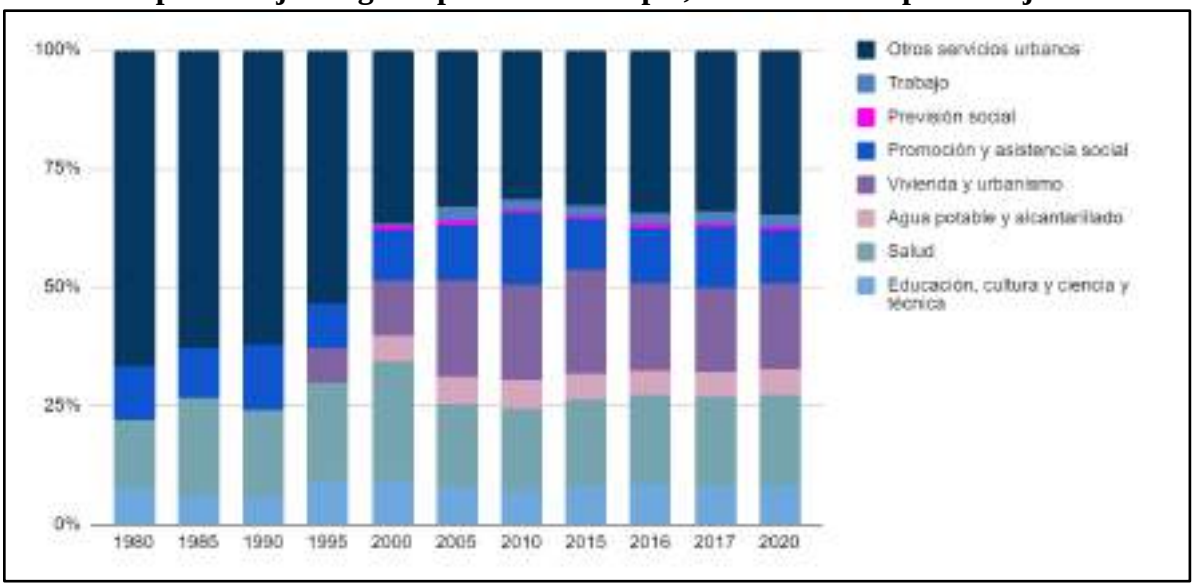
[35] La finalidad "Funcionamiento del Estado" está compuesta por funciones vinculadas a la Administración General, Justicia y Defensa y Seguridad. Sin embargo, Defensa es una función exclusiva del Estado Nacional con lo que no tiene expresión en la escala local y la función Justicia está concentrada en los niveles nacionales y provinciales. Por tanto, en el nivel municipal el gasto en funcionamiento del Estado incluye centralmente el gasto en la administración general y, marginalmente, gasto en materia de seguridad.

[36] La finalidad "Servicios Económicos" incluye: Producción primaria (Ecología y medio ambiente y Agricultura), Energía y combustible, Industria, Servicios (Comunicación y Transporte), y Otros (Comercio, Turismo, Seguros y finanzas, y Otros servicios). El 72,1% del gasto en esta finalidad es responsabilidad del Gobierno Nacional debido a las "transferencias para gastos corrientes y de capital a empresas del sector energético y de transporte, las transferencias directas a usuarios demandantes de energía, las partidas destinadas a reducir el costo tarifario (tarifas sociales) y aquellas dirigidas a sostener la estructura productiva de otros sectores económicos" (Ministerio de Economía, 2022: 19 y 20). En el nivel local, este gasto está explicado centralmente por el componente servicios y, más específicamente dentro de éste por la erogación en transporte; en segundo lugar, por el gasto en producción primaria (ecología y medioambiente) y, por último, en otros servicios económicos (comercio, turismo, entre otros rubros).

[37] https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado.

ligados con el ejercicio de funciones tradicionales de los gobiernos locales, como el mantenimiento de la infraestructura urbana– que se ve reducido.

Gráfico N° 5: Desagregación del gasto público social de los municipios argentinos como porcentaje del gasto público municipal, 1980-2020. En porcentaje

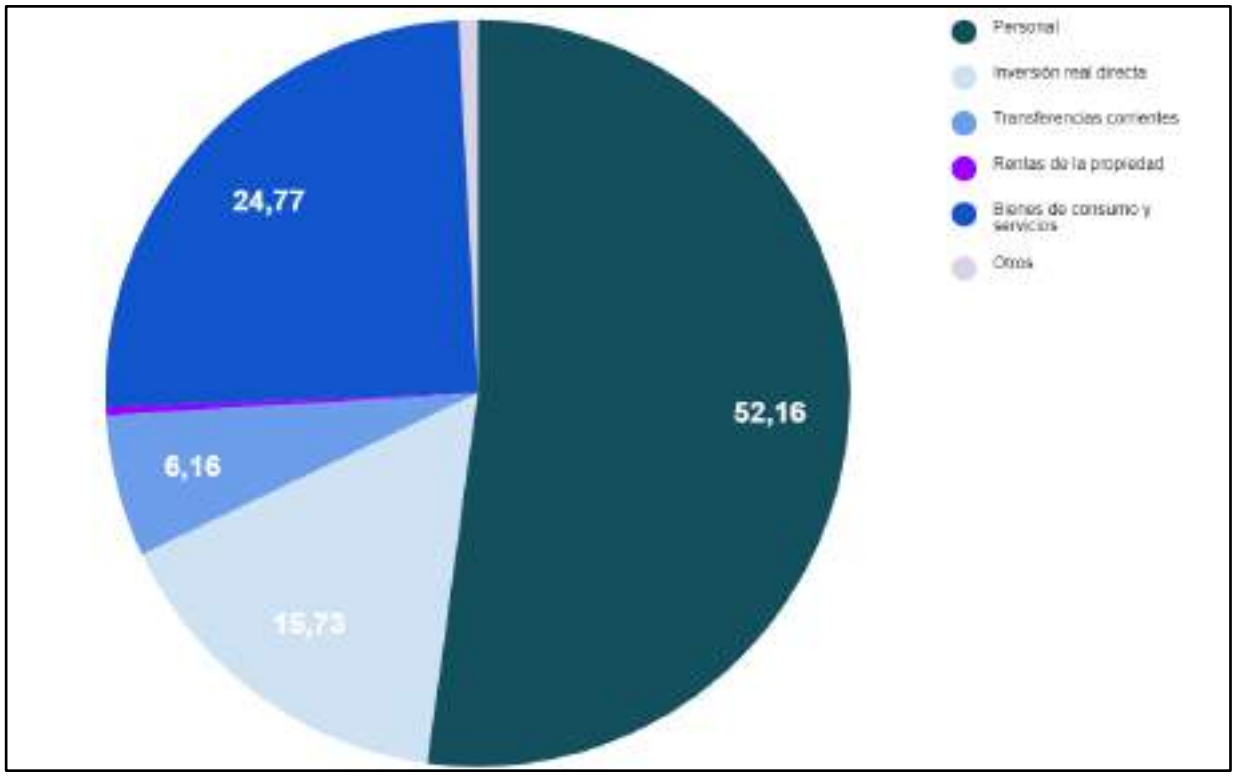


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Política Económica[38]

Si analizamos el gasto en función de su naturaleza económica, podemos observar en el Gráfico N° 6 que los gobiernos municipales concentran sus presupuestos en el pago de la masa salarial y en los gastos corrientes (gasto en bienes de consumo y servicios y transferencias corrientes). Esto implica que las posibilidades de desarrollo de programas y proyectos diversos y los gastos de inversión queden supeditados a la obtención de transferencias de la Nación y de los gobiernos provinciales.

[38] https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado.

Gráfico N° 6: Gasto municipal consolidado según naturaleza económica, 2017. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.[39]

La distribución de responsabilidades en términos de gasto entre los niveles de gobierno que presentamos previamente no tiene correlato con la distribución de los recursos. Previo a los procesos de descentralización, la Nación gastaba un porcentaje de recursos similares a los que recaudaba (Cetrángolo y Jiménez, 2004), mientras que, al finalizar la década de reformas en los años 2000, la Nación recaudaba el 74% de los recursos (Argañaraz, et al., 2017) y, como describimos arriba, gastaba cerca del 50%. Se combinó entonces la descentralización del gasto con la concentración de pocos impuestos administrados por la Nación, esquema que perdura en la actualidad y que genera una fuerte dependencia de los estados subnacionales respecto de recursos recaudados por el gobierno federal (Liberman, 2020).

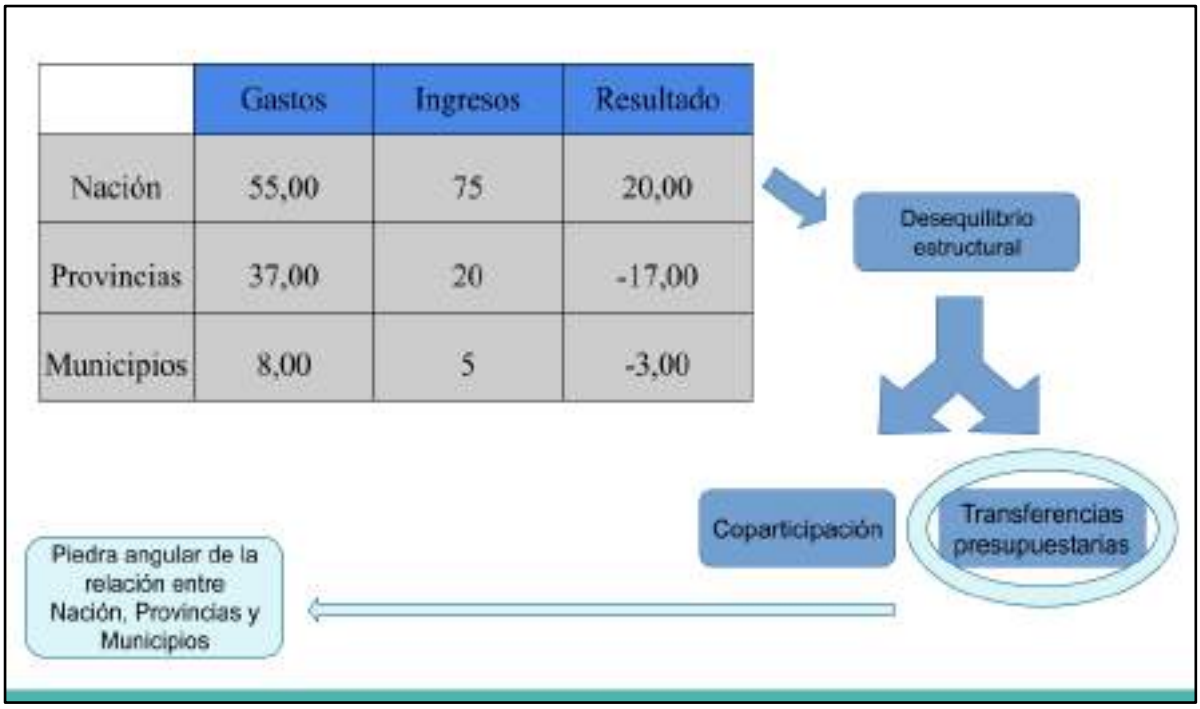
Esta disparidad entre recursos y gastos se compensa a través de transferencias jurisdiccionales tanto automáticas, como la ley federal de coparticipación de impuestos desde la Nación a las provincias y las correspondientes leyes de coparticipación provinciales[40,]

[39] https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios.html.

[40] Entre los años 2009 y 2018, a las transferencias automáticas vía coparticipación se les sumaron aquellas enmarcadas en el Fondo Federal Solidario. Este fondo se creó en el año 2009 con la finalidad de distribuir entre

como no automáticas, compuestas por fondos de diverso tipo (subvenciones, créditos, adelantos del tesoro nacional, etc.) destinados al abordaje de políticas públicas específicas por parte de los niveles subnacionales. Como señala Cao (2020), estas transferencias son la piedra angular actual de la relación interjurisdiccional y se utilizan para impulsar acciones desde el gobierno central que requieren de la gestión conjunta con la administración más cercana a la ciudadanía (ver Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7: Desequilibrio vertical. Participación de cada nivel de gobierno en los ingresos y en los gastos del consolidado. En porcentaje



Elaboración propia en base a Cao (2020).

Si bien la organización institucional descripta y el reparto de responsabilidades, gastos y recursos se sostiene en la actualidad, es importante señalar que algunos autores (De Piero, 2012; Cravacuore, 2017, 2020; Casalis, 2017) dan cuenta de un nuevo escenario de re-centralización durante los gobiernos kirchneristas (2003-2007 y 2007-2015). Éste se caracteriza por el diseño centralizado de políticas de infraestructura, socioproductivas y sociales, la construcción de un sistema alternativo de gestión local en base a organizaciones sociales con apoyo financiero nacional, y la reducción de recursos automáticos y regulares de

las provincias y los municipios el 30% de los derechos de exportación a la soja (21% para las provincias y 9% para los municipios) destinado a obras de infraestructura sanitaria, educativa, de vivienda, hospitalaria, vial, etc. y fue eliminado en el año 2018 por la administración nacional.

las provincias y su reemplazo por transferencias condicionadas y discrecionales[41], tanto hacia las provincias como hacia los municipios. Los datos de distribución de gasto entre niveles de gobierno actuales presentados en el Gráfico N° 3, dan cuenta de esta tendencia. Cravacuore (2017) sostiene que este diseño centralizado y la disponibilidad de recursos de naturaleza netamente política incrementó la presencia directa del Estado nacional, centralmente en los municipios del Conurbano Bonaerense y en los medianos y grandes del interior del país[42], a través de actividades vinculadas a la generación de diversas obras de infraestructura y la implementación de políticas socio-productivas y revirtió el empoderamiento municipal conquistado en décadas anteriores.

No obstante, efectivamente el Estado nacional durante aquellos años asumió un rol rector en las materias previamente señaladas y, particularmente en el campo de política social, desplegó políticas de transferencia directa –de amplio alcance, cobertura y financiamiento– que no requieren de la intervención de los gobiernos subnacionales –como la Asignación Universal por Hijo[43] o el programa PRO.GRE.SAR–[44], es posible captar que estas iniciativas se complementan con otras con fuerte anclaje territorial en donde los municipios cobran un papel central. Por un lado, se acoplan con políticas nacionales y provinciales de diseño más focalizado donde la vinculación con las áreas municipales es requisito para su ejecución y, además, con políticas sociales locales de diseño propio municipal en correlato con la expansión de funciones en esta escala de gobierno. Nos ocuparemos de esta cuestión en el capítulo número 4 cuando caractericemos y analicemos el desarrollo de las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense.

En resumen, el desarrollo de este apartado nos permitió reconstruir el proceso de ampliación y complejización de la agenda municipal en el marco de la transformación del

[41] Esto se explica por incremento de recursos no coparticipables en manos de la Nación provenientes de la explotación de recursos naturales (Ley nacional de Hidrocarburos y retenciones a las exportaciones agropecuarias) y del impuesto a los débitos y créditos bancarios.

[42] El monto de las transferencias fue variable, pero, en algunos casos, muy significativo llegando incluso a duplicar el presupuesto municipal (Iturburu, 2012).

[43] La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada en el año 2009, amplía el régimen de asignaciones familiares destinado desde sus orígenes a trabajadores formales, al dirigirse a las NyA hasta los 18 años (en el caso de NyA con discapacidad este límite desaparece) cuyas madres y padres o tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal con un salario menor al mínimo. Se suman posteriormente hijas e hijos del personal de casas particulares y de trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario (Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2014).

[44] El Programa PRO.GRE.SAR. fue creado en el año 2014 destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad "que decidan iniciar o completar su formación, se encuentren ellos o sus grupos familiares desocupados o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación provisional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares" (Art. 2, Decreto 84/2014), siempre y cuando sus ingresos o los del grupo familiar que integran, no sean superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil (Decreto 84/2014). Actualmente este programa integra la política de becas del Ministerio de Educación de la Nación.

reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno que tuvo lugar en la Argentina a partir de los años noventa. Particularmente, hicimos foco en la agenda en materia social dando cuenta de la extensión de asuntos en este campo y evidenciando la incorporación de la cuestión de la niñez y la adolescencia en el ámbito local.

Entendemos que esta nueva agenda local adquiere un carácter permanente ya que las cuestiones que en materia social ingresaron a los municipios a partir de los años noventa se mantienen en la agenda y se siguieron extendiendo, diferenciando y complejizando en función de demandas ciudadanas cada vez más diversas. Como indica Vallarino (2016), los temas una vez que se instalan llegan para quedarse como cuestión problemática y ninguno es expulsado, enriqueciendo y desafiando el quehacer municipal. En este sentido, el desarrollo de esta nueva agenda municipal ha implicado una transformación en el rol asumido por los gobiernos locales y demandó cambios en sus formas de gestión, tema que abordaremos en el próximo apartado.

2.4. Los Modelos de Gestión Local: de la Debilidad Institucional al Gobierno en Red

El proceso de ampliación funcional analizado previamente puso en tensión los modelos de gestión u organización municipal tradicionales. Esta apreciación evidencia la necesidad de desagregar el análisis en dos niveles: uno referido a los temas que atiende el gobierno municipal (el qué –la agenda–) y otro, referido a los modos de gestión (el cómo), la manera en que se abordan las diferentes temáticas Por modos de gestión nos referimos a los estilos o formas que los gobiernos municipales adoptan para desempeñar sus tareas; en otras palabras, a las características y los rasgos distintos que asume el ejercicio de la gestión local. (Vallarino, 2016; Carmona, 2012a). En este apartado nos concentramos en este segundo aspecto.

Si bien el panorama en materia de gestión local es muy heterogéneo por la diversidad municipal ya señalada en apartados previos, en términos generales un punto de partida para su caracterización es el señalamiento de su histórica **debilidad institucional** (Cormick, 1997; García Delgado, 1997; Parmigiani de Barbará, 2008; Villar, 2007; Monteoliva Vilches y Dangond Gibsone, 2010; Carmona, 2015). La escasa capacidad administrativa y de gestión, la existencia de plantas de personal poco calificadas, la rigidez de sus estructuras, su dependencia financiera respecto de recursos provenientes de otros niveles de gobierno y el arraigo de una cultura centralista que los marginó de la toma de decisiones políticas, fundamentan esta condición de fragilidad (Caminotti, 2007). Esto colocó a los gobiernos municipales en dificultades para abordar las demandas, cuantitativa y cualitativamente

modificadas, de sus comunidades locales. En consecuencia, implicó que fueran centralmente los municipios dotados de mayores capacidades institucionales, con mayor cantidad de recursos humanos y recursos financieros, quienes pudieran abordar la nueva agenda en forma abarcativa (Cravacuore, 2007).

Sin embargo, ante este escenario, la literatura también pone de manifiesto que los municipios han avanzado en **transformaciones** que les permitieron superar las restricciones mencionadas. El citado trabajo de García Delgado (1997) da cuenta del **abandono**, durante los noventa, **de un rol pasivo** ligado al modelo administrativo/autárquico y de la asunción **de un papel activo como "catalizador",** articulador o "facilitador de oportunidades" asociado a un modelo de carácter gubernativo-gerencial. Tecco (2001) considera que para enfrentar los nuevos desafíos los municipios debieron producir innovaciones "tanto en la propia organización municipal como en la modalidad con que ésta se articula con la sociedad local" (p. 46) planteando que la vinculación entre los diferentes subsistemas presentes en el territorio –empresarial, político-administrativo y socio-territorial[45]–, permite una atención más adecuada de los objetivos y necesidades locales. Ambos autores revelan que el modelo político tradicional-clientelar, verticalista, centralista y dependiente de otros niveles de gobierno mostraba a fines de los noventa 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.

Como podemos capturar, la cuestión de la **construcción de redes** es reconocida como un aspecto nodal del proceso de transformación de la gestión local, eje de particular interés para nuestro trabajo de tesis ya que, como mencionamos en el capítulo teórico, es una consecuencia de la gobernanza. Por una parte, el modelo innovador de Estado municipal formulado por Tecco, tiene entre sus principales características el fortalecimiento de las redes de actores locales, la construcción de espacios de deliberación y decisión y la cooperación interjurisdiccional e intersectorial. Asimismo, Cravacuore et al. (2004) observan en la articulación con otros el surgimiento de una nueva forma de entender al Estado y sus políticas y Cormick (1997) sostiene que la reformulación de la gestión local requiere una interacción diferente con la sociedad que amplifique los mecanismos de participación de la ciudadanía. Por otra parte, Grandinetti et al. (2007), en un abordaje desde la perspectiva de las capacidades estatales, argumentan que la proliferación de redes de gestión (articulación

[45] Para una descripción en detalle de cada uno de estos subsistemas ver Arocena (1995).

público/público y articulación público/privada) organizan una nueva realidad administrativa local.

La literatura más reciente revisada refrenda esta importancia. Carmona (2012a) argumenta que para dar respuesta a las nuevas demandas sociales y para enfrentar los problemas de legitimidad provocados en un contexto de crisis político-institucional, los gobiernos locales argentinos desarrollaron diversas **políticas de articulación multiactoral** (el autor analiza tres: la planificación estratégica, el presupuesto participativo y la descentralización al interior de las ciudades) que expresan nuevos estilos o formas de gobierno. Asimismo, Rita Grandinetti (2013) sostiene que a partir de los años 2000 se observa la existencia de un **gobierno municipal de tipo "vinculado"** que articula con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas en el territorio municipal en el marco de un contexto más complejo y más conflictivo entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, la autora plantea que la demanda de mayor transparencia y participación implicó la necesidad de entablar nuevos tipos de relaciones con los actores sociales y con la ciudadanía. En sintonía, Vallarino (2016) señala al gobierno local actual como un **aliado estratégico** que gestiona en red o nodo con diversos actores y, nuevamente Grandinetti (2018), en un trabajo inscripto en la perspectiva de la innovación, reconoce la existencia de un nuevo modelo de innovación desde la primera década del siglo XXI, que denomina de innovación en red, asociado a la idea gobernanza, en donde las redes multiactorales y las interjurisdiccionales son un motor central. Su indagación empírica en municipios de la provincia de Santa Fe en el año 2017 corrobora que los principales ámbitos de la innovación se ubican en la relación con les ciudadanes, es decir en la transformación de las relaciones Estado-ciudadanía, seguidas por su correlato en el plano organizacional para poner en marcha esas innovaciones y luego por aquellas asociadas a la vinculación con los actores sociales.

Tomando como marco la emergencia de un tipo vinculado o relacional de gobierno municipal, Grandinetti y Miller (2020) analizan para el 2019 el despliegue de políticas de gobierno abierto, que involucran tres grandes cuestiones: la transparencia, la apertura de datos y la participación, en los gobiernos locales de Argentina de más de 50 mil habitantes. En este trabajo advierten, por un lado, la extensión de estas políticas (en alrededor del 40% de los gobiernos locales estudiados, particularmente en municipios con mayor cantidad de población y pertenecientes a las provincias centrales en la dinámica política y económica del país) y, por el otro, la preponderancia de iniciativas de transparencia seguidas por las de participación.

A partir de lo expuesto, podemos afirmar que, si la gestión en red comienza a vislumbrarse como una faceta novedosa y necesaria a partir de los procesos de

descentralización (formales y de facto) y de las limitaciones de los gobiernos locales para ofrecer respuestas adecuadas a las nuevas cuestiones que en ese marco comenzaron a asumir, en los últimos años se posiciona como un elemento clave y casi insoslayable de las gestiones municipales para desplegar su accionar. En el Gráfico N° 8 sintetizamos el desarrollo expuesto en las páginas precedentes dando cuenta de los tipos de funciones asumidas por los gobiernos locales y las transformaciones en su rol y en sus modalidades de gestión desde los años ochenta a la actualidad.

Gráfico N° 8: Funciones[46] y modos de gestión en la esfera local. 1980-actualidad

Período	Funciones	Temas centrales	Tipo de Gestión/Rol
2000-Actualidad	Mayor Complejidad (+) Funciones	Ambiente Hábitat Seguridad Participación ciudadana Promoción Social Género y Diversidad Economía Social Atención de salud de distintos niveles de complejidad.	**Relacional/Vinculada.** Redes multiactorales. Cooperación interjurisdiccional e intersectorial
1980-2000	Intermedia complejidad	Desarrollo Económico Desarrollo Social Desarrollo Urbano	**Catalizador/Articulador** Local/Activo Redes de actores locales
Hasta 1980	Menor Complejidad (-) Funciones	Servicios Urbanos Poder de Policía Asistencia directa	**Administrativa** Pasivo/Dependendiente de otros niveles de gobierno Centralista Verticalista

Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti (2013) y Vallarino (2009).

Como pudimos apreciar, al interior de la gestión en red, un aspecto que emerge como constitutivo es el de la participación ciudadana, dado que este resulta de particular relevancia en nuestra tesis para el análisis de la gobernanza local, abordaremos en el próximo apartado particularmente la inclusión de esta cuestión tanto en la agenda de los gobiernos municipales como en sus prácticas de gestión.

[46] Si bien en el cuadro identificamos las funciones principales que asumieron los gobiernos locales en cada momento, como ya señalamos a lo largo del texto las funciones se van incrementando y no reemplazando, por lo que aquellos asuntos abordados en el primer período se mantienen en el segundo y así sucesivamente.

2.4.1. La Participación Ciudadana Local en la Argentina Contemporánea: Consolidación en la Agenda y Práctica de Gestión

El proceso de reapertura democrática de la década del ochenta impulsó en el ámbito local una incipiente modificación de las lógicas de acción tradicionales –endogámicas, poco transparentes, verticalistas, sectorializadas– habilitando experiencias participativas acotadas en algunas áreas específicas de gobierno local (Ilari, 2008). Como indicamos en trabajos previos, será recién en los años noventa cuando se evidencie la emergencia de una participación sistematizada e institucionalizada de la ciudadanía en los procesos de política pública (Rofman y Foglia, 2015). Sostenemos que la participación ciudadana, tal como fue conceptualizada en el primer capítulo de esta tesis, tiene su punto de origen en esta coyuntura histórica en donde se redefinieron las fronteras establecidas entre Estado y sociedad que habían organizado el desarrollo estatal durante gran parte del siglo XX. Como expone Oszlak (1997, p. 7-8) en un clásico trabajo sobre la reforma del Estado en aquella década:

> La reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.

Esta mayor penetración de la sociedad en el abordaje de cuestiones públicas tuvo también como correlato su incorporación en los procesos de política pública, a través de diversas modalidades institucionalizadas de intervención que habilitaron un vínculo más directo entre ciudadanes y gobernantes, que el de los mecanismos representativos. Este proceso asume una relevancia particular en los ámbitos locales.

En las páginas que siguen, presentaremos un breve racconto cronológico que permita apreciar la instalación de la participación ciudadana como un eje del trabajo público local identificando los principales campos de política donde las iniciativas se despliegan, los tipos de iniciativas, y los formatos y dispositivos de participación utilizados.

Década de los Noventa

Durante estos años, dos campos de política pública acapararon el protagonismo del fenómeno participativo local (Rofman y Foglia, 2015).

Por un lado, el del **desarrollo económico,** donde diversas **iniciativas de gestión multiactoral** –basadas en la concertación o en la negociación de intereses sectoriales– se desplegaron para planificar el desarrollo en la escala local, en el marco de una agenda más amplia de promoción del desarrollo endógeno que buscaba contrapesar la dinámica de declinación económica general de la época a través de la competitividad local. El instrumento más extendido en este campo (Caminotti, 2007), aunque limitado en su concreción efectiva por la escasez de recursos presupuestarios, la incapacidad operativa municipal o el conflicto político (Cravacuore, 2009b), ha sido el de los **planes estratégicos** que suponían "un encuentro multiactoral, en el cual tanto el Estado como la sociedad civil, en su faz lucrativa y no lucrativa (léase empresas privadas, asociaciones intermedias, ONG), deben actuar mancomunadamente" (Nardacchione, 2011, p. 201).

Por otra parte, el campo de la **política social,** en donde se expresaron las transformaciones más significativas. El despliegue de **políticas sociales focalizadas**, acotadas en el tiempo y la cobertura, compensatorias de las consecuencias de las políticas macroeconómicas de ajuste, requirió de una reestructuración del entramado institucional de procesamiento en el cual las organizaciones sociales se convirtieron en actores centrales. En el marco de programas definidos en la escala nacional y, en muchos casos, diseñados y financiados en el seno de organismos multilaterales de crédito, las **organizaciones sociales de base territorial** constituidas por les propies destinataries de las políticas actuaron como **prestadoras de bienes y servicios** en la escala local. Aunque como advierte Cravacuore (2009b) la búsqueda de la eficiencia por medio de la disminución de los costos asociados a la implementación de las políticas haya sido el norte de esta incorporación de la participación en el proceso de gestión y no la búsqueda del robustecimiento democrático, recuperando a Smulovitz y Clemente (2004) nos parece relevante indicar que fueron los programas focalizados los permitieron entrenar en el territorio capacidades de gestión participativa. Asimismo, como bien aprecia Rofman (2014), algunos analistas catalogan erróneamente a esta forma de participación como una de tipo clientelista e identifican en ella estrategias de cooptación de la ciudadanía por parte de los gobernantes en función de su acumulación política, soslayando que estos mismos actores sociales se implican simultáneamente también en experiencias de conflicto o en instancias deliberativas menos asimétricas, evidenciando un abanico amplio de modos de interacción que se fortalecerá con el correr de los años.

Crisis 2000/2001

Desde mediados de los noventa y más ampliamente a principios de los 2000, emergieron en la escena pública los sectores más afectados por las políticas económicas arriba referidas con estrategias de acción novedosas. La protesta en el espacio público a través del corte de ruta o piquete, instalado como repertorio a partir de las puebladas de Tartagal, Cutral-Có y Plaza Huincul (1996-1997)[47], demandando respuesta estatal al incremento de la desocupación y la pobreza, evidenciaba una clara relación de confrontación y de rechazo de estos actores –comenzados a caracterizar con el nombre de piqueteros o más ampliamente como movimiento de desocupados– a la política gubernamental. Sin embargo, esta explosión participativa más caótica y por fuera de los márgenes del sistema político-institucional, poco a poco se fue complementando a fines del milenio con una relación más colaborativa con el Estado[48].

> Presionadas por las necesidades de la sobrevivencia cotidiana, las demandas de las organizaciones fueron en parte modeladas por la oferta de la política social del momento, consistente en programas de empleo –que en realidad encubrían subsidios de asistencia– cuya estructura involucraba a organizaciones comunitarias en la gestión. (Rofman, 2013, p. 23).

Un caso ilustrativo de este fenómeno es el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados creado en el año 2002, principal **política social** de la época que combinaba asistencia con promoción del empleo y requirió de las **organizaciones de desocupados como implementadoras de la política.** Este programa, que llegó a alcanzar alrededor de 1.800.000 destinataries, estaba dirigido a jefes o jefas de hogar desocupado/as con hijes de hasta 18 años. Estos, además de acreditar los controles sanitarios y la asistencia escolar de sus hijes, debían realizar una contraprestación en actividades o proyectos productivos y/o de utilidad social y comunitaria. Las actividades para la realización de esta contraprestación eran propuestas por organismos estatales o por organizaciones sociales que oficiaban de entes ejecutores. De esta manera, el programa consolidó el esquema descentralizado de gestión local inaugurado durante los noventa. Asimismo, en el marco del plan se constituyó un Consejo Consultivo en cada localidad con presencia de actores estatales y sociales diversos

[47] Estas localidades salteñas y neuquinas fueron esencialmente pueblos petroleros cuya situación social cambió abruptamente a partir de la privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales a principios de la década. Desde estos acontecimientos hasta el año 2004 se registraron 2828 bloqueos de rutas y avenidas de todo el país (Arcidiácono, 2008).

[48] La imbricación entre el movimiento de desocupados y la gestión estatal ha sido abordada por una abundante literatura, entre ella podemos citar a Gradín, 2014, 2016 y Natalucci, 2011.

(empresarios, sindicatos, organizaciones sociales) que fiscalizaba su ejecución. En este esquema, las organizaciones sociales locales ocupaban un lugar relevante en el momento de ejecución de la política, pero también un papel en el plano del control ya que los consejos consultivos se ocupaban de la supervisión de las contraprestaciones.

2003-2015

Post crisis económica, social y política del 2001, los dispositivos participativos locales se afianzaron y multiplicaron en un marco de búsqueda de revinculación de la sociedad con el Estado (Nardacchione, 2011). A medida que el Estado fue recuperando un rol interventor y una posición de centralidad en la dinámica económica y social, comenzaron a abrirse nuevos ámbitos de articulación con la sociedad y se inició una etapa de institucionalización de la participación ciudadana local.

Recuperando trabajos previos (Couto et al. 2016; Rofman y Foglia, 2014) ordenaremos el universo de iniciativas participativas que emergieron en aquellos años en función de sus objetivos o campo de intervención. Algunas se insertan en políticas de promoción del desarrollo social y económico involucrando la participación activa de la población destinataria en el logro de los objetivos en el plano del trabajo y del hábitat, otras consisten en instrumentos participativos insertos en instancias del proceso de gestión de diversas políticas del campo social y, por último, algunas consisten en políticas intrínsecamente participativas, dado que tienen como propósito principal el de promover la participación de la ciudadanía.

a) **Políticas de desarrollo social y económico:** Se ubican aquí diversas políticas socioproductivas que buscan mejorar la inclusión laboral y social de la población de escasos recursos a través del desarrollo de emprendimientos productivos de pequeña escala desde la perspectiva de la economía social (Rofman, 2006). En este campo, el nivel nacional de gobierno aparece como un actor protagónico en el diseño, formulación y financiamiento de las iniciativas. Sin embargo, estas requieren un aporte importante de gestión en el nivel local que habilita a la intervención del municipio e involucra la participación de les destinataries y/o de las organizaciones sociales en las que estos se agrupan en actividades de intervención social y territorial.

   El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, más conocido como “Plan Manos a la Obra”, es el primero (2004) de una serie que inauguró esta impronta en la cual las organizaciones (y también los municipios) formulan y ejecutan

territorialmente proyectos productivos financiados por el Estado Nacional. Más adelante otros programas como el Programa Nacional de Microcrédito (2006), aún vigente, que apoya el desarrollo de emprendimientos económicos de autoempleo y el "Ingreso Social con Trabajo" (2009-2018) que promovía la creación de cooperativas a través de entes ejecutores locales para la realización de tareas socio comunitarias y socio productivas de baja intensidad (barrido y limpieza u obras públicas que no requerían calificación experta), refuerzan este eje de acción. Retomando a Rofman (2013) apuntamos que en este período se configura "una línea de intervención socioeconómica basada en un diseño participativo" (p. 31) que se mantendrá, con matices, durante el período subsiguiente.

b) **Mecanismos participativos de gestión:** Se trata de instrumentos participativos que forman parte de políticas públicas de diversos campos que incorporan instancias de articulación multiactoral dentro de una estructura de gestión más vertical. Estos mecanismos se despliegan, sobre todo, pero no exclusivamente, en políticas dirigidas a colectivos sociales y etarios específicos, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad, inscriptas en una re-orientación normativa y discursiva de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos. Entre ellas podemos mencionar las políticas de niñez y adolescencia, de género, de discapacidad, de tercera edad, entre otras. Encontramos aquí dos tipos preponderantes de mecanismos:

   1) *Participación en la implementación de la política,* involucrando la intervención de organizaciones sociales de base territorial como prestadoras de bienes y servicios, por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años" (2007), en donde las organizaciones se convierten en centros de cuidado y desarrollo infantil. Esta línea, a la vez, recupera la estela dejada por las políticas asistencialistas participativas de la década del noventa ya que se asienta en organizaciones populares de base local que ofician de mediadoras de las prestaciones del gobierno nacional y garantizan su llegada a los territorios. Este tipo de participación se mantendrá en los años siguientes, evidenciando un escenario participativo que se va amalgamando y fortaleciendo. El desarrollo que se presenta en el capítulo 4 de esta tesis en donde se describen y analizan las políticas de promoción y protección de derechos en el Gran Buenos Aires dará cuenta del despliegue de este tipo de participación.

   2) *Participación de carácter consultivo o asesor,* a través de dispositivos como consejos o foros que permiten la intervención de actores sociales de inscripción local –con alguna trayectoria o actuación en el campo de referencia de la política– en

instancias parciales del proceso de la política. Estos actores son convocados a intercambiar opiniones y a elaborar propuestas con el objetivo de promover políticas públicas específicas ligadas a ciertos grupos sociales y sensibilizar respecto de problemáticas puntuales. Se distinguen por contar con actores definidos por adelantado y por tratar problemas de grupos sociales determinados a quienes se les reconoce sus particularidades y sus aspectos diferenciales. Por esta razón, Annunziata (2013) los concibe como dispositivos de participación-reconocimiento. En estos espacios se genera una relación de corte más político y más paritaria entre actores sociales y estatales respecto de aquella interacción que se vislumbra, por ejemplo, en las iniciativas socioproductivas en donde el intercambio asimétrico de recursos es el eje de la articulación (Rofman, 2014). Cabe destacar que los consejos constituyen los mecanismos participativos más utilizados por los municipios argentinos (Cravacuore, 2009b y Arques et al. 2016). En el capítulo número 5 de esta tesis se considerará a un dispositivo de estas características en el campo de niñez y adolescencia, los CLNyA, aunque se discutirá su carácter consultivo o asesor.

c) **Políticas de promoción de la participación ciudadana:** se trata de iniciativas que buscan promover el protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas estatales en un horizonte de ampliación de la democracia. Aquí encontramos mecanismos muy diversos, algunos de mayor difusión y otros más acotados a experiencias específicas.

   Entre los más extendidos se encuentran los *presupuestos participativos.* Estos constituyen una herramienta mediante la cual la ciudadanía decide, a través de su voto, sobre un porcentaje del presupuesto municipal. Su desarrollo se inició en la Argentina en el año 2002 en la ciudad santafesina de Rosario y ya registra más de sesenta experiencias en diversas ciudades de nuestro país, centralmente las más pobladas (Arena, 2018). También podríamos insertar aquí las *oficinas especializadas en participación ciudadana* que la mayoría de los gobiernos locales fueron incorporando en el organigrama municipal (Arques et al. 2016).

   Con menor despliegue en la escena local, encontramos otro conjunto de mecanismos: 1) los *centros descentralizados barriales* que se impulsan con el objetivo de desconcentrar la administración local y fomentar la gestión participativa. Si bien, procesos de descentralización o desconcentración territorial son habituales en los gobiernos locales argentinos, la creación de consejos vecinales integrados por organizaciones sociales para promover la participación ciudadana tiene una envergadura limitada en los municipios argentinos (Cravacuore, 2009b). 2) La *Banca*

Abierta que habilita la participación de habitantes locales y/u organizaciones en el seno del Honorable Concejo Deliberante exponiendo temas de su interés o el *Concejo deliberante en el barrio* que implica el traslado del funcionamiento del ámbito legislativo municipal a los barrios o localidades del municipio con la presencia de vecines, todos estos denominados por Annunziata (2013) como instrumentos de participación-presencia ya que producen un presencia no habitual que subvierte el "protocolo de la distancia representativa" (p. 267). 3) Los *dispositivos de democracia directa* como la iniciativa popular –el derecho ciudadano a presentar anteproyectos de ordenanza ante el Concejo Deliberante quien debe tratarlos durante el año parlamentario en curso– y la consulta popular que habilita a les ciudadanes a aceptar o rechazar normativas propuestas a consideración de la ciudadanía, tanto por parte de Intendentes como por parte del Concejo Deliberante; en ambos casos se trata de instrumentos formalizados en la mayoría de las constituciones provinciales pero de escasa aplicación en el ámbito local. 4) Las *audiencias públicas*, espacios institucionales en que los afectados por alguna decisión pueden manifestar su opinión y donde se elaboran dictámenes, generalmente no vinculantes. La implementación de este mecanismo en la escala local aparece particularmente mencionada en el marco de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial y en políticas ambientales[49].

2016-2019

A partir de finales del año 2015 asumió el gobierno nacional la alianza Cambiemos que propuso desarmar el esquema de intervención estatal previo generando un cambio de rumbo en la orientación del Estado y de las políticas públicas anclado en la apertura comercial, la desregularización financiera, el endeudamiento externo y el ajuste del gasto público. Sin embargo, en materia de políticas participativas las modificaciones fueron menos drásticas.

Por una parte, en el **campo de las políticas socioproductivas,** se mantuvieron gran parte de los programas enunciados en el período anterior, como el Programa de Microcréditos y el Programa Ingreso Social con Trabajo. Éste último mantuvo, en una etapa inicial, el esquema de gestión basado en entes ejecutores municipales y conformación de cooperativas de trabajo, pero rápidamente se produjo un cambio institucional que colocó a las organizaciones sociales de base popular como ejecutoras paralelamente a la gestión

[49] Para profundizar sobre la implementación de este mecanismo en estas políticas ver: Guardamagna y Hernández (2020) y Mira (2016).

municipal, reforzando el carácter participativo del programa. A partir del 2018, este programa se reconfiguró en el "Hacemos Futuro" en donde se eliminó la figura de los entes ejecutores generando Unidades de Capacitación (UCAP) también a cargo de municipios u organizaciones sociales que brindaban cursos para les destinataries del programa manteniendo una línea de participación asociativa en la implementación de la política (Ferrari Mango et al. 2021).

Por otro lado, a fines del 2016 se crea el Registro Nacional de Barrios Populares para la Integración Sociourbana (Renabap) que buscaba efectuar un relevamiento de todos los barrios informales del país como insumo para el desarrollo de **políticas de regularización dominial.** Este registro se realizó a través de la intervención de movimientos populares (CCC, CTEP y Barrios de Pie) y otros actores sociales de amplia escala como Cáritas y la ONG Techo por mi País que efectuaron tareas de relevamiento.

En tercer lugar, en este período cobra fuerza la incorporación de nuevas tecnologías de la información en el marco del ya referido **paradigma del gobierno abierto,** generando procesos mediados por canales digitales que incentivan una intervención de tipo individual donde les ciudadanes proponen y votan distintas iniciativas (Pagani, 2019). Los presupuestos participativos desarrollados en forma mixta –combinando instantes virtuales y presenciales– y/o aquellos desplegados de manera completamente online como la experiencia de "BA elige" en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[50], son ejemplos de esta nueva orientación.

Adicionalmente, los mecanismos expresados para la etapa anterior en el campo de la política social y en el campo específico de políticas de participación ciudadana mantienen su vigencia.

En este último período, como sostiene Rofman (2020), el modelo de interacción entre Estado y sociedad en la esfera local muestra signos de continuidad respecto de la trayectoria previa, concentrándose la participación en la implementación de iniciativas y en la deliberación y consulta en el marco de instancias de formulación o control de las políticas.

El recorrido de mediano plazo trazado en las páginas precedentes permite evidenciar que la participación ciudadana local tiene una amplia trayectoria en la Argentina y, desde su surgimiento en los años noventa en el marco de la crisis de la forma de intervención y centralidad estatal, se diversificó y amplificó. Este proceso de expansión se observa tanto en lo que refiere a las cuestiones que motivan la participación –pasando de la inscripción inicial en el campo de las políticas asistencialistas al abordaje de una agenda más amplia que incluye

[50] Para conocer en mayor profundidad la implementación de esta iniciativa ver Annunziata, 2020.

el fomento de la economía social, la protección y promoción de grupos vulnerables y la búsqueda de un protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas estatales–, como en lo que respecta a los mecanismos institucionales diseñados para canalizarla (consejos, foros, audiencias, sufragio, formularios digitales, etc.). Asimismo, demuestra su instalación como tema en las agendas gubernamentales municipales y su consolidación como una práctica ineludible de la gestión local evidenciando la emergencia de un gobierno relacional donde la consecución de los objetivos públicos es producto de las interacciones entre los actores involucrados y no sólo del accionar estatal (Grandinetti, 2003).

2.5. Los Municipios del Conurbano Bonaerense: Limitaciones Institucionales y Financieras, la Gestión en Red como Potencia

El Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires está conformado por un conjunto de 24 municipios pertenecientes a la provincia homónima que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la capital de la República Argentina y asiento del gobierno nacional. A la vez, junto con otro conjunto contiguo de municipios, los partidos del Gran Buenos Aires integran un área geográfica mayor denominada Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) que alcanza aproximadamente 40 municipios.

La RMBA, delimitada geográficamente por el Río de la Plata y la Ruta 6, suele dividirse para su análisis en cordones o coronas en función de la cercanía a la CABA y de características socioeconómicas de los distritos, generando tres anillos sucesivos de partidos que rodean a la ciudad capital del país. Como indica Maceira (2012), gran parte de la bibliografía ubica a los 24 partidos del Gran Buenos Aires en las dos primeras coronas, mientras que el resto de los partidos de la región conforman una tercera corona (ver Mapa N°1).

Mapa N° 1: Partidos y cordones del Gran Buenos Aires y la Región Metropolitana de Buenos Aires

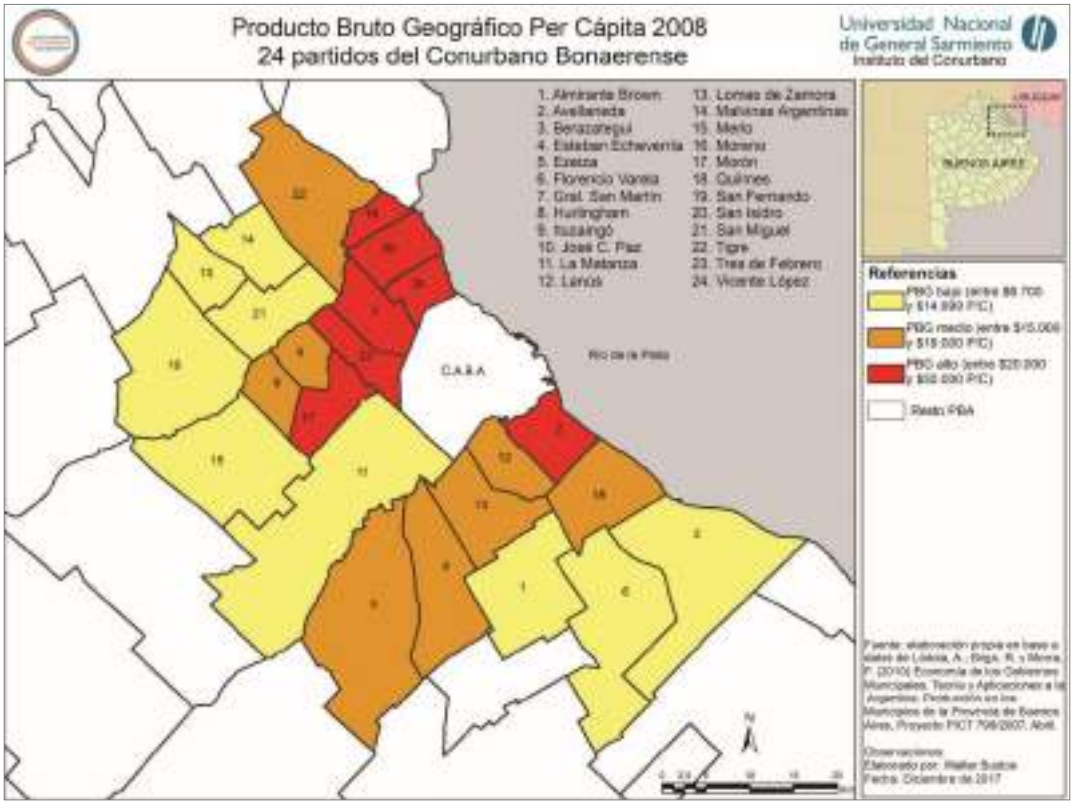
Fuente: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

La RMBA constituye el centro urbano más poblado del país, cuenta con una alta densidad demográfica ya que concentra 15.800.000 habitantes (alrededor del 37% de la población del país) en 13.000 km², lo que la convierte en una de las principales arenas políticas del país por el caudal de votantes que aporta y en un escenario de disputa en la contienda electoral nacional[51]. Los intendentes que gobiernan los partidos de la región tienen un peso político relevante y se erigen como actores centrales para movilizar al electorado y posicionar candidates en otros niveles de gobierno (Leiras, 2007).

En términos económicos, la RMBA produce aproximadamente el 50% del producto bruto nacional (PBN), sin embargo en su interior las condiciones de vida de sus habitantes evidencian profundas heterogeneidades ya que conviven territorios que producen un alto producto bruto geográfico (PBG) per cápita y presentan escasas necesidades básicas insatisfechas, ubicados generalmente en la primera corona cercana a la CABA, junto con otros que muestran altos índices de pobreza y reducido PBG, ubicados centralmente en el segundo cordón (ver Mapas N° 2 y N° 3).

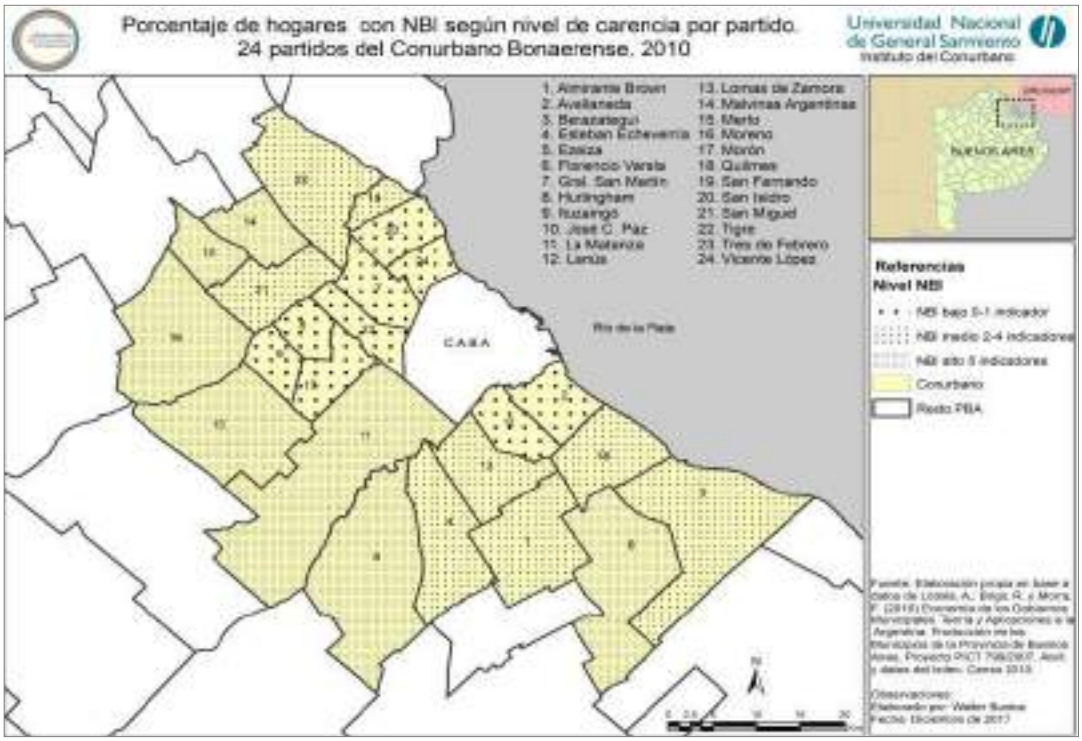
[51] Rotman y Varetto (2012) indican que, además de la densidad poblacional de los municipios de la RMBA, la relevancia política de la Provincia de Buenos Aires se explica por la concurrencia de las elecciones provinciales con las nacionales desde el año 1995.

Mapa N° 2: Producto Bruto Geográfico Per Cápita. 24 partidos del Conurbano, 2008



Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mapa N° 3: Porcentaje de hogares con NBI según nivel de carencia por partido, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2010



Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Desde el punto de vista físico funcional, la RMBA conforma un continuo espacial urbano, es una entidad reconocible y constituye una unidad en términos económicos, sociodemográficos y ocupacionales (Maceira, 2012). La dinámica de desarrollo de la región se organiza en base a mercados y procesos políticos que atraviesan las fronteras municipales –como el mercado inmobiliario, de trabajo, de transporte, el consumo, el acceso a la salud y a la escuela–. Asimismo, la región presenta problemas y necesidades propios de las grandes aglomeraciones metropolitanas ubicadas en las periferias de las ciudades latinoamericanas –inseguridad/criminalidad, déficit de movilidad, contaminación, escasez de tierra y vivienda, carencias de infraestructura urbana– que también exceden los límites jurisdiccionales de cada municipio y demandan intervenciones a escala metropolitana. En lo que refiere específicamente a los problemas públicos abordados en el campo de política analizado en esta tesis suceden procesos similares. La vida de les niñes y adolescentes en el Gran Buenos Aires se encuentra marcada por la vulnerabilidad social, característica que, aún no siendo privativa de esta región, adquiere en ella una especial magnitud y profundidad. La pobreza por ingresos de los hogares donde viven les niñes, las condiciones deficitarias de su hábitat, la desigualdad en el acceso y permanencia a prestaciones de salud y educación y las situaciones de violencia y/o abuso que suceden en el seno de sus familias constituyen todas problemáticas que los gobiernos locales no pueden resolver por sí solos, sino que demandan de la articulación con actores de otros niveles gubernamentales con presencia en el territorio y a escala metropolitana[52].

Sin embargo, esta unidad urbana funcional o real no se expresa en un ámbito institucional metropolitano, una instancia de gobierno conjunta –ciudad formal– que pueda afrontar la escala de las cuestiones arriba referidas (Escolar y Pírez, 2003; Abba, 2010). Por el contrario, la intervención en el territorio es competencia de distintos niveles jurisdiccionales: cada uno de los municipios, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el gobierno federal. Como señalamos en publicaciones previas (Rofman et al., 2013; Foglia y Rofman, 2020a), el gobierno federal se ocupa de actividades de gran escala que requieren de altos niveles de inversión pública, como la generación de infraestructura, hábitat y transporte urbano y, más recientemente, de la política social; el gobierno de la provincia se concentra en la provisión de bienes y servicios claves para la vida de la población –seguridad, educación, salud e infraestructura– y los gobiernos locales, como

[52] Para más detalle ver Apéndice: Situación social de les niñes y adolescentes en el Gran Buenos Aires.

analizamos en el apartado 2.3 en donde abordamos las atribuciones de los municipios, se focalizan en la gestión de asuntos urbanos –equipamiento, espacios públicos y limpieza de la ciudad– y del desarrollo de diversas políticas y programas sociales para atender las necesidades inmediatas de sus habitantes (alimentarias, familiares, de trabajo, de salud). Esto construye una estructura político-administrativa estatal multijurisdiccional y fragmentada (Badía y Pereyra, 2003).

De esta manera, se estructura sobre el territorio una pluri-intervención "que construye lo metropolitano más por agregación que por articulación real" (Badía, 2010, p. 148). Los problemas de la RMBA son abordados de manera fragmentada a partir de políticas públicas formuladas y desplegadas por organismos de diversos niveles jurisdiccionales que cuentan con competencias parciales para resolverlos y con agendas autónomas. Por tanto, la base de referencia de la intervención pública en la región se organiza sobre escalas no metropolitanas: barriales, municipales, regionales, nacionales y transnacionales. Esta dinámica desarticulada ha implicado en la práctica la existencia de mecanismos de centralización por parte de los gobiernos provinciales y nacionales que intervienen directamente sobre el territorio municipal.

Esta presencia supralocal se vincula con las limitaciones que presentan los gobiernos municipales en el plano de la autonomía. Como ya indicamos anteriormente, los municipios de la provincia de Buenos Aires presentan una autonomía relativa ya que sus atribuciones políticas, administrativas, funcionales y fiscales se encuentran regladas por la Ley Orgánica de Municipalidades que sanciona la provincia.

Específicamente en términos económicos, los municipios del Conurbano Bonaerense tienen reducida su capacidad de recaudar recursos locales al cobro de tasas por los servicios que se prestan que, en teoría, deben ser equivalentes al costo del servicio prestado[53], siendo las principales la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) que se cobra a las personas propietarias de inmuebles y la tasa por el servicio de inspección de seguridad e higiene (SeH) que se cobra a las empresas locales. Si bien la autonomía financiera –el porcentaje de recursos de jurisdicción municipal sobre los ingresos totales– no es igual para todos los municipios de la región, casi la mitad no llega a recaudar el 40% de sus recursos, lo que limita las

[53] Martínez (2019) señala que dado que las tasas son en la práctica la única fuente de recursos municipales, el valor de las mismas sigue lógicas distintas a la previstas siendo común en los municipios metropolitanos que la tasa de ABL se cobre considerando el valor de cada propiedad y la de SeH según el nivel de facturación de cada empresa lo que genera que municipios con mayor nivel de actividad económica y mayor valuación de las propiedades en sus territorios puedan tener mayores niveles de recaudación.

posibilidades de desarrollo de políticas propias[54]. Asimismo, cabe destacar que gran parte de los recursos que recaudan los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) se destina a gastos de personal, en promedio el 43,4% de sus erogaciones, al que se agrega el 39,5% que destinan a gasto corriente (bienes y servicios, intereses de la deuda y transferencias corrientes (vgr. programas de asistencia social) (Cuattromo, 2018). Esto los deja con escaso margen para desarrollar oferta propia de servicios y/o desarrollar proyectos de inversión pública. La combinación de escasez de recursos propios y rigidez del gasto coloca a los municipios del GBA en una situación de dependencia de recursos provinciales y nacionales.

En lo que respecta a recursos supralocales, el principal aporte que reciben los municipios proviene de la coparticipación provincial, un porcentaje de redistribución del presupuesto de la provincia de Buenos Aires basado en indicadores preestablecidos que se distribuye automáticamente. Si bien en promedio los partidos del Conurbano recibían al 2021 alrededor de $8.500 per cápita por coparticipación, la distribución de estos fondos era muy desigual al interior del conjunto de la región: mientras que más de un tercio de los municipios se encontraban muy por debajo del referido promedio (menos de $7.000 per cápita), cinco partidos lo superaban ampliamente, situándose por encima de los $12.000 per cápita. Asimismo, los gobiernos de la región reciben otras transferencias automáticas provinciales, muchas de ellas de afectación específica, es decir dirigidas a financiar determinadas políticas o actividades[55] que tuvieron un declive significativo en los últimos años (2018-2019) (Martínez, 2019). Entre ellas se encuentra el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, de especial relevancia para el abordaje de las políticas de niñez y adolescencia ya que, como describiremos en el próximo capítulo, se transfiere a los municipios para financiar el funcionamiento de servicios y programas locales en la materia.

Además de estos recursos de carácter automático, los municipios del Conurbano reciben transferencias discrecionales o no automáticas, llamadas así porque no se encuentran consagradas normativamente; es decir, no son fondos recurrentes ni previsibles, sino que dependen de la decisión y prioridad política de las autoridades nacionales y provinciales. Generalmente, estos fondos tienen una afectación específica, es decir el gobierno local no puede decidir libremente adonde destinar estos recursos. Entre los años 2009-2015 este tipo de transferencias en el territorio del Conurbano tuvo una importancia muy significativa,

[54] Para más detalle ver Incidencia de los ingresos de Jurisdicción Municipal sobre el Ingreso total por partido en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/353-Ingresos-municipales-sobre-totales2010-2017.pdf.

[55] Entre ellos podemos destacar: Fondo de Inclusión Social, Fondo de Saneamiento Ambiental, Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales, el Fondo de Financiamiento Educativo, el Fondo de Infraestructura Municipal, Fondo de Juegos de Azar.

centralmente aquellas provenientes del nivel nacional, para el desarrollo de obras de infraestructura y vivienda. Esto se vincula con la concentración de recursos en manos del gobierno nacional respecto del provincial, que señalamos en el apartado 2.3, lo que incrementó el peso político de la Nación en el territorio y generó una "suerte de independización de los gobiernos locales del Conurbano respecto del Gobierno provincial" (Badia, 2010, p. 140) y un corrimiento de los esquemas jerárquicos formales –los municipios pertenecen a la provincia de Buenos Aires– que hace aún más compleja la ya desafiante articulación en el aglomerado y genera un predominio del gobierno federal en el sistema de relaciones.

Si bien estas transferencias financieras resultan claves en la construcción de capital político y de legitimación para los gobiernos municipales (Pírez, 2008), también alientan estrategias radiales de vinculación –cada uno de los municipios con el gobierno provincial y/o cada uno de ellos con el gobierno nacional–, que desincentivan estrategias de cooperación entre los municipios de la región, claves de un esquema de trabajo horizontal más articulado que contribuya a limitar la fragmentación.

Esta estructura de financiamiento restringe para los municipios la posibilidad de contar con recursos propios de manera autónoma para atender los problemas, demandas y expectativas específicas de cada territorio, limita su margen de decisión ya que dependen de otros niveles para financiar iniciativas –muchas de ellas decididas por la Nación o la Provincia– y ciñe el despliegue acabado –en cobertura, alcance y calidad–, de las nuevas funciones de agenda local.

Como mencionamos previamente en este capítulo, los gobiernos municipales argentinos incrementaron su radio de acción incorporando un espectro amplio de cuestiones en las últimas décadas. En lo que concierne a la RMBA, se destacan, en primer término, algunas ligadas a funciones que la provincia de Buenos Aires descentralizó a sus municipios como la gestión de la salud de todos los niveles de complejidad y la atención local de las problemáticas de vulneración de derechos de niñes y adolescentes; en segundo lugar, otras ancladas en competencias de otros niveles de gobierno donde los municipios intervienen para compensar déficits o ampliar coberturas (ejemplo de ello son seguridad o infraestructura escolar) y, por último, iniciativas ligadas a las demandas ciudadanas como la economía social y solidaria o las problemáticas de género[56].

[56] Para un mayor análisis de estos puntos ver: Muñoz (2022) y Rofman y Puntano (2019).

El abordaje de esta nueva agenda implicó para los gobiernos locales de la región el desarrollo de diversos esfuerzos en materia de gestión local, lo que contrasta con una imagen estereotipada y crítica de los municipios de la región que los expone como tradicionales, poco transparentes e innovadores y con dificultades para adecuar su gestión a los retos de los tiempos modernos. Como expusimos en diversas publicaciones (Rofman y Foglia, 2019; Foglia y Rofman, 2020a) los gobiernos conurbanos avanzaron en procesos de desconcentración para acercar la gestión a los territorios, han dispuesto instrumentos modernos del trabajo público e incorporaron mecanismos de intervención de la ciudadanía local en las decisiones públicas.

Respecto del primer punto, el referido a la desconcentración, se observa el desarrollo de una amplia estructura de oficinas de proximidad en el territorio para, centralmente, prestar servicios urbanos básicos de cuidado de la infraestructura pública, aseo urbano, etc., y ofrecer una ventanilla para realizar algunos trámites sencillos o presentar reclamos. Sólo en un conjunto acotado de casos, las oficinas territoriales asumen funciones más complejas como la articulación de políticas locales en el territorio[57].

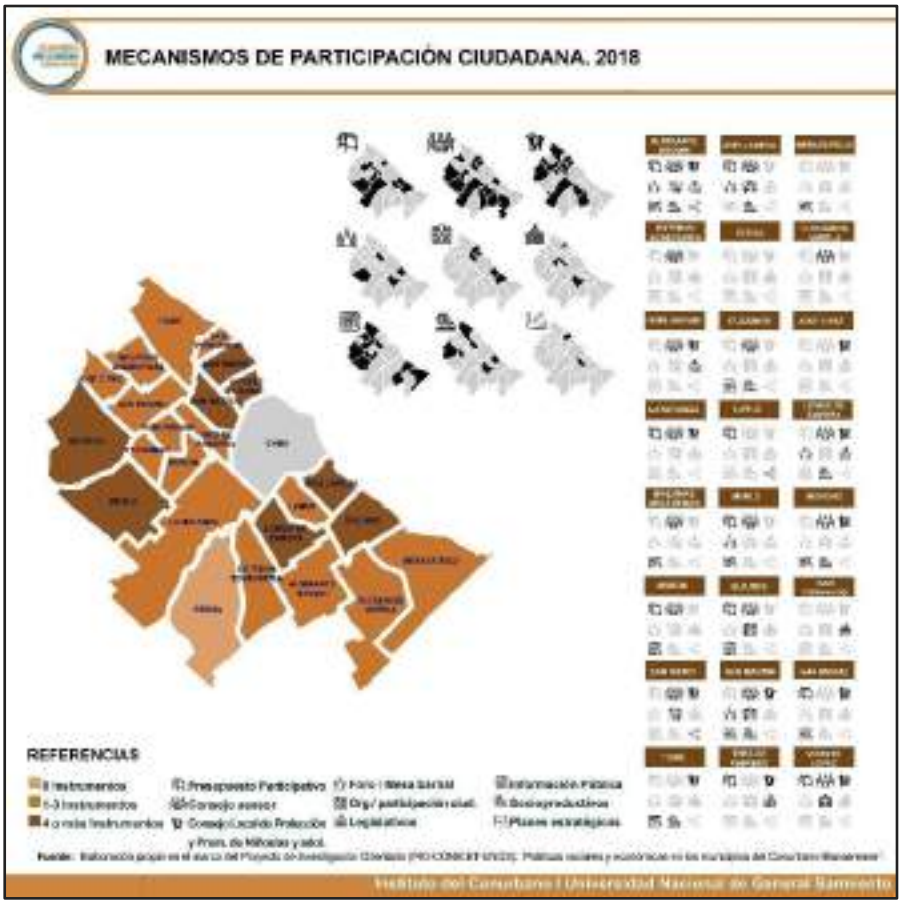
En relación con el segundo punto, el relativo a la modernización, los gobiernos municipales de la región han desarrollado diversos tipos de mecanismos de interacción con la ciudadanía local basados en soportes electrónicos para hacer más ágil la gestión local. Entre ellos se destacan la generación de sistemas de solicitud de turnos y/o realización de trámites online, de canales digitales para procesar reclamos vecinales y de aplicaciones móviles para la gestión de temas específicos. Asimismo, un conjunto relevante de distritos dispuso de organismos específicos a cargo de esta temática y, algunos, avanzaron en la confección de planes de modernización[58].

En materia de participación ciudadana, tema que como ya señalamos emerge como una dimensión constitutiva para nuestro análisis de la gobernanza local en esta tesis, al 2018 casi la totalidad de los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires habían implementado experiencias participativas en sus territorios y alrededor de un tercio de los municipios contaban con más de cuatro instrumentos distintos en su haber, siguiendo la pauta de ampliación de la incorporación de mecanismos institucionales directos de relación entre Estado y ciudadanía local que abordamos en el apartado anterior. El siguiente mapa (Mapa N°

[57] Para más detalle ver: Mecanismos de Interacción electrónica. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/3-Mecanismos-de-Interac.jpg.
[58] Para más detalle. Ver Descentralización municipal: organismos y funciones por municipio. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/391-Descentralizacion-Municipal-2018.pdf.

4) ilustra este despliegue para los 24 partidos dando cuenta de los mecanismos más utilizados (Foglia y Rofman, 2020a).

Mapa N° 4: Mecanismos de participación ciudadana en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2018



Fuente: Rofman y Foglia (2019).

Como se evidencia en el mapa precedente, los instrumentos más extendidos en la región son, coincidiendo con la situación expresada anteriormente para el conjunto del país, los consejos asesores sectoriales, registrándose más de cincuenta y cinco dispositivos de este tipo. Ya para el 2008, a partir de una encuesta representativa a organizaciones sociales de la región, Rofman (2014) indicaba la presencia relevante de mecanismos multiactorales de deliberación y de toma de decisiones, dando cuenta de una trayectoria sostenida de este tipo de dispositivos. En este grupo prevalecen los CLNyA (en trece de los veinticuatro partidos) seguidos por los Consejos Locales de Hábitat y Vivienda en nueve municipios; las Mesas Interinstitucionales de Género en siete casos y los órganos de participación en el campo de las políticas de discapacidad en seis de ellos. A estos dispositivos en el ámbito de las políticas sociales se le suman siete espacios multiactorales enmarcados en políticas de economía social

y solidaria. Mientras que el primer grupo tiene centralmente un respaldo institucional provincial a partir de normativas específicas que crean e impulsan los espacios participativos, los segundos son preponderantemente promovidos por el nivel nacional y se vinculan con el desarrollo que desde el 2003 persiste en este campo de intervención.

La extensión de los consejos/mesas/foros como tipo de dispositivo participativo, en donde se prioriza una participación de carácter colectivo convocando a la sociedad civil organizada, se inscribe en, y es a la vez impulsada por, la extensa e histórica trama de organizaciones comunitarias de base popular que participa en la resolución de los problemas del territorio (Rofman, 2019). El asociativismo popular es base central de la sociedad civil en el Conurbano Bonaerense y constituye una de las principales fortalezas de este espacio geográfico, un "patrimonio social de incalculable riqueza" (Rofman, 2019, p. 45). Gran parte de la historia del Gran Buenos Aires puede explicarse a partir del trabajo comunitario de las diferentes organizaciones que se han ido constituyendo a lo largo del tiempo para dar respuesta a los problemas de les habitantes de los barrios, desde el asociativismo vecinal de mediados del siglo XX ligado a la obtención y provisión de servicios urbanos básicos hasta las asociaciones de base territorial de la década del noventa vinculadas a las demandas en torno a la pobreza y el desempleo, las cuales se insertarán –e instalarán de manera definitiva – en la estructura de procesamiento de las políticas públicas.

La participación de las organizaciones sociales de base popular en estos dispositivos multiactorales se complementa con la intervención de estas en el proceso de gestión de programas sociales. Si bien las políticas nacionales de enfoque universalista y de vinculación más directa entre Estado y destinataries que emergieron a fines del primer decenio de este siglo limitaron el protagonismo de los programas sociales asistencialistas y compensatorios y, en consecuencia, también el papel central que las organizaciones habían tenido en este marco, los mismos no desaparecieron observándose múltiples programas nacionales y, centralmente, provinciales de este tipo, sosteniéndose el lugar de mediación ocupado por las organizaciones de base. Este punto podrá ser observado en el capítulo 4 de esta tesis.

Retomando el mapa de mecanismos de participación (Mapa N° 4), en segundo lugar, aparece el presupuesto participativo, desarrollado en diez municipios del conglomerado con una tendencia hacia su implementación en formato virtual o mixto, reduciendo la instancia deliberativa del diseño original.

Por último, se observa la existencia de secciones dedicadas a la transparencia institucional o la creación de portales de datos abiertos dentro de los sitios web de los gobiernos locales, formatos existentes en trece municipios. Cabe señalar que estas últimas

iniciativas se insertan en un desarrollo más reciente ligado al paradigma del gobierno abierto, con énfasis en la transparencia y el acceso a la información, que encontró un fuerte respaldo en las gestiones provinciales y nacionales que gobernaron hasta fines del año 2019 (Rofman, 2018).

A este desarrollo se le añade la creación en cinco partidos de organismos específicos dedicados a la promoción de la participación ciudadana a cargo de las políticas precedentemente mencionadas.

2.6. A Modo de Cierre

El desarrollo presentado a lo largo de este segundo capítulo permitió reponer las transformaciones de los gobiernos municipales argentinos desde los años noventa en adelante, tanto en términos de las funciones asumidas a partir de la incorporación de nuevos campos de acción y de responsabilidades, como en materia de gestión local apareciendo nuevos modos que se distancian de un enfoque tradicional, endogámico y cerrado sobre sí mismo. En este plano, se evidenciaron avances que se insertan dentro de un modelo de tipo relacional o vinculado, que tiene como aspecto constitutivo tanto la articulación con actores estatales de distintas escalas –en el marco de políticas interjurisdiccionales multinivel– como la promoción de iniciativas de participación ciudadana, las cuales, como destacamos, se han ido consolidando y diversificando en la escena municipal a lo largo de estos últimos treinta años. Esta mayor apertura se liga con los desafíos de dar respuesta a las nuevas y complejas problemáticas y con la necesidad de fortalecer las capacidades locales para responder a ellas.

Los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense registran esta orientación. Como evidenciamos, existe en este aglomerado un complejo entramado de instituciones estatales presentes en el territorio que involucra niveles y sectores de gobierno diferentes que intervienen parcial y fragmentariamente e interactúan –con distintos grados de conflicto o cooperación– en la resolución de la agenda de la región. A este esquema de gestión multinivel se suma el trabajo de las organizaciones sociales de base popular del territorio que, de manera creciente, se fue implicando en los procesos de políticas públicas adquiriendo un relevante papel en su despliegue. En el marco de recursos financieros escasos y de importantes limitaciones institucionales y, tal vez, debido a ello, los municipios del Conurbano fortalecieron una modalidad de gestión que jerarquiza la articulación multiactoral y multinivel señalando avances en la senda de la gobernanza.

Cabe puntualizar, recuperando a Carmona (2012b), que este no constituye un proceso acabado, sino que es parte de una dinámica aún en consolidación que convive y se imbrica con prácticas de antiguo registro, lo que redunda en la existencia de estilos de gobernanza en el nivel local que presentan matices y perfiles particulares que requieren ser precisados y definidos situadamente. Este despliegue, por tanto, será analizado en el campo de las políticas de niñez y adolescencia, el cual atravesó en los últimos años profundas mutaciones, incluyendo su instalación como uno de los nuevos temas de agenda municipal y una revisión de su estructura de procesamiento que implica la gestión multinivel y el diseño participativo dentro del entramado de la política.

CAPÍTULO 3. LA CUESTIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: CONCEPCIONES, INSTITUCIONES Y RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

La reconstrucción de la intervención estatal argentina en el campo de la niñez y la adolescencia requiere de un abordaje socio-histórico que nos remonta a comienzos del siglo XX y a los inicios de la cimentación de la estatalidad nacional. En este recorrido cronológico es posible identificar la existencia de diferentes paradigmas que estructuraron la intervención pública en materia de infancia. En estos se condensan sentidos y saberes hegemónicos sobre el concepto de niñe y sobre los deberes y obligaciones del Estado, la familia y la sociedad hacia él/ella, en base a los cuales se definen normativas, iniciativas de política pública, prácticas y estrategias de intervención y se divide el trabajo entre Estado y sociedad. Este capítulo se organizará en cuatro apartados, a partir de la distinción de cuatro grandes períodos históricos en donde se evidencian paradigmas divergentes en el campo.

Partiremos, en el primer apartado, por caracterizar el período en que la *minoridad* emerge como problema social y se incorpora en la agenda estatal, teniendo como momento emblemático la sanción e implementación de la ley de Patronato de Menores en el año 1919. Esta normativa, dirigida a los *menores* de las clases populares entendidos en riesgo material y/o moral sentó las bases del **paradigma del patronato o doctrina de la situación irregular** que rigió, con matices, hasta la derogación de la referida ley en el año 2005. En segunda instancia, consideramos un paréntesis al interior de este paradigma lo ocurrido en los años cuarenta del siglo XX, con la emergencia del Estado interventor-benefactor y la mejora en las condiciones sociales de la población general que habilitó, en materia de infancia, la irrupción de un **paradigma** que fue denominado **de normalización,** por la tendencia a la igualación y homogeneización de la infancia que provocaron las diferentes políticas sociales del momento. En una tercera instancia, abordamos el segundo intervalo al interior del paradigma del Patronato cuando se sanciona en 1990 a nivel internacional –y se ratifica a nivel país– la Convención de los Derechos del Niño. Esta entendía al niñe como sujeto de derecho y orientaba las intervenciones públicas en términos de promoción y protección de los derechos de la infancia. Debido a la distancia entre este reconocimiento jurídico y el retroceso que en materia social se verificó en la Argentina en esa época, la literatura conceptualizó a este momento como regido por el **paradigma de protección restringida:** protección en la enunciación normativa vs. restricción en el plano de las condiciones de vida y de las políticas estatales dirigidas a mejorarlas. El último período considerado es el que se abre con la

derogación de la ley de Patronato y la sanción de una normativa nacional a mediados de los 2000, la cual hace explícitos los principios de la **doctrina de la protección integral** de la referida Convención internacional y estructura un Sistema de Protección Integral de Derechos (SPID) que reorganiza notablemente el aparato estatal, estableciendo como pauta la descentralización de los organismos de aplicación de la ley nacional y sancionando cada provincia argentina normativas y organismos específicos en sus jurisdicciones. En las páginas que siguen, avanzaremos con el desarrollo de cada uno de los paradigmas descritos precedentemente, a fin de identificar las principales transformaciones que se produjeron en el campo de niñez en nuestro país en materia jurídica e institucional, entendiendo que aquellas que se verifican a partir de la nueva ley de promoción y protección integral sentaron las bases de nueva forma de gestión de pública en la escala local vinculada con los principios de la gobernanza. En la Provincia de Buenos Aires, se avanzó con este proceso de transformación jurídica e institucional contemporáneamente con la Nación, desplegando un sistema que desconcentra la intervención en el territorio, otorgando a los municipios un lugar central en la promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes.

3.1. El Paradigma del Patronato o la Doctrina de la Situación Irregular

3.1.1. La Emergencia de la Cuestión Social de la Infancia Abandonada

A partir de 1870 se abre un ciclo fundacional en términos de políticas para la infancia (Zapiola, 2013), a lo largo del cual el Estado argentino se fue dotando de un conjunto de recursos legales e institucionales para la intervención, que culminará con la sanción de la Ley N° 10.903, conocida como ley Agote por su impulsor, en 1919, cimiento jurídico fundamental del **paradigma del patronato.**

La aprobación de la normativa referida se inscribe en la emergencia de la problemática de la infancia “abandonada” como cuestión social. Hasta fines del siglo XIX este término estaba circunscripto al tema de la orfandad de aquelles niñes cuyos padres morían producto de las epidemias que asolaban a las ciudades y/o de aquelles que eran abandonades y albergades hasta su emancipación en las instituciones sociales existentes. Eran preponderantemente organizaciones sociales de carácter filantrópico, apoyadas económica y políticamente desde el Estado, quienes se ocupaban de proveer asistencia y educación a les niñes pobres huérfanes. Esta tarea, primeramente a cargo de organizaciones religiosas de la Iglesia Católica con una historia de trabajo desde el período virreinal, fue siendo apropiada por instituciones de

condición laica como la Sociedad de Beneficencia[59] o el Patronato de la Infancia[60]. Estas organizaciones operaban a partir del criterio del merecimiento, definiendo quiénes eran les destinataries legítimos de su asistencia, para lo cual estos debían mostrar un comportamiento ejemplar y despojaban a les destinataries de cualquier identificación personal (por ejemplo, les niñes vestían uniformes y eran identificados con un número) y mantenían con estes una relación marcada por la distancia y la dependencia (Aguglino, 2014). Junto con las instituciones de beneficencia, asomaba como figura relevante el Defensor de Menores[61] encargado de *ubicar* a la niñez desamparada en espacios institucionales de carácter asilar destinadas al alojamiento –asilos y colonias estatales[62]– que atendían la demanda de amparo y/o encierro.

Las profundas transformaciones económicas, sociales y urbanas producidas en la finalización del referido siglo habilitaron la ampliación de la definición del concepto de infancia abandonada incluyéndose dentro de él a les niñes y adolescentes provenientes de hogares pobres. La inserción de nuestro país en el sistema capitalista internacional como productor de bienes primarios exportables, se acompañó de una oleada inmigratoria europea que constituyó la mano de obra para el desarrollo de las actividades agroganaderas, pero que también se ocupó en las incipientes industrias urbanas y en el sector de los grandes servicios públicos (ferrocarriles y puerto). Particularmente en la Ciudad de Buenos Aires, principal ciudad puerto vinculada a la expansión agroexportadora, se evidenció un crecimiento urbano descontrolado[63] que trajo como corolario problemas vinculados a la salubridad, la higiene y el

[59] Creada en 1823 durante la Presidencia de Bernardino Rivadavia, la Sociedad de Beneficencia (luego denominada Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal– SBC) estuvo originalmente a cargo de la educación de las niñas, independientemente de su extracción social. Con posterioridad a la sanción de la Ley de Educación Común en 1884, las escuelas a su cargo se transfieren a la cartera educativa y su accionar se focaliza "en el cuidado de huérfanos, ancianos, madres desamparadas y los considerados "pobres vergonzantes", creando hospitales, asilos, institutos de menores, etc." (Golbert y Roca, 2010, p. 30). Esta Sociedad era una entidad privada, comandada por las damas notables porteñas, pero financiada mayoritariamente con recursos públicos los cuales se manejaban con autonomía y discrecionalidad (Aguglino, 2014). Este modelo fue replicado en diferentes partes del país constituyéndose instituciones homólogas a la SBC.

[60] Esta institución fue creada 1892, "con el objeto de brindar educación, asistencia, asilo y amparo a los hijos de trabajadores e inmigrantes que deambulaban por las calles de Buenos Aires incorporándolos a la comunidad Argentina" (Portal web Patronato de la Infancia, s/f). Mantiene su vigencia en la actualidad, pero su misión y propósitos han mutado conforme a las transformaciones normativas e institucionales que modificaron la forma de concebir y abordar la cuestión de la infancia.

[61] La figura del Defensor de Pobres y Menores se creó a la par de la justicia ordinaria con la abolición del Cabildo de la Provincia de Buenos Aires en 1821. Con la sanción del Código Civil en 1869, esta institución se incorporó en el Ministerio Público de Menores para garantizar los derechos personales del menor y de sus bienes (Dubaniewicz, 1997).

[62] Los primeros ensayos de estos dispositivos institucionales están corporizados en el Asilo Correccional de Menores de la Capital Federal creado en 1898 y en la modélica Colonia de Varones de Marcos Paz fundada en 1904.

[63] Entre 1870 y 1914 la población de la urbe pasó del 15% al 30% del total del país, compuesta centralmente por personas nacidas en el extranjero (Schvarzer, 1977).

hacinamiento, que centralmente afectaban a las clases populares. A estas condiciones físicas de vida poco adecuadas se añadían fenómenos culturales ya que la inmigración aportaba costumbres, formas de vida e ideas diferentes a las de élite del momento, generando, como señala Suriano (2000), una sensación de perturbación al orden social. Les niñes y adolescentes pertenecientes a las familias obreras y humildes empezaron rápidamente a ser motivo de preocupación pública. Fueron los actores mencionados anteriormente –sociedades filantrópicas y defensores de menores– quienes señalaron el incremento y mutación de la problemática del abandono y la necesidad de ampliar la red pública para su abordaje.

Como plantea Aversa (2003), la vida cotidiana de estos niñes transcurría en dos grandes espacios, ambos entendidos como inadecuados para el desarrollo de buenos hábitos y conductas. Por un lado, en el ámbito privado, las viviendas colectivas –popularizadas como conventillos– no ofrecían condiciones de hábitat salubres en términos físicos y morales y, por el otro, en el ámbito público, la calle –el principal ámbito de socialización de estos niñes tanto en términos de entretenimiento como de empleo–, era concebida como una escuela de vagancia y de delincuencia. Asimismo, estos niñes y adolescentes tenían escasas o nulas experiencias de escolaridad, desarrollaban trabajos temporales –la mayoría oficios callejeros, siendo el más sospechado a los ojos de la dirigencia estatal el de *canillita*–; integraban las filas fabriles; o bien buscaban su sustento a través de la mendicidad o el delito. Se construyó por aquellos años una nueva categoría para denominar a este universo de niñes, la de *menor.*

La elaboración del referido constructo permite distinguir dos categorías dicotómicas de niñes y adolescentes: por un lado, la ya mencionada de *menor* para referirse a les niñes pobres, no escolarizados, trabajadores, habitantes de barriadas humildes y/o abandonades por sus familias, siempre peligrosos para la sociedad por verse involucrados –actual o potencialmente– en actividades consideradas delictivas. Por otro el otro, la noción de *infante*, ser inacabado, heterónomo, dependiente y, por tanto, necesitado de protección y cuidado. Cada una de estas categorías fue objeto de intervenciones públicas específicas y separadas "generándose una segmentación del mundo infantil desde la perspectiva de las políticas del Estado" (Cosse, 2005, p. 48).

En el caso de les *infantes* aparecen dos ámbitos institucionales centrales de socialización: la familia, esfera de cuidado, y la escuela, erigida como espacio exclusivo para la niñez que la separaba del mundo adulto. En el año 1884 se sanciona en la Argentina la Ley N° 1.420 de Educación Común que establece la gratuidad, laicidad, obligatoriedad y universalidad de la educación pública para les niñes de entre seis y catorce años. El principal objetivo del dispositivo escolar era construir ciudadanes integrades al Estado Nación en

formación, por tanto, tenía una clara pretensión homogeneizadora. Sin embargo, la escuela no apareció como un ámbito propenso a incluir y aceptar dentro de sus límites al "distinto", es decir a quien por diferentes motivos no se adaptaba o adecuaba a la uniformidad escolarizante. Como destaca Zapiola (2006), quienes diseñaron el sistema educativo decimonónico dejaron claro que no todes podían ser potenciales alumnes viéndose limitado el alcance de su proclamado universalismo. La escuela se instituye como una institución demarcatoria que distingue claramente a les *infantes*, y por tanto alumnes, de los *menores*, para quiénes era necesario proyectar otras instituciones que los contenga. Si el concepto de niñe es definido por la negativa –no son adultes–, la categoría de *menores* es un producto de una doble negación, no son adultes (primera negación) pero tampoco son infantes o niñes y adolescentes (segunda negación) (Moro, 1997). Cabe destacar que, en ambos casos, el sujeto infantil era considerado como un ser incompleto, incapaz para opinar o decidir, carente de racionalidad y sentido propio, siendo por tanto posible su objetivación y cosificación (López, 2010).

En la edificación de esta construcción dicotómica que se estructura en base a dos binomios, el del infante/alumne y el del *menor*/peligroso, se evidencian diferentes **concepciones** y **perspectivas** que especificaremos a continuación.

En primer término, se observa una **valorización negativa de la familia obrera** a la luz de un deber ser estatal respecto de lo que significa vivir en familia. Desde los discursos dirigentes señalaban como obstáculos para una deseable vida familiar a las precarias condiciones de vida, la desorganización familiar, la existencia de hogares mal constituidos o moralmente disueltos donde no había presencia paterna, la madre y/o sus hijos trabajaban fuera del hogar y donde aparecían dificultades para el control infantil. La asociación establecida entre factores ambientales y la moral de las familias y de les niñes es una particularidad del período que tiene su origen en la corriente del higienismo social en la cual el proyecto de la élite política de la época encontró "el certificado de legitimidad científica y una clave a su hegemonía" (Llobet, 2013, p. 559). El higienismo social nace en Europa en la primera mitad del siglo XIX intentando dar respuesta a los problemas emergentes del proceso de urbanización-hacinamiento, condiciones de salubridad insuficientes, epidemias, etc. Estos problemas físicos, que conllevaron la realización de modificaciones en la estructura urbana (instalación de cloacas, agua potable, etc.), se encontraban asociados, para esta perspectiva, directamente con aspectos sociales –marginalidad, prostitución, alcoholismo, vagancia– que requerían de políticas para restablecer el orden y evitar la destrucción moral de la población. Bajo esta mirada, se encuentra una conceptualización de la ciudad como un ámbito

inapropiado para la socialización de *los menores.* La ciudad moderna será comprendida como propiciadora de ciertas problemáticas sociales que redundan en la constitución de sujetos inmorales.

Una segunda concepción relevante es la **vinculación casi indisoluble entre pobreza y criminalidad.** La carencia material derivaba inmediatamente en la posibilidad de comisión de un delito; por lo tanto, el niñe abandonade o perteneciente a hogares pobres se transformaría por equiparación en un niñe delincuente. La minoridad será entonces pensada simultáneamente como en peligro y peligrosa, estableciéndose "una relación dialéctica donde el niño abandonado seguramente será un delincuente, y el niño delincuente fue primero un niño abandonado" (Giménez, 2009, p. 16).

Asimismo, esta concepción peyorativa de las familias humildes se ligaba estrechamente con una **preocupación por sus afiliaciones políticas.** Las ideas socialistas y particularmente anarquistas habían sido rápidamente difundidas entre la clase trabajadora, generando diferentes respuestas estatales para contener su influencia. En 1902 se sancionó la Ley de Residencia N° 4.144 que habilitaba la expulsión de aquelles extranjeres que pusieran en peligro la seguridad nacional o perturbaran el orden público y, como complemento de ésta, en 1910 se sanciona la Ley de Defensa Social N° 7.029, que prohibía la entrada al país de quienes tuvieran condenas por delitos comunes o fueran identificados como activistas anarquistas. En esta línea, la participación de *menores* en los diversos conflictos sociales de la época (la huelga de inquilinos –o también llamada de las escobas– en 1907 ligada al problema de la vivienda popular, y más adelante la huelga en los talleres metalúrgicos Vassena en 1919 que originó la llamada Semana Trágica, como dos eventos significativos), era entendida como parte del mismo problema y la respuesta estatal se centró en la represión de la revuelta.

En este punto, cabe señalar que el Estado argentino de principios del siglo XX fue conceptualizado por la literatura como un estado liberal-oligárquico (Tarcus, 1992). El primer término corresponde a su prioridad puesta en el acompañamiento, proporcionando la más amplia libertad económica, al desarrollo de un sistema capitalista agrario basado en la organización de un aparato estatal moderno y, el segundo, a su composición dirigencial reservada a las clases dominantes asociadas a la producción agropecuaria. Para este Estado la generación del progreso estaba indisociablemente atada al mantenimiento del orden y, en este punto, se hacía necesario desplegar diversas estrategias de control para contener a las *clases peligrosas* y asegurar el orden social necesario para el desarrollo capitalista.

Tanto las referidas legislaciones, de carácter represivo y limitante de los derechos civiles, como la emergencia de estos conflictos constituyeron la antesala de la aprobación de

una ley específica dirigida a contener la amenaza –no sólo social sino también política desde la perspectiva de las élites– de *los menores* de las clases populares.

3.1.2. La Sanción de la Ley Nacional de Patronato de Menores

Como se pudo evidenciar en las páginas previas, será la **expansión del problema del "abandono"** la que ponga en agenda estatal la necesidad y la potestad de intervenir sobre la cuestión de *los menores*, complementando el accionar desplegado antaño por las organizaciones filantrópicas ya referidas en el campo –quiénes mantienen su vigencia– y avanzando en la estructuración de un sistema mixto– estatal y social– que perdura aún en nuestros días. Como plantean Lvovich y Suriano (2006), fue la necesidad o la convicción, o ambas a la vez, las que impulsaron al Estado a involucrarse en diferentes cuestiones, asumiendo funciones anteriormente desarrolladas por el campo asociativo.

En 1919 se sancionó, a casi diez años de la presentación del proyecto original en la temática, la ya mencionada **Ley N° 10.903 o Ley "Agote"**. Ésta instituyó el Patronato Estatal de Menores, estructura jurídico-política con centro en el Poder Judicial, fundado en la concepción del riesgo o peligro moral y material de *los menores*. Esta conceptualización ambigua, que incluía tanto a *los menores* abandonados por sus progenitores como también a aquellos involucrados en actividades tales como la mendicidad y la vagancia, la venta de periódicos u objetos en las calles o lugares públicos, la concurrencia a sitios inmorales o de juego o el involucramiento en actividades delictivas, habilitaba el tratamiento estatal con un amplio margen de discrecionalidad. Si *el menor* era un peligro real o potencial y su familia no constituía el espacio adecuado de crianza, se hacía imprescindible que el Estado se erigiera como nuevo "padre público" que lo protegiera y tutelara. Esta protección se postulaba como un bien para *el menor* y nunca como un castigo. La **tutela** implicaba separar *al menor* para disciplinarlo, neutralizarlo, corregirlo; en otras palabras, lograr que se encuadrara en los cánones establecidos. Era necesario desplegar estrategias de segregación que permitieran disminuir la amenaza aplicando sobre los sujetos acciones inscriptas, tanto en el plano de la protección –en un doble sentido que refiere, por un parte, a proteger a la sociedad del *menor* indeseable y, en segundo término, a proteger *al menor* del ámbito social poco propicio en el que se desarrollaba– como en el plano de la curación, ya que se requería aplicar un tratamiento a esos *menores* para "sanarlos" (Daroqui y López, 2012).

Esto implicó que la demarcación conceptual del término *menor* tuviera como complemento ineludible la **estructuración de un complejo tutelar y correccional** (Daroqui

y Guemuremán, 1999) que permitió, en el primer caso, avanzar sobre la patria potestad[64] de las familias pobres quienes, cuestionadas en su capacidad de crianza, requerían de la intervención de otros dispositivos para sus hijes o bien de su entrega en tutela a familias "decentes" y, en el segundo, establecer un régimen jurídico-penal específico para juzgar a *los menores* acusados de delitos. Serían los jueces[65] quienes gozarían de la facultad de decidir sobre la situación –y la libertad– de *los menores* hasta los 18 o incluso los 21 años, en estado de *abandono o peligro moral y material,* quienes serían entendidos como objeto de intervención por parte del Estado. El juez de menores sería una figura omnicompetente, no estando su ámbito de injerencia delimitado según las competencias tradicionales del trabajo en la justicia –penal, civil, laboral, comercial, de instrucción, etc.– permitiendo esto un mayor control sobre la infancia (Gómez, 2004).

Era por tanto, el **saber jurídico-penal** el que dirigía la organización de los dispositivos creados para abordar a *los menores*, **las instituciones de encierro o internación**, a diferencia del saber educativo que ordenaba la institución escolar. Este saber jurídico penal se nutría de los aportes de otras **disciplinas hegemónicas en la época**, primeramente, la ya referida corriente del higienismo social que permitía considerar como peligroso o en peligro a todo aquel que habitara en espacios urbanos poco aptos en términos materiales, condiciones que estructuraban su comportamiento futuro y, por otro lado, el pensamiento positivista, basamento de la corriente anteriormente mencionada. El positivismo ofreció un modelo que postulaba la existencia de un orden natural inimpugnable frente al cual no había cambio radical posible sino evolución gradual y, en función de garantizar este progreso de la sociedad, organizó una intervención científica y racional sobre los problemas sociales. En esta intervención tenían un rol destacado profesionales del derecho, de la medicina, de la psiquiatría y de la criminología positivista. Particularmente esta última, con claro anclaje eugenista, sostenía la posibilidad de predecir la conducta delictiva a partir de la identificación de factores biológicos, psicológicos y sociales. Tanto la herencia como las influencias del ambiente podían generar el desarrollo de tendencias antisociales, por eso era importante detectar estas desviaciones para poder corregirlas, siendo fútil su expresión concreta o no en la comisión de un delito ya que lo que se "criminalizan estados y no acciones" (Ginjaume y

[64] El avance de la ley Agote sobre la patria potestad se encontraba asentado en las regulaciones del Código Civil de 1871 que habilitaban al Estado a intervenir sobre el destino de les niñes sin padres y le otorgaban la capacidad de vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones parentales (la patria potestad recaía sobre el varón) sobre les hijes.

[65] Como señala Stagno (2011), los Tribunales de Apelación en lo Criminal y Correccional de la Nación, la Capital y los Territorios Nacionales fueron dotados de facultades especiales para designar a uno o más jueces que entendieran exclusivamente en aquellos casos que involucraban a menores de edad.

Freedman, 2004, p. 638) Por tanto, en función de la observación y evaluación de una serie de características individuales del menor y del grupo familiar de pertenencia, las instituciones del patronato clasificaban y distinguían entre niñes "normales" y *menores* "anormales" y conceptualizaban a sus familias como capaces o no de ejercer la patria potestad. Dentro de esta categoría, como ya planteamos, se incluyó entonces un vasto y heterogéneo conjunto de *menores* que sólo tenían como denominador común la ausencia de inscripción en los parámetros de conducta y sociabilidad considerados normales. Asimismo, una vez que estos *menores* transitaban por el circuito estatal de la minoridad se reforzaba su identidad y éste "...los iba convirtiendo en eso que se suponía que eran antes de ingresar, es decir, en menores" (Zapiola, 2013, p. 18). Por esta razón es que, recuperando los aportes de los diversos autores ya citados, es posible sostener que fueron las propias instituciones tutelares las que se convirtieron en "creadoras" de la minoridad, dejando les niñes de ser considerados como tales una vez que eran elegidos para ser tutelados.

Podemos observar entonces que, en la construcción del sistema tutelar y correccional, se combinaron, junto con el saber jurídico-penal, dos discursos (Giménez, 2009): uno ligado a la ciencia y la medicina que se estructuró en base a la identificación, clasificación y predicción de comportamientos inmorales y desviados, con otro de corte socioeconómico que ponía el foco en las condiciones de vida materiales que determinaban la conducta de los menores y las posibilidades de crianza de las familias. La etiología del delito se explicaba a partir de situaciones medioambientales y de factores antropológicos y el fin que se perseguía era la regeneración de estos *menores*, patológicos y peligrosos, en la creencia de que era posible modificar las consecuencias negativas producidas por los condicionantes físicos y mentales. Por tanto, la idea de tratamiento o rehabilitación formaba parte central de las **actuaciones del Estado**. Esto incluiría la sanción y la vigilancia, la instrucción escolar y la preparación profesional, y la asistencia social, la compasión y la moralización. Existía una confianza en la posibilidad de reorientar la conducta de esos *menores*, resocializarlos y reinsertarlos en la sociedad, como trabajadores primero y, luego, como futuros ciudadanos.

La sanción de Ley Agote, no obstante, no redundó inmediatamente en la existencia de una organización estatal centralizada que coordine el accionar de las diversas instituciones tutelares públicas y privadas[66] como tampoco en la creación de un fuero especial para menores. Asimismo, el reducido presupuesto para abordar el problema de la infancia abandonada y el constante incremento en la cantidad de menores abarcados, dificultaron el

[66] Para un detalle preciso de las diversas instituciones dependientes de este organismo ver Giménez, 2009.

desarrollo de una política de minoridad consistente (Giménez, 2009). Fue recién en 1931 cuando se creó el primer organismo público, llamado **Patronato Nacional de Menores,** dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que centralizó la "protección, atención e internación de los menores" y efectivizó "la segmentación institucional del área de minoridad" (Aversa, 2006, p. 106). Esta organización, sin embargo, como señala Giménez, no gozó de un estatuto legal que la legitimara a actuar en todas las jurisdicciones del país y supervisara la totalidad de instituciones existentes en el territorio argentino. Esta limitación habilitó que diversas provincias establecieran sus propios organismos e instituciones tutelares.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, se creó en 1937, mediante Ley N° 4.547, la **Dirección General de Protección a la Infancia (DGPI)** que coordinaba la acción de las instituciones privadas y públicas de minoridad, correspondiéndole toda cuestión vinculada con la protección del niñe. Además, se sancionó la Ley N° 4.664 que constituyó un **fuero específico de menores** e instaló el primer tribunal de menores especializado del país, generándose luego tribunales de menores en los distintos departamentos judiciales en los que se divide la provincia. La conformación de estos tribunales concretó una prerrogativa establecida en la Ley Agote que hasta ese momento no había sido constituida. Este fuero tenía dos características centrales (Leonardi, 2014; Domenech et al., 2010): por un lado, la existencia de un juez único –a pesar de la referencia al tribunal– que tenía competencia penal, contravencional y asistencial; y, por el otro, cierta indiferenciación en las figuras: el asesor de menores era fiscal (defendiendo los intereses sociales) y a la vez defensor del niño y el juez que investigaba era el mismo que luego fallaba, es decir, era juez de pesquisa y sentencia al mismo tiempo, estando comprometida su opinión antes de decidir. Asimismo, este juez controlaba, como buen padre de familia, también la ejecución de la sentencia.

Las dos legislaciones referidas en el párrafo anterior, en conjunto, fijan y reglamentan el ejercicio del Patronato Provincial conforme a lo dispuesto en la Ley Nacional N° 10.903. Esta concentración de poder en el juez de menores requería de un saber especializado para ocupar el cargo; el juez tenía que ser letrado, abogado y especialista en materia de menores, pero además se nutría de los aportes de las visitadoras ambientales y de los médicos que integraban los equipos del tribunal. Estos aportaban información sobre el "desarrollo fisiológico y anatómico del menor, sus prácticas de sociabilidad..." como también sobre el desempeño de sus padres, material que aportara sustento para sentenciar sobre su condición material y moral (Stagno, 2011, p. 14).

Recapitulando, la sanción de la Ley Agote inauguró un paradigma fundante, llamado de Patronato, respecto del abordaje de un conjunto específico de niñes y adolescentes,

provenientes de las clases bajas, cuyos comportamientos y los de sus familias eran indeseables y que requerían de alguna forma de disciplinamiento y control para no perturbar los valores sociales hegemónicos. A este conjunto de niñes y adolescentes se los clasificó y catalogó dentro una categoría específica, la correspondiente a los *menores*, quienes se consideraban en situación irregular. Los principios estructurantes de este paradigma pueden sintetizarse en: la noción de la tutela del Estado sobre el menor en situación irregular y, por tanto, objeto de tratamiento; la aplicación de intervenciones estatales coactivas pensadas desde la perspectiva de la seguridad; la equiparación de problemáticas sociales y penales y la consecuente judicialización de los problemas sociales. Asimismo, el sistema tutelar se asentó sobre tres pilares: la figura del juez de menores –omnicomprensiva y paternal–; los organismos técnico-administrativos dependientes del Poder Ejecutivo nacional y provincial que supervisaban a las instituciones asistenciales y correccionales; y las entidades sociales asistenciales de carácter público, reguladas y financiadas por los organismos estatales arriba mencionados.

3.1.3. Nuevas Medidas y Organismos de Protección de la Infancia: la Antesala del Peronismo

A partir de la década del treinta se generaron diversas medidas dedicadas a garantizar las condiciones materiales y morales de las familias obreras para el ejercicio de la crianza y se crearon organismos dedicados a la protección de la infancia.

La caída del flujo inmigratorio producto de la crisis económica mundial, la reducción de los nacimientos en los sectores medios urbanos y las altas tasas de mortalidad infantil en las regiones rurales, desataron las alarmas de la élite respecto del posible despoblamiento del país y de su incidencia en términos de disponibilidad de mano de obra (Cosse, 2005).

En este contexto de desnatalización, apareció una fisura en la conceptualización peyorativa de las familias populares que estructuró la intervención en el Patronato y se comenzó a revalorizar su papel como espacio de socialización e integración de les niñes y adolescentes, rechazándose por tanto la separación de les niñes del núcleo familiar. El binomio madre-hije, a pesar de ser entendido como un vínculo biológico y natural, demandaba ser preservado, educado y fortalecido por parte de los dispositivos estatales ya que la mujer –particularmente aquella proveniente de las clases populares– no era concebida como capaz de ejercer la función materna por sí sola.

Uno de los ejemplos más significativos en este sentido fue la creación en 1936 de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, organismo inscrito en la órbita del

Departamento Nacional de Higiene, que tenía como misión la protección de la madre y del niñe hasta los 7 años y que desplegaba su labor a través de la creación de centros materno-infantiles en todo el país en los que se enseñaban y divulgaban los principios de higiene para la madre y su hije recién nacido. A esta institución se agrega la ley que estableció el seguro de maternidad que prohibía el empleo de mujeres 30 días antes del parto y 45 días después y que establecía cuidados gratuitos de un médico o partera y la percepción de un subsidio por maternidad (Ley N° 11.933/34), la denominada Ley de Defensa de la Familia Argentina, que estableció un subsidio a grupos familiares numerosos (N° 12.383/38) y la acción de las visitadoras de higiene social, agentes de medicina preventiva y de elevación espiritual y social, y de los Institutos de Puericultura en los sectores populares. Otro organismo de singular importancia fue la Comisión Nacional de Ayuda Escolar[67] creada en 1938 a través de la cual se desplegó un sistema de asistencia social directa en todo país y, particularmente, en aquellas jurisdicciones donde había altos índices de inasistencia y deserción escolar, dirigido a las familias con carencias económicas. La Comisión intervenía en pos de mejorar las condiciones de vida de les niñes y sus familias a través de la ayuda alimentaria, de vestido y útiles escolares y de la atención de la salud física. En este despliegue tenían un particular lugar las cooperadoras escolares –integradas por padres, directives, docentes y auxiliares– que canalizaban recursos, recibían subsidios, generaban ingresos propios y movilizaban a la comunidad educativa para el desarrollo de las acciones de ayuda social.

En resumen, en los años treinta emergió una nueva perspectiva en las políticas públicas de infancia que aumentó la injerencia del Estado en el ámbito familiar, impulsando la educación de las madres en temas de higiene, cuidado y alimentación de sus hijes y el control de la salud física y moral de les niñes en pos de limitar la separación de sus progenitores. Cabe señalar, sin embargo, que esta práctica lejos estuvo de erradicarse ya que el Patronato mantuvo su vigencia y la judicialización de las situaciones de pobreza siguió operando como práctica.

Este conjunto de iniciativas, como señala Stagno (2010), buscaban reducir la brecha entre las aptitudes de los grupos familiares de las clases más desfavorecidas y las familias con garantías para el desarrollo de la infancia, ideario que se enlazará con el programa de bienestar que el gobierno peronista desarrollará a partir de mediados de la década del cuarenta y sobre el cual trabajaremos en el próximo apartado.

[67] La Comisión fue creada mediante Ley 12.558 y estaba integrada por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, el Consejo Nacional de Educación, el Departamento Nacional de Higiene y el Patronato Nacional de Menores.

3.2. El Paradigma de la Normalización Bajo la Hegemonía del Patronato

Durante la década del cuarenta se abrió un interregno en el marco del paradigma del Patronato. La llegada del peronismo y la instauración de una nueva forma de Estado de corte interventor benefactor, habilitaron la emergencia del **Paradigma de la normalización** (Casas, 2006) ya que las políticas públicas desplegadas en el ámbito de la salud, la educación y la seguridad social apuntaban a democratizar el bienestar y a la igualación y homogeneización de la infancia. En estos años será el Estado el que centralice la intervención en la materia limitando el papel de la sociedad civil.

3.2.1. La Centralización del Bienestar Social del Trabajador y de su Familia

En 1943, durante el gobierno de facto que antecedió el ascenso de Perón a la Presidencia, se produjo la creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social bajo la órbita del Ministerio del Interior, con el objetivo de centralizar y coordinar los servicios públicos sanitarios y asistenciales (tanto estatales nacionales, provinciales o comunales como de asociaciones mutualistas y de beneficencia, entre otros) a fin de incrementar "la protección del bienestar físico del individuo, la familia y la colectividad" (Biernat, 2015, p. 9). La generación de este organismo recuperó una preocupación de diferentes funcionarios y legisladores de la época por la dispersión de la asistencia social en organizaciones diversas con escaso control estatal que obturaban la construcción de una estrategia homogénea de intervención. De la mencionada Dirección pasó a depender el Patronato Nacional de Menores, institución creada en la década previa a la cual el peronismo le imprimió una estampa propia ligada a la extensión de los beneficios sociales y los programas asistenciales, pero sin abandonar las prácticas atadas al paradigma que esta institución representa (Giménez, 2009).

Con posterioridad, en 1944, la constitución de la Secretaría de Trabajo y Previsión –luego elevada al rango de Ministerio– absorbió todos los organismos vinculados con la caridad, la vivienda y la asistencia social dependientes de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social. Este proceso produjo una diferenciación de las actividades sanitarias, hospitalarias y de higiene –que quedaron bajo la órbita de la Dirección Nacional de Salud Pública, luego Ministerio–, respecto de las asistenciales, que pasan a ser parte de las funciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión, mediante una Dirección General de Asistencia Social. Estas cristalizaciones institucionales muestran la decisión de que sea el

Estado y no los particulares quien asista a los grupos vulnerables –niñes, ancianes y desvalides–.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social fue el órgano rector de la política social durante el peronismo, focalizada en la protección y el bienestar de los trabajadores. El conflicto bélico mundial y sus consecuencias en términos de dislocación del comercio internacional consolidaron un proceso de crecimiento hacia adentro basado en la expansión de la industria manufacturera que permitió reemplazar los bienes otrora conseguidos en el exterior, desarrollo que ya venía evidenciándose desde la década pasada. Este crecimiento industrial atrajo a masas de trabajadores del interior del país que se ubicaron en los centros urbanos y que rápidamente se integraron en una pirámide de movilidad social ascendente impulsada por el Estado. El contexto de aquellos años estaba signado por un régimen de pleno empleo (o muy próximo al mismo) que permitió a les trabajadores y a sus sindicatos un incremento de poder de negociación con la patronal, el cual se fortaleció a partir de la instauración de las convenciones colectivas de trabajo como ámbito regular para discutir salarios y condiciones laborales. Esto permitió un sostenido aumento salarial que se acompañó con una política de precios relativos[68], subsidios a los bienes de consumo popular, entre ellos los alquileres de vivienda, y un control oficial sobre los precios de los servicios públicos que tuvieron un impacto positivo sobre la canasta familiar, permitiendo que hacia 1955 –cuando la dictadura militar derroca al gobierno peronista– los salarios reales fueran un 60% más altos que en 1945 cuando el peronismo llegó al poder (Torre y Pastoriza, 2002). Sobre este amplio universo de trabajadores y de sus familias se produjo una extensión de la red de protección social que les amparaba frente a diferentes circunstancias de su vida (enfermedad, retiro, viudez, nacimiento, matrimonio, entre otras). El fortalecimiento del poder adquisitivo y la existencia de esta malla de contención proporcionaron seguridad a las familias, quienes se sostenían a través del trabajo remunerado del jefe de hogar varón y del trabajo doméstico de la mujer en el hogar. Junto con esta estructura de protección atada a la condición laboral, se encontraba la expansión de la red pública de salud, el fomento para la adquisición de vivienda propia y la facilidad en el acceso a la educación primaria y secundaria que vieron incrementadas exponencialmente sus matrículas. Todo este entramado público generó lo que Torre y Pastoriza (2002) denominaron como "proceso de democratización del bienestar", el cual se expresó en una redistribución del ingreso nacional, en donde la

[68] Esta política se basaba en el control estatal del comercio exterior a través del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio que permitía la transferencia de recursos del sector agropecuario al crecimiento industrial y al incremento del gasto público.

participación del componente salarial superó por primera vez en la historia del país al componente de ganancias, intereses y rentas de la tierra.

La vasta estructura de protección previamente reseñada promovió el bienestar del trabajador e impactó en el de su familia e hijes facilitando la integración social de aquelles pertenecientes a las clases tradicionalmente relegadas. En sintonía con este desarrollo institucional, emergió en aquellos años un "nuevo circuito de nominación para la infancia en la Argentina" (Gómez, 2004, p. 22) que se asienta sobre el enunciado fundacional acuñado por Perón y grabado en la memoria histórica que establecía, como parte de una construcción narrativa, que "en la nueva Argentina, los únicos privilegiados son los niños". Esta expresión apuntaba a la niñez como un sujeto universal y a la eliminación de privilegios al interior de la infancia, buscando articular denominaciones y posiciones del sujeto infantil por entonces dispersas (abandonado, escolar, huérfano, menor, vagabundo). Se distanciaba, por tanto, de la tajante distinción entre la niñez abandonada y delincuente (*los menores*) y la niñez escolarizada y cuya vida transcurría en familia (la infancia) que vertebró el despliegue gubernamental durante el período anterior.

3.2.2. Las Políticas de Asistencia Social a la Infancia Popular

A pesar de la expansión de la condición laboral asalariada protegida y regulada por el Estado, en años donde el pleno empleo constituía la regla y la desocupación ocupaba un lugar irrelevante en la preocupación pública, siguió siendo requerida la intervención en los márgenes, dirigida hacia quienes no podían acceder a los mecanismos principales de integración social. En lo que respecta a la niñez, aparecen diferentes organismos que se encargaban del abordaje de aquelles niñes y adolescentes que quedaban por fuera de las correas de la sociedad salarial y que eran destinataries de diferentes políticas de asistencia social.

En primer lugar, en 1945, se creó la Dirección de Menores dentro de la Secretaría de Trabajo y Previsión, absorbiendo las funciones del anterior Patronato Nacional y, con posterioridad, en 1948 se estableció dentro de la referida Secretaría, la Dirección Nacional de Asistencia Social, que incluyó como una de sus siete direcciones a la Dirección de Menores. La Dirección Nacional tenía entre sus fines la asistencia *al menor* abandonado, huérfano o delincuente y la de sus familias cuando éstas no tuviesen las condiciones para garantizar su crianza; la protección de la madre desamparada a fin de evitar la disolución del binomio madre-hijo; y la integración y consolidación del núcleo familiar (Ley N° 13.341). Bajo su dependencia se encontraban las instituciones del Patronato (escuelas especiales, reformatorios

y colonias) y el control y la erogación de subsidios hacia las asociaciones de beneficencia (Aversa, 2003).

En 1948 también se creó formalmente la "Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón"[69] como organismo privado con carácter público, la cual había iniciado sus actividades asistenciales dos años atrás, absorbiendo las funciones de la histórica Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, intervenida en 1946 y disuelta en los años subsiguientes. La fundación dirigía su accionar a los sectores marginados de la sociedad, fundamentalmente la ancianidad desvalida, les niñes sin hogar y la mujer sola con o sin hijes, todos estes excluidos del sistema de protección ligado al trabajo del jefe de hogar varón. Esta entidad, a pesar de ser una organización privada sin fines de lucro, tenía un carácter paraestatal, tanto por la proveniencia del financiamiento[70] como por la dependencia funcional de sus empleados (pertenecientes a los diferentes ministerios). La Fundación Eva Perón desarrollaba una labor social centrada en la educación, la salud, la recreación y el deporte. La creación de escuelas y de hospitales especializados, la conformación de hogares de tránsito y hogares escuelas, el desarrollo de obras modelo como la Ciudad Infantil[71] y la Ciudad Estudiantil[72], el plan de turismo infantil, las colonias de vacaciones, la promoción de los campeonatos deportivos, la difusión de literatura infantil, entre otros, son los diferentes mecanismos practicados para atender a la niñez desvalida y alejarla de los peligros de la calle. Las denominadas "células mínimas" o colaboradoras barriales eran parte nodal de la tarea de detección y recopilación de información de aquella población que necesitaba la atención de la fundación (Girbal-Blacha, 2015). El trabajo de estos equipos complementaba la correspondencia directa o las entrevistas personales con Eva Perón en el Ministerio de Trabajo y Previsión, donde atendía las solicitudes. En el marco del trabajo de la fundación, la ayuda social a la niñez pobre cobraba un sentido social y político particular.

En síntesis, ambos organismos –la Dirección Nacional de Asistencia Social y la Fundación Eva Perón–, se hicieron cargo, de forma complementaria pero no exenta de

[69] La Fundación se crea con este nombre y, en 1950 se modifica el estatuto y se cambia su denominación a "Fundación Eva Perón" con la cual es reconocida.

[70] El financiamiento de la Fundación provenía de diversas fuentes: aportes sindicales establecidos por ley, porcentajes deducidos de convenios de colectivos de trabajo, donaciones de trabajadores y empresarios, donaciones de particulares y subsidios estatales. A pesar de esta variedad de fuentes de ingreso, los diferentes estudios señalan que el financiamiento estatal tenía prevalencia (Aversa, 2008a; Stawski, 2009).

[71] La Ciudad Infantil, ubicada en el barrio porteño de Belgrano e inaugurada en 1949, estaba destinada a niñes entre los 2 y los 6 años provenientes de hogares que por diversos motivos no podían cuidar de sus hijes de manera conveniente. Estos niñes podían ser admitidos como externos o internos. Allí cursaban el jardín de infantes y eran cubiertos en sus necesidades materiales y de salud.

[72] La Ciudad Estudiantil creada en 1951 estaba destinada al alojamiento de varones provenientes del interior del país para cursar sus estudios secundarios.

yuxtaposiciones y tensiones (Aversa, 2008b) de la tarea asistencial del Estado durante el peronismo teniendo bajo su ala "el proyecto, la ejecución, habilitación y conservación de los establecimientos educacionales y asistenciales" (Stawski, 2005, p. 2).

Una particularidad para resaltar es que las referidas instituciones desarrollaban una labor que se alejaba de la tradicional lógica de la beneficencia y que se inscribía en la búsqueda de la justicia social. La intervención realizada se distanciaba –al menos en términos discursivos– de la noción del merecimiento para percibir la ayuda social, propia de los abordajes de las entidades benéficas que describimos en el primer apartado de este capítulo, apareciendo una nueva lógica en la provisión de la asistencia que equiparaba necesidades a derechos. Por esta razón, los diferentes dispositivos que albergaban a les *desamparades* debían ser dignos, no denigrantes, ni reforzar la condición de pobreza previa. Eva Perón sostenía por aquel tiempo que: "(…) los hogares de la Fundación no eran asilos…que los Hospitales no eran antesalas de la muerte sino antesalas de la vida...que las viviendas no debían ser lugares para dormir sino para vivir alegremente". Y en referencia al abordaje realizado por las entidades de beneficencia con les niñes alojades en los asilos decía: "´Ellos´ los hicieron comunistas poniéndoles un uniforme gris, dándoles de comer un solo plato, cerrándoles todas las puertas de la dicha humana, de la simple dicha que es tener un hogar o una imitación del hogar por lo menos" (Eva Perón, 1951, p. 210-211).

Como indica Carli (1999) se buscaba desarrollar, a partir del pasaje por las diferentes instituciones señaladas, un tipo diferente de experiencia de infancia que permitiera romper con el destino preestablecido en función del origen social y que de "cabecita negra" o "paria" pudiera convertirse en un ciudadano artífice de su futuro. En resumidas cuentas, es posible evidenciar que la noción de que les niñes eran los únicos privilegiados se tradujo en el acceso al derecho a la educación, la salud, el esparcimiento, la recreación, la alimentación, la protección familiar y la asistencia garantizados por el Estado, produciéndose, como señala la referida autora, una democratización social de la situación de la infancia.

3.2.3. La Persistencia del Patronato

La democratización del bienestar de la población infantil se solapó con la vigencia del régimen de Patronato, manteniéndose el despliegue de prácticas tutelares estatales. Esta permanencia se expresó, en primer término, en una supeditación de los derechos del niñe al derecho de sus familias, ya que el bienestar infantil era entendido como prioritario pero pensado en el marco familiar, no existiendo una igualación de condiciones entre el universo infantil y el adulto (Aversa, 2008a). La familia era considerada núcleo esencial de la sociedad,

definiéndose su centralidad en la sanción de la nueva Constitución argentina en el año 1949, la cual tenía un capítulo específico dirigido a los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. Allí se establecía que la familia debía ser objeto preferente de protección por parte del Estado. En segundo punto, si bien como señala Gómez (2004) las políticas sociales de bienestar habían facilitado la retención del niñe dentro de su núcleo familiar, provocando la disminución de la institucionalización, los dispositivos generados –como los hogares escuela o las ciudades infantiles– se asentaban sobre un régimen de internación. Por tanto, aún cuando estos se distanciaron en su fisonomía e infraestructura de las viejas instituciones de beneficencia, lo cierto es que seguía operando una lógica de desplazamiento de les niñes y les adolescentes de sus hogares de origen. Si bien se fomentaba el contacto con el mundo exterior de les niñes alojades en los diferentes dispositivos a través de su asistencia a la escuela pública, se eliminaron las celdas y calabozos para reprimir actos de indisciplina y, a través de un cuerpo de visitadoras sociales, se buscó el fortalecimiento del grupo familiar (Gómez, 2004); la existencia de estas instituciones exhibe que las prácticas de reclusión o internado eran parte del repertorio válido de políticas públicas específicas dirigidas a la población infanto-juvenil. Asimismo, las diversas acciones desplegadas por el Estado estaban atravesadas por un fuerte paternalismo caracterizado por la intervención directa en la formación de les niñes y adolescentes y de sus familias, quienes eran objeto de tutela estatal, reforzándose el control y la protección, ahora desde una perspectiva de asistencia social. Como señala García Méndez (1994, p. 4) “los menores se convierten de objeto del derecho, en objeto de las políticas públicas”. Por último, esta tutela se expresaba también en que era la decisión del juez de menores la que primaba en el destino del *menor* delincuente o peligroso, por tanto, la judicialización de la intervención no se eliminó. De hecho, se sancionó en el año 1954 una ley específica de régimen penal de menores y de familia (Ley N° 14.394) que sustrae a les menores del derecho penal de adultes y les somete a un régimen especial, destinándoles a los establecimientos asistenciales cuando correspondiere, disponiendo los jueces de amplias medidas tutelares para atender la situación del *menor* (Calera, 2012).

Por lo expuesto precedentemente, este período fue categorizado por García Méndez (1998) como "interregno sin innovaciones en el campo jurídico" ya que, si bien se produjeron cambios normativos, estos no provocaron una modificación sustantiva en la legislación del Patronato, y sus concepciones, prácticas e instituciones no se vieron alteradas en su núcleo constitutivo, manteniéndose la hegemonía de la doctrina de la situación irregular en el abordaje de *los menores*. Sin embargo, la época evidenció transformaciones significativas en

el campo de la política social que permitieron la extensión de la cobertura de las prestaciones y la ampliación de derechos, proceso que repercutió en el bienestar de las familias y de les niñes, reduciéndose el conjunto de aquelles potencialmente destinataries de la aplicación de la Ley N° 10.903, y homogeneizándose el universo infantil. Esto implicó una efectiva distancia con el desarrollo estatal previo en el campo, habilitándonos a considerarlo como un intervalo en la historia del Paradigma de Patronato que continuará vigente durante el resto del siglo XX.

3.2.4. Las Políticas para la Infancia Durante los Gobiernos Militares (1955-1983)

La finalización adelantada del gobierno peronista en el año 1955 a partir del golpe de estado militar producido en el marco de la autodenominada "Revolución Libertadora", abrió un período (1955-1976) signado por la inestabilidad política crónica, la alternancia sucesiva de gobiernos militares y democráticos y la proscripción del partido peronista de la competencia electoral. Esta inestabilidad política se acompañó, hasta mediados de la década del setenta, por un proceso de desarrollo económico asentado en la edificación de un complejo manufacturero ligado a la industria pesada y concentrada con una activa participación del Estado y cuya columna vertebral era el movimiento obrero, y por el sostenimiento del complejo de políticas de bienestar construido durante el peronismo. Sin embargo, por aquellos años, como establece Laura Golbert (2008) se abrió un camino divergente entre las políticas de protección de social destinadas a les asalariades sindicalizados, que garantizaban su cobertura frente a riesgos diversos, y las políticas asistenciales dirigidas a quienes no tenían representación alguna ni capacidad de presión organizada. Mientras que el Estado mantuvo una centralidad en la protección de los primeros, la atención de los segundos transitó carriles diferentes.

Por una parte, en lo que refiere a la asistencia social se evidencia un retorno a los viejos mecanismos de beneficencia a cargo de organizaciones sociales. Con posterioridad al golpe de Estado se disolvió la Fundación Eva Perón y, en 1958, se devolvió la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia. Asimismo, regresó la práctica de otorgar subsidios a diversas instituciones asociativas, muchas de ellas religiosas –entre las que surge Cáritas en 1956–, las cuales se encargaban de la gestión de los servicios asistenciales dirigidos a la población más humilde. Como precisa Golbert (2008), en 1959 la lista de organizaciones sociales que solicitaban subsidios para el despliegue de sus actividades era tan numerosa como en 1946 cuando asume el gobierno peronista.

Por otra parte, en lo que refiere al abordaje de la problemática específica de *los menores*, durante estos años asistimos a la conformación de diferentes organismos que buscaban centralizar el diseño de la política pública dirigida a la minoridad existiendo, como señala Osuna (2020), un programa que otorgaba al Estado un papel preponderante. En 1957 se creó el Consejo Nacional de Menores, ente autárquico vinculado al Ministerio de Educación y Justicia, lo que supuso su separación de la Dirección Nacional de Asistencia Social (a donde el otrora Patronato de Menores pertenecía), escindiéndose su trabajo de la perspectiva asistencial. Este organismo actuaba como auxiliar de la justicia e intervenía ejerciendo la vigilancia y tutela sobre los menores "desvalidos y desamparados" (Decreto N° 5.285). En 1959 pasó a denominarse Consejo Nacional de Protección de Menores (Ley N° 15.244), en una búsqueda de ampliar las atribuciones para la intervención sobre la infancia en situación de abandono moral y/o material, encargándose de la protección integral de la niñez en general, pivoteando entre funciones judiciales y sociales (Osuna, 2020). Se creó, asimismo, en 1962, un cuerpo de vigilancia denominado "Policía de la Minoridad" –dependiente del Consejo– que realizaba, junto con las autoridades policiales, operativos en diversos espacios públicos y de entretenimiento a fin de identificar menores en situación de "vagancia". En este proceso de creación institucional tuvieron un papel significativo les jueces y asesores de menores quienes, como señalan Sarrabayrouse Oliveira y Villalta (2004) y Osuna (2020), conformaban el grupo más reaccionario del Poder Judicial, combinando un perfil conservador católico con una concepción tutelar sobre *los menores* que se fortaleció en aquellos años. En este punto, se evidencia en la discursividad y en el accionar público una recuperación del concepto de *menor*, el cual prevalece sobre las nociones de infancia, niñez y adolescencia que habían sobresalido durante el peronismo.

Durante la llamada "Revolución Argentina" (1966-1973), el Consejo Nacional de Protección de Menores se disolvió, constituyéndose primero el Servicio Nacional de Minoridad y, con posteridad, la Dirección General de la Minoridad y la Familia, elevada luego a rango de Subsecretaría del Menor y la Familia, dentro del flamante Ministerio de Bienestar Social, eliminándose la autonomía previa del organismo en el marco de un programa más centralista de gestión. Como destaca Dubaniewicz (1997), en esta época las instituciones estatales que se ocupaban de la cuestión de la minoridad agregan a la denominación de *menor* el nombre de ´familia´ evidenciando en este cambio de titulación que el bienestar de *los menores* estaba atado al problema de la familia. Este movimiento se acompañó de un debate respecto de las consecuencias de la institucionalización de *los menores* y la necesidad de elaborar estrategias de reintegración familiar y de consolidar los

vínculos familiares, lo que derivó en la formulación de diferentes normativas y programas. Se sancionó un régimen de familia sustituta (1969) a fin de reducir la institucionalización de niñes en situación de adoptabilidad y fomentar su inclusión en grupos familiares, una nueva ley de adopción (1971) para limitar las restricciones en la posibilidad de adoptar y se desarrollaron programas alternativos a la internación como el "Amas Externas" (1969) o "Pequeños Hogares" que se proyectó en 1971 y se puso en práctica en 1975, ambos con un despliegue que, con transformaciones, se mantuvo hasta hace algunos pocos años.

A pesar de este intenso desarrollo institucional de agencias técnico-administrativas que muestra un fuerte despliegue estatal en el abordaje de la cuestión de la infancia, la literatura destaca la notable presencia en la gestión pública y su incidencia en la agenda estatal de una extensa red de actores sociales católicos (Osuna, 2020). Estos sectores, a partir de los años setenta, instalaron como asunto relevante la crisis moral de las familias argentinas, diagnóstico que fue compartido por amplios grupos estatales, sociales y militares. Esta crisis era entendida por los referidos actores como producto del accionar del enemigo interno subversivo y del imperialismo norteamericano que debilitaba a les jóvenes incentivándoles a la experimentación con drogas y prácticas sexuales liberales y que fomentaba la disminución de la tasa de natalidad. Se hacía necesario, por tanto, fortalecer a la familia en tanto célula básica de la sociedad y proteger a la niñez en todos sus aspectos. En esta línea, en 1973 con la asunción de un nuevo gobierno peronista, se elevó a rango de Secretaría el área encargada de la protección de la minoridad y la familia y se crean los Centros de Acción Familiar (CAF) que buscaban colaborar con la familia en la atención y formación integral del niñe, evitando que quedase librade a riesgos. Asimismo, durante la época se elevaron los importes de las asignaciones familiares para reforzar las demandas materiales de las familias.

La irrupción de la última dictadura militar en 1976 reforzó el diagnóstico de crisis de valores familiar precedente, colocando la centralidad de la misión del Ministerio de Bienestar Social en el fortalecimiento global de la familia. Sin embargo, como identifica Osuna (2020), esta fue una tarea también asignada a las entidades no gubernamentales ligadas a los sectores católicos, entre las cuales se destacan el Movimiento Familiar Cristiano, Cáritas, las Ligas de Madres y de Padres de Familia y la Acción Católica Argentina. Estos actores fueron parte protagónica de la implementación del Plan de Promoción Familiar que buscaba capacitar, orientar y sensibilizar sobre los roles y los valores familiares adecuados en pos de reponer la trama social que el proceso militar consideraba corrompida y resquebrajada por las fuerzas subversivas. En el marco de una concepción que caracterizaba al espacio público como

peligroso, la infancia fue “encerrada” dentro de la esfera familiar y escolar (FUDEPA y ACEJ, 2009).

La doctrina de la situación irregular, basada en la discrecionalidad omnímoda del juez y en la protección bondadosa hacia los sectores desvalidos como instrumento de control social, se amoldó perfectamente al proyecto de la dictadura militar, siendo una fuente invaluable para el derecho penal y constitucional del autoritarismo, aplicándose a toda la sociedad y produciéndose una “`menorización´” de todo el derecho” (García Méndez, 1999, p. 33). Por estos años, las políticas de encarcelamiento y represión para la resolución de problemáticas sociales se consolidaron, sancionándose en 1980 el Régimen Penal de Menores (Leyes N° 22.277 y N° 22.778) que modifica la Ley N° 14.394 del año 1954. Esta normativa, todavía vigente en la actualidad, tiene como principal propósito establecer medidas correctivas sobre les menores infractores de la ley penal y proteger a la sociedad del niñe delincuente. Este régimen estableció la edad de punibilidad en los 16 años y habilitó la “disposición” o, en otros términos, “la obligada custodia del menor” por parte del juez “para procurar la adecuada formación de aquel mediante su protección integral” (art. 3). Esta disposición del menor podría transformarse en definitiva cuando se determinase su abandono, falta de asistencia, peligro material o moral, o problemas de conducta (artículos 1 y 2). Es decir, como planteó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mendoza y otros c/Argentina, la ley

> deja un amplio margen de arbitrio al juez para determinar las consecuencias jurídicas de la comisión de un delito por personas menores de 18 años, tomando como base no sólo el delito, sino también otros aspectos como ‘los antecedentes del menor, el resultado del tratamiento tutelar y la impresión directa recogida por el juez’ (Leonardi, 2014, p. 152).

Asimismo, establece que les jueces pueden imponer a les niñes las mismas penas contempladas en el Código Penal de la Nación para les adultes, incluyendo la privación de la libertad.

Cabe señalar que, en los albores del retorno a la democracia, en 1983, la provincia de Buenos Aires también sancionó una normativa específica, la Ley N° 10.067, que se conoce como Ley de Patronato, la cual deroga a la Ley N° 4.664 sancionada en los años treinta pero manteniendo sus lineamientos generales. Establecía que el ejercicio del Patronato lo realizan en forma concurrente y coordinada: los jueces de menores, que tienen competencia exclusiva para decidir sobre la situación *del menor* en estado de abandono o peligro moral o material y cuando aparecieren *menores* como autores de un hecho calificado por la ley como delito; los

asesores de incapaces como representantes del *menor* y de la sociedad; y el organismo técnico-administrativo que planifica y ejecuta la política de minoridad en sus aspectos preventivos y de formación y reeducación de *menores* internados en establecimientos de su dependencia o contralor (art. 1, 2 y 3).

En síntesis, entrados los años ochenta las instituciones del patronato gozaban de un desarrollo y funcionamiento en todo el territorio nacional, habiéndose construido a lo largo del siglo XX el andamiaje normativo y político-institucional que permitió la aplicación de la Ley N° 10.903 sancionada en 1919. Si bien el despliegue de las instituciones de bienestar entre los años cuarenta y setenta permitió la generación de una sociedad menos desigual en la cual les niñes y les adolescentes fueron parte de un proceso de igualación y homogeneización en cuanto a los derechos de sus familias, la distinción entre los "niños de la niñez" y los "niños de la minoridad" –según expresión de Daroqui y Guemuremán (1999, p. 58)– pervivió. Esta diferenciación se fue acentuando con la instalación de gobiernos dictatoriales que tenían como parte constitutiva del régimen la noción de seguridad y que, en la búsqueda de reducir el desorden social y el peligro moral, reforzaron la intervención estatal sobre las familias y la judicialización de la problemática social de les niñes y adolescentes.

La reapertura democrática en 1983 inauguró un nuevo tiempo en el cual se ratificaron diversos pactos y tratados internacionales de derechos y garantías adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas años antes, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966 y reconocidos por ley Argentina en 1986, y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969, ratificados por la Argentina en 1985. Estos tratados internacionales reconocen derechos a la población infantil y garantías de protección y asistencia y constituyen la antesala de la sanción de una Convención específica dirigida a garantizar los derechos de la niñez. Sin embargo, también comenzó una nueva era en la cual el tejido social del país se vio profundamente transformado producto del empobrecimiento inédito de amplios sectores de la sociedad y de la concentración de la riqueza en un pequeño grupo. Esta situación provocó el incremento de la desigualdad social impactando sobre la población infantil que experimentó un marcado deterioro. Abordaremos en el próximo apartado la etapa que se abre con la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989, en un marco de limitaciones materiales en nuestro país para la garantía de los derechos allí plasmados.

3.3. El Paradigma de la Protección Restringida. La Adopción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en un Marco de Retracción del Estado Argentino

En el año 1989 se sancionó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), la cual marcó un hito en la forma de considerar a la infancia, al reconocerle a les niñes menores de 18 años los mismos derechos humanos que a les adultes, más una protección especial por tratarse de personas en desarrollo y crecimiento. Esta Convención tiene como antecedente la Declaración Internacional sobre los derechos del niño del año 1924 y su posterior ampliación en 1959, formulación de principios de carácter no vinculante respecto de cómo el mundo de posguerra entendía el trato hacia a les niñes. A partir de 1978, en vísperas del Año Internacional del Niño de 1979, comenzó el proceso de transformación de la Declaración en una Convención vinculante para los Estados firmantes, que culminó en la sanción de la CIDN[73]. Constituye el tratado de derechos humanos más ampliamente respaldado de la historia, siendo en la actualidad ratificada por los 196 países miembros de la ONU, restando sólo Estados Unidos para la ratificación completa. Nuestro país suscribe a este tratado internacional y lo ratificó mediante ley N° 23.849 de 1990, aunque con algunas reservas, la más significativa de ellas asociada a la delimitación etaria de la niñez desde la concepción hasta los 18 años, producto de la influencia de los sectores eclesiásticos en un señalamiento antiabortista. Con posterioridad, en el año 1994, la Convención adquirió rango constitucional a partir de la reforma de la Carta Magna llevada a cabo en ese año. Esta incorporación de la CIDN a la legislación argentina se acompañó con la aceptación de otro conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que se inscriben en la doctrina de la protección integral de derechos: las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de 1990, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil de 1990 (conocidas como Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas sobre la Administración de Justicia de Menores de 1985 (conocidas como reglas de Beijing).

Asimismo, la Convención se complementa con tres protocolos facultativos que añaden algunas previsiones: el relativo a la participación de les niñes en los conflictos armados del año 2002, el vinculado a la venta de niñes, prostitución infantil y la utilización de niñes en la pornografía del mismo año, y el relativo a la posibilidad de que les niñes o adultes en su nombre presenten quejas individuales ante el Comité de los Derechos del Niño. El Comité es el órgano internacional de vigilancia del tratado constituido por expertos independientes de

[73] Para un análisis exhaustivo del proceso que atravesó la sanción de la CIDN ver Barna, 2012.

dieciocho nacionalidades y ante el cual los Estados parte deben, cada cinco años, presentar un informe de la situación de los derechos del niñe en su país y de las medidas adoptadas para su cumplimiento, en base al cual el Comité elabora recomendaciones.

Como indica Beloff (2009), la Convención supone un cambio radical ya que plantea la cuestión de la infancia en términos de derechos ciudadanos, siendo reconocidos les niñes en su "subjetividad jurídica y política" (p. 4). En los 54 artículos que componen la norma se le reconocen a les niñes derechos civiles, políticos, económicos y culturales indivisibles, universales e interdependientes, los cuales deben gozarse en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; se establece que las políticas sociales deben garantizarles un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social y se obliga a los Estados a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Es decir que al reconocimiento a les niñes de la titularidad de derechos se le agrega indefectiblemente el reconocimiento de la titularidad de las obligaciones del Estado para la garantía del ejercicio de esos derechos (Liwski, 2010). Esto implica que los derechos son judicializables, pudiéndose dirigir un reclamo ante una autoridad competente e independiente del obligado ante el incumplimiento o vulneración.

En este nuevo plexo normativo surgen al menos ocho cuestiones centrales que se enfrentan al paradigma de la situación irregular:

- la consideración del niñe y adolescente como sujeto de derecho, independientemente de los derechos de sus padres;
- el rechazo de noción de infante como ser inacabado y, entonces, objeto de disciplinamiento, protección, control, beneficencia, etc.;
- el reconocimiento de una categoría abarcativa que supera la anterior distinción entre *menor* y niñe. Todes les niñes y adolescentes son titulares de derecho y, por tanto, las obligaciones de los Estados deben involucrar acciones dirigidas a todes les niñes sin distinción de circuitos de intervención y dispositivos;
- el principio del Interés Superior del Niño que establece que las políticas deben colocar al niñe en una posición privilegiada, priorizando la protección de sus derechos;
- el derecho del niñe a ser escuchado y participar en las decisiones que le involucran y el deber simétrico de les adultes a escucharle;
- la desjudicialización de cuestiones relativas a la falta o carencia de recursos materiales, las cuales deben pertenecer al ámbito de las políticas sociales. Son las

instituciones administrativas las responsables de garantizar el goce de los derechos enunciados. Esto implica;

- la limitación del juez en sus funciones, las cuales se circunscriben al ámbito del derecho público (penal) o privado (familia);
- la protección de los derechos y no de la persona, *del menor* sobre el cual no se pueden gravar las omisiones que derivan en una vulneración de derechos. Es decir que categorías como "riesgo", "peligro moral o material", "situación irregular" deben desaparecer, revirtiéndose la carga hacia el mundo adulto: la familia, la comunidad, el Estado como responsables de esa situación de carencia o vulneración.

Asimismo, la CIDN se inscribe en un proceso de democratización de las relaciones familiares, en donde el autoritarismo –ejercicio arbitrario de la autoridad– y el tratamiento discrecional de las necesidades de la infancia se convierten en jurídica y culturalmente ilegítimos. La Convención "objetiva las necesidades reales de la infancia y las transforma en derechos exigibles" (García Méndez, 2011, p. 122). Según este autor, la CIDN habilita un nuevo pacto social en el cual les niñes y adolescentes son sujetos activos y protagonistas.

La sanción de la Convención y las obligaciones que su suscripción implicaron para nuestro país, habilitaron un proceso interno de transformación normativa e institucional que recorrió unos quince años hasta concretarse, encontrándose la Argentina en una situación de dualidad jurídica durante todo ese lapso. La ley de Patronato mantenía su vigencia a la par que la Convención se convertía en parte de la norma fundamental de la Nación, siendo ambas legislaciones incompatibles en su letra y espíritu (García Méndez, 1994). En el plano organizativo, la validez de la Ley Agote se expresó en la creación, en 1990 mediante el Decreto 1606/90 (o recreación por reinstalar el organismo creado en 1957), del Consejo Nacional del Menor y la Familia en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social el cual recién cambiará su denominación en el año 2000 a Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para adaptarse a la Convención. Este organismo tenía su correlato en el nivel provincial, siendo denominado, en la provincia de Buenos Aires, Consejo Provincial del Menor.

Como señala Barna (2013), en Argentina la CIDN ofreció una orientación clara de criterios y principios estructurantes y se constituyó en una herramienta de presión para un conjunto de actores que empezaba a aglutinarse como coalición promotora del cambio de paradigma en torno a la cuestión de la infancia. La CIDN promovió la conformación un "frente discursivo" (Fonseca y Cardarello, 2005) por la protección integral de los derechos del

niñe que se contrapuso rápidamente con el abordaje tutelar del paradigma del Patronato. Un conglomerado de diversos actores –dentro de los cuales se destacan organismos internacionales vinculados a la ONU como UNICEF y OIT que articulan estrategias locales con académicos y expertos en doctrina jurídica, con organizaciones sociales, sindicales y militantes de derechos humanos[74] y con legisladores y funcionarios de las áreas de infancia– resaltó la importancia de la dimensión jurídica en la lucha por la mejora de la situación de la niñez y adolescencia. Este frente se estructuró en base a diversas críticas a las instituciones de la minoridad que se venían expresando desde la década del sesenta, pero que desde el retorno a la democracia en 1983 adquirieron mayor gravitación. La democracia, en un marco de denuncia por parte del movimiento de derechos humanos a los crímenes cometidos por la última dictadura y a la violencia y el autoritarismo, generó un espacio para la crítica al sistema tutelar de menores y al sistema jurídico que lo sustentaba (Vaca Narvaja, 2012).

Los principales puntos de objeción se concentraban en: la fragmentación de la intervención entre niñes y *menores* que redundaba en una práctica centrada casi exclusivamente en les niñes provenientes de clases populares; la amplia discrecionalidad de la justicia de menores; la indiferenciación *entre menores abandonados* y *menores delincuentes;* la consecuente estigmatización y judicialización de la problemática social; la internación de les niñes como principal estrategia de acción; y el abordaje de les niñes como objeto de protección (Barna, 2013; Grinberg, 2013). Este frente promotor del cambio se encontró rápidamente con una facción reactiva, concentrada en el Poder Judicial, reticente a abandonar el monopolio institucional sobre la gestión de la infancia pobre. Su resistencia permitió que, a pesar de las numerosas propuestas parlamentarias presentadas y del activismo de los referidos actores sociales y estatales bregando por su modificación, no se derogó la antigua ley de Patronato hasta el año 2005, perdurando las estructuras, los actores y la toma de decisiones del tradicional sistema de minoridad. Sin embargo, es importante recuperar, como señala Moro (2018), el desarrollo incipiente de una nueva oferta de programas estatales socioeducativos que se alejaban de la lógica del modelo tutelar y que apostaban a la generación de proyectos o actividades alejados del punitivismo, asentándose en la construcción de un vínculo de confianza con les niñes y adolescentes.

Un punto central para destacar es que la adopción de los principios de la CIDN en nuestro país se produjo en un contexto socioeconómico limitante. Desde mediados de la

[74] Una organización para destacar es el Comité de Seguimiento de la CDN, presidido por Estela de Carlotto, del cual luego se desprendieron organizaciones que conformaron el Colectivo por los Derechos de la Infancia y, posteriormente, el Foro Provincial por los Derechos del Niño, actores claves dentro del "movimiento por los derechos del niño" (López, 2010, p. 60).

década del setenta, la última dictadura cívico-militar instaló un nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera, en detrimento del capital industrial que había organizado el desarrollo a partir de los años treinta. Este nuevo patrón impulsó profundos cambios en la estructura social y económica argentina, los cuales se consolidaron a partir de los años noventa cuando nuestro país abrazó el programa de ajuste estructural –flexibilización laboral, apertura económica, privatización, desregulación– de los organismos internacionales de crédito.

Este programa implicó un descentramiento del patrón salarial. Es decir, las relaciones sociales que en el pasado se estructuraban centralmente en base al trabajo, fuente de identidad y subjetividad, se empiezan a desmembrar producto del desempleo y la precarización laboral, generándose procesos de desafiliación social para amplios sectores de la población. Emergió entonces una nueva cuestión social: la exclusión sociolaboral y el crecimiento y cronicidad de la pobreza que rompió con la antigua homogeneidad social e instaló una estructura profundamente heterogénea y desigual. En este marco, los hogares comenzaron a atravesar crecientes situaciones de inseguridad social al no gozar de las antiguas protecciones garantizadas por la inscripción en el mundo laboral, produciéndose lo que Castel (2004) denomina "el retorno de las clases peligrosas" (p. 70), grupos situados en los márgenes de la sociedad, otrora integrados, que ahora no encajan y cristalizan todas las amenazas al orden social, tal como lo habían hecho les inmigrantes trabajadores de principios del siglo XX. Esta creciente vulnerabilidad familiar fue acompañada de la emergencia de un nuevo fenómeno, el de les chiques en la calle, que se había comenzado a observar desde los ochenta pero que se agudiza en los años noventa en el marco de "la transformación de los niños y las mujeres en la variable de ajuste de las situaciones de empobrecimiento de los hogares" (Liwski, 1991, p. 187). Niñes y adolescentes de las clases populares comienzan a engrosar real y potencialmente la clientela de las instituciones del patronato. Estos sujetos infantiles, como señalan Daroqui y Guemuremán (1999), construyen su subjetividad por fuera de los parámetros del mercado de trabajo que había sido el disciplinador privilegiado durante gran parte del siglo XX y sus vidas están signadas por la precariedad, la inseguridad y la exclusión.

Estas condiciones de exclusión social y pobreza persistentes se correlacionaron con un modelo de política social que supuso la desuniversalización de la intervención social del Estado (Soldano y Andrenacci, 2006). Este proceso estuvo marcado, por un lado, por una mercantilización de las prestaciones derivando en una carga para las familias y, por el otro, por una multiplicación de programas asistenciales focalizados, financiados por los organismos de crédito internacional (Banco Mundial y BID) –acotados en el tiempo, la cobertura y las

prestaciones– que tenían por objeto paliar, mediante el otorgamiento de servicios o ayuda material, los efectos más agudos en términos de pobreza y desempleo del modelo económico, concentrándose en poblaciones específicas como las mujeres, les niñes y les ancianes. Estas políticas de carácter residual e individualizador ponían el foco en las características de les sujetos como causa de la situación social que les atravesaba y les hacía responsables, por tanto, de su resolución. Asimismo, el despliegue de la política social, anteriormente centralizado, se transformó en uno territorializado, a la par del corrimiento de la cuestión social hacia el territorio a medida que la conflictividad social dejó de vincularse centralmente con los problemas relacionados con el mundo del trabajo (Castel, 1997, 2010).

En este despliegue territorial lo local cobró protagonismo, combinándose instancias de descentralización y desconcentración que redundaron en la conformación de áreas sociales a nivel municipal (Magistris et al., 2013) con la intervención de organizaciones sociales comunitarias que se insertaron en el proceso de gestión de estos programas. Como señalamos en el apartado anterior, en este período las organizaciones sociales comunitarias de base territorial fueron actores claves para resolver las necesidades de sobrevivencia cotidiana ya que vehiculizaban hacia el barrio las prestaciones previstas en los programas nacionales o provinciales. Cobraron particular relevancia las iniciativas que atendían la demanda de cuidado[75] de la primera infancia en contextos de alta vulnerabilidad y pobreza y funcionaban en el espacio comunitario, centralmente a cargo de mujeres cuidadoras. La carencia de cobertura pública estatal adecuada fue resuelta en el plano barrial por organizaciones comunitarias de base, las cuales proliferaron en las últimas décadas haciendo efectivo el derecho de les niñes al cuidado[76] y desfamiliarizando su provisión (Picchio, 2001). Se sumaron a estas propuestas dirigidas a la primera infancia merenderos, centros de apoyo escolar y centros culturales que llevan adelante acciones para niñes mayores de seis años y adolescentes. Este desarrollo se sostendrá y ampliará durante la década siguiente, evidenciando un déficit estructural en la oferta estatal de este tipo de servicios.

Como se puede evidenciar, el incremento de la intervención estatal en la escala local y el aumento de la atención comunitaria en el campo de la niñez y adolescencia se produjo en paralelo al corrimiento del Estado Nacional de sus funciones primordiales ligadas a la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales de les ciudadanes y concomitantemente con

[75] "El cuidado alude al conjunto de actividades, ya sean remuneradas o no remuneradas, destinadas al bienestar de las personas. Estas actividades implican un apoyo multidimensional: material, económico, moral y emocional a las personas con algún nivel de dependencia, pero también a toda persona, en tanto sujeto en situación de riesgo de pérdida de autonomía" (Marco y Rico, 2013, p. 2).
[76] En relación con la conceptualización del cuidado como derecho ver Pautassi (2007).

su fallo en promover y asegurar la vigencia y el goce efectivo de los derechos de las infancias y adolescencias consagrados en el plexo normativo internacional.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el reconocimiento del niñe como sujeto de derechos surge en el marco de un Estado de tipo neoliberal que reduce su protagonismo –en paralelo al incremento de la centralidad del mercado– y que no se posiciona como garante de estos ni, por tanto, prioriza el desarrollo de políticas de promoción y protección de derechos. "Esto es un contexto que brinda simultánea expansión de derechos a la vez que profundo irrespeto de estos, dado por las condiciones de posibilidad material y acceso efectivo a éstos" (Magistris, 2012, p. 1). Se produce entonces una situación paradójica ya que, en paralelo al reconocimiento de los derechos, aumentan sus vulneraciones en un escenario de exclusión y pauperización de familias, niñes y jóvenes. Como señala López (2010), se observa una convivencia entre garantías de derechos en el plexo jurídico internacional y su incremental violación al mantenerse, por un lado, el orden jurídico vigente propio de la doctrina de la situación irregular y, por el otro, condiciones sociales y económicas que derivan en el incumplimiento de los derechos enunciados. Los avances en el reconocimiento de los derechos no implicaron una mejora en las condiciones de vida de la infancia perdiendo esta "condiciones de igualdad para el ejercicio de sus derechos" (Carli, 2010).

En este sentido es que algunos autores critican al régimen internacional de los derechos del niñe por asumir un modelo de desarrollo de la niñez universalmente aplicable aislado de los procesos sociales en los que se inserta (Barna, 2013). Incluso señalan la extrema paradoja de organismos internacionales de crédito indicando medidas de retracción del gasto público social a los países del sur global, a la par que apelan al desarrollo del enfoque de derechos del niñe y la priorización de la niñez en las intervenciones de política. El pretendido universalismo colisiona, entonces con las condiciones de acceso a los derechos que son diferenciales y altamente desiguales (Magistris, 2014). Recuperando a Mazzola (2013), podemos sostener que durante este período nos encontramos ante la vigencia de un **paradigma de protección restringida:** protección en la enunciación normativa vs. restricción en el plano de las condiciones de vida y de las políticas estatales dirigidas a mejorarlas.

Fue recién en la década siguiente que se logró derogar finalmente la normativa de patronato, cuando se sancionó una nueva ley de protección integral de derechos de niñes y adolescentes y se avanzó en la formulación de políticas públicas básicas y universales que colocan al niñe y adolescente como eje, inscriptas en el enfoque de derechos. Nos concentraremos seguidamente en el análisis de este período abordando la construcción del

sistema de protección integral que se deriva de esta normativa y la particularidad que este asume en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

3.4. El Paradigma de la Protección Integral Ampliada: la Sanción de las Leyes de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Organización del Sistema

3.4.1. El Fin del Patronato

En el año 2005 se logró sancionar una nueva normativa nacional en la materia, ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que deroga la antigua ley de Patronato. Esta nueva normativa se adecua a las pautas y principios de la CIDN, a la cual establece de aplicación obligatoria en todo acto o medida que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años. Se avanza en el pasaje del enfoque de "la necesidad" a otro sustentado en "los derechos", en donde el niñe ya no es objeto de intervención tutelar, sino sujeto de derechos y donde el pilar fundamental pasa a ser el principio de su interés superior. Este implica el respeto de su condición de sujeto, el derecho a ser oído y a que su opinión se tenga en cuenta, el respeto al desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural y el respeto de su centro de vida, entendido como la residencia habitual donde les niñes y adolescentes hubiesen transcurrido la mayor parte de su existencia. Los principios, derechos y garantías de esta nueva legislación (Título II) se corresponden con los establecidos en la CIDN, a saber: a la vida; a la dignidad e integridad personal física, sexual, psíquica y moral; a una vida sin violencia y/o explotación; a la vida privada e intimidad; a la identidad; a la documentación; a la salud; a la educación; a la libertad; al deporte y al juego recreativo; al medio ambiente; a la dignidad; a la libre asociación; a opinar y ser oído; a la seguridad social y al trabajo de los adolescentes.

La nueva legislación se propone abandonar la concepción tutelarista y paternalista del viejo Patronato, las intervenciones judicializantes ante carencias socioeconómicas y las prácticas punitivas de institucionalización, quitándole facultades al Poder Judicial, particularmente las vinculadas a las cuestiones sociales. El foco comienza, entonces, a estar puesto en la generación de medidas para promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y en el fortalecimiento de la familia como elemento básico de la sociedad.

El efectivo goce de los derechos implica la intervención de los diferentes organismos del Estado, los cuales tienen una responsabilidad indelegable en establecer, controlar y generar políticas públicas que los garanticen; a los que se suman la comunidad y la familia

como partes activas y responsables de la vigencia plena de los derechos y garantías (arts. 5, 6 y 7).

Esta modificación normativa se produjo en el marco de un proceso de revalorización del papel del Estado en el plano económico y social, post crisis económica, política y social del año 2001, recuperando éste funciones de regulación y producción económica e interviniendo en áreas de las que se había desentendido durante la década del noventa. En el campo de las políticas sociales se produjo una extensión de la cobertura de las prestaciones, mostrando una tendencia a la universalización de la intervención y una reorientación hacia el enfoque de derechos.

El nuevo milenio había comenzado acompañado de una situación social alarmante, más del 50% de la población vivía en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza, el 55% de los menores de 18 años eran pobres y prácticamente el 60% de los pobres eran menores de 24 años (Carli, 2010). La magnitud y el dramatismo de la situación pusieron a la pobreza en el primer lugar de la agenda de gobierno derivando en un acuerdo entre diversos sectores sociales que puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados (PJyJHD)[77] que llegó a abarcar 2 millones de hogares, estructurando la asistencia social a través de una transferencia monetaria a cambio de la realización de una serie de contraprestaciones que debían realizar les destinataries. El PJyJHD inauguró en la Argentina, en correlato con lo sucedido en otros países de América Latina, la década de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI). Este programa, que se implementó con una activa participación de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales territoriales, mantuvo el criterio focalizador y asistencial de los años precedentes, pero instaló una ruptura por la masividad de su alcance. En 2004 se reformuló el PJyJHD, pudiendo optar sus destinataries por su traspaso hacia el Seguro de Empleo y Capacitación en el caso de ser considerados "empleables" o el Plan Familias por la Inclusión destinado a familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social con menores de 19 años evaluadas como inempleables. Estos programas buscaban, en el primer caso, estimular la inserción laboral y educativa y, en el segundo, apoyar el gasto familiar en les menores de edad y estimular sus controles sanitarios, ya que tenía incorporada una condicionalidad en el cobro en esa línea.

Como indica Medan (2014a), a medida que la emergencia laboral fue disminuyendo producto del crecimiento económico –en el período 2003-2006 se registró un crecimiento del PBI del 9% anual acumulativo (CELS, 2007)–, la asistencia social comenzó a enfocarse

[77] El desarrollo del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados se encuentra descripto con mayor detalle en el capítulo 2 de esta tesis.

particularmente en la infancia, orientándose al modelo de "Estado de Inversión Social" (Giddens, 1998 citado en Magistris y Litichever, 2013) que se presentó como superador de las políticas focalizadas de la década anterior. En esta línea se inscribe la corriente a favor de la universalización de un ingreso a la infancia que se inició en los años 2000 con la conformación del Frente Nacional Contra la Pobreza (FreNaPo) y la Consulta Popular impulsada por la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), junto con la presentación de diversos proyectos legislativos en sintonía. Finalmente, en el año 2009, se creó la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09)[78], que universaliza el sistema de asignaciones familiares que perciben les niñes cuyos padres son asalariades registrades en la seguridad social, complementándolo con un subsistema no contributivo destinado a aquelles niñes que pertenecen a hogares cuyos padres se encuentren desocupades, se desempeñen en la economía informal cobrando el salario mínimo o menos, o en el servicio doméstico, o son monotributistas sociales.

Esta medida se complementa con otro conjunto de programas dirigidos a la protección de la infancia: el "Plan Nacer" (2004) orientado a garantizar la asistencia de salud a embarazadas y niñes menores de 6 años con cobertura pública de salud en pos de reducir la mortalidad materna e infantil; el programa de inclusión digital "Conectar Igualdad" (2010) que provee computadoras y capacita a alumnes y docentes de escuelas secundarias públicas; los Planes Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Ley N° 26.390 (2008) que elevó hasta los 16 años la edad mínima de admisión al empleo, entre otras iniciativas (Mazzola, 2013). A estas medidas dirigidas al universo infantil que colocan al niñe y adolescente como eje de las políticas, se le suman otras de protección de los hogares que impactan en las condiciones de vida de les niñes, como la ampliación de la cobertura jubilatoria y el aumento de los montos de las mismas, el restablecimiento del Consejo del Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo y la modificación de los niveles del salario mínimo, vital y móvil y su ajuste año a año (habían sido eliminados durante los años noventa), la creación del programa Procrear que facilita el acceso a la vivienda propia; entre otras iniciativas que colocan al Estado nacional en un lugar protagónico en tanto nivelador de inequidades.

Cabe destacar que a lo largo de este recorrido se observa la incorporación del enfoque de derechos en el diseño y en la implementación de las políticas, buscando superar la tradicional concepción de las personas como beneficiarias hacia otra perspectiva que les

[78] La Asignación Universal por Hijo para protección social absorbe tanto el PJYJHD como el Plan Familias.

interpele como sujetos activos. El enfoque de derechos se conforma a partir de un corpus de principios, reglas y estándares que integran el Sistema Internacional de Derechos Humanos, los cuales establecen aquello que el Estado no debe hacer –a fin de evitar violaciones– pero, fundamentalmente, aquello que debe hacer para alcanzar la plena realización de los derechos. Esto incide en la orientación general de las políticas públicas y en su proceso de gestión, permitiendo organizar "desde una perspectiva diferente las políticas públicas de infancia teniendo en cuenta los intereses de la niñez y su participación en la sociedad" (Vaca Narvaja, 2012, p. 88).

En el marco de este contexto y del desarrollo de este tipo de política social, se comienza a delinear el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes (en adelante el SPID), produciéndose una reorganización institucional del aparato estatal que desplegaremos en el siguiente apartado.

3.4.2. La Organización del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes (SPID)

El SIPD que establece la Ley N° 26.061 abarca a los diversos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privada, en el ámbito nacional, provincial y municipal destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñes y adolescentes (art. 32). Por tanto, incluye organismos administrativos del Poder Ejecutivo, judiciales y de control pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno e inscriptos institucionalmente en diferentes sectores de política –salud, educación, seguridad, género, justicia, deporte, entre otros– que intervienen en la garantía del ejercicio de los derechos de la infancia y adolescencia. Los diferentes organismos tienen competencias y responsabilidades específicas vinculadas a su materia de intervención siendo corresponsables de la promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes.

En los diferentes niveles de gobierno el SIPD cuenta con organismos especializados y de aplicación en la materia que sintetizamos en el Gráfico N° 9, a saber (Ley N° 26.061, art. 42):

a) **Nivel nacional.** Compuesto por el organismo rector técnico especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia del Poder Ejecutivo Nacional: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Es el ente encargado de diseñar, planificar, monitorear, evaluar y crear los instrumentos para la capacitación de las políticas

públicas en el campo de la infancia. Tiene entre sus funciones la elaboración de un Plan Nacional de Acción como política de derechos para el área específica.

b) **Nivel federal.** Conformado por el órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el territorio de país: el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF). En este Consejo se establecen las prioridades de política y se distribuyen en forma equitativa los recursos estatales en la materia a través del Fondo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. El Fondo se creó para fortalecer la adaptación de las provincias a la nueva ley nacional y acompañar su proceso de transformación institucional e implicó la firma de convenios y de transferencias financieras y de tecnologías. La ejecución del Fondo se orienta en función de los fines explicitados en la Declaración del 15/12/06[79] mediante la cual se constituye y se funda el COFENAF y los montos se distribuyen de acuerdo con un coeficiente consensuado en el seno del Consejo[80]. El organismo es presidido por quien ejerce la titularidad de la SENAF e integrado por los organismos de niñez y adolescencia provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

c) **Nivel provincial.** A cargo del órgano local de aplicación de la normativa que diseña, planifica y ejecuta la política de niñez y adolescencia en la jurisdicción correspondiente. La ley le proporciona como atribución la celebración de convenios con los **municipios** de su jurisdicción para asegurar la constitución y operatividad del sistema local.

d) **Nivel local/municipal.** En función de lo expresado en el punto anterior, en cada municipio se pueden crear organismos específicos ligados al abordaje de la cuestión de la infancia que se convierten en instancias de aplicación de la ley provincial respectiva.

Asimismo, la normativa crea un organismo de control ubicado en la órbita del Poder Legislativo Nacional, el Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos de acuerdo con los parámetros de la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales. El Defensor es propuesto, designado y removido por el Congreso Nacional a

[79] Para más información ver: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno7-9-2009-3.htm, Consultada el 15/10/22.

[80] Este coeficiente combina diferentes criterios: asignación equitativa, tamaño de la población de niñes y adolescentes en cada jurisdicción y el esfuerzo presupuestario que cada jurisdicción realiza para las políticas dirigidas a la niñez. (SENAF, 2014, 2020).

través de un proceso de concurso público de antecedentes y oposición. Además de la figura del Defensor se prevén dos adjuntías que auxilian al Defensor en el ejercicio de sus funciones. Si bien la Ley N° 26.061 establecía su designación dentro de los 90 días de sancionada, fue recién en el año 2020 cuando se logró el nombramiento y comenzó a funcionar la Defensoría como institución. Además, cada una de las provincias tiene facultad para designar a sus defensores jurisdiccionales, determinándose sus funciones y financiamiento por los cuerpos legislativos provinciales[81].

Los organismos del SIPD disponen de los siguientes medios para asegurar el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en los marcos normativos, a saber (Stuchlik, 2012 y Ley N° 26.061 art. 32):

- **Políticas, planes y programas de promoción y protección** necesarias para el pleno desarrollo de niñes y adolescentes y vinculadas con el ejercicio de los diferentes derechos enunciados precedentemente. Deben elaborarse teniendo como pauta el fortalecimiento del rol de la familia, la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos, la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil y la promoción de redes intersectoriales locales (Ley N° 26.061 art. 4).
- **Medidas ordinarias de protección de derechos**, acciones adoptadas por el órgano administrativo competente en materia de niñez ante la amenaza o vulneración de derechos, sean éstas provenientes del ámbito público o privado familiar, a fin de preservar o restituir su goce y ejercicio o reparar sus consecuencias[82]. Entre las diferentes medidas de protección enunciadas se encuentran: el apoyo económico, la inclusión en programas de becas o apoyo escolar, el tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, la incorporación en programas de fortalecimiento familiar, entre otras posibilidades.
- **Medidas excepcionales de protección de derechos** que se desarrollan cuando, habiéndose agotado las instancias anteriores, se evalúa necesaria la separación del niñe de su familia para preservar su interés superior y sus derechos. Estas medidas son adoptadas por la autoridad administrativa en el nivel local, su control de legalidad lo

[81] En la actualidad cuentan con Defensores de Derechos de NyA las provincias de Córdoba, La Pampa, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero (Fuente: https://defensoraderechosnnya.gob.ar/coordinacion–federal/ Consultada el 15/10/22).

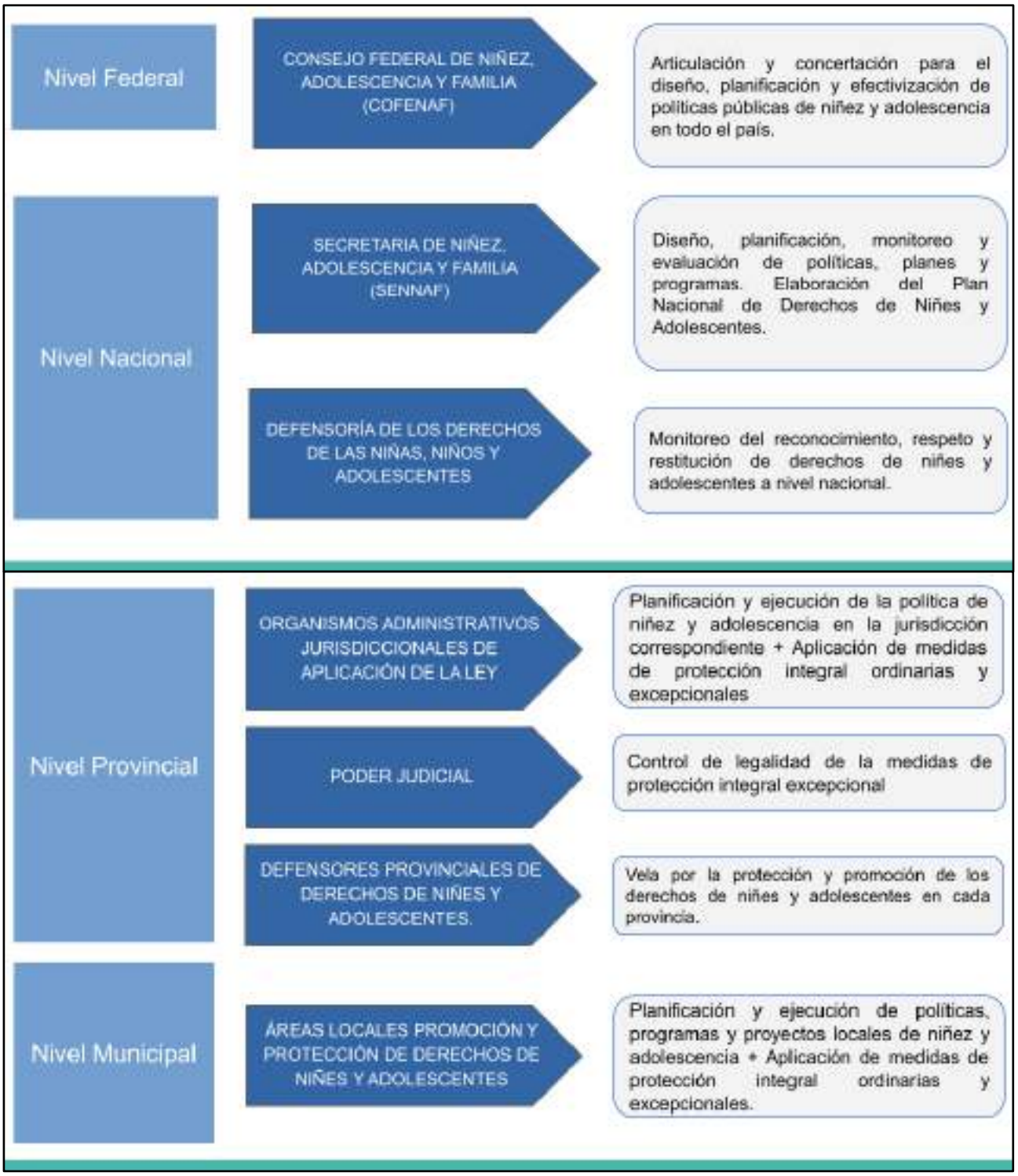
[82] A diferencia del régimen del Patronato, se establece explícitamente que la carencia de recursos materiales de la familia o responsables del niñe no habilita la separación de éste de su núcleo familiar ni su institucionalización, quedando tajantemente prohibida su privación de libertad. Se resuelve, por el contrario, la necesidad de implementar iniciativas que asistan a la familia para que ésta pueda asumir las obligaciones y responsabilidades.

realiza la instancia judicial y deben ser limitadas en el tiempo, priorizándose su cumplimiento con referentes afectivos del niñe en detrimento de ámbitos convivenciales de cuidado alternativo (hogares o casas de abrigo).

A modo sintético, y como se puede apreciar en el Gráfico N° 9, podemos decir que a **nivel nacional** se planifican y diseñan los grandes lineamientos de políticas, consensuados a nivel federal para garantizar el ejercicio de los diferentes derechos. La SENAF y el COFENAF deben desarrollar este proceso junto con el resto de los actores de la corresponsabilidad. Con posterioridad, en el marco del régimen federal de gobierno de nuestro país, cada **jurisdicción provincial** diseña y ejecuta políticas públicas y programas de atención directa e indirecta de niñes siendo todas las áreas competentes del Poder Ejecutivo (salud, educación, desarrollo social, entre otras) las responsables de garantizar el acceso y la permanencia a los servicios pertinentes para el ejercicio de los derechos. Esta planificación jurisdiccional debe mantener coherencia con las políticas acordadas en el marco del Consejo Federal y diseñadas por la Secretaría Nacional, como así también con el Plan Nacional de Acción. Por último, cada provincia en función de su propio diseño institucional delega en la autoridad administrativa de protección de derechos en el **ámbito local** el despliegue de políticas, programas y proyectos municipales y la aplicación de medidas de protección integral, ordinarias y excepcionales. Recién en este último caso, que involucra la adopción de medidas que implican la separación del niñe de su grupo familiar, aparece el Poder Judicial resolviendo su legalidad, garantizando un mecanismo cruzado de control que busca limitar las arbitrariedades y abusos que el Patronato facilitaba[83].

[83] Es importante mencionar que no podrá intervenir en estas situaciones un juez con competencia en lo penal, quién sólo podrá actuar en la investigación y el juzgamiento de un delito presuntamente acontecido. En este punto cobra relevancia recordar que el régimen penal aplicable a les jóvenes en conflicto con la ley, se rige actualmente por el Decreto-Ley N° 22.278 sancionado durante la última dictadura cívico-militar, no existiendo a la fecha un instrumento penal a nivel nacional que acompañe el cambio de paradigma promovido por la Ley N° 26.061.

Gráfico N° 9: Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo previo permite subrayar un aspecto clave que la normativa establece para el desarrollo del SIPD y para el despliegue de políticas públicas de infancia, y que cobra relevancia en el marco de esta tesis: la descentralización de los organismos de aplicación y de

los planes y programas específicos de protección de derechos que permitan una cobertura territorial más extendida y servicios disponibles a lo largo de todo el país. En este marco, los niveles provincial y municipal tienen un papel destacado.

Esto implicó que, por una parte, las jurisdicciones provinciales debieran adecuar la normativa propia en la materia a los postulados de la Convención Internacional y a la ley nacional de protección integral de derechos. La mayoría de las provincias ha avanzado con este proceso, incluso algunas con anterioridad a la sanción de la legislación nacional a partir de la ratificación de la Convención en 1990. Resta la provincia de Formosa cuya ley data de 1981 y la provincia de San Luis que sólo tiene una legislación que adhiere a la CIDN[84].

Además, cada provincia –como ya señalamos– debió designar a la autoridad administrativa de aplicación de la normativa, organismo garante de la promoción, protección, defensa y resguardo de los derechos de les niñes y adolescentes del distrito correspondiente. La ley nacional de protección integral insta a que esta tarea se desarrolle en forma coordinada con los municipios y de manera asociada con la sociedad civil y las redes intersectoriales locales entendiendo que la comunidad, en el ejercicio de la democracia participativa, tiene derecho a ser parte activa en la garantía de derechos de les niñes y adolescentes (Ley N° 26.061 art. 6).

Por tanto, la implementación del marco normativo nacional impulsó la construcción, no homogénea ni automática, de una nueva institucionalidad en el plano provincial y municipal, creándose áreas específicas de infancia y adolescencia y espacios de trabajo multiactorales que involucran a la sociedad civil y facilitan el ejercicio de la corresponsabilidad en el marco del SIPD.

En el próximo apartado, nos focalizaremos en la descripción del SIPD en la provincia de Buenos Aires, en donde se sitúan los municipios del Conurbano, recorte geográfico de esta tesis.

3.4.3. El Proceso de Adecuación Normativa en la Provincia de Buenos Aires y la Organización de su Sistema Jurisdiccional

La provincia de Buenos sancionó en el año 2005 la "Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños" bajo el N° 13.298. Esta normativa derogó el Decreto-Ley N° 10.067 de Patronato provincial de Menores y organiza el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NyA en la jurisdicción bonaerense. Junto con la Ley N° 13.634 del

[84] Para más detalle sobre los procesos de adecuación normativa en la escala subnacional ver Segade (2018).

año 2006, que regula los procesos judiciales familiares y penales de niñes y adolescentes y reforma el Poder Judicial bonaerense, conforman las dos legislaciones principales dentro del marco jurídico provincial para la niñez y la adolescencia.

Es preciso mencionar que el proceso de reforma normativa en la provincia de Buenos Aires había comenzado varios años antes, llegándose incluso a sancionar una legislación de protección de los derechos de les niñes a fines del año 2000, la Ley N° 12.067 de "Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven". Sin embargo, esta fue suspendida dos meses después por una medida cautelar basada en un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Procurador General ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos, reponiendo la vigencia del Decreto-Ley N° 10.067 de Patronato de Menores. A comienzos del año 2003, la Corte desestimó el pedido y decretó la constitucionalidad de la Ley N° 12.607 pero la Legislatura Provincial, que la había sancionado tres años antes por unanimidad, suspende su implementación con el argumento de carencia de recursos financieros necesarios para su compleja puesta en marcha[85]. Diversas tesis y trabajos analizaron este proceso y los motivos de sus marchas y contramarchas (Barna, 2013; López, 2008, 2010; Lescano et al., 2008; Goldstein, 2018; entre muches otres) e identificaron resistencias de tres grandes grupos de actores. Por un lado, el Poder Judicial –particularmente el ala más conservadora que impuso a otros sectores los intereses de la corporación judicial– respecto del cual la ley provocaba profundas transformaciones en sus roles y funciones; en segundo lugar, algunos sectores de los gremios de trabajadores estatales (tanto del organismo técnico especializado en materia de niñez como del Poder Judicial); y, por último, los gobiernos locales a quienes la legislación responsabilizaba exclusivamente de la atención de las cuestiones socio-asistenciales de la niñez, sin garantizar los recursos necesarios en un contexto de recrudecimiento de crisis social y económica. Por esta razón, el nuevo proyecto legislativo que finalmente dio origen a la Ley N° 13.298 a fines del año 2004 (que derogó la Ley N° 12.607) no planteó un traspaso compulsivo de la gestión en materia de niñez y adolescencia hacia los municipios, sino que incorporó la figura del convenio de adhesión mediante la cual los gobiernos locales voluntariamente aceptaban la responsabilidad, facilitando la aceptación de los intendentes. Cabe jerarquizar que, durante el tiempo que estuvo suspendida la Ley N° 12.607, sus impulsores iniciaron un proceso de negociación y debate con los actores sindicales para reducir su resistencia y fortalecer el frente ofensivo a favor de la nueva ley que

[85] Cabe indicar que la investigadora Ana Laura López (2008) ha considerado lo contradictoria de esta argumentación dando cuenta que, al día siguiente de suspender la norma por falta de fondos, la Legislatura autorizó la condonación de deudas millonarias de los bingos provinciales (Ley N° 13.063) en un equivalente similar al presupuesto anual destinado a infancia.

antes estaba focalizado en actores con un perfil más técnico (juristas, académicos, funcionarios). Como indica López (2010), la incorporación del sector gremial fue central en la vigorización de la ley posterior, ya que en conjunto con diversas organizaciones territoriales y sociales conformaron para el año 2004 el "Foro por los Derechos de la Infancia de la Provincia de Buenos Aires" –con una fuerte presencia de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)–, para difundir y militar la sanción de una nueva ley de infancia. Este se replicó mediante foros locales en los diversos municipios reclamando la implementación de la ley una vez sancionada.

A pesar de que la Ley N° 13.298 revisaba algunos de los puntos críticos de la legislación anterior que allanaban el camino para su implementación, la Procuración General presentó un nuevo pedido de suspensión ante la Corte Suprema de la Provincia, quien lo efectivizó coincidiendo con el argumento señalado por el Ministerio Público que refería al escaso detalle en la normativa sobre las condiciones de implementación y la desprotección que generaría durante el proceso de transición (Barna, 2013). Este cuestionamiento impulsó un trabajo de reglamentación exhaustivo de la norma por parte del Poder Ejecutivo provincial, aclarando y operacionalizando los puntos más controvertidos, los cuales se plasmaron en el Decreto 300/05, que colocó al ex Ministerio de Desarrollo Humano, hoy Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, como autoridad de aplicación de la normativa. En este contexto, además, se produjo la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes la cual constituye un impulso para la concreción de la normativa provincial. Por otra parte, hacia fines del 2006 se sancionó la Ley Provincial N° 13.634 que eliminó los Tribunales de Menores y crea los fueros de familia y de responsabilidad penal juvenil, que fracturaron la omnímoda y plural competencia de los antiguos jueces de menores, respondiendo también en sus definiciones a algunas de las objeciones interpuestas por la Procuración en el pedido de suspensión de la normativa. El proceso de reforma se cerró recién en el año 2007 cuando la Corte Suprema Provincial ratificó la Ley N° 13.298, poniendo formalmente en funcionamiento el sistema de protección integral y sus instituciones en suelo bonaerense.

La nueva normativa se estructuró a partir de los siguientes ejes (Lescano et al., 2008; López, 2010 y Magistris, 2011):

- La diferenciación de dos subsistemas bien claros, uno con competencia socio-asistencial "De promoción y protección de derechos del niño" (SPPD) y otro con competencia penal "Responsabilidad penal juvenil" (SRPJ) para romper con la

conjunción de *peligro moral y material* que había operado durante el paradigma tutelar.

- La desjudicialización de las problemáticas asistenciales de niñes y adolescentes, eliminando la injerencia del Poder Judicial ante la conflictividad socio-económica de las familias.
- La restricción de la institucionalización de niñes y adolescentes en consonancia con un predominio de abordajes ligados al fortalecimiento familiar y comunitario que garanticen la permanencia del niñe en su entorno social.
- La transferencia a las familias de la competencia primaria en la promoción, protección y restitución de los derechos vulnerados, las cuales deben contar con el acompañamiento estatal para el cumplimiento de su función.
- El principio de la corresponsabilidad entre diversos actores –estatales, sociales y familiares– sobre la problemática de la infancia, en detrimento de prácticas de derivación de la intervención. Este principio se plasmará en la conformación de diferentes instituciones que describiremos más adelante, algunas de nivel central como la Comisión Interministerial y otras de índole local como los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias que se describen más abajo.
- El funcionamiento del SPPD no a raíz de una situación irregular o de riesgo sino a partir de la vulneración o amenaza de vulneración de algún derecho.

El SPPD diseñado por la normativa implicó una novedosa y compleja organización institucional. En primer término, cabe describir que involucra a los organismos, entidades y servicios, tanto del ámbito provincial y municipal que "formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones (…) destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños…" (Ley N° 13.298 art. 14). Los referidos actores involucran a todos los ministerios provinciales que integran la Comisión Interministerial (descripta más abajo) como también a las entidades privadas, otorgando de esta manera un lugar relevante a las organizaciones sociales que trabajan en el campo de niñez y cuya tarea en el plano territorial resulta central para garantizar derechos.

Este nuevo diseño coloca 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.

Estos cambios impactaron notablemente en la distribución de competencia entre los poderes del Estado, colocando a los jueces en el rol de administrar de justicia y garantizar el sistema en detrimento de la pluripotencialidad proporcionada por la ley de Patronato. Asimismo, las modificaciones provocaron una reorganización territorial, acrecentando la desconcentración de los 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 300/05 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[86] (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 les niñes. 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 (Goldstein, 2018), manteniéndose como autoridad última de aplicación de la normativa al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires.

Pasaremos a describir en detalle los diferentes organismos que integran el SPPD (que sintetizamos en el Gráfico N° 10), comenzando en primer lugar por aquellos que se ubican en el nivel central provincial:

- **Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA):** entidad autárquica de derecho público dependiente del Ministerio Provincial de Desarrollo de la Comunidad, autoridad rectora en materia de niñez y adolescencia que tiene como principal función la formulación, coordinación y ejecución de las políticas de promoción y protección de derechos de la población infanto-juvenil en la jurisdicción bonaerense, conjuntamente con la misión de diseñar y coordinar la aplicación de políticas de responsabilidad penal juvenil. Este organismo cuenta con una Dirección Ejecutiva con rango de Secretaría designada por el Poder Ejecutivo y está compuesto por 2 Subsecretarías: la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos y la Subsecretaría de Responsabilidad Penal Juvenil, en sintonía con los dos subsistemas previstos en el

[86] La provincia de Buenos Aires se organiza en regiones en función de distintas necesidades institucionales, administrativas y funcionales: secciones electorales (8), regiones sanitarias (12), regionales educativas (25) y departamentos judiciales (20). En materia de niñez y adolescencia se divide en 24 zonas, en donde se establecen Servicios Zonales de Promoción y Protección de derechos, cuya cabecera radica en los departamentos judiciales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 5.827.

nuevo marco normativo mencionados más arriba. Asimismo, tiene dos Direcciones Provinciales y una Dirección General dependientes directamente de la Dirección Ejecutiva: Dirección Provincial de Educación, Dirección Provincial de Articulación Interinstitucional y Dirección General de Administración, y cinco Direcciones Provinciales dependientes de las Subsecretarías referidas (Decreto Provincial N° 53/2022). El OPNyA se organiza y funciona sobre la base de la descentralización operativa a través de una serie de dispositivos cuyas funciones desarrollaremos más abajo.

- **Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño:** (Ley N° 13.298, art. 23) espacio de articulación y concertación de políticas y de optimización de recursos que busca romper con la lógica sectorial en el tratamiento de los problemas de la infancia y del que participan, por tanto, representantes de casi todos los ministerios bonaerenses. Esta Comisión tiene entre sus funciones la elaboración del plan de acción, que se formuló bajo el nombre "Los Pibes del Bicentenario" con diversas dificultades en su implementación, y la gestión de la información que se estructuró en base a la creación del Registro Estadístico Unificado de la Niñez y Adolescencia (REUNA)[87] (Moro, 2018).
- **Observatorio Social:** (Ley N° 13.298, art. 24) con funciones de asesoramiento, cooperación y monitoreo, integrado por representantes de la sociedad civil, las iglesias e investigadores de universidades públicas especializades en materia de infancia. Este organismo, independiente de la autoridad de aplicación, se creó en el año 2010 pero según el informe de monitoreo realizado por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires (2018), su funcionamiento ha sido prácticamente nulo y no tiene incidencia dentro del Sistema.
- **Defensor del niño:** (Ley N° 13.298, art. 16) órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional –previsto en el ámbito del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad–, cuya misión es la defensa, promoción y protección de los derechos del niñe, frente a hechos, actos u omisiones de la administración pública provincial, municipal o de cualquier integrante del SPPD. Desde la sanción de la ley a la actualidad no fue nunca designado.

[87] El REUNA se crea mediante Resolución N° 317/11 del ex Ministerio de Desarrollo Social provincial y constituye un sistema de registro, almacenamiento y procesamiento de información, que integra a todos los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niñe.

- **Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia:** (Decreto Provincial 562/15) instancia interjurisdiccional consultiva y de asesoramiento creada para facilitar la articulación y coordinación entre el Organismo Provincial y los municipios en la materia, en virtud de la relevancia que estos últimos actores adquieren en el marco del SPPD. La constitución de este espacio implica un reconocimiento de la importancia de las áreas municipales como actores relevantes de la política de niñez y adolescencia. Sin embargo, estos últimos tienen una valoración negativa del espacio dada su escasa injerencia como orientador de la política (Foglia et al., 2021).

Asimismo, la Ley N° 13.298 dispuso la creación de dispositivos de atención y protección a **nivel territorial,** los cuales representan un diseño novedoso en oposición al tradicional centralismo que organizó este campo de política:

- **Servicios locales de promoción y protección de derechos:** Son efectores municipales cuya función es intervenir en forma directa en la atención, la protección y la restitución de derechos de NyA en el distrito de referencia, facilitando su acceso a planes, programas, dispositivos y cualquier otra acción disponible en la comunidad. Asimismo, deben propiciar y ejecutar propuestas de resolución alternativas a la separación del NyA de su familia ante conflictos existentes[88]. Pueden existir una o más sedes dependiendo de las características de cada municipio: extensión territorial, concentración de población, indicadores sociosanitarios y económicos, etc., así como también del diagnóstico territorial de las áreas locales (Resolución 171/07).
- **Servicios zonales de promoción y protección de derechos:** ejercen la representación territorial del OPNyA y su función es coordinar y supervisar el funcionamiento de los Servicios Locales, constituyéndose como instancia superadora de resolución de conflictos agotada la instancia local. Son los responsables de la aprobación y seguimiento de medidas de protección especial, de carácter excepcional, que impliquen la separación temporal del niñe de su ámbito familiar. Deben monitorear y articular con las instituciones de cuidado alternativo (hogares

[88] Frente a una situación de vulneración de derechos que requiera de la separación del niñe del ámbito familiar adoptándose una medida de protección excepcional y transitoria, es el Servicio Local el que concluye sobre su necesidad, requiriendo autorización para su adopción al Servicio Zonal, el cual puede aceptar o negar la medida. En caso de ser aceptada, es centralmente el OPNyA el que dispone de las vacantes en instituciones propias (hogares convivenciales o casas de abrigo) o en las organizaciones sociales con las que se han celebrado convenios. Asimismo, los Servicios Locales deben informar al Juzgado de Familia, quien realiza el control de la legalidad de las medidas excepcionales que éste adopte. Como señala Moro (2018) este nuevo esquema institucional plantea tensiones entre las instancias administrativas y judiciales –algunas de ellas rémora del régimen de Patronato– y también entre las propias agencias administrativas locales y provinciales.

convivenciales oficiales o conveniados con organizaciones sociales). Asimismo, son los encargados de la recopilación estadística de información del nivel local. La competencia territorial de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niñe coincide con los Departamentos Judiciales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial (Resolución N° 231/12 de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires). Actualmente, existen 24 servicios zonales en la provincia de Buenos Aires, 8 de estos ubicados en el Conurbano Bonaerense: Almirante Brown, Lomas de Zamora, San Isidro, San Martín, Quilmes, Morón, Moreno y La Matanza (OPNyA, s/f)[89].

Tanto los servicios locales como los zonales son **unidades técnico-operativas ubicadas en la base del sistema**. Mientras que los últimos constituyen instancias desconcentradas del nivel central, los primeros son el ámbito local de aplicación de las acciones. Están supervisados por el servicio zonal, su estructura institucional y la conformación de los equipos está dispuesta en el Decreto 300/05 reglamentario de la ley, pero, a la vez, son servicios municipales con recursos humanos, presupuesto e inscripción institucional en la orgánica del gobierno local (Moro, 2011). La conformación de los servicios locales está supeditada a la adhesión local a la ley provincial. Como indicamos previamente, la Ley N° 13.298 incorpora una cláusula de adhesión por parte de los municipios por medio de la firma de un convenio con la provincia que debe ser refrendado por ordenanza municipal. Desde el momento de la sanción de la normativa hasta el momento del relevamiento (2019/2020) 130 de los 135 municipios de la provincia adhirieron a la ley provincial, es decir que el 96 % de los municipios bonaerenses se han incorporado desde el punto de vista legal al SPPD. Los municipios que faltaban conveniar eran: Berazategui, Gral. Guido, Ituzaingó, José C. Paz y Pila (OPNyA, s/f)[90].

- Por último, como parte constitutiva del SPPD la normativa crea los **Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñeces y Adolescencias.** Su función es formular el plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de NyA. Participan representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de

[89] Organismo provincial de Niñez y Adolescencia: http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/recursos/servicios–zonales (Consultada el 8/12/22).

[90] Información extraída de la página institucional del OPNyA https://www.snya.gba.gob.ar/index.php/recursos/servicios–locales (consultada el 8/12/22).

otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio (reflejando la conformación de la Comisión Interministerial en el nivel central), representantes de universidades, de colegios profesionales, del Poder Judicial y representantes de niñes y adolescentes. Una vez que los municipios adhieren a la normativa provincial, la autoridad provincial de aplicación delega la convocatoria y coordinación en los municipios. En caso de que los gobiernos locales no manifiesten expresamente su voluntad de constituir el espacio y de participar en él, éste se puede conformar con instituciones sociales y representantes territoriales de los ministerios que integran la Comisión Interministerial, como mínimo salud y educación. Asimismo, en ausencia de voluntad municipal, la convocatoria la puede efectuar el Ejecutivo provincial notificando al Poder Ejecutivo local. Nos abocaremos al abordaje específico de estos dispositivos en el capítulo 5.

A este despliegue en el nivel territorial del SPPD hay que agregar los dispositivos que se inscriben dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (SRPJ) creado por el Decreto 151/07, reglamentario de la Ley N° 13.634 y por las Resoluciones Ministeriales 166/07, 171/07 y 172/07. Uno de los espacios que cobra relevancia en el espacio local son los Centros Sociocomunitarios (CESOC), creados originalmente bajo el nombre de Centros de Referencia, observándose 21 Centros en la actualidad distribuidos en congruencia con la delimitación de los departamentos judiciales (OPNyA, s/f)[91]. Estos son establecimientos provinciales, dependientes del OPNyA, de atención ambulatoria de jóvenes menores de 18 años de edad en conflicto con la ley penal, para el cumplimiento de medidas cautelares o sancionatorias alternativas a la restricción o privación de la libertad ambulatoria, ordenadas por tribunales competentes. Además de estos Centros Comunitarios, el sistema de responsabilidad penal juvenil cuenta con diversos tipos de establecimientos distribuidos en el territorio provincial destinados al cumplimiento de medidas privativas de la libertad ordenadas por los tribunales en el marco de un proceso penal.

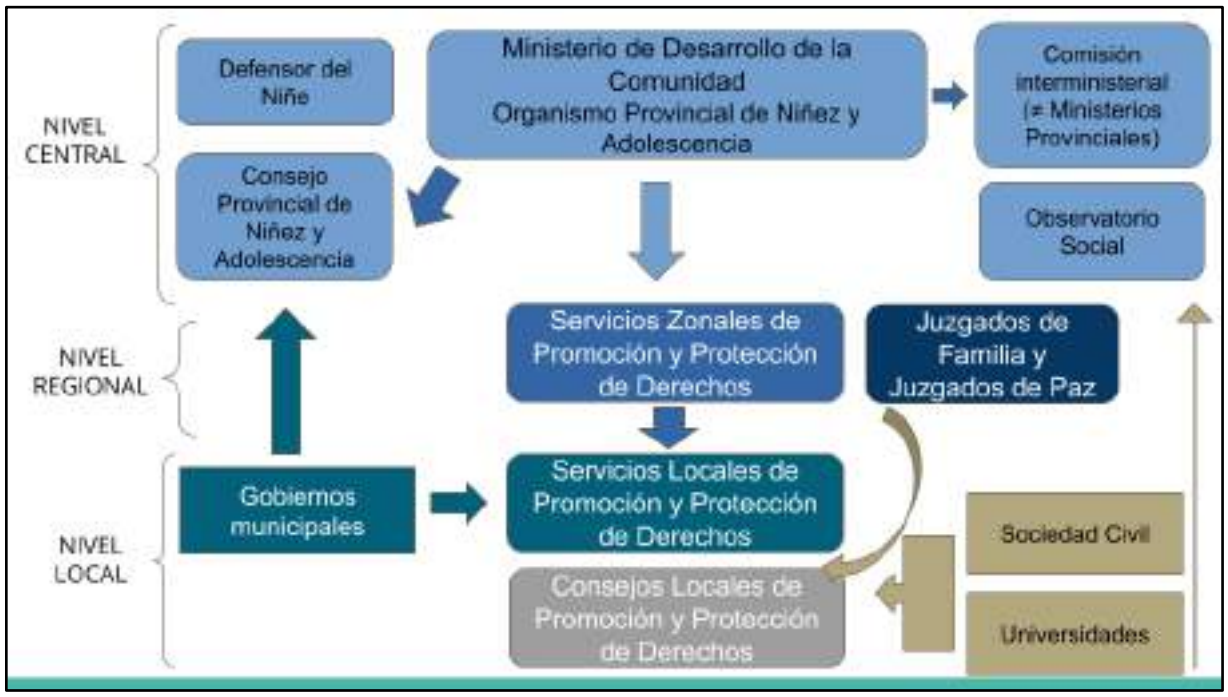
Es importante puntualizar que para el funcionamiento del SPPD, a partir del año 2006, la provincia transfirió el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, creado en 2004 mediante Ley N° 13.163. Este fondo –que reciben todos los municipios de la provincia en base a un índice compuesto calculado de acuerdo con un conjunto de indicadores socioeconómicos– establece que los recursos deben ser asignados por

[91] Organismo provincial de Niñez y Adolescencia: http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/de–responsabilidad–penal–juvenil/recursos Consultada el 8/12/22).

los gobiernos locales a los programas y servicios de asistencia social. Con posterioridad, con el decreto reglamentario de la normativa de promoción y protección, se establece que al menos el 50% de este recurso debe destinarse al funcionamiento del SPPD en el ámbito municipal. Cabe agregar que en el convenio que cada municipalidad firma con el Poder 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 (Goldstein, 2018). Esta finalidad específica no implica que sean las áreas de niñez municipales las que manejan el recurso, dificultándose el seguimiento del fondo al interior de cada municipio (Moro, 2018). De acuerdo con un estudio sobre el funcionamiento del SPPD realizado por la autoridad de aplicación de la ley en el año 2015, este fondo era mayoritariamente utilizado, en forma combinada, para fortalecer el desarrollo de la oferta de programas locales en materia de niñez y para la contratación de personal en las áreas específicas.

Además de los dispositivos territoriales previstos en las normativas provinciales, los municipios bonaerenses avanzaron también en la generación de una institucionalidad propia en la materia, lo que se tradujo en la conformación de organismos específicos competentes en la atención, promoción, prevención y restitución de derechos. El estudio llevado a cabo por la autoridad provincial de aplicación de la normativa previamente citado, relevó que todos los distritos incluidos en el trabajo (89) contaban para el año 2015 con áreas de niñez –algunas de ellas limitadas al funcionamiento del Servicio Local– inscriptas, en su mayoría (88%), dentro del ámbito de las políticas sociales, en lo que el organismo provincial observaba como un acierto del diseño de estructuras, ya que las políticas de niñez y adolescencia se encuentran ancladas al conjunto de las políticas sociales permitiendo una mayor articulación entre sectores y un abordaje más integral de las problemáticas. Como analizaremos en el próximo capítulo, en la totalidad de los municipios del Conurbano Bonaerense se establecieron áreas específicas para abordar las problemáticas de niñez y adolescencia en el territorio, algunas de las cuales desplegaron programas y dispositivos de diseño propio para la resolución de estas.

Gráfico N° 10: Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñes y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia.

3.5. Recapitulación

En este capítulo hemos reconstruido la historia de la intervención estatal en materia de niñez y adolescencia identificando los grandes paradigmas que estructuraron el campo desde fines del siglo XIX hasta la actualidad. Presentamos los marcos normativos principales que dieron institucionalidad a cada paradigma, las concepciones y saberes predominantes, las iniciativas y estrategias de política pública más significativas, la forma en que se organizó el trabajo estatal y el lugar asignado para la participación de la sociedad civil en cada momento.

Este desarrollo culmina con la instalación de la doctrina de la protección integral, cuyo centro es el niñe como sujeto de derechos y el principio de su interés superior, a partir de la sanción de nuevas normativas –nacionales y provinciales– de promoción y protección de derechos. Éstas derogan las leyes de patronato que colocaban como actor indiscutido al Poder Judicial que, en la figura del juez de menores, intervenía ante el *peligro moral y material* y la *situación irregular* en la que se encontraban niñes y adolescentes. Las nuevas normativas hacen foco en las situaciones de vulneración de derechos colocándose la responsabilidad primaria de su promoción, prevención y restitución en las familias y luego en los organismos técnico-administrativos del Poder Ejecutivo provincial y municipal, avanzando en la desjudicialización de las problemáticas de índole social-asistencial de la infancia y estableciendo una nueva delimitación de tareas entre dichos organismos y la justicia.

Asimismo, el nuevo marco legal transforma sustantivamente la intervención estatal en relación a la niñez y la adolescencia al conformar el SIPD. En el recorrido trazado se identificaron y describieron los diferentes actores estatales y sus competencias en el marco del SIPD, evidenciando la complejidad del proceso de toma de decisiones a la hora de implementar las políticas de promoción y protección de derechos.

En la provincia de Buenos Aires, este corrimiento de la intervención hacia a las áreas sociales ejecutivas se desarrolló bajo el principio de la desconcentración de acciones que impulsó un entramado amplio y variado de actores y dispositivos territoriales pertenecientes a distintos niveles de gobierno y nuevas responsabilidades y relaciones entre ellos. Esta territorialización de la intervención se plasmó también en la incorporación de los gobiernos municipales al paradigma vigente a través de la edificación de una institucionalidad propia. Un aspecto central constitutivo del nuevo sistema es la lógica de la corresponsabilidad que demanda un trabajo articulado y cooperativo entre los diferentes actores para la gestión social de la infancia. La ineludible responsabilidad estatal, particularmente de la autoridad de aplicación provincial, requiere complementarse con el trabajo de las familias, pero también de las entidades asociativas de nivel local en una lógica de gestión que promueve institucionalmente la interjurisdiccionalidad y la participación de la sociedad civil, aspectos claves del esquema de la gobernanza.

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LOS MUNICIPIOS DEL GRAN BUENOS AIRES: ESTRUCTURAS E INICIATIVAS

Este apartado apunta a caracterizar y analizar la estructura institucional local en el campo de niñez y adolescencia de los municipios del Gran Buenos Aires, a partir de la consideración de los organismos específicos locales de promoción y protección de derechos. Asimismo, abordamos las políticas que despliegan los mismos, tanto las de diseño propio como aquellas provenientes de otros niveles de gobierno en el marco de las cuales los gobiernos locales intervienen en su procesamiento en la escala local. Este desarrollo tiene por fin elaborar una propuesta metodológica-analítica para el diseño de una tipología de gobernanza local en el campo de las políticas de niñez y adolescencia, particular para la región.

En el primer apartado, nos ocupamos de las áreas locales precisando sus principales dimensiones –institucionales, recursos humanos y autonomía en la gestión de recursos financieros– en pos de comprender la emergencia e instalación de la temática de niñez y adolescencia en su agenda gubernamental, como un tema de gobernanza local.

En el segundo, describimos e indagamos las políticas supralocales presentes en la región, es decir aquellas originadas en el gobierno nacional o provincial, que demandan de la intervención de los municipios en su desarrollo. En este abordaje consideramos dos aspectos: el entramado interjurisdiccional presente en las mismas distinguiendo los roles jugados en el proceso de la política pública por cada nivel (diseño, implementación y/o financiamiento) y la participación de actores no estatales en su seno, cuestiones que emergen como constitutivas y claves en el análisis de la gobernanza local y, a partir de las cuales se construirán tipos de redes interinstitucionales en el marco de estas políticas.

En tercer lugar, abordaremos las políticas de elaboración propia del gobierno municipal. Para su descripción consideramos, además de una breve caracterización de los objetivos y el alcance, las mismas dimensiones analíticas utilizadas en el caso de las políticas supramunicipales: la trama interjurisdiccional para dar cuenta de los niveles de gobierno implicados y del lugar que los mismos ocupan en el proceso de la política (diseño, implementación y/o financiamiento) y, por último, la intervención de actores no estatales. Ambos aspectos abonan a la elaboración y precisión de roles municipales diferenciados al interior del conjunto del Conurbano para considerar el papel del gobierno local en el esquema de gobernanza.

Por último, desarrollaremos un análisis que se propone articular los tipos de redes

interinstitucionales observados en el marco de las políticas supralocales con los roles diferenciales asumidos por los municipios en el desarrollo de la oferta propia, con el objetivo de elaborar modelos de gobernanza local para la región.

4.1. La Estructura Institucional Local en el Campo de la Niñez y Adolescencia en el Conurbano Bonaerense

En este apartado realizamos una descripción y análisis de las características más relevantes de las áreas de niñez y adolescencia de los municipios del Conurbano Bonaerense sustentado en el relevamiento de campo producido entre los años 2019/2020[92].

Para esto consideramos, en primer lugar, la adhesión de los municipios a la Ley Provincial N° 13.298 ya que la misma constituye un hito en la asunción de responsabilidades municipales en la materia; en segundo punto, abordamos el nivel jerárquico, la dependencia institucional y la organización interna de las áreas; en tercer término, focalizamos en la cantidad y perfil de sus trabajadores y, en última instancia, en 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.

Como indicamos en el capítulo anterior, la ley provincial de promoción y protección de derechos tenía una particularidad al momento de implementarse en la escala local: otorgaba a los municipios la opción de adherir o no. Los datos relevados permiten evidenciar que sólo tres de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense no tenían al momento del relevamiento de campo realizado (2019/2020) convenio de adhesión con la provincia: Berazategui, José C. Paz e Ituzaingó, siendo este último un caso singular ya que firmó oportunamente y luego desconvenió. De los municipios que sí adhieren a la ley, la mitad lo hizo al comienzo de su vigencia, entre los años 2007 y 2011, alrededor de un tercio entre 2012 y 2015 y sólo dos de ellos firmaron el convenio con posterioridad a esa fecha. En este recorrido encontramos dos casos anómalos: Hurlingham que convenió en 2007, desconvenió tiempo después y volvió a conveniar en 2012 y Florencio Varela que convenió en 2014 pero no avanzó en la constitución de los servicios locales de promoción y protección y renovó convenio en 2019. La decisión de no conveniar por parte de los municipios tiene como principal motivo la inexistencia de recursos específicos por parte de la provincia para llevar adelante las obligaciones de la Ley de Niñez en el municipio. Como ya señalamos en el capítulo anterior, la firma de los convenios no conlleva una asignación presupuestaria

[92] Un avance preliminar de los resultados del relevamiento se publicó en el portal Observatorio del Conurbano Bonaerense. Ver: Foglia et al. (2021).

específica nueva, sino que los compromete a reasignar parte de los fondos preexistentes provenientes del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales del año 2004. A pesar de la ausencia de un incentivo financiero potente, la mayoría de los municipios del Conurbano asumió la responsabilidad en la materia, instalando en su estructura estatal nuevas áreas específicas que abordan las problemáticas de niñez y adolescencia en el plano local.

Del Cuadro N° 1, es posible observar que en la totalidad de los municipios bonaerenses se establecieron áreas específicas para abordar las problemáticas de NyA en el territorio, incluso en aquellos que a la fecha no firmaron convenio de adhesión a la ley provincial. Estas áreas presentan diferentes niveles de **jerarquía institucional**. Como podemos observar, la mayoría de los municipios (14 de 24) habían conformado áreas con status de Dirección mientras que sólo tres de ellos no otorgaron esta jerarquía a sus áreas locales y las mismas tenían rango de Coordinación (Berazategui y San Fernando) o Subdirección (Malvinas Argentinas). En el otro extremo del continuo, sólo un municipio (San Isidro) había constituido un área con nivel de Secretaría. El resto de los partidos (6) contaban con áreas de niñez con rango de Subsecretaría.

Asimismo, la información recolectada en el mismo cuadro nos permite apreciar las **denominaciones** de estas áreas observándose que 13 de ellas tenían circunscriptos sus ámbitos de actuación sólo a la cuestión específica de la niñez y adolescencia, mientras que 10 ubicaban esta temática en el marco de las problemáticas atravesadas por las familias. La restante, en su título colocaba el objetivo de la tarea: la inclusión y/o la integración social en lugar del recorte poblacional.

En cuanto a la **dependencia institucional**, la mayoría de estas áreas (19), como se evidencia en el Cuadro N° 1, tenía inscripción en el ámbito de las Secretarías de Desarrollo Social o sus denominaciones equivalentes (Desarrollo Humano o Comunitario). Sólo se observaron 4 casos que se desvían de este patrón y que ubican el tratamiento de la niñez en el seno de las áreas de Gobierno, Género, Salud o Políticas Públicas en general[93].

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, del Cuadro es posible capturar, con diferentes matices, que al interior de las áreas de infancia hay dos grandes ámbitos diferenciados: uno dedicado a la **protección de derechos** a cargo del Servicio Local que demanda la Ley N° 13.298 (o estructuras que ejercen acciones de protección de las niñeces como en los casos de los municipios que no conveniaron la ley) y otro abocado a las

[93] No se contabiliza en este análisis el municipio de San Isidro cuya área específica tiene status de Secretaría y por tanto no corresponde considerar su dependencia institucional.

tareas de promoción. Como describimos en el capítulo anterior, los servicios locales son unidades técnico-operativas municipales con una o más sedes que tienen como principal función de garantizar que les NyA con derechos amenazados o vulnerados puedan acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. El trabajo de sistematización efectuado permite apreciar que, además de estos servicios, dentro de las áreas locales de niñez la mayoría de los municipios (22 de los 24) contaban con estructuras –con mayor o menor formalidad– responsables de tareas ligadas a la prevención, promoción y/o fortalecimiento. Nos abocaremos con detenimiento en este punto más adelante en el apartado vinculado con las políticas.

En lo que respecta a les **trabajadores** de las áreas de infancia, primeramente, consideraremos la **cantidad de personal** de estas dependencias tomando como indicador la cantidad de personal destinade a las áreas de niñez cada 10.000 NyA del distrito[94]. Este dato, que se observa en el mismo cuadro que venimos analizando, permite apreciar que, en promedio, los municipios contaban con casi ocho trabajadores en las áreas específicas de protección y promoción de derechos cada 10.000 NyA del distrito. Sin embargo, la mayoría de los municipios se encontraban por debajo de ese promedio y sólo cuatro superaban los diez trabajadores cada 10.000 NyA. En cuanto a la **modalidad predominante de contratación**, se destaca que sólo seis de los 24 partidos tenían a la totalidad o a la mayoría del personal de las áreas de niñez contratado en planta permanente o transitoria mientras que diez de ellos contrataba 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 verificaba 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 les trabajadores, casi en la totalidad de estas áreas se evidenciaba un perfil profesional o técnico profesional[95] en consonancia con la complejidad de la tarea asumida y con los requerimientos normativos[96].

[94] Para realizar la ponderación se consideró la cantidad de niñes y adolescentes de hasta 17 años de cada uno de los partidos del Conurbano Bonaerense según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010, último dato disponible con este nivel de desagregación. Las proyecciones de población no se encuentran efectuadas a nivel municipal por grupos etarios.

[95] Esta categoría incluye a les 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 les niñes y grupos familiares.

[96] Según lo establecido en la Ley N° 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…" (Art. 20).

Por último, en cuanto a la autonomía en el **manejo presupuestario**, los datos presentados en el cuadro posterior reflejan que, en general, las áreas de niñez y adolescencia no contaban con presupuesto propio ni disponían del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS), estando su manejo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social o similar. Sólo en algunos pocos casos (8) se observaban márgenes de autonomía ligados a la disponibilidad de una caja chica para gastos cotidianos y/o un móvil con chófer.

Cuadro N° 1: Estructura institucional, personal y autonomía en la gestión de recursos financieros de las áreas de niñez y adolescencia. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Municipio	Denominación del área específica	Estructura interna	Dependencia institucional	Fecha de adhesión a la Ley N° 13.698	Personal (Cantidad, perfil y modalidad de contratación preponderante)	Autonomía en la gestión de recursos financieros
Almirante Brown	Dirección de Promoción y Protección de los Derechos del Niños, Niñas y Adolescentes.	Servicio Local Desarrollo de Programas	Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos	2007	70 (3,9 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Contrato de locación de servicios.	El presupuesto lo maneja la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección no tiene acceso al FFPS.
Avellaneda	Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia	Dirección de Hogares Dirección de Delito Infanto-Juvenil Promoción (no tiene estructura formal) Servicio Local	Observatorio Social de Políticas Públicas	2007	67 (7,5 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Planta Permanente.	La Dirección no maneja el presupuesto ni lo rinde. Tienen caja chica para gastos cotidianos y móvil con chófer.
Berazategui	Coordinación de Niñez y Adolescencia	S/D	Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario	Sin convenio	S/D	S/D
Esteban Echeverría	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Dirección de Promoción y Protección a la Infancia y la Adolescencia Dirección de Servicios Locales	Secretaría de Desarrollo Social	2009	160 (15,9 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Contrato de locación de servicios.	El presupuesto lo maneja la Secretaría de Desarrollo Social. Todo lo que tiene que comprar la Subsecretaría lo hace con nota (a través de suministro). No tienen caja chica.
Ezeiza	Dirección Integral de Protección del Niño	Área de Vulnerabilidad de Derechos Abrigos Programa Casa de Abrigo/Hogar Programa Lazos Comunitarios	Secretaría de Desarrollo Social	2012	44 (7,5 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. Contrato de Locación de servicios.	La Dirección no maneja el presupuesto, esto lo hace la Secretaría de Desarrollo Social. No cuentan con caja chica para gastos cotidianos pero si tienen móvil con chófer.
Florencio Varela	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Dirección de Niñez y Adolescencia (incluye Servicio Local) Dirección de Programa Envión Dirección de Género	Secretaría de Desarrollo Social	2014 pero no constituyeron SL y renovaron convenio en 2019	73 (Subse sin Envión) (4,7 c/10000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Planta permanente (Carrera médica hospitalaria para profesionales)	El presupuesto lo maneja la Sec. de Desarrollo Social. La Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia tiene caja chica.

		Dirección Hogar Protección Integral de Mujeres que padecen violencia				
General San Martín	Subsecretaría de Inclusión e Integración Social	Dirección General de Cuidado infantil	Secretaría de Desarrollo Social	2012	390 (se incluye pol. de género) (35,7 c/10.000 NyA) Perfil Profesional. Contrato de Locación de servicios.	La Subsec. tiene presupuesto propio pero el FFPS lo maneja la Sec. de Desarrollo Social.
		Dirección General de promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (incluye Servicio Local)				
		Dirección de Primera Infancia				
		Dirección de Políticas de Género				
Hurlingham	Dirección de Políticas de Niñez, Juventudes y Familia	Coordinación de Protección (Servicio Local)	Secretaría de Desarrollo Social	2012 (Había conveniado en 2007 pero desconvenió tiempo después)	38 (7,6 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Planta Temporaria.	El presupuesto lo maneja la Sec. de Desarrollo Social. La Dirección no cuenta con presupuesto propio ni maneja el FFPS.
		Coordinación de Promoción				
Ituzaingó	Dirección de Niñez y Adolescencia de Ituzaingó (DINAI)	Equipo de admisión	Consejo de Mujeres de Ituzaingó por la Igualdad de Género (Secretaría)	Sin convenio (firmó convenio anteriormente y luego desconvenió)[97].	26 (5,8 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. No hay una modalidad predominante: Contrato de locación de servicios y planta transitoria.	El presupuesto de niñez lo maneja el Consejo de Mujeres de Ituzaingó por la Igualdad de Género. La Dirección no cuenta con presupuesto propio ni tiene caja chica.
		Equipo de asistencia				
		Equipo de promoción, protección y dispositivos socio-terapéuticos				
		Equipo de abuso sexual infantil				
		Equipo de seguimiento de medidas de abrigo				
José C. Paz	Dirección Integral de Niñez, Adolescencia y Familia	Sin estructura interna	Secretaría de Desarrollo Social	Sin convenio	29 (3,1 c/10.000 NyA). Perfil Administrativo-Profesional. Contrato de locación de servicios.	El presupuesto lo maneja la Sec. de Desarrollo Social. La Dirección no cuenta con presupuesto propio ni maneja el FFPS. Tiene caja chica y móvil de Desarrollo Social.

[97] Cabe señalar que, en diciembre del año se aprueba el convenio de adhesión a la ley 13.298 entre el municipio de Ituzaingó y el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, debido que el mismo es posterior a nuestro relevamiento de campo Ituzaingó no aparece mencionado como un municipio conveniado.

Lanús	Dirección de Niñez y Adolescencia	Coordinación de Servicios Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes	Secretaría de Desarrollo Humano	2007	85 (7,3 c/10.000 NyA) Perfil Profesional. Contrato de locación de servicios.	El presupuesto lo maneja la Sec. de Desarrollo Humano. La Dirección cuenta con una caja chica para solventar los gastos cotidianos e inmediatos.
		Programas				
La Matanza	Dirección Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Dirección de Coordinación del SIPPD	Secretaría de Desarrollo Social	2007	340 (5,9 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Contrato de Locación de servicios.	La Dirección tiene un presupuesto asignado pero el FFPS se administra desde la Secretaría de Desarrollo Social.
		Consejo Municipal de NyJ				
		Área territorial				
Lomas de Zamora	Dirección de Servicios Locales	S/D	Secretaría de Desarrollo Social	2007	50 (sólo Dir. de Servicios Locales) (2,8 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. Planta transitoria y planta permanente.	El presupuesto lo maneja la Sec. de Desarrollo Social.
	Dirección de Programas Asistenciales	S/D				
Malvinas Argentinas	Subdirección de Niñez y Adolescencia	Departamento de Niñez	Secretaría de Gobierno y Monitoreo Institucional	2007	24 (2,2 c/10.000 NyA) Perfil Profesional. Sin datos sobre contratación.	El presupuesto lo define la Subsecretaría. La Subdirección no cuenta con presupuesto propio. Desconocen cómo y quién asigna el FFPS. Disponen de una caja chica y móvil.
		Servicio Local				
Merlo	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Dirección de Políticas de Género	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	2016	17 (sólo DNyA + Coord. de Promoción). (0,9 c/10.000 NyA). Perfil Administrativo-Profesional. Contrato de locación de servicios.	La Subsec. no cuenta con presupuesto propio. Desconoce cómo se asigna el FFPS.
		Dirección de Niñez y Adolescencia (Protección- Servicio Local)				
		Coordinación de Promoción				
		Dirección de Tercera Edad				
		Coordinación Área VIH				
Moreno	Subsecretaría de Protección Integral de Derechos de Niños, Adolescentes y Jóvenes	Dirección de Servicios Locales	Secretaría de Desarrollo Social	2007	200 (12,5 c/.10.000 NyA). Perfil Profesional. Planta permanente y transitoria.	El presupuesto lo define la Secretaría de Desarrollo Social al igual que el manejo del FFPS. La Subsecretaría dispone un móvil y caja chica.
		Dirección de Niñez y Familia				
		Dirección de Juventud				

Morón	Dirección de Políticas de Niñez	Área de intervención (Servicio Local) Espacio de Primera Infancia (UDI) Casa de Abrigo Municipal Área Legal (Promoción) 3 áreas administrativas	Secretaría de Políticas Sociales y Abordajes Integrales	2007	95 (12,5 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Sin datos de contratación.	La Dirección hace uso del 100% del FFPS para las políticas de niñez. Tienen un móvil con dos choferes.
Quilmes	Subsecretaría de política integral de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Servicio de Promoción y Restitución de Derechos Equipo Territorial de Promoción de Derechos Programa Estación la Plaza	Secretaría de Desarrollo Social	2008	95 (5,5 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. Contrato de Locación de servicios.	El presupuesto lo define Sec. de Desarrollo Social al igual que el manejo del FFPS.
San Fernando	Área de Niñez, Adolescencia y Familia	Servicio Local Género y Diversidad Sexual Prevención, Promoción y Fortalecimiento Familiar	Secretaría de Salud, Desarrollo Humano y Políticas Ambientales	2012	30 (6,4 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. No hay modalidad predominante: planta permanente, planta transitoria y locación de servicios.	El presupuesto lo define la Sec. de Salud así como el manejo del FFPS. La Dirección General interviene en esa diagramación presupuestaria.
San Isidro	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (**Dirección de Niñez**, Dirección de la Mujer y Políticas de Género, Dirección de Relaciones Vecinales y Dirección de Tercera Edad) Subsecretaría de Deportes Subsecretaría de Acción Social Centro de Psicopatología Ramón Carrillo El NIDO: Centro de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana El CEFA: Centro Educativo Facilitador de Aprendizaje:	No corresponde	2014	43 (sólo en DNyA) (6,1 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Planta Permanente.	La Dirección de Niñez no maneja el presupuesto (y tampoco sabe cuántos fondos tiene a disposición). La administración del presupuesto la hace la Secretaría en coordinación con el área de Hacienda del Municipio.

		Dirección General de Educación				
		Colosi (Consejo Local SI)				
San Miguel	Dirección General de Fortalecimiento Familiar	Servicio Local	Secretaría de Salud y Bienestar Familiar	2007	60 (DGFF sin incluir parador ni operadores de calle). (7,1 c/10.000 NyA). Se desconoce el dato de cantidad de trabajadores de la Coordinación de Primera Infancia. Perfil Técnico-Profesional. No hay una modalidad predominante: planta permanente, planta temporaria y contrato de locación de servicios.	La Subsecretaría de Bienestar Familiar tiene presupuesto propio.
		Familias Abrigadoras				
		Operadores de Calle				
		Casa de Abrigo San José				
		Parador				
		Refugio de emergencia				
		Autonomía Joven				
		Casa de la Mujer				
		Políticas de Género				
	Coordinación de Primera Infancia (depende directamente de la Sec. de Salud y Bienestar Familiar)	S/D				
Tigre	Dirección General de Fortalecimiento Familiar	Casa de Abrigo Municipal	Secretaría de Desarrollo Social y Políticas de Inclusión	2009	40 (Sólo SL) (3,2 c/10.000 NyA). Perfil Técnico-Profesional. Contrato de locación de servicios.	La Dirección no define el presupuesto ni el FFPS.
		Dirección de Coordinación de Infancia (Servicio Local +Prevención)				
Tres de Febrero	Dirección de Niñez y Adolescencia	Coord. de Servicio Local	Secretaría de Desarrollo Humano	2016	70 (8,3 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. Sin datos de contratación	El FFPS lo maneja la Secretaría de Desarrollo Humano.
		Coord. de Programas				
Vicente López	Centro de Niñez y Adolescencia (Dirección)	Servicio Local –Área de asistencia	Secretaría de Desarrollo Social	2012	42 (7,6 c/10.000 NyA). Perfil Profesional. No hay una modalidad predominante: planta transitoria y contrato de locación de servicios.	La Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos asigna el presupuesto.
		Área de prevención y promoción				

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

El desarrollo presentado nos permite apreciar la **relevancia que la temática** de niñez y adolescencia ha adquirido en el organigrama municipal en el Gran Buenos Aires, importancia que –como explicamos en el capítulo 3– 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 NyA. 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. Como pudimos apreciar en la descripción previa, un conjunto importante de municipios aborda la cuestión de la niñez en el marco de la problemática familiar o de la tarea de la inclusión social. En estos casos podría esperarse una mayor facilidad para el abordaje de aspectos comunes o transversales que involucran a les NyA y/o sus familias.

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 NyA. Como señalamos, todas las 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, además, que casi la totalidad de los municipios del Gran Buenos Aires 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 en cada 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 áreas locales pone de manifiesto la envergadura del quehacer público en este campo.

Esta mirada centrada en las características de las estructuras municipales la hemos complementado con otra ligada a los recursos, tanto humanos como financieros, de los que disponen las áreas específicas. En esta línea, la información presentada previamente nos permite afirmar que, por un lado, les trabajadores de las áreas de niñez de los municipios del Conurbano son escasos y se encuentran trabajando en condiciones precarias, si bien 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 reconocimiento del recorrido transitado por las áreas locales de niñez y adolescencia, 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 las familias, y avanzar en una senda de mayor protagonismo delineada por un trabajo en la tónica de promoción y protección de derechos.

Este recorrido trazado nos permite afirmar, por tanto, que la cuestión de la niñez y la adolescencia se ha incorporado en el ámbito municipal como un tema relevante de la gobernanza local. Como señalamos en el capítulo 1, ésta se caracteriza por ser una gobernanza de proximidad (Blanco y Gomà 2003, 2017), en el marco de la cual una primera dimensión es la referida a la ampliación y profundización de las agendas locales, donde los municipios se corren de roles tradicionales y asumen funciones de corte más estratégico. Este señalamiento, como dimos cuenta en el capítulo 2 sobre gobiernos locales en Argentina, les cabe a los municipios de nuestro país y del Gran Buenos Aires. Como presentamos allí –y retomamos en el capítulo 3– a partir de los años noventa y particularmente poscrisis, lo local empieza a cobrar centralidad en paralelo al repliegue del Estado nacional de su rol como garante de derechos. Más adelante, el cambio normativo de mediados del nuevo milenio no sólo promovió un cambio de paradigma en términos de conceptualización y modo de abordaje de la cuestión de la infancia sino también un proceso de transformación institucional a partir de la creación de un sistema con eje en la descentralización de organismos y de políticas públicas. Este primer apartado posibilita apreciar el proceso de territorialización de los organismos de promoción y protección de derechos ocurrido desde entonces en los municipios del Conurbano, evidenciado centralmente a partir de: la creación de organismos especializados y su jerarquización institucional y diferenciación funcional; una centralidad de la temática de la niñez y adolescencia como tema de agenda municipal en la región y un lugar de mayor responsabilidad y protagonismo de los gobiernos municipales en la promoción y

protección derechos, con las dificultades ya indicadas para avanzar en una mayor consolidación en materia de recursos humanos y financieros.

Sin embargo, la literatura recuperada oportunamente en el capítulo 1 indica que si bien la gobernanza local expresa la existencia de una esfera local relevante y potente, la misma no se encuentra circunscrita al gobierno municipal. Por el contrario, la gobernanza local involucra una segunda dimensión referida a la continua interacción con otros niveles gubernamentales y con actores de la sociedad, remitiendo a la noción de gobierno en redes, en oposición a otras formas de gobierno y gestión más tradicionales, jerárquicas y autosuficientes. Dado que esta gobernanza local como espacio de redes se expresa alrededor y en el marco de la política pública en donde los actores comparten tareas y responsabilidades (Subirats y Tomás, 2006), en el próximo apartado desplegamos la caracterización y análisis de las políticas de promoción y protección de derechos para la niñez y la adolescencia en el Conurbano Bonaerense considerando la trama interjurisdiccional o multinivel y la participación de la ciudadanía, los dos ejes que fueron jerarquizados como aspectos nodales de la gobernanza en las primeras páginas de esta tesis.

4.2. Políticas de Promoción y Protección de Derechos para Niñeces y Adolescencias en el Conurbano Bonaerense

En este apartado presentamos y analizamos las políticas de promoción y protección de derechos de NyA que al momento del relevamiento de este trabajo (2019/2020) se desarrollaban en los municipios del Conurbano Bonaerense. Dado que algunas de estas políticas tienen diseño supra local –provincial o nacional– y otras son de elaboración local, vamos a organizar la presentación distinguiendo primeramente dos grandes universos: **políticas de otras jurisdicciones** –provinciales y nacionales**– y políticas municipales**. Respecto del primer universo, recordamos –como indicamos en la introducción– que sólo consideramos a los fines de esta tesis aquellas iniciativas en las cuales interviene en su proceso de gestión el gobierno municipal, dejando por fuera las que se despliegan sin su participación, sea porque se implementan a través de efectores propios provinciales o nacionales en el territorio o porque lo hacen a través de organizaciones sociales.

Asimismo, un segundo criterio para ordenar las iniciativas estatales relevadas **será el tipo de intervenciones encontradas,** recuperando la distinción que establece la Ley provincial N° 13.268 entre iniciativas de promoción de derechos e iniciativas de protección de derechos. Tanto las políticas de diseño supralocal como aquellas de confección municipal serán desagregadas en estos dos tipos para ordenar el vasto universo de políticas encontradas.

Esta clasificación, asimismo, abonará a comprender la orientación que presenta la agenda gubernamental municipal en el campo, aspecto señalado precedentemente al considerar las características de la estructura de las áreas de niñez y adolescencia.

Las **iniciativas de promoción** constituyen acciones destinadas a garantizar la vigencia de los derechos de NyA previniendo su amenaza o violación. Incluyen iniciativas de información, difusión y sensibilización, educación y formación, recreación y cultura, acompañamiento y fortalecimiento de vínculos familiares, promoción de la participación y reconocimiento de NyA como actores sociales y el desarrollo de condiciones para el efectivo goce en torno a diferentes derechos (salud, educación, juego, identidad, entorno saludable) y franjas etarias (primera infancia –0 a 5 años–, niñez –6 a 12 años– y adolescencia –13 a 17 años–).

Las **iniciativas de protección** son acciones adoptadas ante situaciones de vulneración de derechos generadas por acción u omisión de cualquier persona física o jurídica cuyo objeto es preservarlos o restituirlos. Las iniciativas incluyen: a) medidas de protección excepcional (abrigo) que implican la separación de les niñes de su grupo familiar; b) orientación y apoyo a les adultes responsables para que ejerzan su función de protectores de los derechos de NyA; c) asistencia directa, atención y/o rehabilitación (médica, psicológica, jurídica); d) apoyo y ayuda económica en caso de que la afectación refiera a necesidades básicas insatisfechas; y e) programas socio-educativos que impliquen sanciones no privativas de la libertad a adolescentes infractores de la ley penal.

4.2.1. Las Políticas de Niñez y Adolescencia de Diseño Provincial y Nacional en el Conurbano Bonaerense

4.2.1.1. Presentación de las Iniciativas Provinciales y Nacionales

En los municipios del Conurbano Bonaerense encontramos diferentes iniciativas provenientes de los niveles de gobierno supra locales. A partir del relevamiento efectuado fue posible apreciar la presencia de siete programas provinciales y un programa nacional en el marco de los cuales se verifica algún tipo de intervención de los organismos de promoción y protección[98]. Todos los programas provinciales identificados dependían del Ministerio de

[98] Cabe mencionar que no se observa homogeneidad respecto de la inscripción institucional de los programas supralocales; algunos de ellos, particularmente los provenientes de la Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de la Comunidad y de la SENAF, suelen insertarse en otras dependencias como las áreas de juventud, educación o directamente la Secretaría de Desarrollo Social o su homónimo. Si bien nuestro foco está colocado en las áreas específicas de niñez y sus políticas, decidimos analizar la presencia y las características de los mismos independientemente de esta diferencial inscripción a fines de no sesgar el abordaje indicando la ausencia de un programa supralocal en el territorio cuando el municipio sí interviene en su gestión,

Desarrollo de la Comunidad, tres de ellos de la Subsecretaría de Políticas Sociales y cuatro del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA), autoridad de aplicación de la Ley N° 13.298 de Promoción y Protección de Derechos. En lo que respecta al programa nacional este se inscribía en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

Las iniciativas que dependían de la **Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad** que se despliegan en los municipios bonaerenses, constituyen programas enmarcados en la lógica de la promoción y, como observaremos en su desarrollo, presentan una magnitud en términos de extensión territorial y alcance de destinataries que contrasta tanto con la que presentan los programas del OPNyA como con la que se evidencia en los programas de diseño municipal. Los programas dependientes de este organismo son: el Programa Unidades de Desarrollo Infantil (en adelante (UDI), el Programa Responsabilidad Social Compartida "Envión" (de ahora en más Envión), y, por último, las Casas de Encuentro Comunitario (CEC). Los presentaremos en este orden:

- **Las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)** tienen su origen en los años noventa cuando se crea el "Programa Social de la Familia Bonaerense Eva Perón" (Decreto 1685/92) adoptando su denominación actual en el año 2009 (Resolución 390). Las UDI tienen como destinataries a NyA de 0 a 14 años, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental con el propósito de favorecer el desarrollo integral de NyA desde la perspectiva de los derechos, acompañando y fortaleciendo a las familias para el cumplimiento de su función y el ejercicio de su responsabilidad y propiciando la participación de las mismas en la comunidad. Comprende tres modalidades: 1– Jardín Maternal Comunitario, donde les niñes de entre 45 días a 5 años realizan actividades de estimulación a cargo de educadoras populares capacitadas o personal docente; 2– Casa del niño, con eje en el apoyo escolar y el desarrollo de actividades artísticas, culturales y deportivas; 3– Centro de atención integral, que abarcan las dos modalidades previamente descriptas.

  Este programa se implementa en el territorio local a partir de la firma de un convenio de cooperación entre la provincia y el municipio –desplegándose en sede estatal o en sede de organizaciones sociales o religiosas–, o bien a través de un convenio directo entre la provincia y las organizaciones sociales (OSCs), sin intervención del gobierno

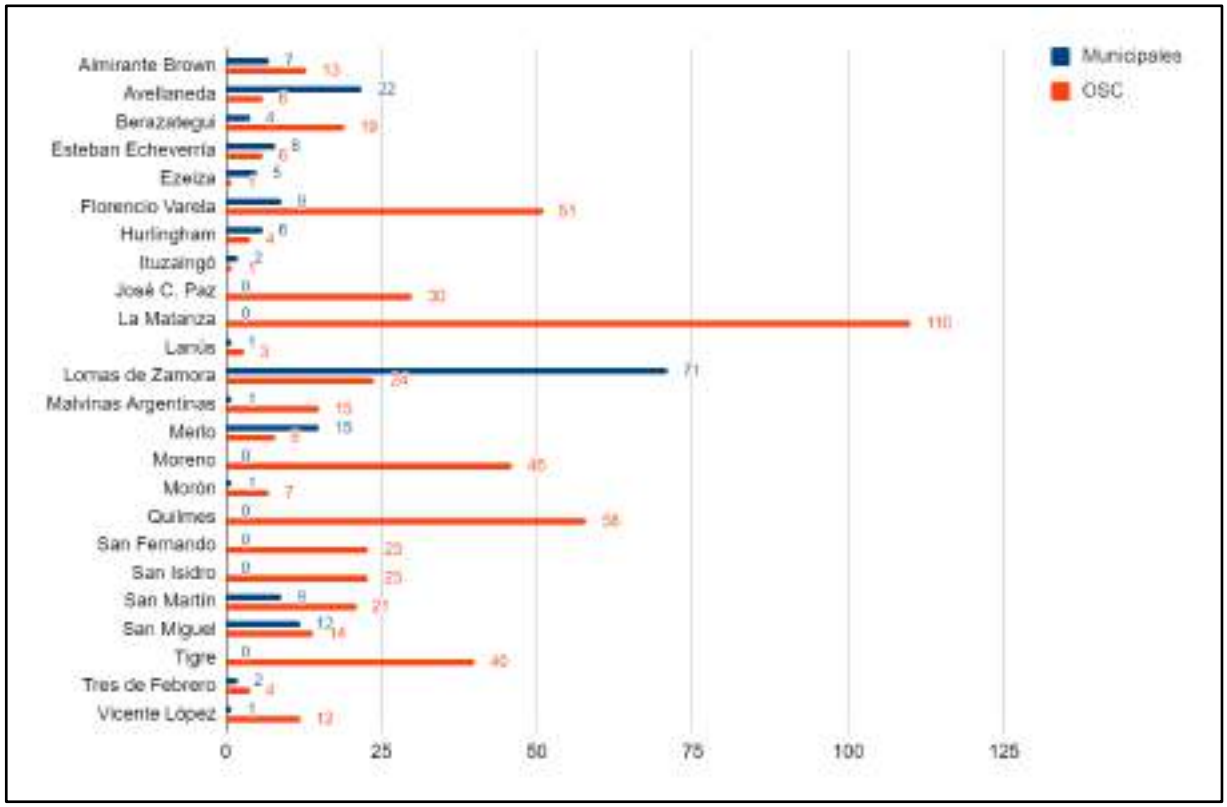
aunque haya decidido que la misma la asuma otra área. No por esto soslayamos la relevancia que las áreas específicas de infancia cuenten con estos programas dentro de su gobierno ya que los mismos, como indicaremos a lo largo del texto, son de gran envergadura y les permiten a las áreas disponer de recursos para el abordaje de diferentes problemáticas. Para un mayor desarrollo de este último punto, ver Foglia et al. (2021).

municipal. Los municipios o las organizaciones con las que se convenia se constituyen en instituciones efectoras para la prestación de los bienes y servicios debiendo presentar un proyecto institucional que es evaluado por el ministerio provincial para su financiamiento.

Es un programa de amplio alcance; según datos solicitados al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, a enero de 2021 el programa estaba presente en 122 de los 135 municipios bonaerenses a través de 1055 sedes entregando 57.242 becas para NyA. De estas 1055 sedes, 61% correspondían a convenios entre provincia y OSC y el resto (39%) a través de convenio provincia-municipio. Los recursos transferidos del Ministerio a cada municipio u organización varían de acuerdo con la modalidad de la prestación y la cantidad de becas asignadas.

En el Conurbano Bonaerense, según la misma fuente referida, el programa disponía en el año mencionado de alrededor de 10.000 becas y se encontraba presente, como se puede apreciar en el Gráfico N° 11, en los 24 municipios de la región, en 17 de ellos solamente mediante la modalidad convenio de cooperación provincia-OSC y en los restantes mediante ambas modalidades. En esta región se observaban 717 Unidades de Desarrollo Infantil, casi el 68% de las sedes de la provincia. De este total, el 75% (539) eran UDI desplegadas a través de convenios suscriptos con OSCs y el 25% (176) a través de convenios con municipios (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, 2021). El peso de cada modalidad de convenio para implementar el programa varía según el municipio que observemos. Sólo a modo de ejemplo, en el municipio de La Matanza, el distrito de mayor cantidad de población de la provincia, la implementación del Programa UDI se desarrollaba sólo en articulación directa entre la provincia y las organizaciones comunitarias, mientras que en el partido de Lomas de Zamora predominaba la modalidad de convenio provincia-municipio y en el distrito de San Miguel las dos modalidades se encontraban equiparadas.

Gráfico N° 11: Cantidad de sedes del Programa Unidades de Desarrollo Infantil por modalidad de convenio, según municipio. 24 partidos del Conurbano Bonaerense



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, 2021 sobre pedido de información pública Nº IF–2021–03640239–GDEBA–SSPSMDCGP.

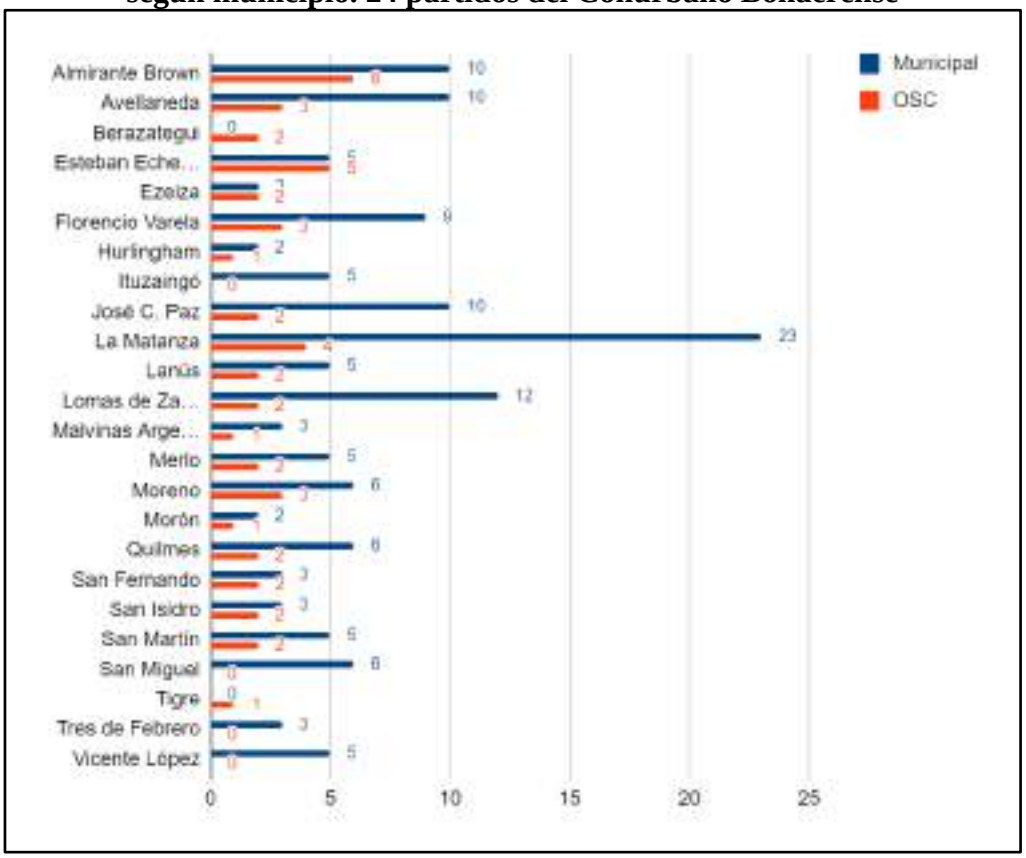
- **El programa de Responsabilidad Social Compartida "Envión"** comenzó a implementarse en el año 2009 y está destinado a adolescentes y jóvenes de entre 12 y 21 años de edad en situación de vulnerabilidad desarrollando acciones para promover la inserción laboral, educativa, sanitaria y sociocultural en pos de garantizar sus derechos, así como la igualdad de oportunidades para la construcción de sus proyectos de vida (Resoluciones Ministeriales N° 9/09 y 11/10). Este programa surgió en el año 2005 en un municipio del Conurbano Bonaerense, Avellaneda y, con posterioridad, cuando el Intendente de este distrito se convirtió en Ministro de Desarrollo Social provincial, se hizo extensivo a todo el territorio bonaerense. Cuenta con diversos componentes –educación, trabajo, salud, recreación y deporte, arte y cultura y tecnología– que se despliegan en sedes barriales. Les jóvenes participantes perciben una beca mensual y son acompañades por un equipo técnico, por otres jóvenes referentes del barrio (tutores) que también reciben una beca por su trabajo y por docentes que desarrollan actividades en los diversos componentes señalados.

  Para su implementación desde el nivel provincial se convenia con municipios y

organizaciones sociales, quienes asumen la responsabilidad de la gestión en sus territorios. El gobierno provincial financia el programa (becas de jóvenes y tutores y honorarios de equipos técnicos) y realiza el seguimiento y la asistencia técnica a los municipios y organizaciones para su implementación. Tanto los municipios como las organizaciones sociales son los responsables de proporcionar los espacios físicos (sedes) en los que se desarrollan las actividades, identifican y seleccionan a les jóvenes destinataries y tutores, son responsables de la provisión alimentaria y de los insumos y equipamientos para su gestión, seleccionan los equipos técnicos y definen las actividades a desarrollar en cada sede. En este punto es menester indicar que originalmente el programa se denominó "Responsabilidad Social Compartida" ya que en el diseño preveía la articulación con empresas privadas que oficiaran tanto de fuente de financiamiento como de potenciales ámbitos de inserción laboral. Esta vinculación quedó sólo en el plano de la formulación de la iniciativa (Torres, 2018).

Este programa, al igual que las UDI, también tiene una extensión y alcance amplio, estaba presente al 2020 en 132 de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires con alrededor de 40.000 destinataries (Presidencia de la Nación, 2021). En el Gran Buenos Aires, como se aprecia en el Gráfico N° 12, el programa cubría a enero del 2021 según datos solicitados al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, la totalidad de los municipios; alcanzaba alrededor de casi 23.000 jóvenes y estaba distribuido en 188 sedes en los 24 municipios, el 75% (140) en convenio con municipios y el 25% (48) a cargo de OSC. En el gráfico mencionado se observa la distribución de sedes según modalidad de gestión por cada municipio del Conurbano Bonaerense. Al igual que en el caso del programa UDI se evidencian disparidades entre los distritos en cuanto al peso de las modalidades de gestión; en algunos partidos el programa sólo se implementaba a través de organizaciones comunitarias y el municipio no intervenía en su procesamiento mientras que en otros el convenio era únicamente entre provincia y municipio. En este último caso el despliegue puede efectuarse luego en sede de organizaciones sociales, por decisión municipal.

Gráfico N° 12: Cantidad de sedes del Programa Envión, por modalidad de convenio, según municipio. 24 partidos del Conurbano Bonaerense



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, pedido de información pública Nº F–2021–03640303–GDEBA–SSPSMDCGP.

- El **Programa Núcleos de Participación Familiar y Comunitaria-Casas de Encuentro Comunitario.** Creado en año 2016 (Decreto N° 1205/16 y Resolución 08/17), tiene como objetivo fortalecer el trabajo de las organizaciones sociales en los barrios vulnerables, asistiéndoles en la realización de obras de mejoramiento y optimización, como así también en la ejecución de sus actividades. En el marco de esta iniciativa se nuclean diferentes programas ya considerados (UDI y Envión) articulando el trabajo entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones sociales comunitarias, impulsando un modelo de gestión asociada (Presidencia de la Nación, 2021). Las actividades que se despliegan en las Casas de Encuentro están dirigidas a familias en situación de vulnerabilidad social situadas en barrios o asentamientos informales y se inscriben en cinco ejes: primera infancia, niñez, jóvenes, adultes y adultes mayores. El programa se implementa mediante convenios suscriptos entre el Ministerio Provincial y los municipios u organizaciones sociales que realicen un trabajo territorial con perspectiva social de organización comunitaria.

Éstos presentan un plan de trabajo y proyectos para desarrollar en un barrio que presente condiciones de alta vulnerabilidad social y se hacen cargo de la implementación. Por su parte, la provincia financia obras de infraestructura en las sedes o bien construye nuevos edificios (para lo cual cuenta con apoyo del Programa Mejoramiento de Barrios –ProMeBa–, dependiente del Ministerio Nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat), la conformación de un equipo técnico que coordina las actividades y cubre gastos cotidianos de funcionamiento (becas) en función a la cantidad de participantes que asistan a las Casas. Asimismo, ejerce funciones de monitoreo y supervisión y apunta a desarrollar acuerdos compartidos en cuanto a objetivos y pautas de funcionamiento de las casas. En el 2019 el programa contaba con 33 CEC en distintos municipios de la provincia –24 en el Conurbano Bonaerense–, un total de 11.549 participantes, 8.690 becas y 142 equipos técnicos (Presidencia de la Nación, 2021). De las 33 CEC, solamente 3 se implementaban mediante convenios con los municipios, el resto se desarrollaba en organizaciones sociales y religiosas.

En síntesis, los tres programas que se inscriben en la Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad son iniciativas de promoción de derechos de extensa cobertura territorial en la región y amplia cantidad de destinataries. El gobierno provincial asume un rol concentrado en el diseño del programa, el financiamiento, la supervisión y la asistencia técnica y demanda de la intervención de los municipios y/o de las organizaciones sociales territoriales para la implementación (constituyendo equipos, espacios, proveyendo insumos y desarrollando actividades). Esta vinculación se formaliza en un convenio de cooperación en cuyo marco, en los tres casos, se prevé una incidencia de estos últimos actores referidos en la formulación, ya que requieren presentar un proyecto institucional adecuado a las necesidades locales. Cabe destacar que los tres programas pueden gestionarse directamente a través de organizaciones sociales sin incluir al municipio en su procesamiento; esta diferencia en la modalidad de implementación no sólo fue captada a través de los gráficos presentados anteriormente sino también será capturada en el próximo apartado cuando analicemos el despliegue de los programas en cada municipio del Conurbano.

Los **programas dependientes del OPNyA** que se despliegan en el ámbito local son centralmente iniciativas orientadas a la protección de derechos. Es importante aclarar que para poder implementar estos programas los municipios deben haber conveniado la Ley N° 13.268; aquellos municipios que decidieron no conveniar (Berazategui, Ituzaingó y José C. Paz) no tienen posibilidad de contar con estas iniciativas en sus distritos. Los programas que

se inscriben en este organismo provincial son: Autonomía Joven, Crianza sin Violencia, Familias Solidarias y Operadores de Calle. Los describiremos en este orden a continuación:

- El **Programa Autonomía Joven** (PAJ), surgido también en el año 2016, está dirigido a adolescentes de entre 16 y 21 años alojades en instituciones convivenciales o dispositivos penales apuntando a generar condiciones propicias para su egreso sustentable y autónomo, acompañándolos en el desarrollo de sus proyectos de vida. Este apoyo consiste en un acompañamiento individual y grupal por parte de equipos técnicos territoriales y el otorgamiento de una asignación económica, a partir de los 18 años, equivalente al 80% del salario mínimo vital móvil por seis meses –prorrogable por otros tantos–. Este programa provincial, a partir del 2019, articula con el Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso (PAE)[99] creado por la ley nacional homónima (N° 27.364) dependiente de la SENAF que aporta financiamiento y capacitación a referentes que acompañen el proceso de les adolescentes. La capacitación a les referentes se realizó en varios municipios de la provincia (23) a través de una ONG, la Asociación Civil Doncel y de Unicef Argentina. Este programa se despliega a través de convenios celebrados entre el OPNyA y municipios u organizaciones sociales quienes conforman equipos técnicos territoriales financiados desde el nivel provincial. Cada equipo de trabajo acompaña aproximadamente a 60 jóvenes. El ingreso de les jóvenes al programa se realiza a través de dispositivos del OPNyA mientras que los equipos técnicos locales acompañan la estrategia de egreso de les jóvenes. Desde el equipo central del Programa se organizan, diagraman y acompañan las acciones de los equipos técnicos territoriales, y se efectúa la gestión administrativa contable del programa y de las asignaciones económicas. Según el OPNyA (2019) para esa fecha 1800 jóvenes habían adherido al programa y 200 cobraban la beca y el programa tenía una cobertura territorial de 83 municipios provinciales. En el Conurbano Bonaerense, según el relevamiento propio efectuado en el año 2019 y datos complementarios solicitados al OPNyA, había 11 convenios de este programa, 9 con organismos municipales (Almirante Brown, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Isidro, San Martín, San Miguel y Tres de Febrero) y 2 con OSC (municipios de Hurlingham y Quilmes).

[99] El programa PAE está dirigido a jóvenes entre los 13 y los 21 de edad separados de su medio familiar y residentes en dispositivos de cuidado alternativo formal mediante alguna medida de protección excepcional. Una vez que le jóven egresa del dispositivo y hasta los 21 años, o 25 si está estudiando, el programa contempla una asignación económica mensual.

- El **Programa Crianza sin violencia**[100], al cual podemos ubicar en la órbita de los programas de promoción, fue diseñado en el año 2016 por Unicef Argentina en conjunto con la organización social Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), quienes implementan el programa junto con el organismo bonaerense. Está destinado a promover un adecuado desarrollo de les NyA favoreciendo, estimulando y acompañando el proceso de crianza para generar ambientes libres de violencia y promover la igualdad de género en las responsabilidades de cuidado. Consiste en talleres realizados en coordinación con los municipios y organizaciones sociales, dirigidos a madres, padres y referentes afectivos en donde se reflexiona colectivamente trabajando pautas y prácticas de crianza saludables. La propuesta también incluye capacitaciones y encuentros de intercambio para equipos técnicos brindados por el OPNyA juntamente con UNICEF. Se implementa por medio de convenios entre el OPNyA con los municipios y organizaciones sociales, que implican el financiamiento por parte del organismo provincial de una determinada cantidad de becas mensuales –no nominales– que se destinan a un proyecto de promoción de derechos, habiéndose celebrado 24 convenios a lo largo del territorio provincial alcanzando a 2000 adultos y unos 6000 NyA (OPNyA, 2019). Los municipios y organizaciones sociales deben presentar proyectos específicos que incluyan el acompañamiento familiar, el desarrollo de espacios de juegos para las niñeces y estrategias de sensibilización y visibilización de buenos tratos para lo cual deben destinar infraestructura, recursos humanos y materiales. En el Conurbano Bonaerense, según el relevamiento de campo efectuado en 2019 y datos complementarios solicitados al OPNyA (2021), había 13 convenios firmados, sólo dos de ellos con organizaciones sociales (de La Matanza y José C. Paz) y el resto con gobiernos municipales: Almirante Brown, Ezeiza, Hurlingham, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Isidro, San Martín, San Miguel y Vicente López. Los convenios por municipio rondaban entre 20 y 60 becas.
- El **Programa Familias Solidarias** surgido en el año 2016 (Resolución N° 2782) ofrece un espacio de convivencia familiar temporal, alternativo a la institucionalización en dispositivos de cuidado, en familias de la comunidad local a NyA de entre 0 y 17 años que se hallen transitoriamente desvinculados de su grupo familiar o de referencia bajo medida de protección excepcional. La implementación de

[100] Este programa en la actualidad –2022– se denomina Lazos Comunitarios para las Crianzas.

este programa se efectúa mediante convenios con municipios u organizaciones sociales quienes deben presentar un proyecto institucional y conformar un equipo técnico que tiene a su cargo la convocatoria y postulación de las familias – para su ulterior evaluación y selección por parte del Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos dependiente del OPNyA– y la capacitación, supervisión y acompañamiento de aquellas familias voluntarias seleccionadas. Este programa tenía 27 convenios celebrados en la provincia de Buenos Aires, 15 de ellos con municipios y 12 con OSC, con un total de 172 familias solidarias (OPNyA, 2019). En el Conurbano Bonaerense, este programa, según nuestro relevamiento de campo de 2019, estaba presente en 6 municipios: General San Martín, La Matanza, Moreno, Morón, San Miguel y Tres de Febrero.

- El **Programa Operadores de Calle** surgido en el año 2012 (Resolución 222) está dirigido a niñes y jóvenes expuestos a situaciones de vulnerabilidad psicosocial y de conflicto que impliquen riesgos para sí o para terceros y pongan en riesgo su integridad y desarrollo psicosocial. El programa crea y coordina junto con los municipios equipos de operadores de calle que recorren los principales puntos de cada ciudad donde pueden encontrarse les jóvenes y acompañan a éstes para proteger y restituir derechos vulnerados y orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad. Se implementa a través de convenios con municipios a quienes se transfieren becas para la conformación de equipos territoriales que puedan asistir a niñes y jóvenes. Les operadores articulan con diferentes actores comunitarios para diseñar estrategias de restitución de derechos. Desde el nivel provincial se capacita, supervisa y asiste técnicamente a los municipios conveniados. Según datos del OPNyA (2019) para esa fecha había 300 operadores de calle en funcionamiento y al año 2020 tenía presencia en 42 municipios de la provincia de Buenos Aires (Presidencia de la Nación, 2021). En el Conurbano Bonaerense, nuevamente según el relevamiento de campo efectuado en 2019, este programa se desplegaba en 13 municipios: Almirante Brown, Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López. Los convenios por municipio rondaban entre 20 y 60 becas.

En resumen, los cuatro programas dependientes del OPNyA presentados son centralmente iniciativas inscriptas en la arena de la protección (exceptuando el programa Crianza sin violencia) de menor cobertura territorial en el Gran Buenos Aires. En los cuatro

casos, los programas se implementan a través de la suscripción de un convenio con los municipios y/u organizaciones sociales quienes tienen un rol concentrado en el plano de la ejecución de las iniciativas conformando equipos técnicos territoriales, disponiendo de las instalaciones adecuadas para la tarea y desarrollando las diversas actividades (convocatoria y acompañamiento a las familias, estrategias de trabajo con jóvenes, desarrollo de talleres de reflexión, etc.). Estas actividades, las estrategias y la metodología de trabajo se encuentran detalladas en proyectos institucionales específicos que cada actor local debe formular y presentar al OPNyA, verificándose por tanto también una participación relevante de los municipios u organizaciones en la formulación de las iniciativas, encuadrada en los marcos programáticos provinciales. El nivel provincial, por su parte, tiene un rol fundamentalmente ligado a la confección de los programas (en donde también han intervenido organizaciones sociales de escala nacional y organismos internacionales), al financiamiento y a la capacitación y asistencia técnica a los actores locales.

En lo que refiere a los **programas nacionales,** solamente se observa una iniciativa en los municipios del Conurbano Bonaerense que involucra su gestión, los **Espacios de Primera Infancia (EPI)** que presentan una orientación promocional. Los EPI se inscriben en el Plan Nacional de Primera Infancia sancionado en el año 2016 durante la gestión de la Alianza Cambiemos[101]. Este plan depende de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y tiene como propósito "garantizar el desarrollo integral de niñes desde su nacimiento hasta los cuatros años inclusive en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos" (Decreto 574/16).

Para esto el Plan se organiza en dos líneas principales de intervención, el Programa "Primeros Años - Acompañamos la Crianza"[102] y los Espacios de Primera Infancia. Nos focalizamos en esta segunda línea en cuyo procesamiento interviene tanto el nivel local de gobierno como las organizaciones comunitarias y que representa la más relevante en términos de cobertura del Plan.

El Programa Espacios de Primera Infancia no constituye una nueva creación, sino que se asienta en una normativa nacional previa del año 2007 que promueve y regula los Centros

[101] Este plan se financia parcialmente a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante un convenio suscripto en 2017.

[102] Este programa surgió en el año 2007 y en el año 2016 se integró al Plan Nacional de Primera Infancia. Busca fortalecer las capacidades de crianza en las familias en situación de vulnerabilidad con niñes de 0 a 4 años a través de la formación de familias, organizaciones sociales y comunitarias y agentes territoriales facilitadores. Se llevan a cabo visitas domiciliarias a las familias, espacios grupales de sostén y acompañamiento y actividades de sensibilización y difusión a cargo de facilitadores. En el 2019 se acompañó a 22.043 familias involucrando a 33.065 niñes (Siempro, 2019).

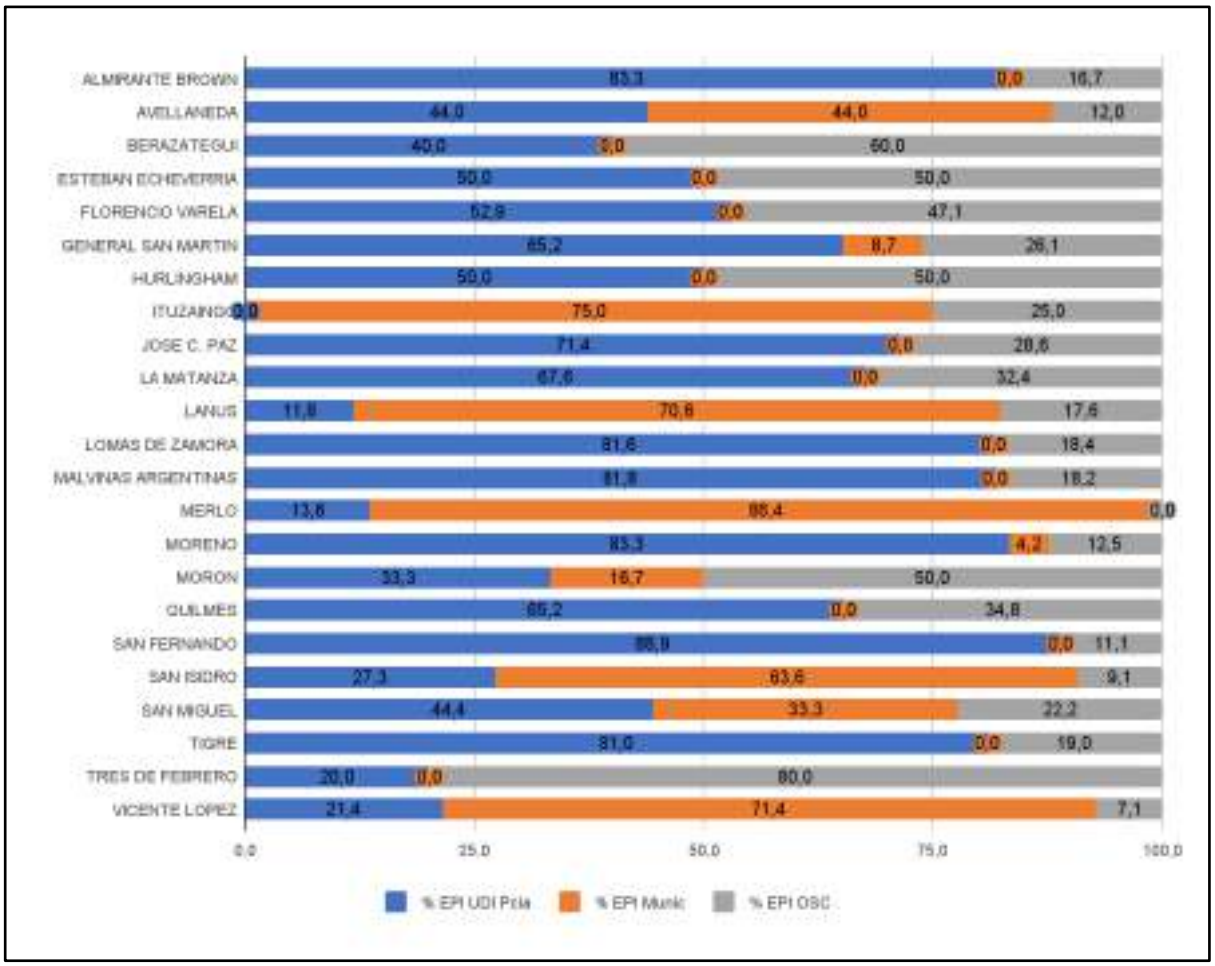
de Desarrollo Infantil, espacios de cuidado y abordaje integral de la primera infancia (niñes entre 45 días y 4 años de edad) que apuntan a garantizar nutrición, estimulación temprana y promoción de la salud, complementando el rol de las familias y facilitando el proceso de crianza (Ley N° 26.233).

En esta línea de intervención, el MDS proporciona asistencia técnica y financiera a Centros de Desarrollo Infantil a través de convenios establecidos con las provincias, municipios u organizaciones sociales. Otorga un subsidio único inicial destinado a la apertura de un espacio físico propicio para el crecimiento y desarrollo integral de les niñes y luego un aporte mensual por cada niñe asistente. Para esto las instituciones conveniantes deben formular un proyecto institucional contemplando necesidades y demandas de las familias y de sus comunidades (Decreto N° 1202/08).

En el marco del Programa EPI se encontraban en funcionamiento, en el año 2019, 1.739 EPIs a lo largo de todo el país involucrando a 109.628 niñes. De la totalidad de convenios suscriptos, el 84,2 % de ellos se refería a convenios de gestión gubernamental (Siempro, 2019). En la provincia de Buenos Aires, este programa nacional articula su despliegue con la política provincial previamente presentada, el Programa Unidades de Desarrollo Infantil. Esto implicó la firma de un convenio marco de cooperación entre ambas jurisdicciones en el año 2016 y, con posterioridad, la firma de un convenio específico que establece la entrega de subsidios mensuales destinados a solventar y fortalecer el funcionamiento y las actividades de los Centros de Desarrollo Infantil (Resolución Provincial N° 1125/19).

En el Conurbano Bonaerense, a comienzos del año 2019, había 393 Espacios de Primera Infancia, el 58% bajo modalidad convenio UDI Provincia, 17% a través de convenios con los municipios y alrededor de un 25% a través de convenio con OSC (De Paula, s/f). Como es posible observar en el gráfico siguiente (Gráfico N° 13), esta distribución tiene variaciones significativas por municipio, verificándose que en algunos distritos la modalidad de gestión no involucra directamente a los gobiernos locales y en otros que la articulación es centralmente entre la Nación y los municipios o entre la Nación y las OSCs quedando relegada la provincia.

Gráfico N° 13: Distribución de convenios EPI, por tipo de organismo que gestiona el convenio, según municipio. 24 partidos del Conurbano Bonaerense



Fuente: De Paula (s/f) en base a MDS.

En síntesis, en el caso del programa de origen nacional evidenciamos que tiene una amplia cobertura y alcance territorial, que se halla inserto en la lógica de la promoción y que el gobierno nacional tiene un papel destacado en el diseño, financiamiento y asistencia técnica. Este programa puede implementarse directamente a través de los municipios y las organizaciones sociales, con quienes se firman convenios de cooperación, que se focalizan en el momento de la implementación. Al igual que en los programas dependientes de la Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, el diseño programático les deja un espacio de importancia en la elaboración ya que deben presentar proyectos institucionales territoriales específicos. Asimismo, también es posible la intermediación de la provincia en el vínculo con los municipios y las organizaciones, por medio del programa UDI ya explicitado, que tiene ejes programáticos similares. Es decir, en este caso, la Nación aporta recursos para el financiamiento del programa provincial y es esta jurisdicción la que desarrolla el entramado necesario para la implementación.

Recapitulando, en el territorio bonaerense se observa el despliegue de diversas iniciativas supralocales para dar respuesta a diferentes cuestiones en el campo de la niñez y la adolescencia que demandan de la intervención de los gobiernos locales en su procesamiento, requiriendo de la participación de estructuras institucionales municipales y de los equipos técnicos locales.

En este sentido, los programas referidos se sustentan en la coordinación vertical entre diferentes actores estatales: Ministerio Provincial y/o Nacional y Municipios. Asimismo, la mayoría de las iniciativas articulan el desarrollo con organizaciones sociales; sólo una de ellas (el Programa Operadores de Calle) se estructura únicamente en base a la vinculación entre Estado provincial y municipal sin incluir la posibilidad de convenio con OSC. Sin embargo, como veremos en el apartado posterior, en algunos casos de los municipios conveniados el trabajo en el territorio en el marco de este programa se articula con actores comunitarios para el despliegue de estrategias de intervención para la promoción de derechos de les NyA destinataries.

Esta coordinación vertical entre actores de diferente escala nos permite recuperar la idea de gobernanza multinivel haciendo notorio que los gobiernos centrales –provinciales y nacionales– no pueden monopolizar el abordaje de estos asuntos. Aún cuando diseñen iniciativas y las financien, el trabajo público les demanda la articulación con actores municipales y/o sociales para desplegarlas. Éstos, como evidenciaremos en el próximo apartado, no son ejecutores pasivos ni subordinados, sino que desarrollan roles heterogéneos en la región del Gran Buenos Aires, incluyendo aportes en la elaboración de las iniciativas y en el financiamiento de estas, en línea con un modelo de gestión más colaborativo y articulado.

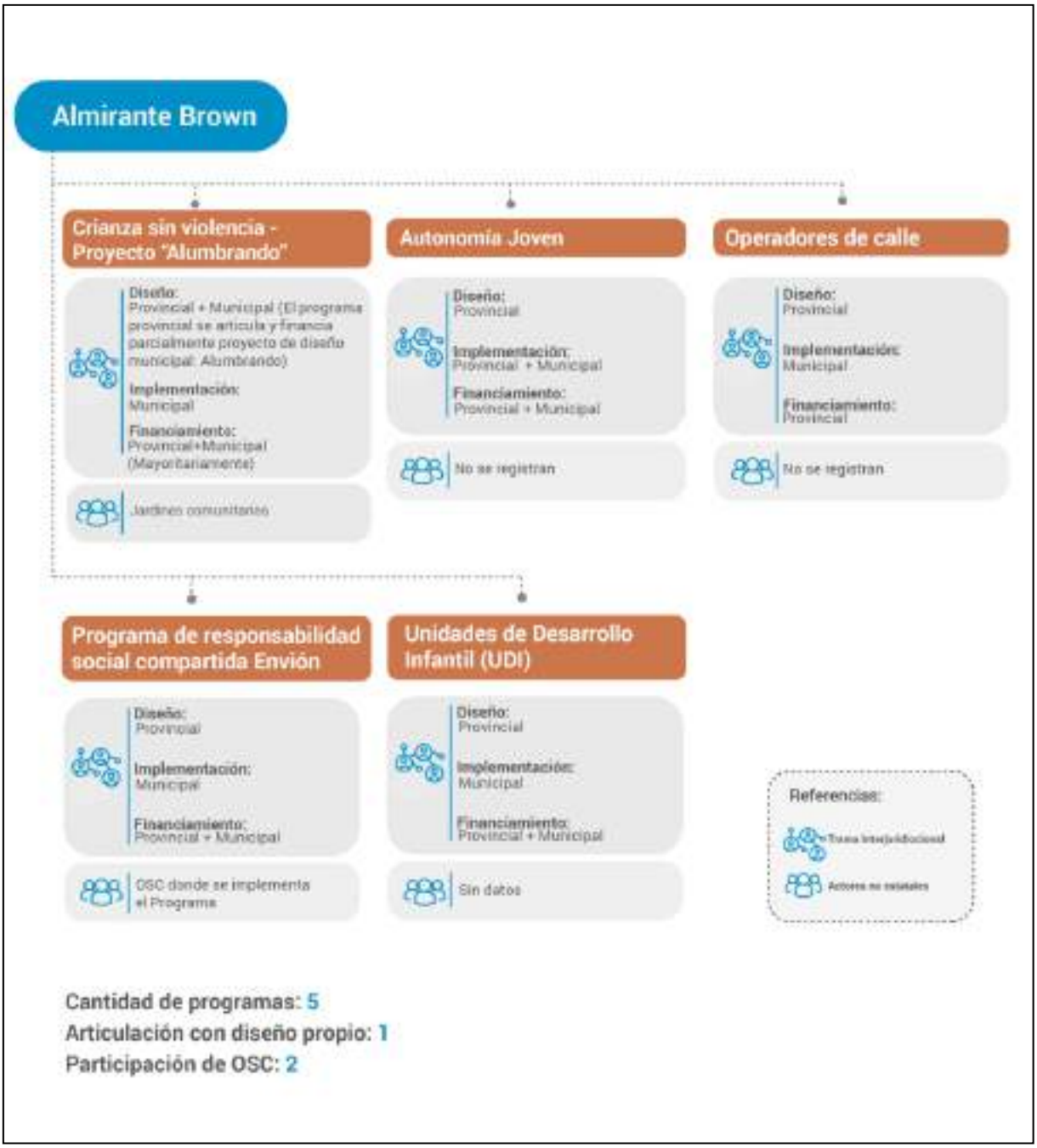
4.2.1.2. Análisis del Despliegue de las Políticas de Diseño Provincial y Nacional en los Municipios del Conurbano Bonaerense

Pasaremos ahora a mostrar en detalle el despliegue de estos programas en cada uno de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense. **Para cada distrito se presentan solamente las políticas provinciales o nacionales ya descriptas que, como se indicó previamente, implican a ese gobierno municipal en su desarrollo.** Las mismas se encuentran graficadas en infografías sintéticas por cada uno de los 24 municipios de la región, con la excepción del caso de Tigre en donde no se verifica ninguna iniciativa supralocal en donde participe el municipio y, por tanto, no se presenta información sobre el mismo. En esta descripción gráfica se captan dos dimensiones que hemos jerarquizado en el apartado teórico como

aquellas centrales para el análisis de **procesos de gobernanza en la escala local**.

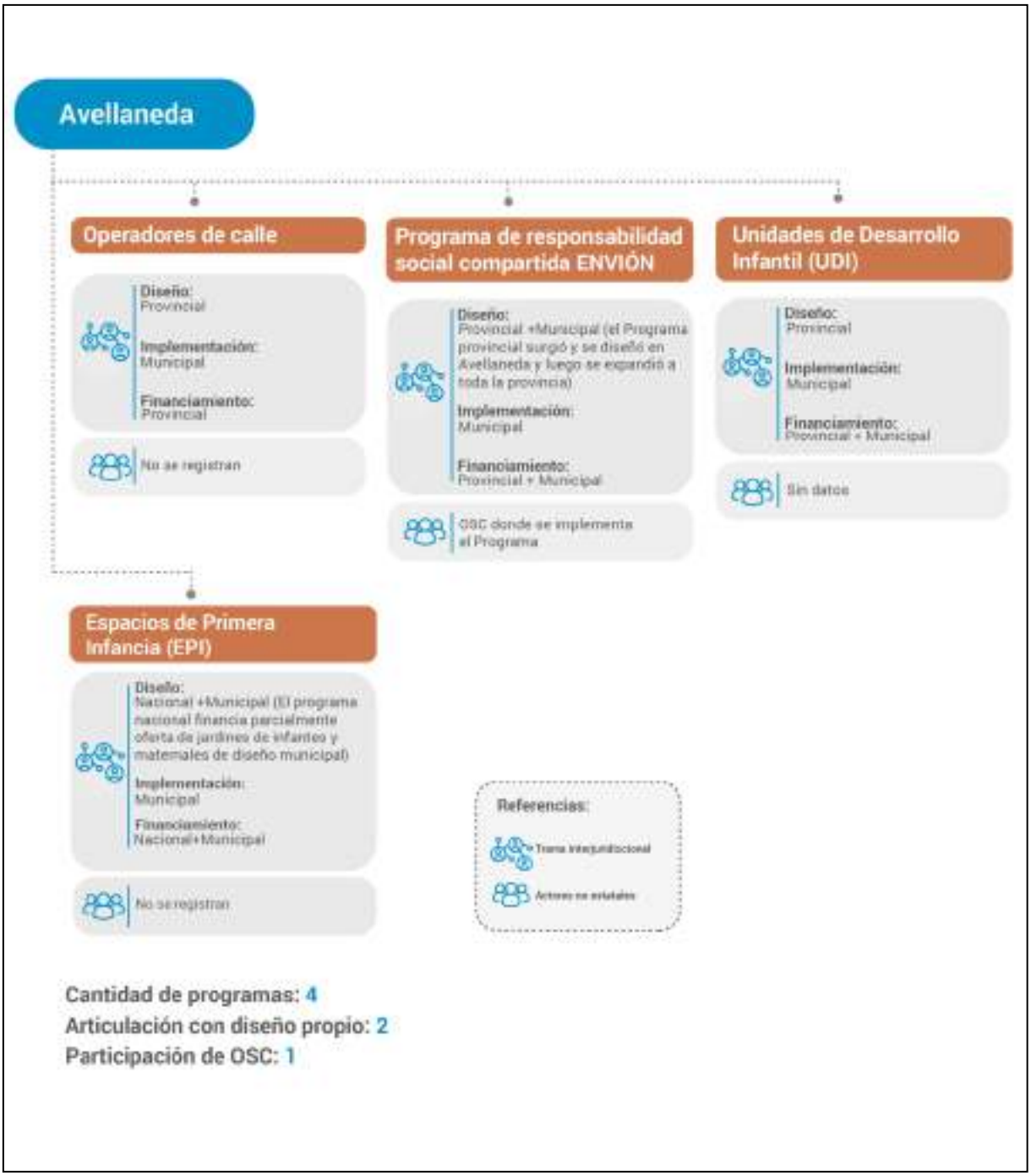
Primeramente, la **trama interjurisdiccional** involucrada y el rol desempeñado en ésta por cada nivel de gobierno en la gestión de las iniciativas a fin de capturar la **dimensión multinivel.** Es decir, recuperando a Subirats (2019 y 2021), los procesos de coordinación vertical no jerárquicos entre actores diversos. En términos de trama interjurisdiccional distinguimos según qué nivel/es está/n implicados en el diseño de la iniciativa, cuál/es en la implementación y cuál/es en el financiamiento. Por otra parte, buscamos identificar la **intervención de actores no estatales** en el procesamiento de los programas, considerando las particularidades de estos, a fin de dar cuenta del esquema de relaciones entre el gobierno municipal y los actores sociales de base local en el marco del desarrollo de las políticas. En otros términos, en esta segunda dimensión apuntamos a apreciar la **participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas analizadas.**

Gráfico N° 14: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Almirante Brown



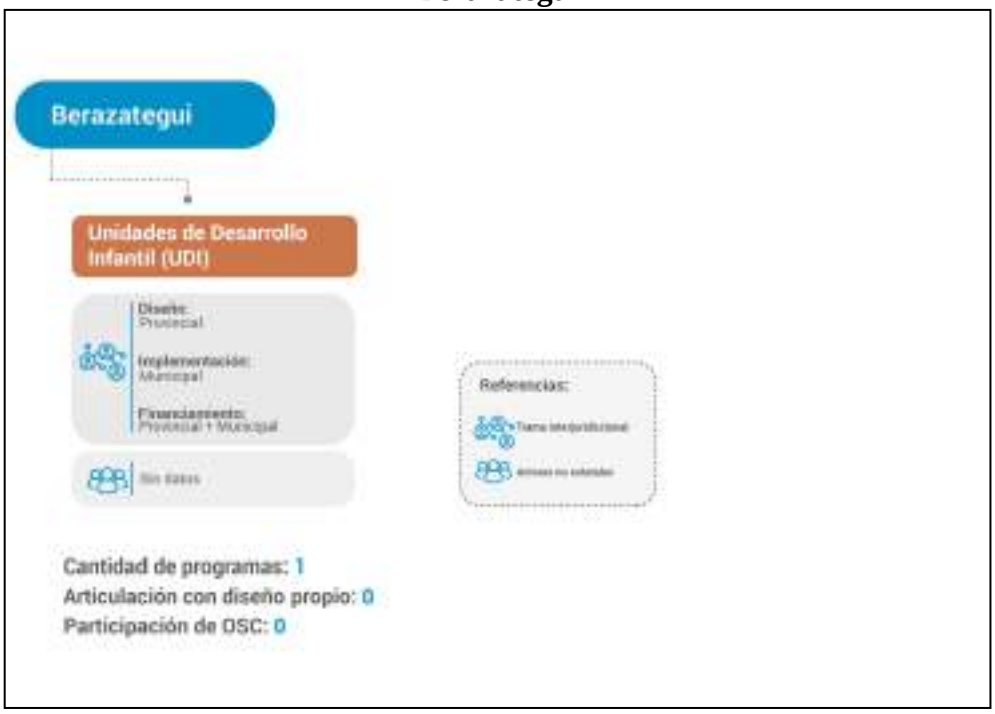
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 15: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Avellaneda



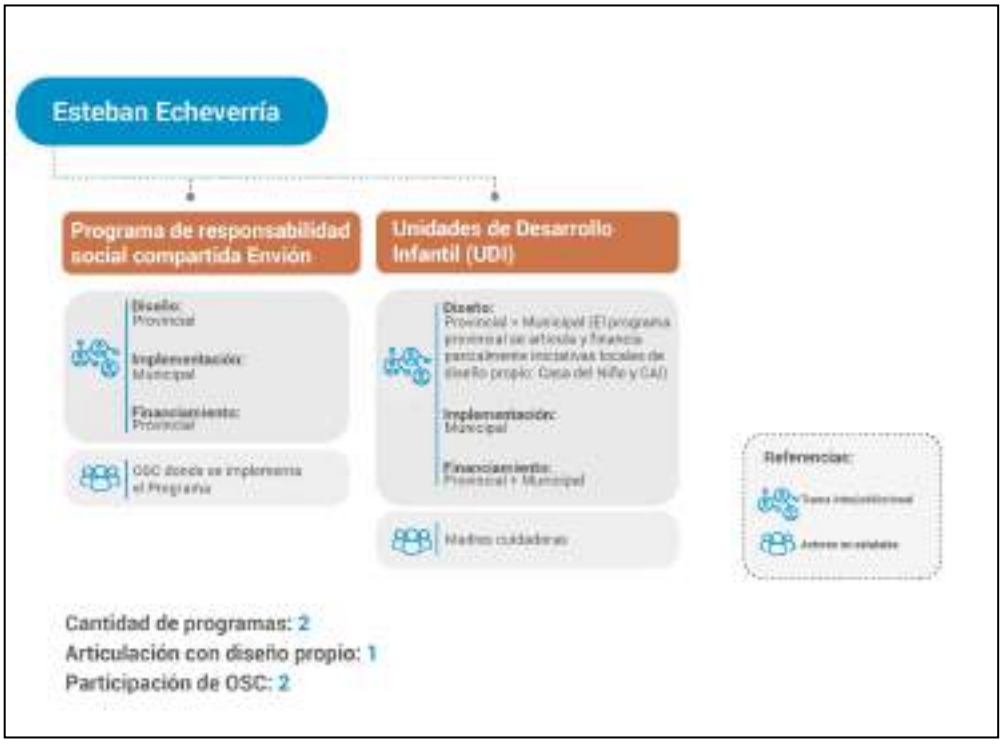
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 16: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Berazategui



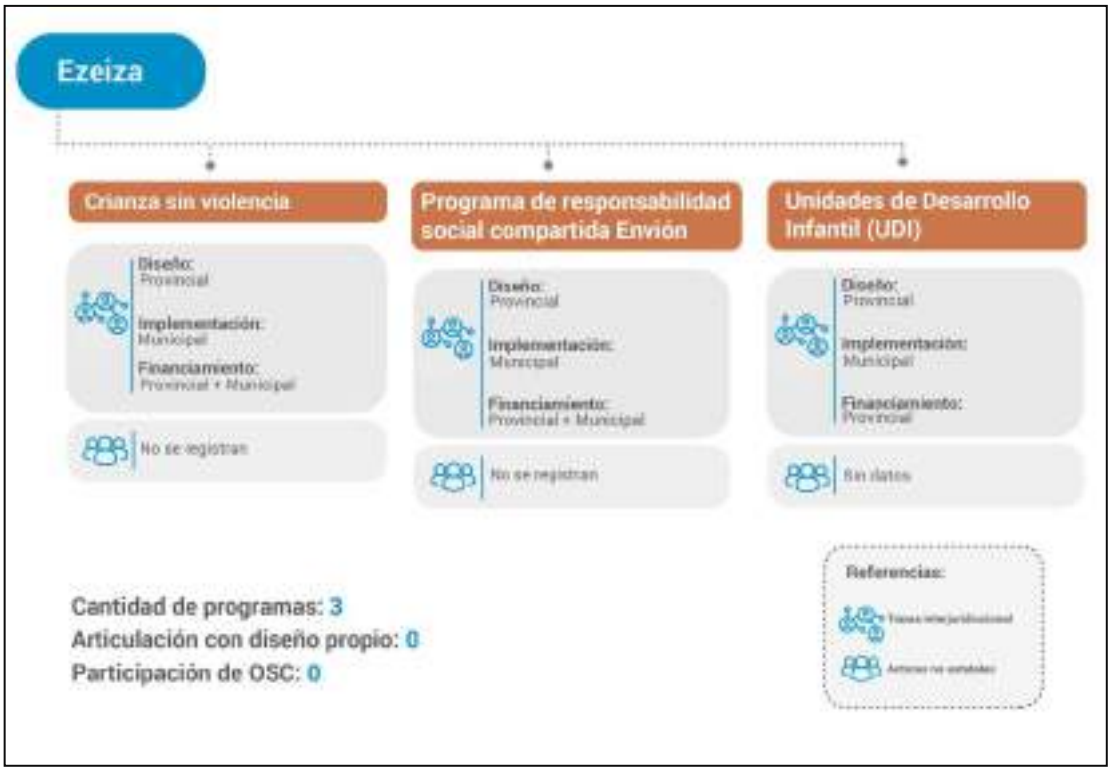
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 17: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Esteban Echeverría



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 18: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Ezeiza

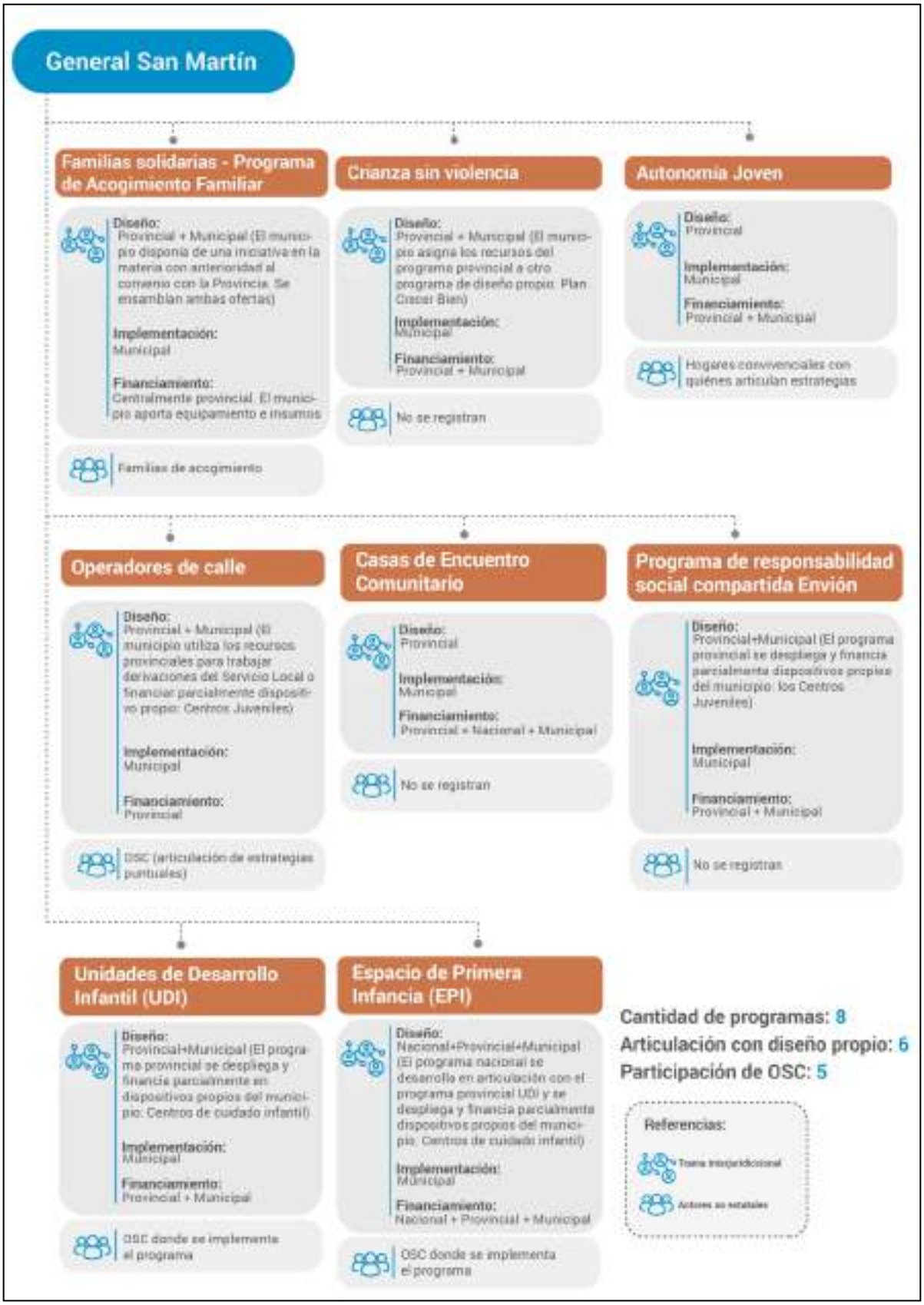


Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 19: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Florencio Varela

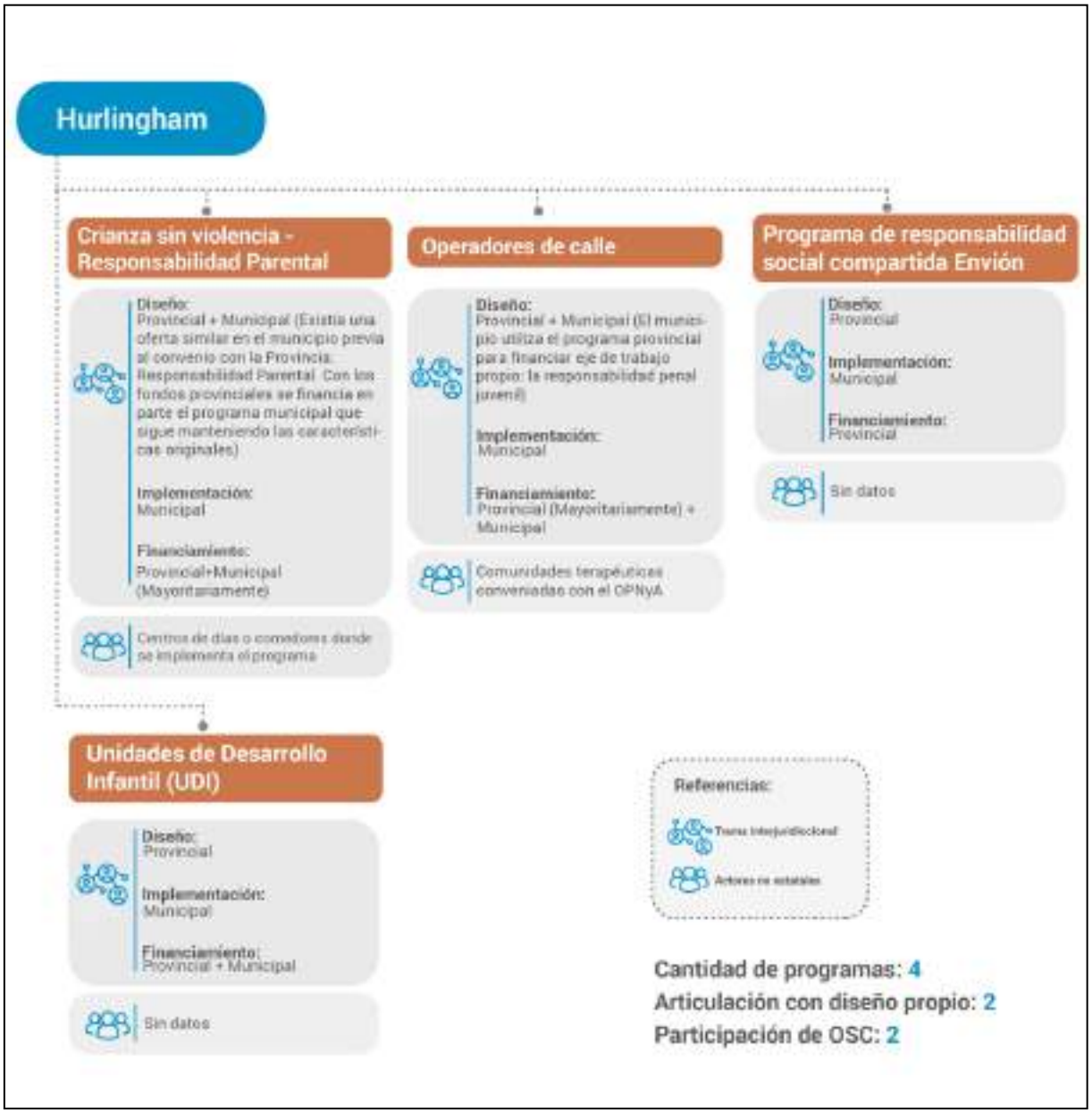
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 20: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Gral. San Martín



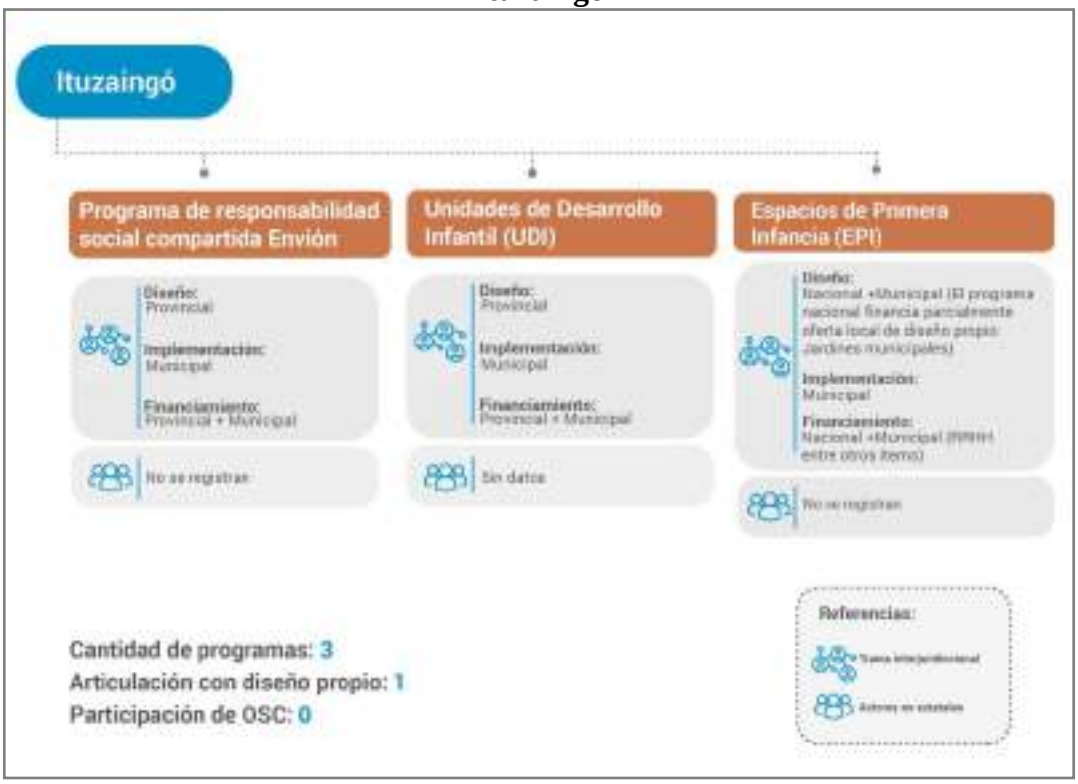
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 21: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Hurlingham



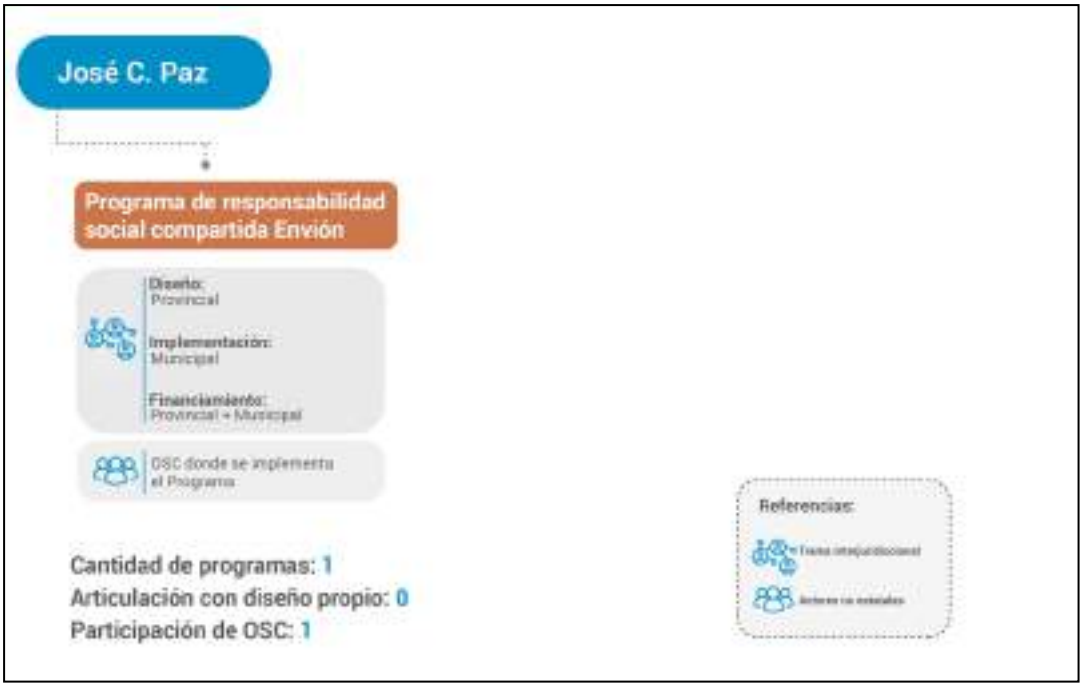
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 22: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Ituzaingó



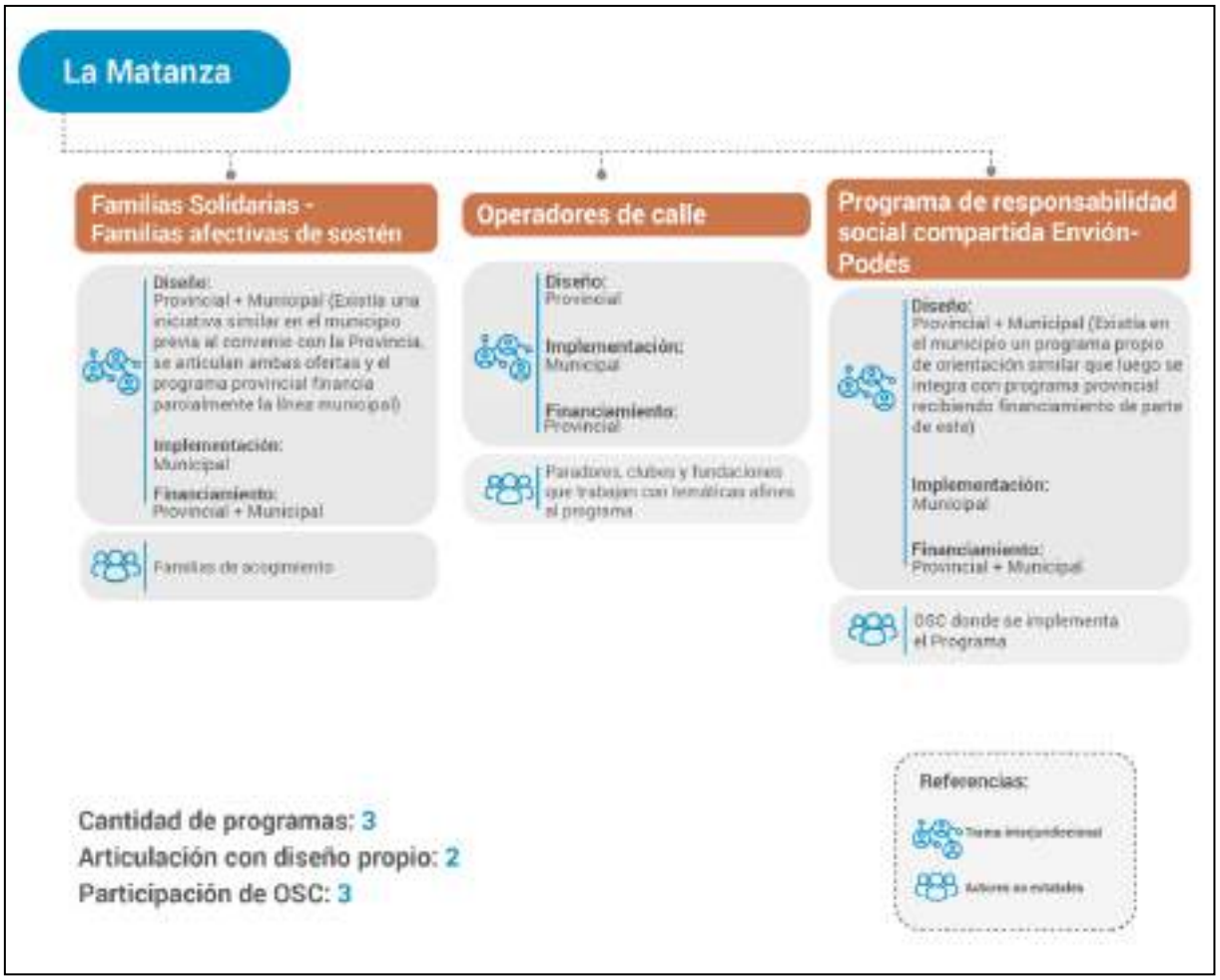
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 23: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de José. C. Paz



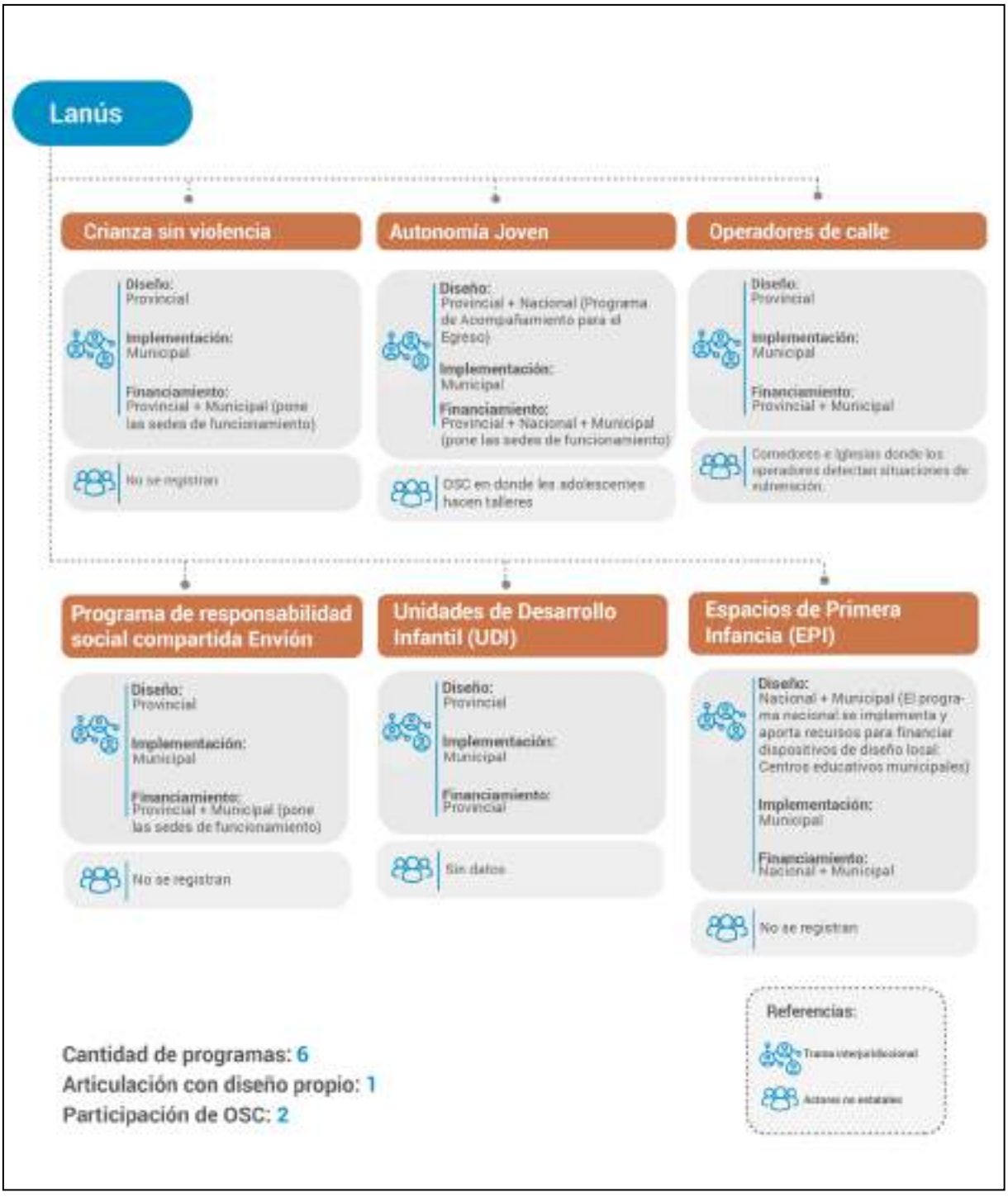
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 24: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de La Matanza



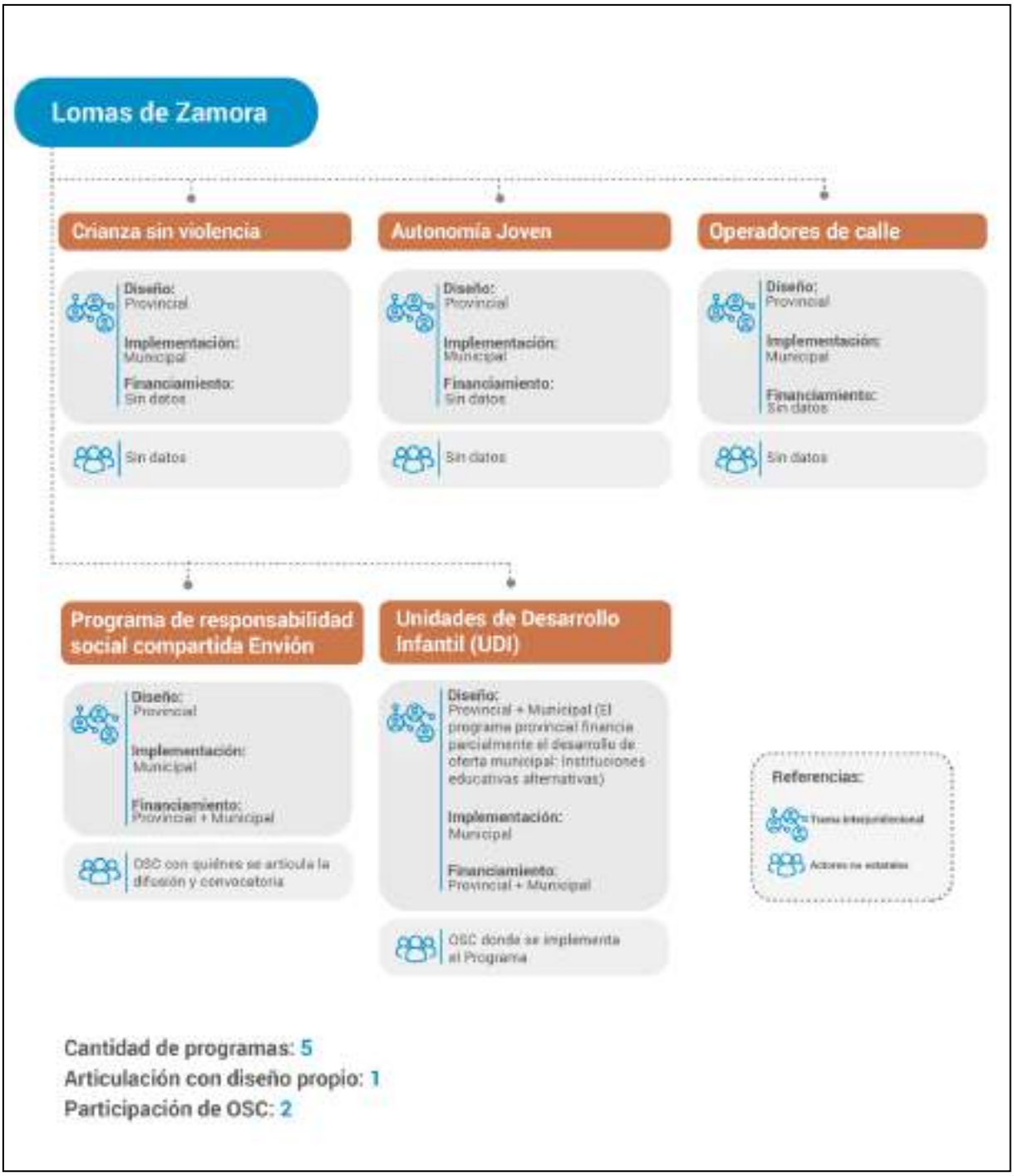
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 25: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Lanús



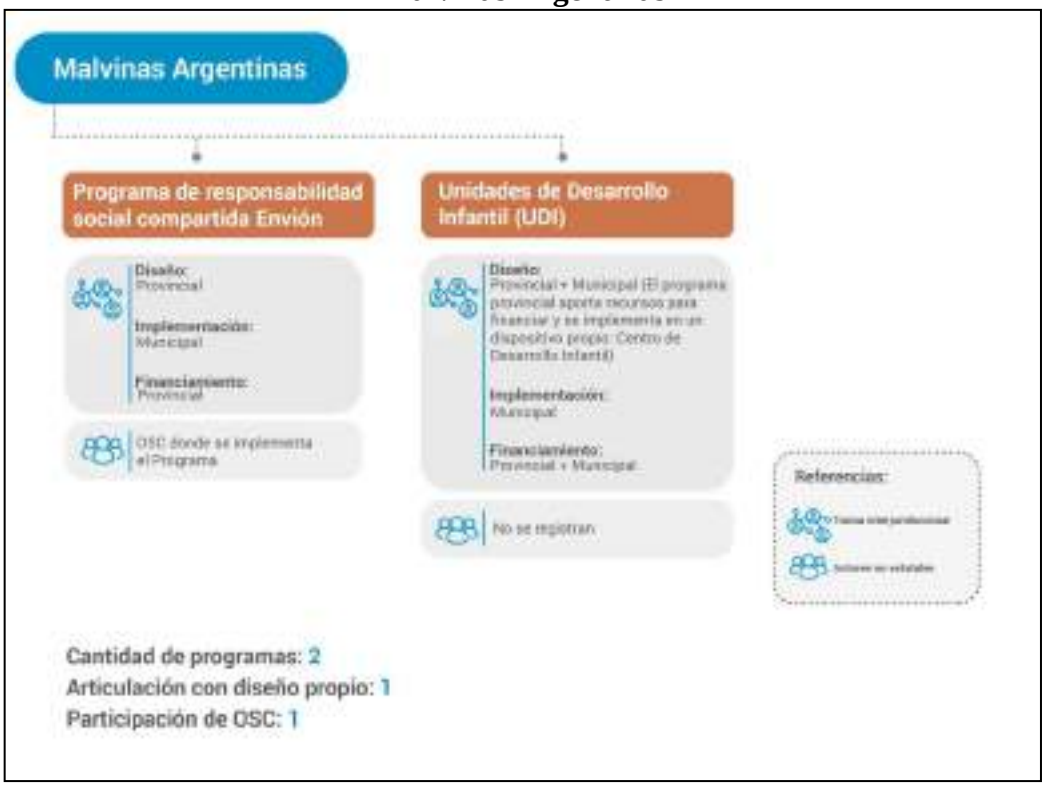
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 26: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Lomas de Zamora



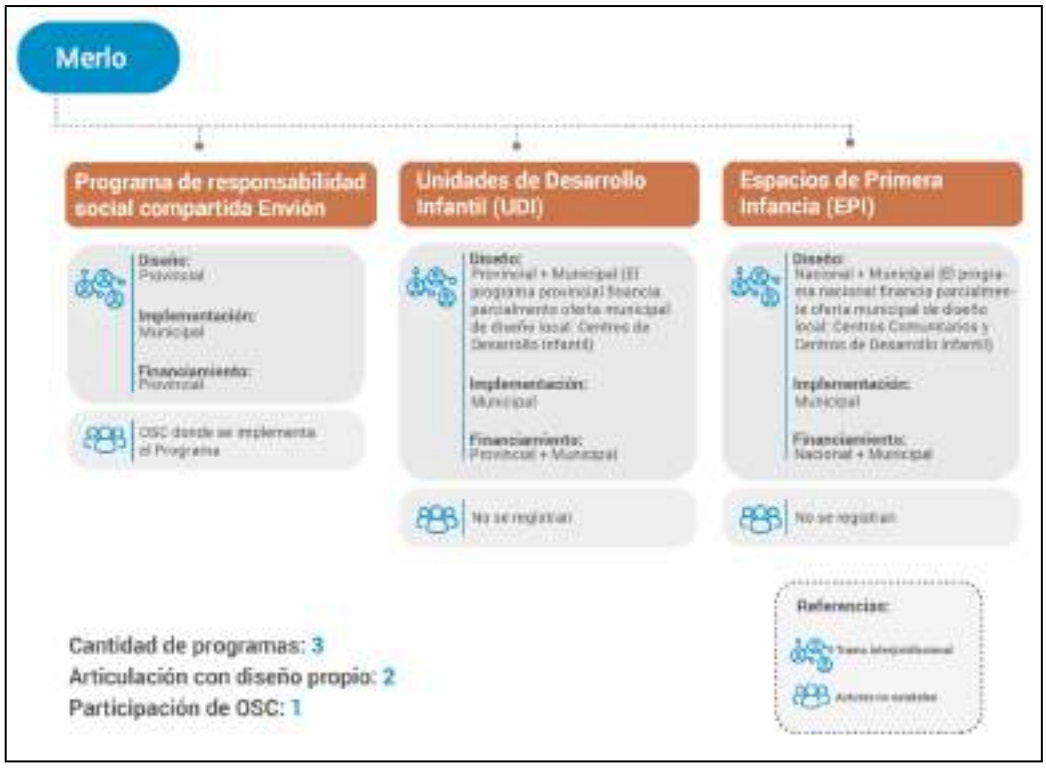
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 27: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Malvinas Argentinas



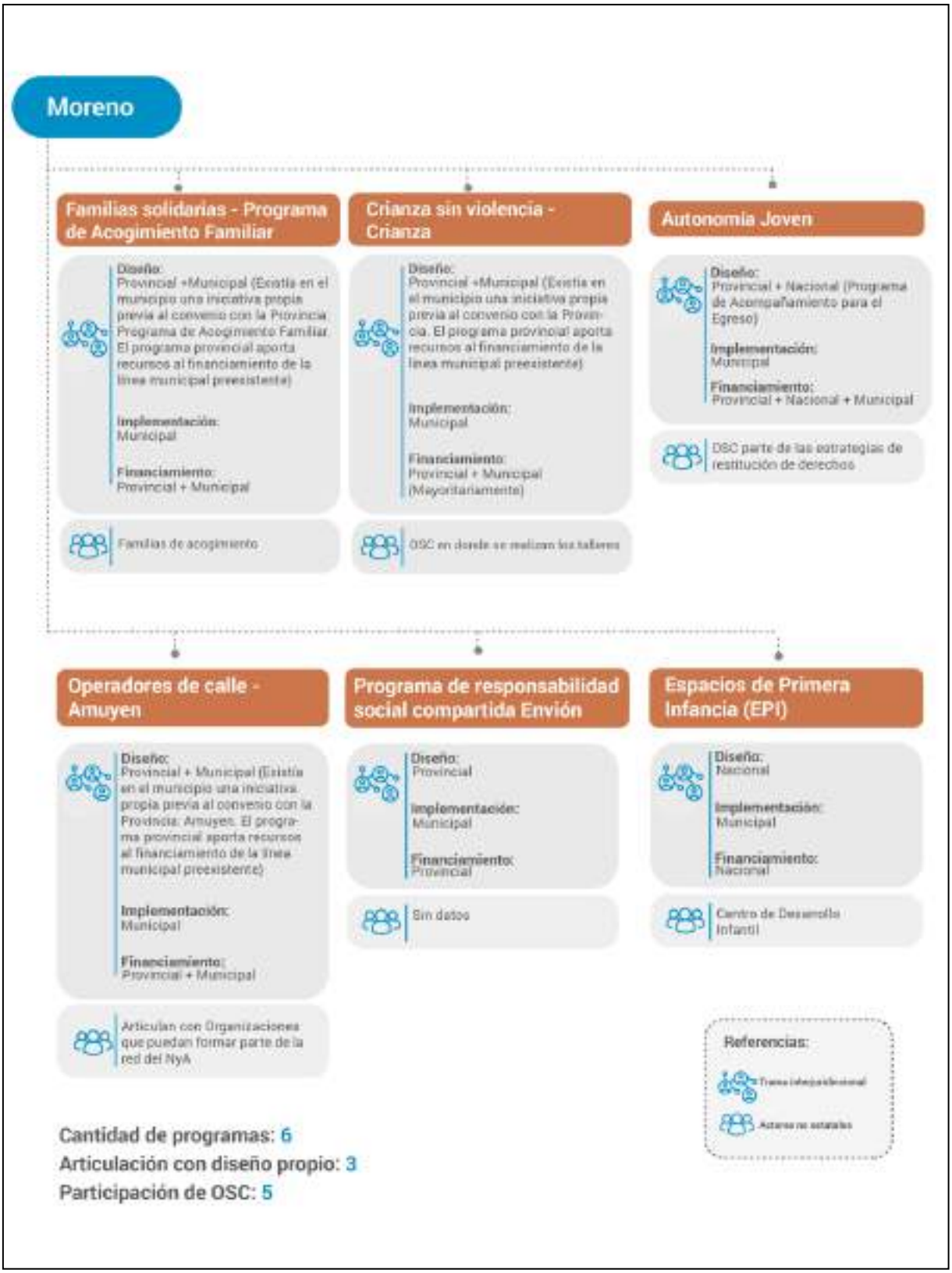
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 28: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Merlo



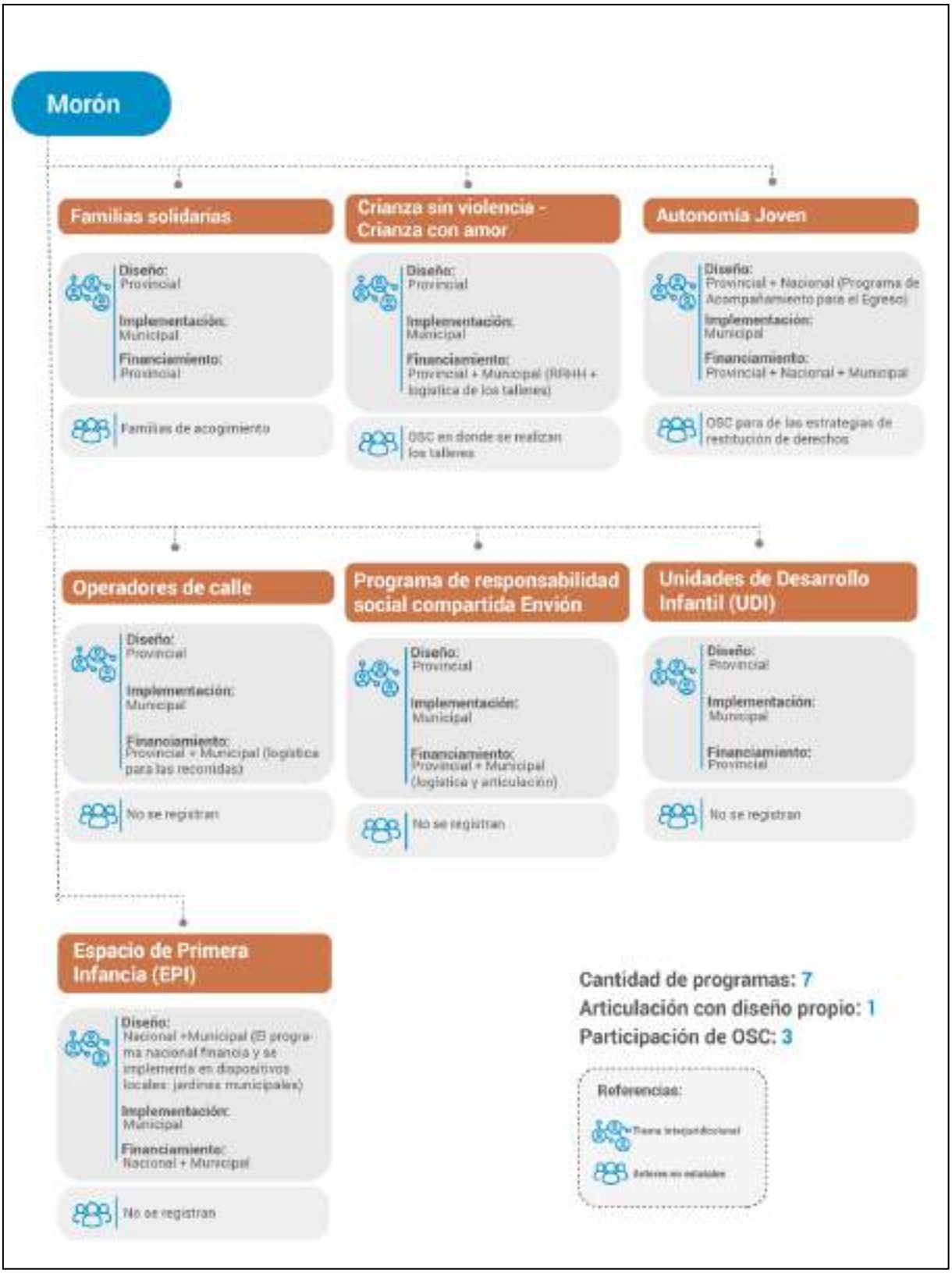
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 29: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Moreno



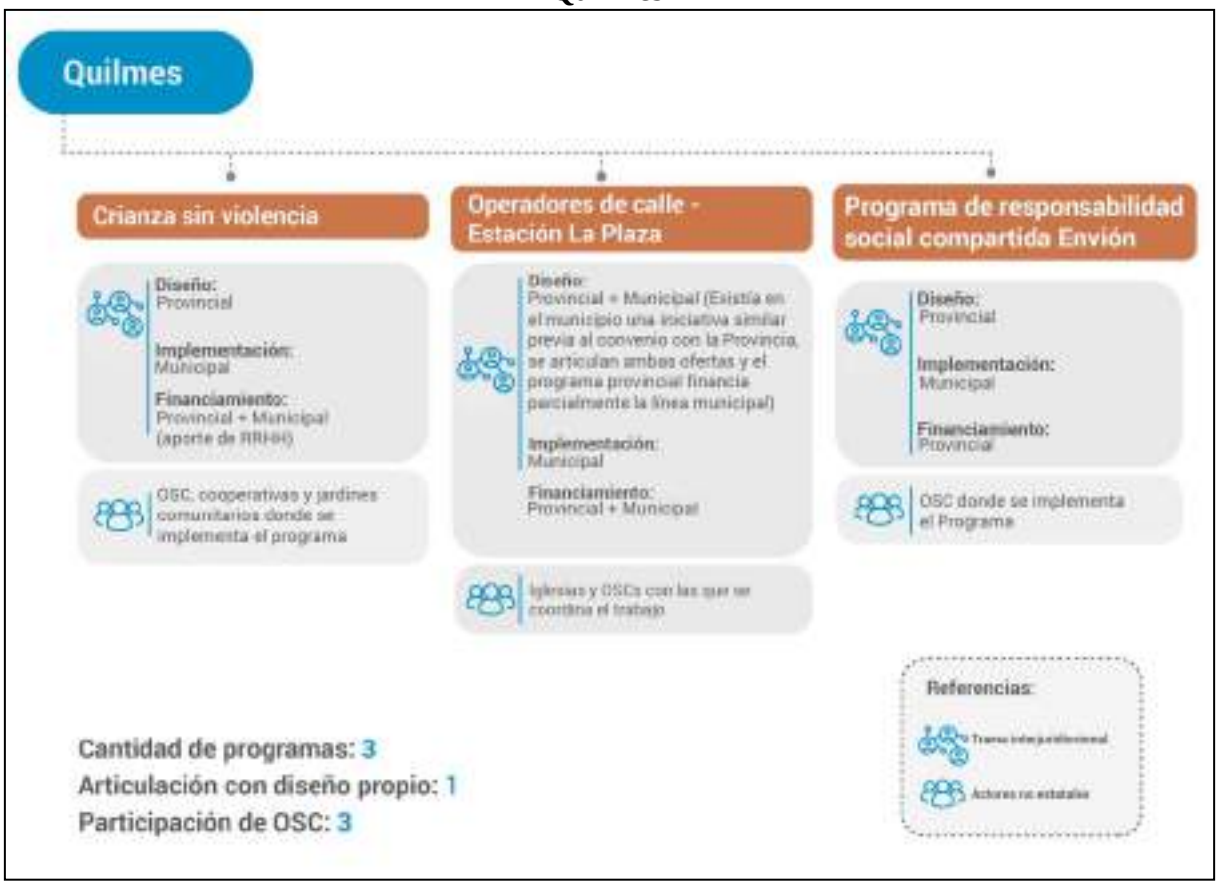
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 30: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Morón



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 31: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Quilmes

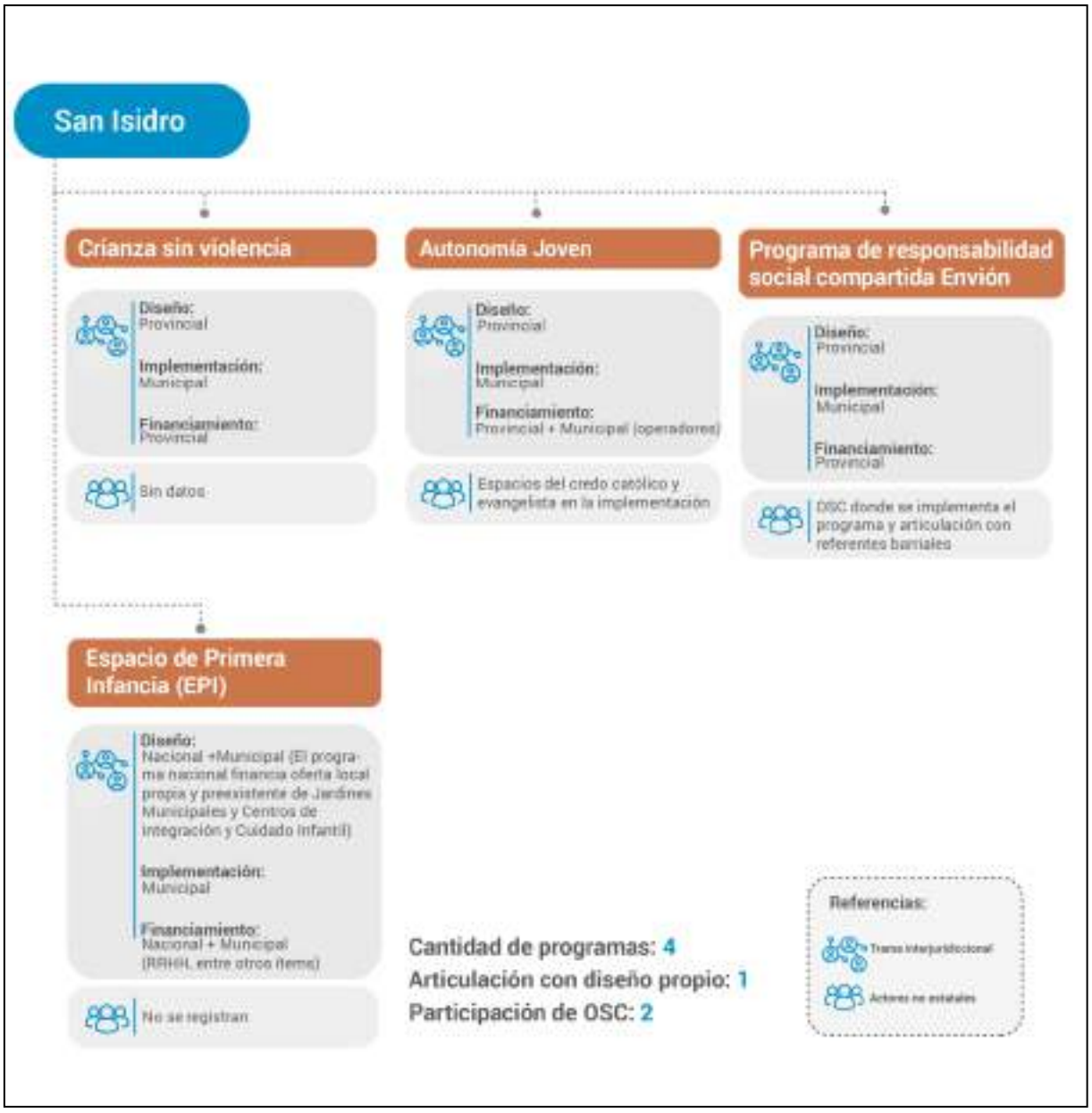


Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 32: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de San Fernando

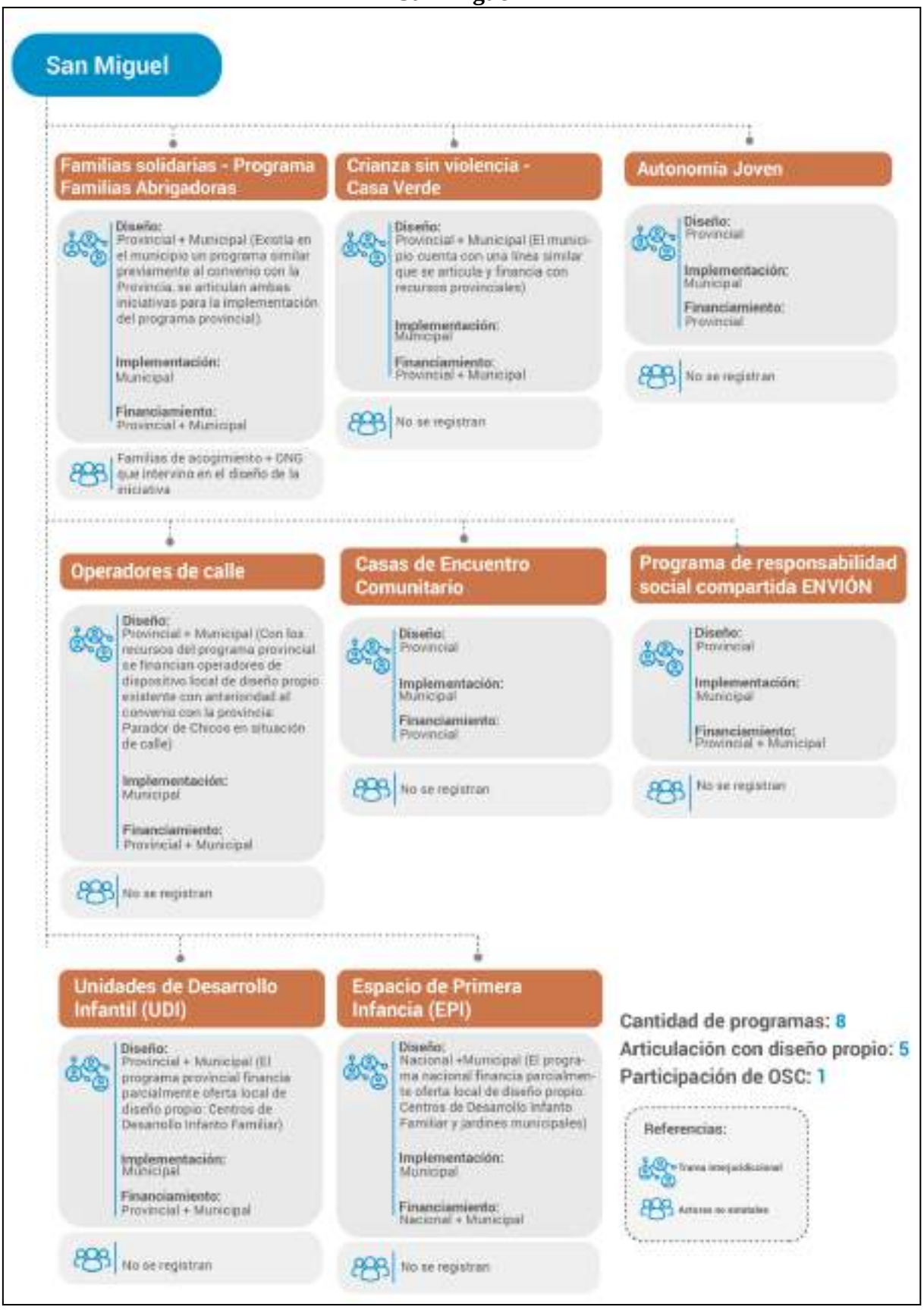
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 33: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de San Isidro



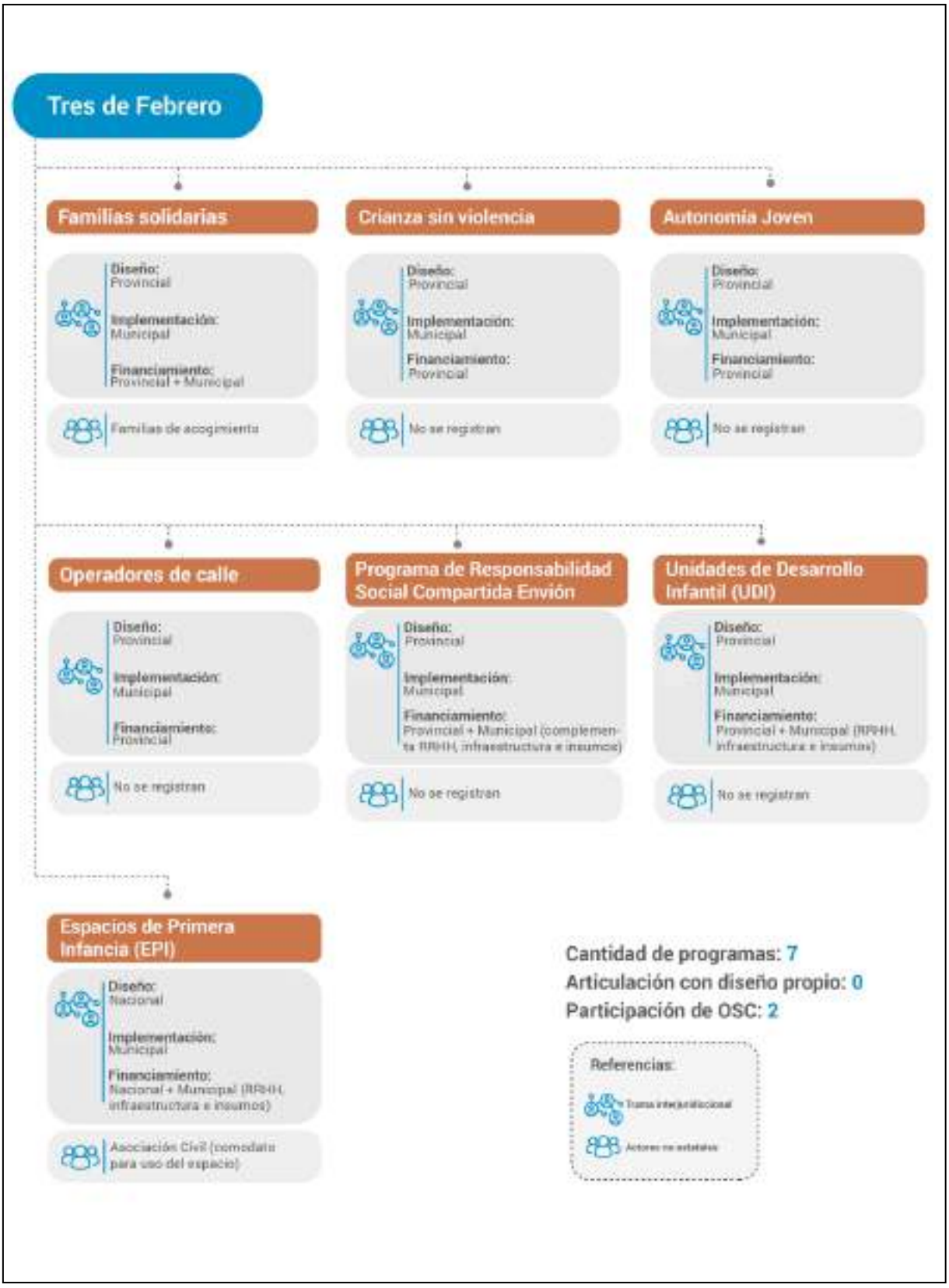
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 34: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de San Miguel



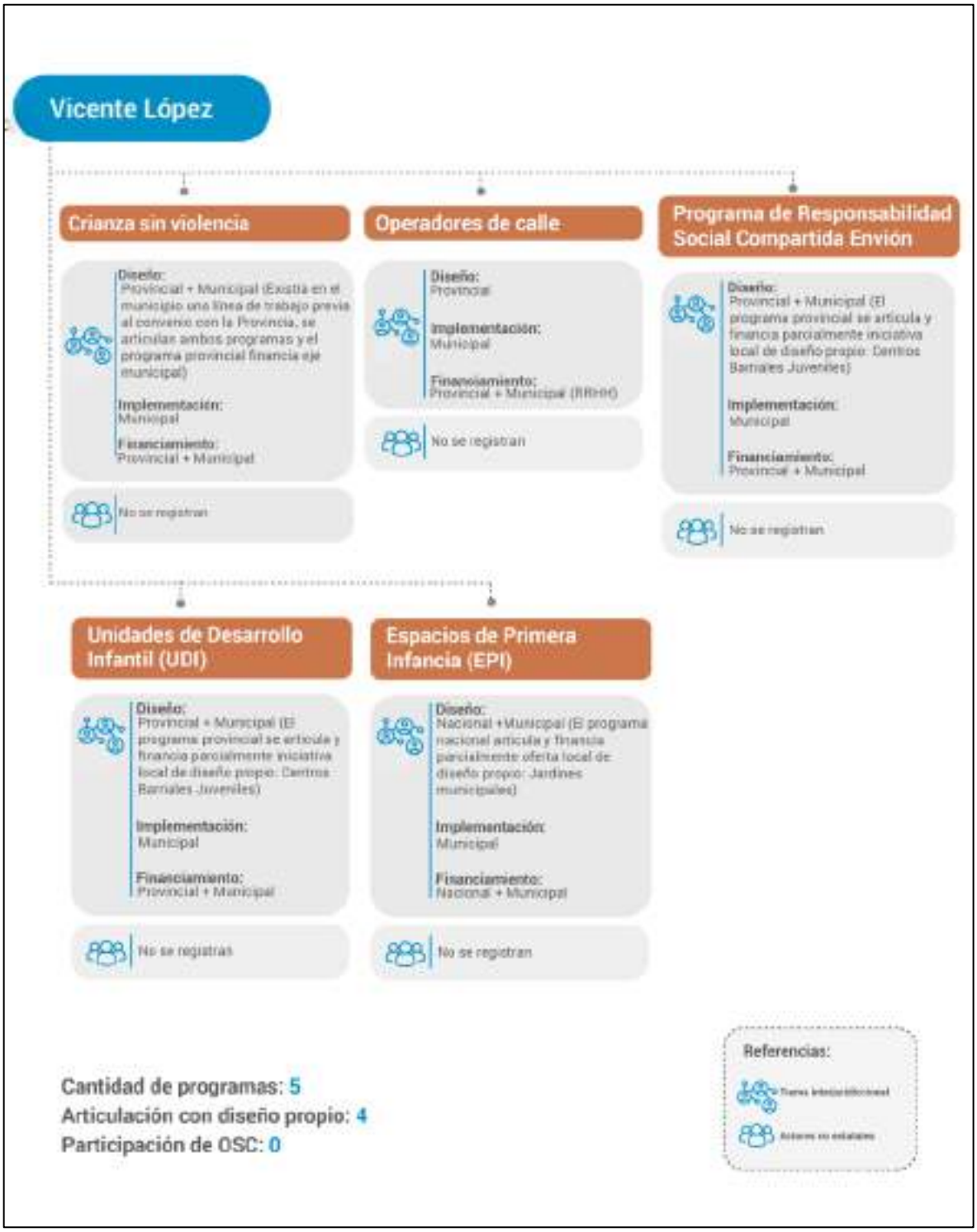
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 35: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Tres de Febrero



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 36: Políticas de niñez y adolescencia de diseño supralocal en el municipio de Vicente López



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Una primera **mirada agregada** del conjunto de las infografías presentadas para los municipios del Conurbano Bonaerense permite advertir que en casi la totalidad de los partidos (exceptuando Tigre como ya indicamos), 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. Es posible registrar un total de 93 iniciativas de escala supramunicipal en los 24 municipios conurbanos. 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.** Como indicamos en la descripción de los programas provinciales y nacionales realizada más arriba, el desarrollo de los mismos en la escala local se institucionaliza a través de la firma de convenios con los organismos provinciales y nacionales correspondientes (OPNyA, Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de la Comunidad o SENAF), 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[103]. Adicionalmente, en el caso de los programas dependientes del OPNyA, los municipios deben registrar la cantidad y perfil de les NyA atendidos en el sistema de registro provincial REUNA, descripto en el capítulo anterior.

Por otra parte, este desarrollo también le 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. Como explicamos más arriba en la descripción de cada programa, 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 les destinataries. Por su parte, los gobiernos locales, intervienen centralmente 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 les niñes, adolescentes y familias involucrades y proveen bienes a les destinataries. Sin embargo, su tarea no se circunscribe sólo a este rol que se encuentra asociado a un lugar más tradicional de los

[103] El Tribunal de Cuentas es un órgano de control administrativo responsable de la revisión y aprobación de las cuentas de la provincia de Buenos Aires y de los municipios de ésta, teniendo la función de inspeccionar las oficinas estatales que administren fondos públicos (art. 159 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

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 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 observándose mayores márgenes de autonomía municipal. Aquí se presenta, desde nuestra perspectiva, el punto más potente.

Como se expresa en las infografías elaboradas, en una cantidad significativa de distritos (18), las iniciativas provinciales y nacionales **se enlazan con políticas locales de diseño municipal**, existentes previamente –en su mayoría– a la firma de los convenios con la provincia o la Nación para el desarrollo de la línea supralocal. Es posible rastrear 36 iniciativas en donde se ensamblan líneas o dispositivos propios ya existentes en ámbito local con los programas nacionales y provinciales conveniados, alrededor del 39% de las políticas supralocales desplegadas en la región (93).

Este enlace supone, en gran parte de los casos, que los fondos supralocales se destinen a financiar oferta propia en la misma materia ya vigente en el distrito, es decir que la política provincial o nacional venga a complementar una línea de trabajo que el municipio ya estaba desarrollando con anterioridad manteniéndose incluso la denominación que esa línea tenía en el distrito. Esta articulación les permite ampliar el financiamiento y el alcance y/o cobertura de las propuestas y robustecer los ejes de trabajo propios. Asimismo, en algunos casos, este enlace implica que los fondos supralocales se orienten a solventar un eje de trabajo específico particular del gobierno local no previsto en el encuadre supralocal. Esto último demanda, según lo expresado por les funcionaries municipales entrevistades en el marco del relevamiento, que los gobiernos locales establezcan concertaciones con los niveles centrales para reorientar las líneas programáticas formalmente establecidas hacia recortes poblacionales o problemáticos específicos.

Cabe señalar que, aún en los casos donde no se observe este proceso de redireccionamiento y/o acople sí se evidencia en todos los municipios de la región un

financiamiento mixto de los programas en el cual los gobiernos locales complementan el fondeo provincial y nacional que generalmente resulta insuficiente para atender la intensidad y amplitud de las demandas locales.

Por último, las infografías permiten captar que en casi la totalidad de los municipios (exceptuando Vicente López, Ezeiza y Berazategui) al menos una de las iniciativas se desarrolla a través de la **articulación con actores no estatales** 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. 41 de las 93 iniciativas relevadas (aprox. 45%) implican a estos actores en su procesamiento, marcando su creciente importancia en la gestión de las políticas en el campo de la niñez y adolescencia.

De este desarrollo se desprende, por un parte, que los vínculos entre los actores estatales en este campo de política se producen no sólo a través de pactos establecidos en el plano normativo que pueden ser rígidos y limitantes, sino incorporando las negociaciones, la política y las redes, dando lugar a esquemas menos jerárquicos de relación donde cobran sentido las particularidades territoriales para ajustar las elaboraciones programáticas "del arriba" a contextos específicos y donde es prioritario el conocimiento y los vínculos situados de los actores locales para la implementación de la política. Asimismo, fortalece la noción de que las políticas de promoción y protección de derechos de NyA 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 multinivel y participativa.

4.2.1.3. Tipología de Redes Interinstitucionales en el Marco de las Políticas Supralocales

El panorama trazado para el conjunto de la región nos permite dar cuenta que el cambio de paradigma impulsado a partir de los cambios normativos de los años 2000 habilitó modificaciones en la forma de gestión local de las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense de corte multinivel y participativo. En el caso de los municipios de esta región, se evidencian recorridos particulares que se expresan en una gran variedad y dispersión de resultados observados en términos del modo de gestión. Para poder interpretar y

ordenar la amplia cantidad de casos (24), de unidades de análisis (las 93 políticas de diseño supralocal que se despliegan en estos municipios) y la heterogeneidad evidenciada al interior de este conjunto, es importante contar con algún criterio de clasificación. Esto evita perdernos en la singularidad de cada municipio y de sus desarrollos específicos como también quedarnos con una mirada sólo de la totalidad de la región como si esta fuera un universo uniforme. A estos fines, utilizamos como recurso metodológico la construcción de tipologías, las cuales operan como puente entre la teoría y los datos producidos, permitiéndonos organizar diferentes categorías de redes interinstitucionales para el análisis de procesos de gobernanza local.

A lo largo de este apartado presentaremos una propuesta metodológica-analítica para capturar tipos de redes interinstitucionales en el seno de políticas supralocales de niñez y adolescencia que abonará, al finalizar el capítulo, al diseño de una tipología de gobernanza local para la región.

Para esta construcción conceptual combinamos dos dimensiones, que también incorporamos en la caracterización de las políticas que, como ya referimos, representan aspectos constitutivos de la gobernanza: a) trama interjurisdiccional y b) participación de los actores no estatales.

Para la definición de la primera dimensión, **trama interjurisdiccional** combinamos dos variables:

a) densidad de iniciativas provinciales y nacionales presentes en cada distrito que dividimos en tres categorías: alta, cuando se encuentran entre 4 y 8 iniciativas (al menos la mitad de las 8 disponibles); media, cuando se observan entre 2 y 3; baja, cuando se presentan entre 0 y 1.

b) el nivel de imbricación entre los niveles de gobierno en el proceso de gestión de la política supralocal, identificando para esto la articulación entre las iniciativas extralocales y la oferta propia municipal, considerando dos tipos de articulaciones: alta, cuando al menos la mitad de las iniciativas supralocales se articula con oferta propia municipal; baja, cuando sucede lo contrario.

Para la segunda, **participación de actores no estatales** distinguimos tres opciones: a) participación alta cuando en al menos la mitad de las iniciativas supralocales de ese municipio se verifica intervención del campo asociativo; b) participación baja cuando en menos de la mitad de las iniciativas supralocales se verifica intervención del campo asociativo; y c) participación nula cuando no se observa intervención asociativa en las políticas supralocales. Sintetizamos este esquema metodológico en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2: Tipología de redes interinstitucionales en las políticas provinciales y nacionales de promoción y protección de derechos: dimensiones, variables y categorías

Criterio	Dimensión	Variable	Categorías
Políticas supralocales (provinciales y nacionales)	Trama interjurisdiccional	Densidad de iniciativas nacionales y provinciales	Alta (entre 4 y 8 iniciativas) Media (entre 2 y 3 iniciativas) Baja (entre 0 y 1 iniciativa)
		Imbricación entre niveles de gobierno	Alta (al menos la mitad de las iniciativas se articula con oferta propia municipal) Baja (menos de la mitad de las iniciativas se articula con oferta propia municipal)
	Participación de actores no estatales		Alta (al menos en la mitad de las iniciativas se verifica intervención del campo asociativo) Baja (en menos de la mitad de las iniciativas se verifica intervención del campo asociativo) Nula (no se observa intervención asociativa en las políticas)

Fuente: Elaboración propia.

Comenzaremos por abordar la primera dimensión a partir del cruce de las dos variables mencionadas, densidad de iniciativas provinciales y nacionales presentes en los municipios del Conurbano Bonaerense e imbricación entre los niveles de gobierno. Esto nos revela diferentes **tipos de trama interjurisdiccional** en los 24 gobiernos locales conurbanos que presentaremos en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: Trama interjurisdiccional en el marco de políticas provinciales y nacionales. 24 Municipios del Conurbano Bonaerense

		Densidad de iniciativas provinciales y nacionales presentes en los municipios del Conurbano bonaerense		
		Alta (Entre 4 y 8)	**Media (Entre 2 y 3)**	**Baja (Entre 0 y 1)**
Imbricación entre niveles de gobierno	**Alta**	TRAMA POTENTE Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Moreno, San Miguel y Vicente López	TRAMA INTERMEDIA Esteban Echeverría, La Matanza, Malvinas Argentinas y Merlo	TRAMA LIMITADA San Fernando[104]
	Baja	TRAMA INTERMEDIA Almirante Brown, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Isidro y Tres de Febrero	TRAMA LIMITADA Ezeiza, Florencio Varela, Ituzaingó y Quilmes	TRAMA LIMITADA Berazategui, José C. Paz, y Tigre

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Como se puede observar en el cuadro precedente, es posible distinguir tres tipos diferentes de trama interjurisdiccional en el marco de las políticas provinciales y nacionales en los municipios del Conurbano: a) trama potente, b) trama intermedia y c) trama limitada.

La **trama potente** engloba a aquellos municipios en donde se observa una multiplicidad de programas de jurisdicciones supramunicipales (4 a 8) que se implementan en la escala local con participación del gobierno municipal. En este tipo, la amplia cantidad de políticas de los niveles provinciales y nacionales se ensambla con oferta propia local evidenciándose una alta imbricación entre niveles de gobierno, emergiendo diseños mixtos donde se acoplan programas previamente elaborados por el gobierno local para intervenir sobre determinadas cuestiones con iniciativas confeccionadas desde la provincia o la nación en el mismo sentido y que proveen recursos para su ejecución. En consonancia, el financiamiento de estas políticas es compartido, encontrándose fondeo provincial o nacional que se imbrica con aportes locales.

En la **trama intermedia** se ubican aquellos distritos que cuentan o bien con una alta cantidad de programas desplegados en articulación con otros niveles de gobierno (4 a 8) pero estos tienen un diseño centralmente supra local y el municipio se ocupa principalmente de implementar las iniciativas (pudiendo aportar también recursos propios para el desarrollo de las propuestas complementando el financiamiento provisto por la nación o la provincia) y, por

[104] Este municipio presenta 1 sola iniciativa supralocal la cual se articula con oferta municipal por tanto queda ubicado en la categoría alta imbricación, pero esta apreciación debe matizarse considerando el total limitado de iniciativas supralocales vigentes en el distrito.

tanto la imbricación es baja, o bien la imbricación es alta pero esta se produce en un marco más acotado de intervenciones (2-3).

El último tipo, **trama limitada,** inscribe a los municipios en donde la oferta de otros niveles de gobierno que se despliega con intervención del municipio es media o baja (máximo 3), observándose en este marco acotado una articulación limitada entre los niveles, siendo el gobierno local fundamentalmente implementador de las propuestas que tienen diseño en otra escala interviniendo marginalmente en su financiamiento.

Los municipios de la región se encuentran distribuidos en forma relativamente homogénea entre los tres tipos de trama. La mayor cantidad de casos (10) se ubican dentro de la trama que hemos denominado como intermedia, caracterizada por una alta imbricación en una mediana cantidad de iniciativas supralocales (2-3) o bien por la existencia de cierta magnitud de iniciativas supralocales (4 de las 8 posibles) con una baja imbricación entre niveles de gobierno debido a que se verifica un ensamble acotado entre el diseño provincial y nacional y la oferta municipal, ocupándose principalmente el municipio de implementar las iniciativas. Sin embargo, como mencionamos arriba, un papel municipal focalizado en la ejecución no invalida la incidencia local en el diseño de las políticas, ya que los programas considerados establecen un marco que luego es moldeado a través de la presentación de proyectos específicos para territorios concretos. Sobresalen en este escenario aquellos distritos (6) en donde se condensa una extensa oferta supramunicipal que se engarza con programas diseñados localmente, robusteciendo el entramado construido. Estos últimos son los municipios donde la trama fue caracterizada como de tipo potente. Luego, hay otros 8 municipios en donde la trama es limitada, no observándose un despliegue de oferta supralocal relevante como tampoco una imbricación de niveles en torno a ella.

En segundo lugar, abordaremos la otra dimensión, la **participación de actores no estatales,** ubicando en el cuadro posterior (Cuadro N° 4) a los 24 municipios del Conurbano en las categorías previamente referidas (alta, baja o nula).

Cuadro N° 4: Participación de actores no estatales en el proceso de gestión de las políticas supralocales. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Alta	Baja	Nula
Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, José C. Paz, La Matanza, Malvinas Argentinas, Moreno, Quilmes, San Fernando y San Isidro	Alte. Brown, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Morón, San Miguel y Tres de Febrero	Berazategui, Ezeiza, Ituzaingó, Tigre y Vicente López

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Como indicamos previamente en el análisis de las iniciativas provinciales y nacionales para el conjunto de los municipios, los actores no estatales y, más específicamente, las organizaciones sociales, juegan un rol importante en el momento de la ejecución de las políticas de niñez y adolescencia en una cantidad significativa de iniciativas en la región. Esto, asimismo, recupera el señalamiento expresado en los capítulos 2 y 3 respecto del incremental papel de estos actores en el seno de la política social en Argentina desde los años noventa. La categorización de niveles de participación permite capturar que en 11 de los gobiernos locales de la región al menos la mitad de las políticas supralocales desplegadas requieren para su procesamiento de actores sociales[105]. En el resto de los municipios, la articulación preponderante es entre actores estatales.

Procederemos ahora a vincular las dos dimensiones analizadas: trama interjurisdiccional y participación de los actores no estatales, para poder construir tipos de redes interinstitucionales en el marco de las políticas de diseño provincial y nacional.

[105] Cabe señalar que los distritos de José C. Paz y de San Fernando son municipios con 1 sola iniciativa supralocal y como esa iniciativa evidencia la participación de actores estatales quedaron ubicados en la categoría alta en cuanto a la participación de éstos, pero debe considerarse este marco acotado de desarrollo de políticas al considerarlos.

Cuadro N° 5: Tipos de redes interinstitucionales en el marco de políticas supralocales. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

		Participación de actores no estatales		
		Alta	Baja	Nula
Trama interjurisdiccional	Potente	POTENTE ASOCIADA Gral. San Martín, Hurlingham y Moreno	POTENTE ESTATAL Avellaneda y San Miguel	POTENTE ESTATAL Vicente López
	Intermedia	INTERMEDIA ASOCIADA Esteban Echeverría, La Matanza, Malvinas Argentinas y San Isidro	INTERMEDIA ESTATAL Alte. Brown, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Morón y Tres de Febrero	INTERMEDIA ESTATAL Sin casos
	Limitada	LIMITADA ASOCIADA Florencio Varela, José C. Paz, Quilmes y San Fernando	LIMITADA ESTATAL Sin casos	LIMITADA ESTATAL Berazategui, Ezeiza, Ituzaingó y Tigre

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

En el Cuadro N° 5 calificamos los tres tipos de tramas interjurisdiccionales en función del nivel de participación de los actores no estatales en este entramado, en donde agrupamos en una sola categoría el nivel nulo y el nivel bajo, quedando por tanto dos niveles: nulo/bajo y alto. A cada tipo de trama interjurisdiccional; potente, intermedia y limitada; la calificamos como de tipo **asociada** cuando el nivel municipal articula intensamente con la sociedad para su despliegue o como de tipo **estatal** cuando esta inserción es acotada o no se evidencia.

A partir de esta combinación distinguimos seis tipos posibles de redes interinstitucionales en los 24 municipios del Conurbano:

a) Potente asociada: cuando se presenta una diversidad de políticas de origen supramunicipal con intervención del gobierno local y donde éste juega un rol relevante ya que articula y robustece a los mismos con oferta propia y complementa su financiamiento ampliando los recursos disponibles (lo que permite incrementar el alcance, la cobertura, mejorar la provisión de bienes ofrecidos o aumentar honorarios profesionales). A esta potente articulación multinivel se le agrega una alta participación de los actores no estatales en el desarrollo de las iniciativas, observándose una red interinstitucional potente de tipo asociada.

b) Intermedia asociada: se observa un alcance medio de vinculación entre niveles de gobierno, analizándose una amplitud de políticas desarrolladas articuladamente entre ellos, pero donde el nivel local ocupa un lugar acotado en el proceso de gestión, focalizado en la implementación (aunque en el financiamiento) –siendo por tanto la imbricación baja–, o bien desplegándose una alta imbricación entre niveles, pero en un marco más acotado de políticas. A esta mediana vinculación multinivel, se le agrega una alta participación de los actores no estatales en el desarrollo de las políticas, verificándose una red interinstitucional intermedia de carácter asociativo.

c) Limitada asociada: se observa una acotada oferta supralocal y una intervención municipal circunscripta fundamentalmente al momento de la implementación de las propuestas. En este marco de reducida imbricación multinivel, se destaca la participación de actores no estatales en el procesamiento de las políticas, siendo una red interinstitucional limitada de carácter asociativo.

d) Potente estatal: cuando se presenta una diversidad de programas de origen supramunicipal con intervención del gobierno local y donde este juega un rol relevante ya que articula y robustece los mismos con oferta propia y complementa su financiamiento ampliando los recursos disponibles (lo que permite incrementar el alcance, la cobertura, mejorar la provisión de bienes ofrecidos o aumentar honorarios profesionales). Sin embargo, esta amplia articulación institucional multinivel no se acompaña de la participación de los actores no estatales, siendo una red interinstitucional potente de corte estatal.

e) Intermedia estatal: se observa un nivel medio de vinculación entre niveles de gobierno, observándose o bien una amplitud de políticas desarrolladas articuladamente entre ellos, pero donde el nivel local ocupa un lugar acotado en el proceso de gestión, focalizado en la implementación (también en el financiamiento) y siendo por tanto la imbricación baja, o bien desplegándose una alta imbricación entre niveles, pero en un marco más acotado de políticas. Esta mediana articulación institucional multinivel no se completa con la participación de los actores sociales, siendo una red interinstitucional intermedia de corte estatal.

f) Limitada estatal: se observa una acotada oferta supralocal y una intervención municipal circunscripta fundamentalmente al momento de la implementación de las propuestas. A este escenario de acotada imbricación multinivel, se le añade una nula o baja participación de actores no estatales en el procesamiento de las políticas, siendo una red interinstitucional limitada de corte estatal.

La construcción de esta tipología en el marco de políticas de diseño multinivel nos

permitió ubicar y ordenar a los municipios de la región y distinguir características diversas que asumen las gestiones locales al interior del conjunto, generando un mapa más rico y preciso del entramado interinstitucional en la escala municipal. Como es posible apreciar en el cuadro precedente (Cuadro N° 5), en los municipios del Conurbano Bonaerense no se observa un único modelo de gestión en red, ubicándose los mismos en forma homogéneamente dispersa en los diferentes tipos construidos. La mayor concentración de casos (6) se ubica en el tipo trama intermedia estatal, en donde se evidencia una articulación multinivel de carácter medio y una limitada participación de la ciudadanía local; a estos se acoplan 4 casos donde la trama es intermedia pero asociada. Son escasos (3) aquellos municipios que despliegan una red potente asociativa, constituida por una alta imbricación multinivel y articulación con los actores no estatales. Se le suman a éstos, otros tantos (3) en donde la red es potente por la alta articulación entre niveles de gobierno pero focalizada en la gestión estatal. Asimismo, el cuadro evidencia la existencia de otros dos tipos de red limitadas en la densidad de la trama interjurisdiccional, una circunscrita a los actores estatales (4) y otra en articulación con la sociedad (4). El resultado de lo observado nos da la pauta de que el modelo de gestión en red propio de la gobernanza, habilitado por los nuevos marcos normativos de promoción y protección de derechos, no está aún completamente desarrollado en la mayoría de los municipios, pero los gobiernos locales han dado pasos importantes en esa dirección. Esto, asimismo, pone de relieve que la construcción de una forma de gestión más participativa y multinivel constituye un proceso que demanda tiempo, acuerdos, negociaciones, recursos, capacidades y decisiones de los actores y que, por tanto, no todos los gobiernos lo despliegan al unísono ni a la par.

En el próximo apartado nos enfocaremos en comprender lo que sucede en el universo de políticas de confección municipal.

4.2.2. Políticas de Origen Municipal de Promoción y Protección de Derechos en el Conurbano Bonaerense

4.2.2.1. Presentación de las Iniciativas de Diseño Municipal

Este punto tiene como propósito presentar las características que asume el despliegue de iniciativas de formulación municipal en los distritos del Conurbano Bonaerense. Fortaleciendo la densa malla de políticas de diseño supralocal que se evidenció en el punto anterior, se desarrolla complementariamente un escenario local de intensa productividad propia en el marco del cual los gobiernos locales elaboran diferentes iniciativas para dar respuesta a problemas específicos del campo y son responsables de su implementación y

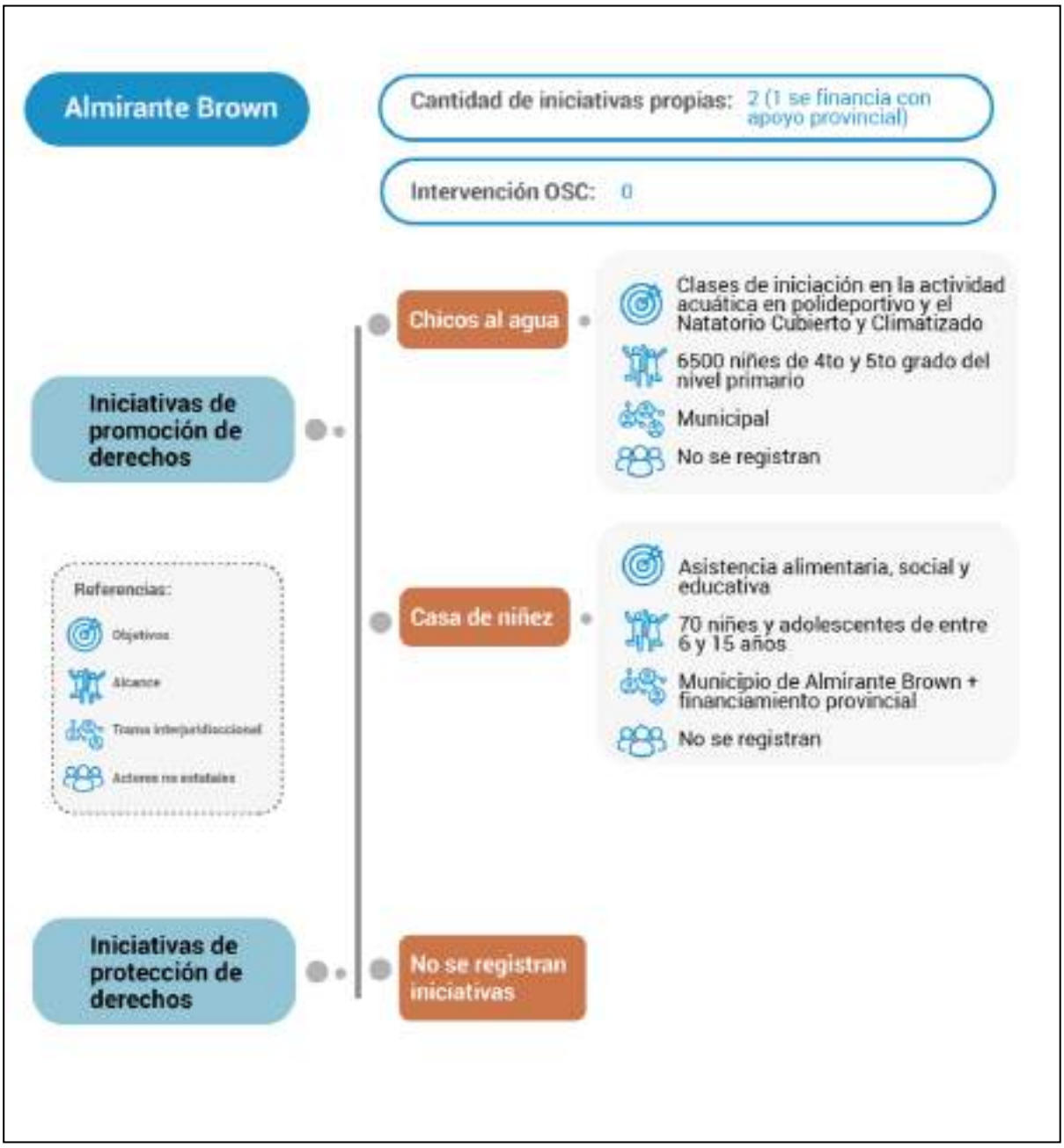
financiamiento (al cual pueden acoplar recursos de otros niveles de gobierno).

Describiremos este panorama para cada uno de los 24 partidos[106] distinguiendo el universo en dos grandes tipos de políticas que considera la Ley N° 13.298, las políticas de promoción y las políticas de protección de derechos de NyA. Cabe recordar que lo que se describe y analiza es la oferta programática (planes, programas, proyectos y dispositivos) que despliegan las áreas de niñez en su tarea de garantizar el acceso a derechos. En este abordaje, por tanto, dejamos afuera a los Servicios Locales municipales, descriptos en el capítulo 3, que se concentran en la atención directa de situaciones singulares de vulneración de derechos basada en una lógica de intervención por caso (Moro, 2011). Como señala este autor, las respuestas brindadas por estos efectores ante las problemáticas de vulneración se sustentan en estrategias singulares, a diferencia de los programas que suponen una planificación y una construcción de más largo plazo, siendo de difícil reconstrucción para nuestros fines analíticos. Quedan también excluidas de la consideración aquellas articulaciones interinstitucionales que los Servicios desarrollan en el marco de ese accionar particular (ej. las vinculaciones para la adopción de medidas de protección ordinarias y excepcionales frente a la amenaza o situaciones de vulneración de derechos). Asimismo, en este capítulo no se abordan los CLNyA, espacios multiactorales territoriales que serán considerados particularmente como dispositivos específicos de gobernanza local en el capítulo siguiente.

Para cada política de elaboración municipal encontrada consideramos: sus objetivos y prestaciones para comprender brevemente en qué consiste, su alcance para identificar su magnitud, su trama interjurisdiccional para dar cuenta de los niveles de gobierno implicados y del lugar que los mismos ocupan en el proceso de la política (diseño, implementación y/o financiamiento) y, por último, la intervención de actores no estatales. Nuevamente, al igual que en el apartado anterior, presentaremos esta información en infografías sintéticas que permitan apreciar fácilmente estas dimensiones en cada gobierno local. Se presentan un total de 20 infografías correspondientes a 20 municipios de la región, dado que hay tres municipios –J. C. Paz, Malvinas Argentinas y Merlo– en donde no se verifica producción propia en este campo de política y uno –Berazategui– donde no se logró acceso para el análisis[107].

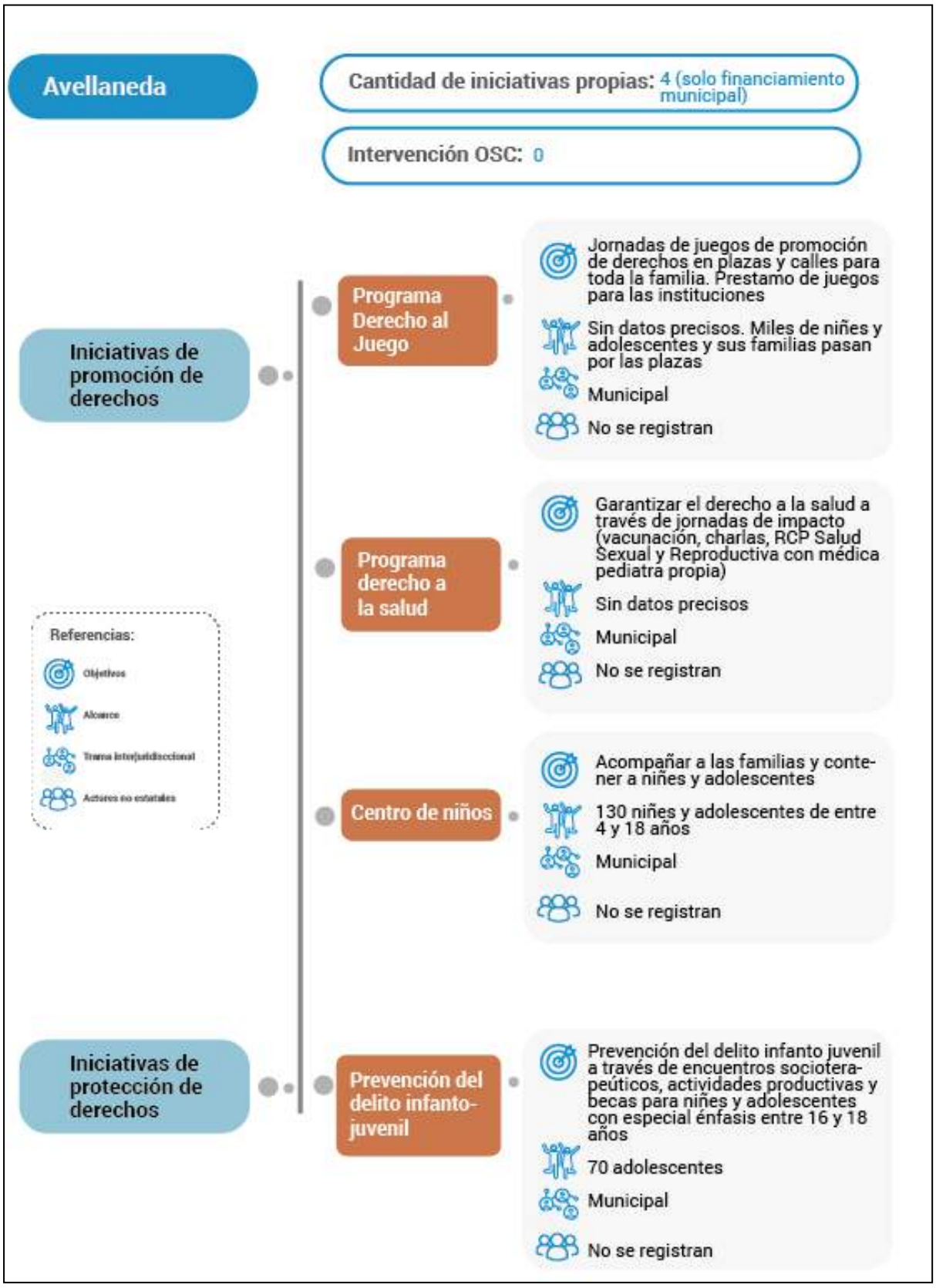
[106] Cabe señalar que en el municipio de Berazategui no se logró el acceso previsto al campo para relevar la información referida a las políticas de diseño propio con lo cual este municipio queda excluido del análisis.
[107] Ver Nota al pie N° 15.

Gráfico N° 37: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Alte. Brown



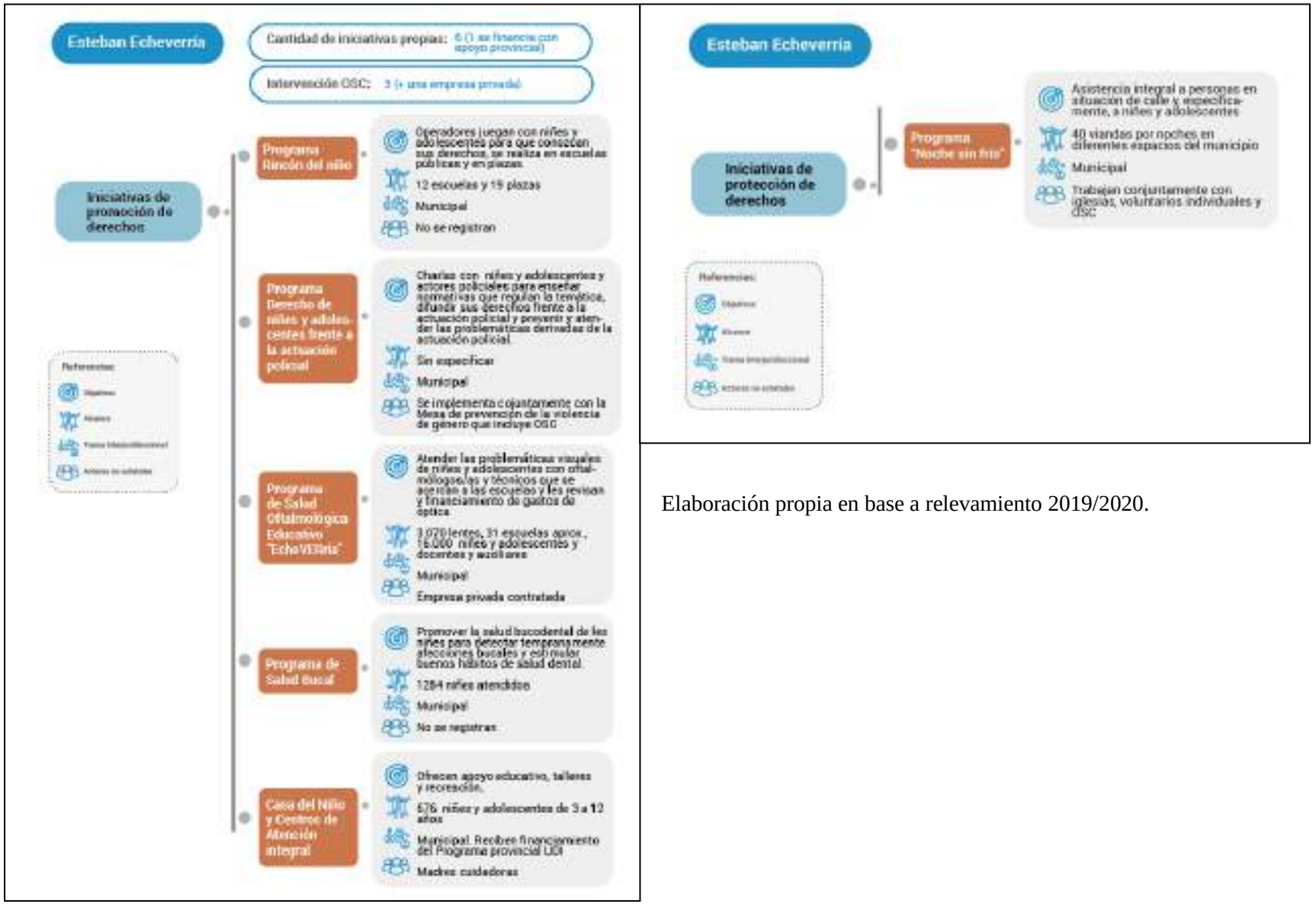
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 38: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Avellaneda



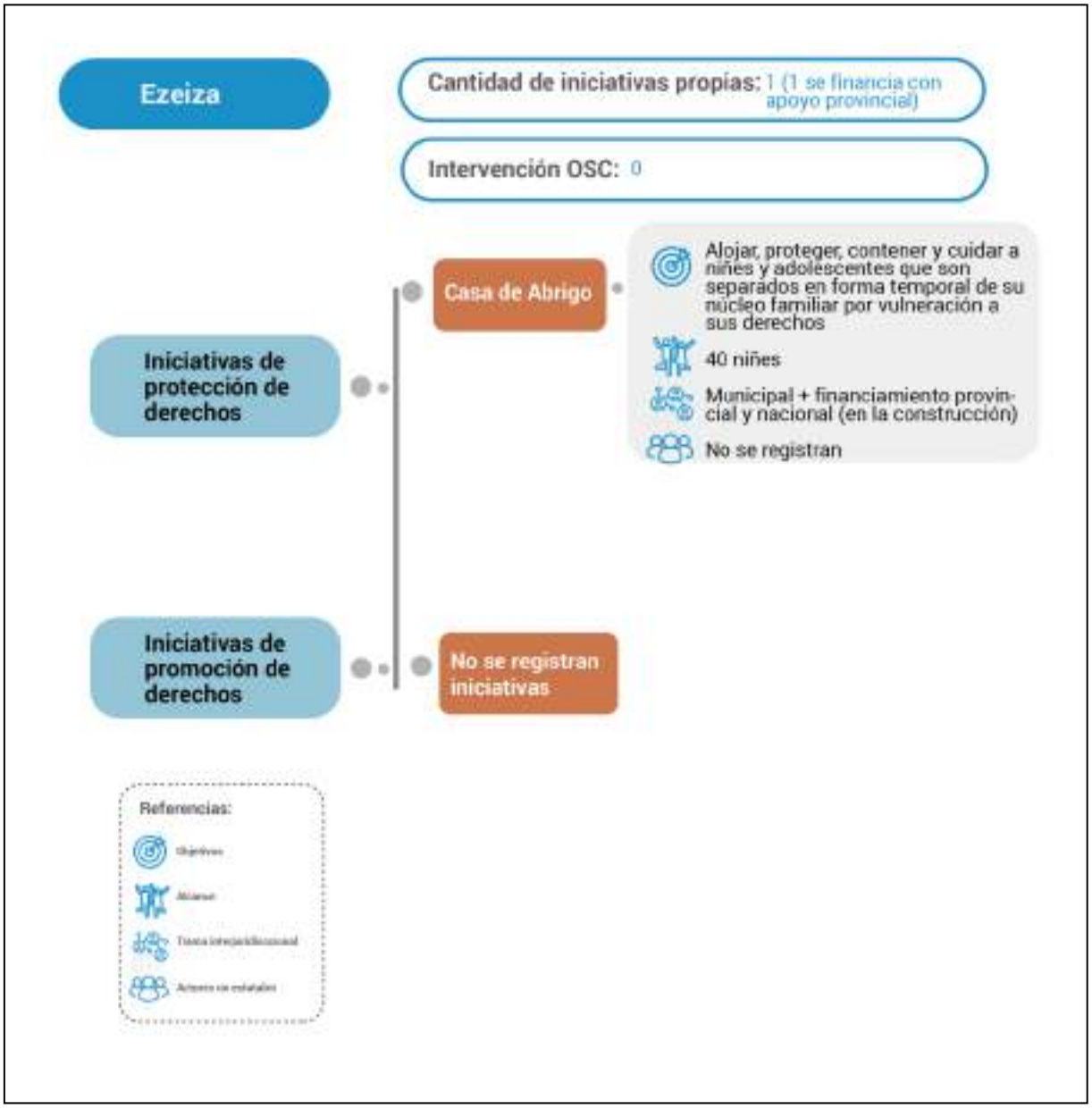
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 39: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Esteban Echeverría



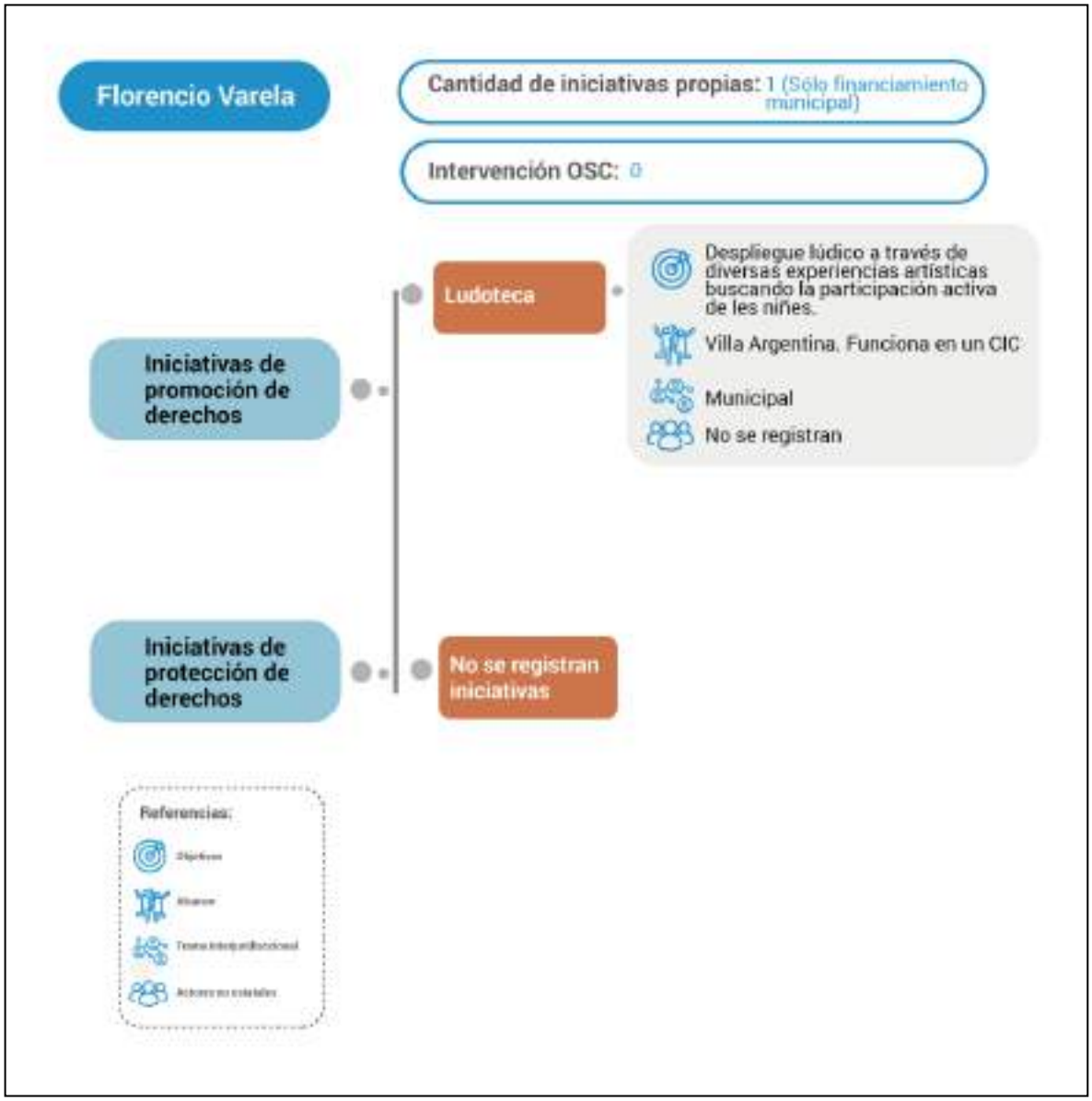
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 40: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Ezeiza



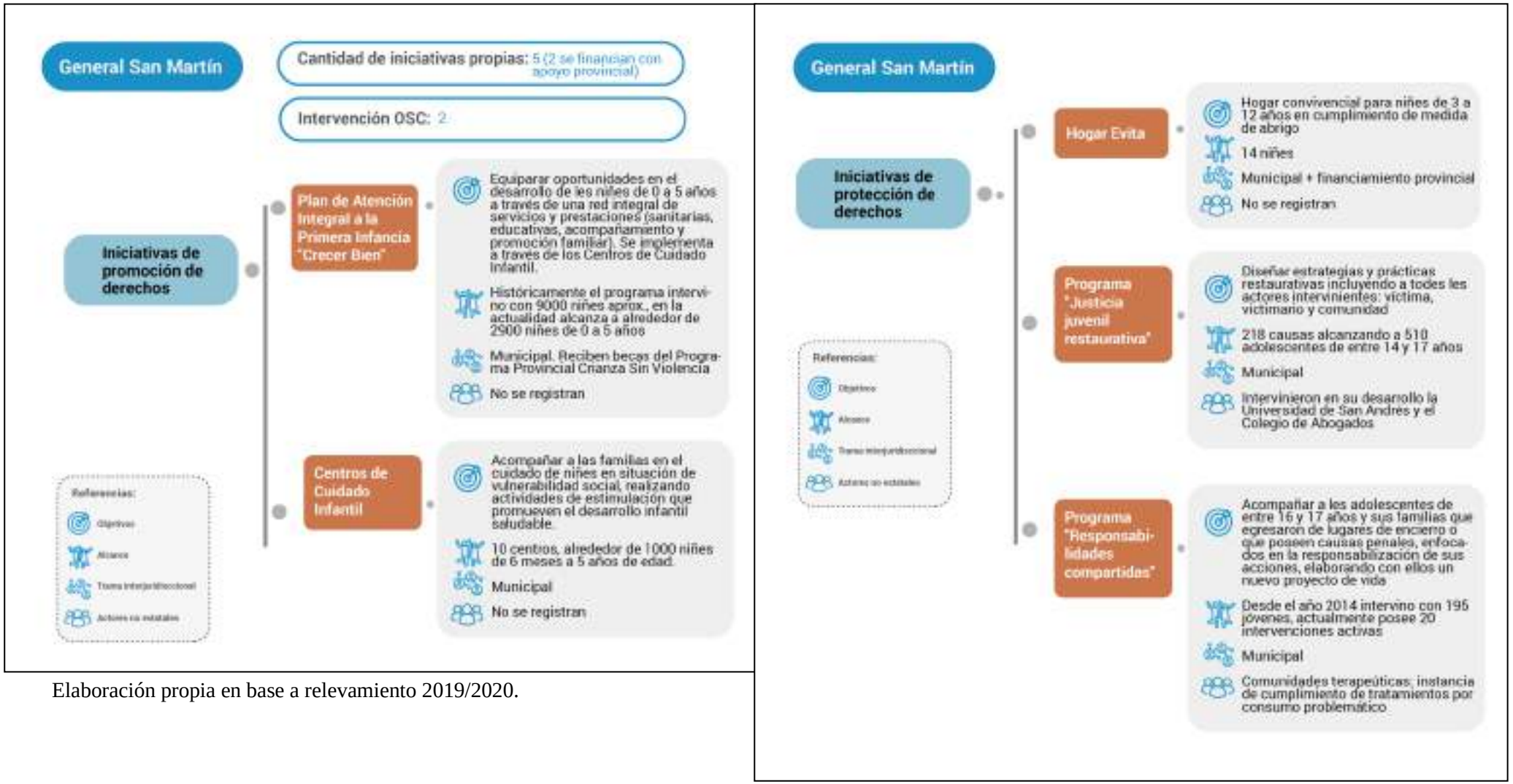
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 41: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Florencio Varela



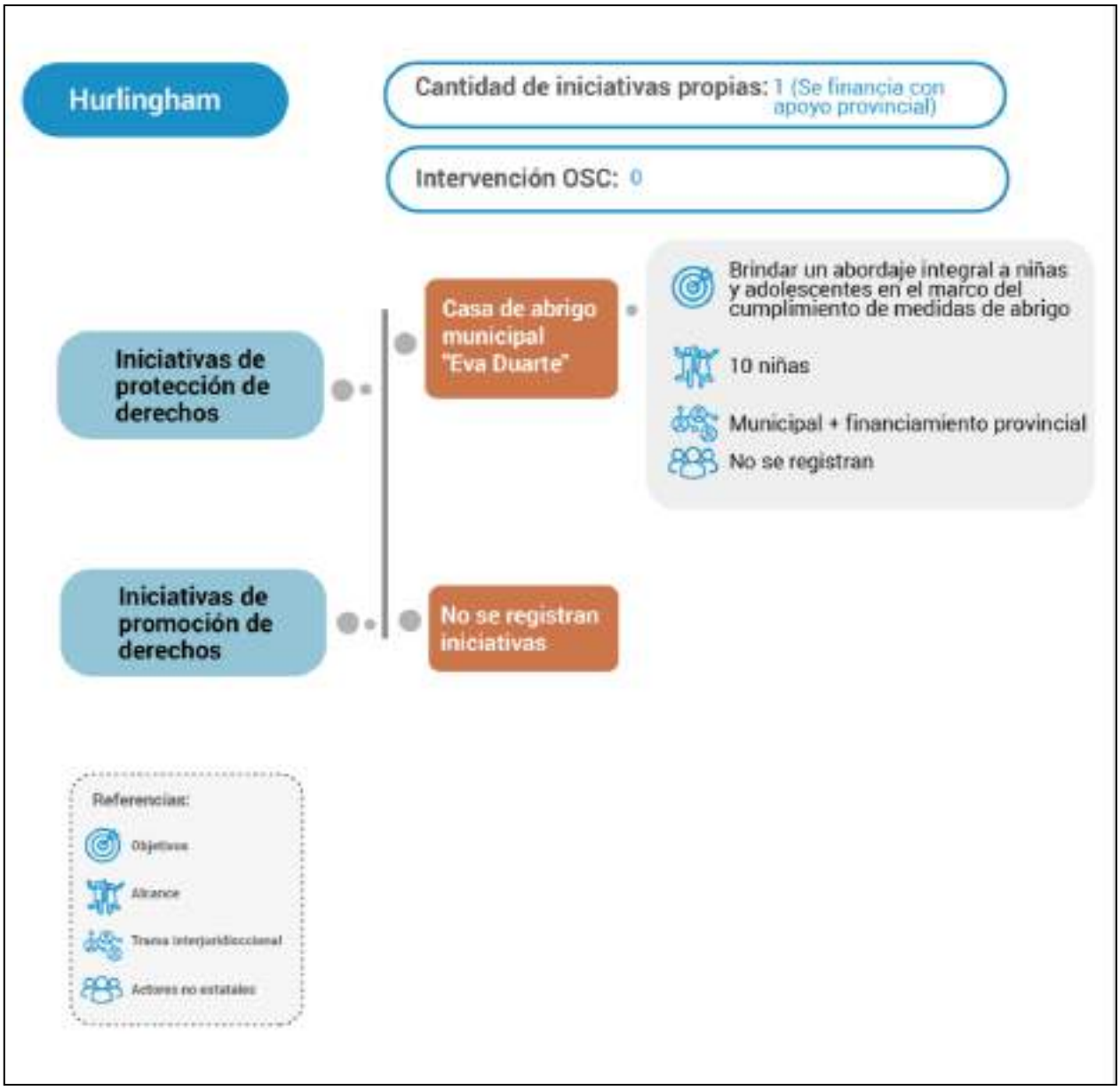
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 42: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Gral. San Martín



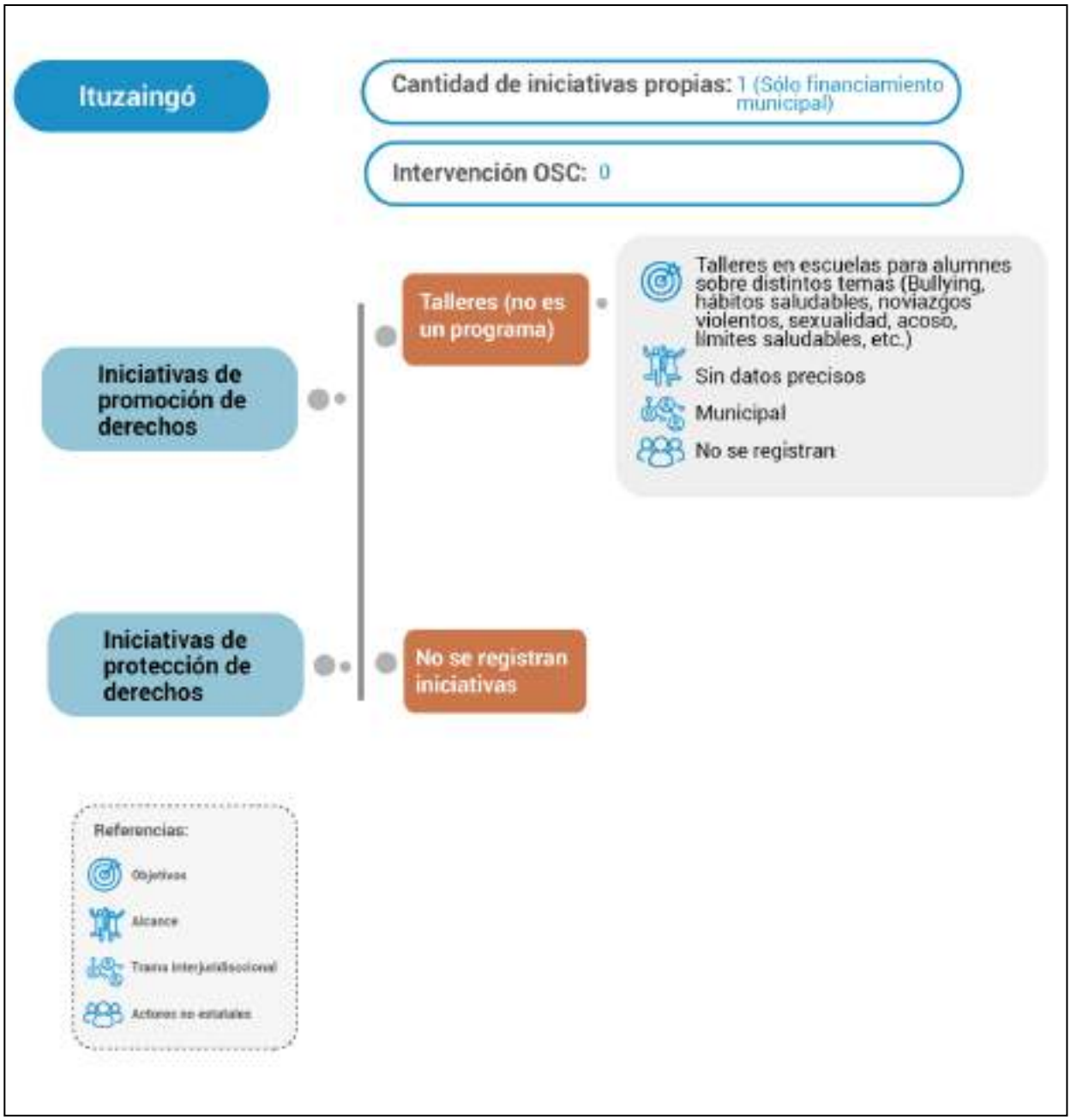
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 43: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Hurlingham



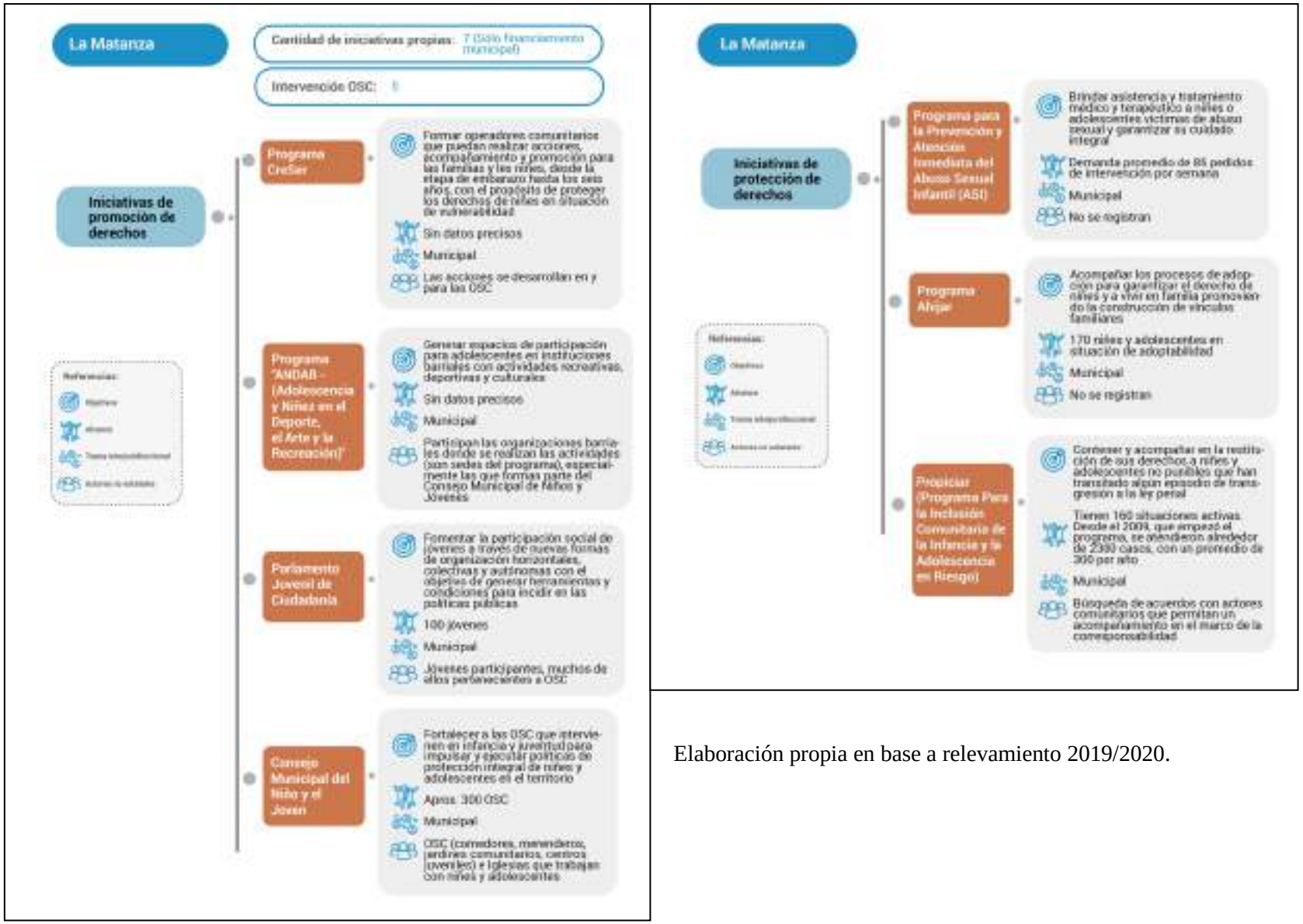
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 44: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Ituzaingó



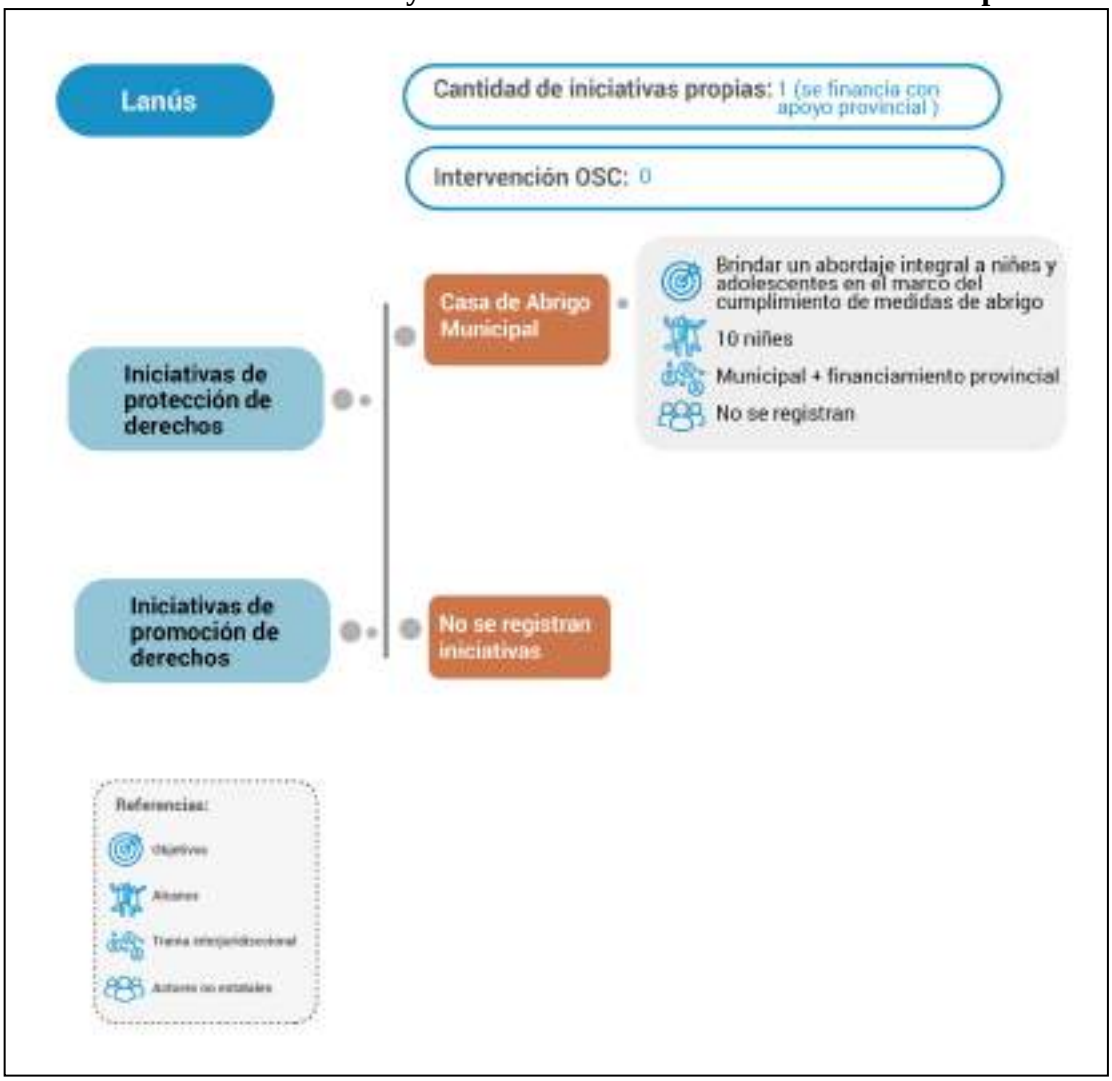
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 45: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de La Matanza



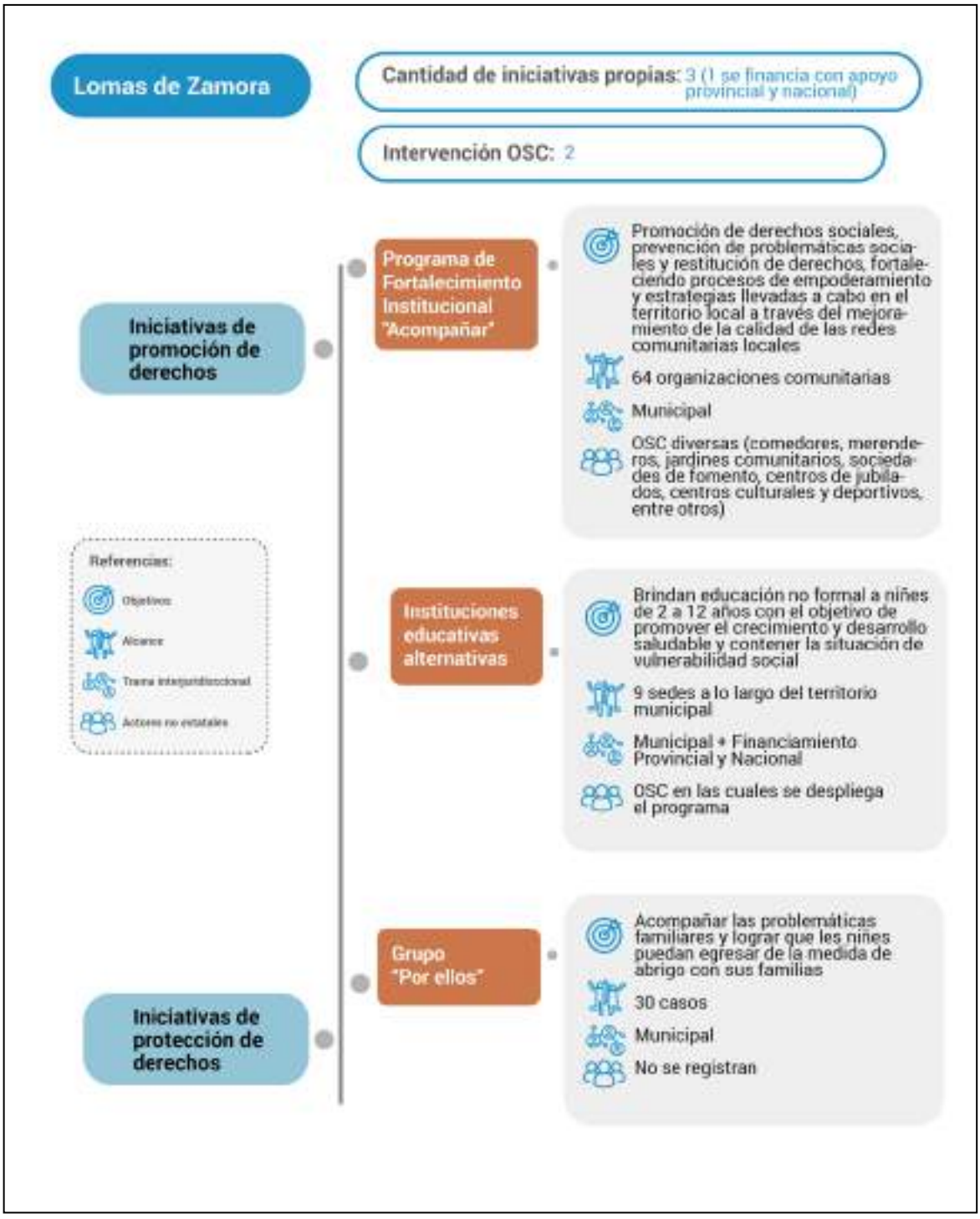
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 46: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Lanús



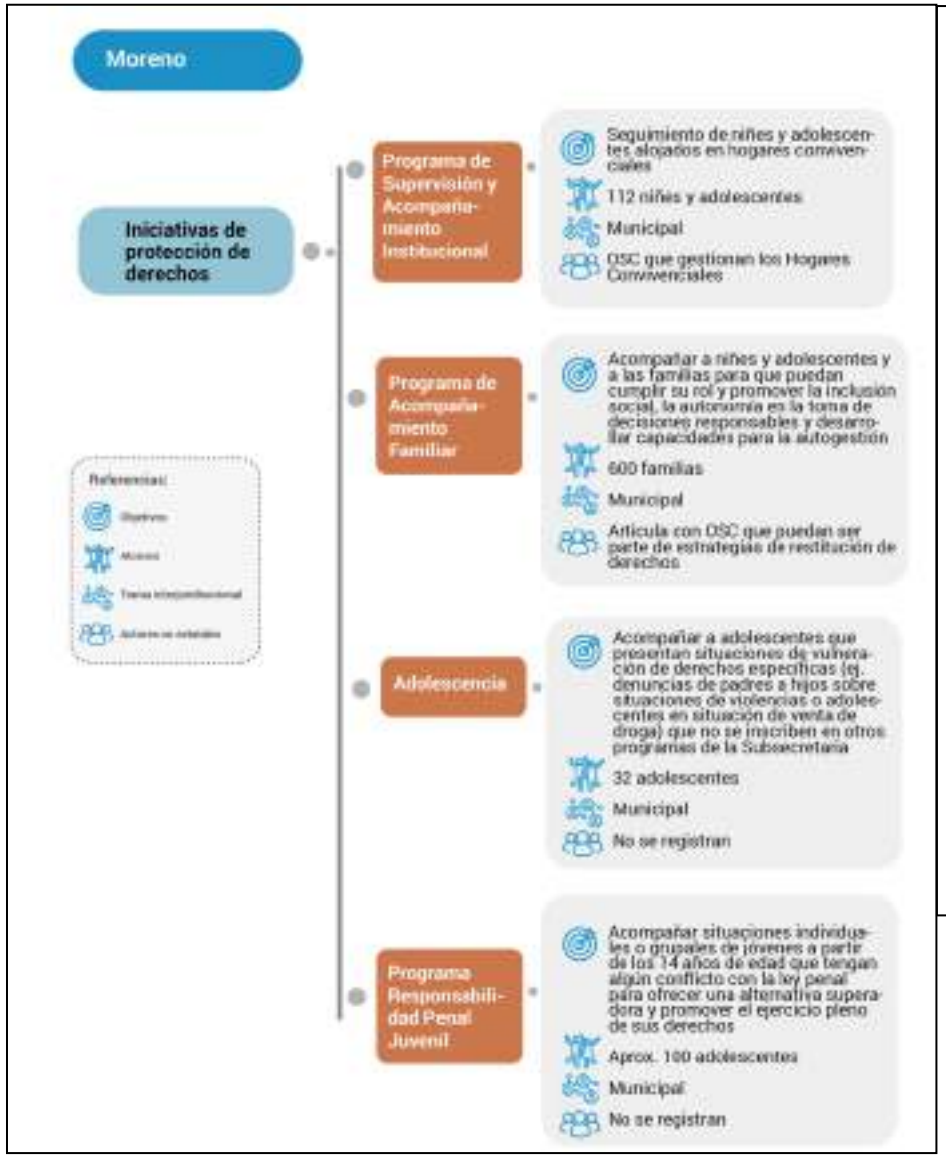
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

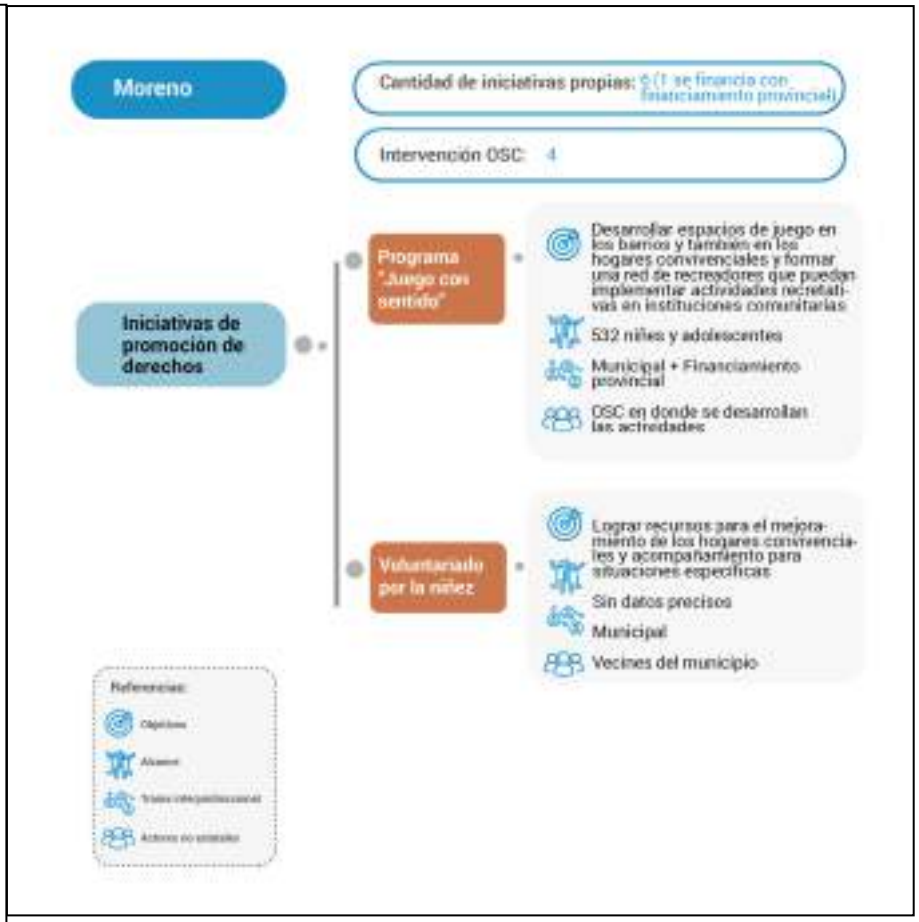
Gráfico N° 47: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Lomas de Zamora



Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

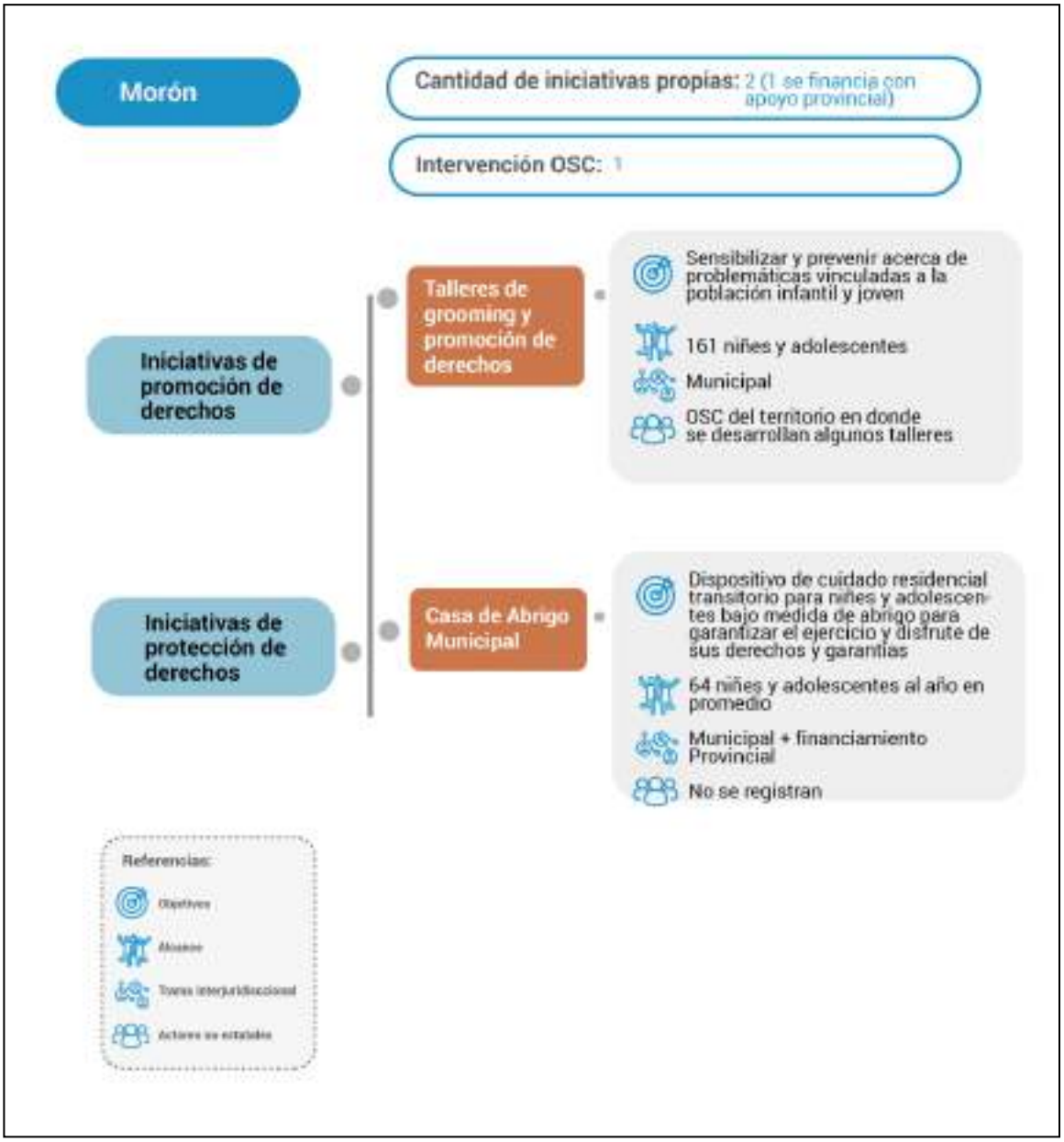
Gráfico N° 48: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Moreno





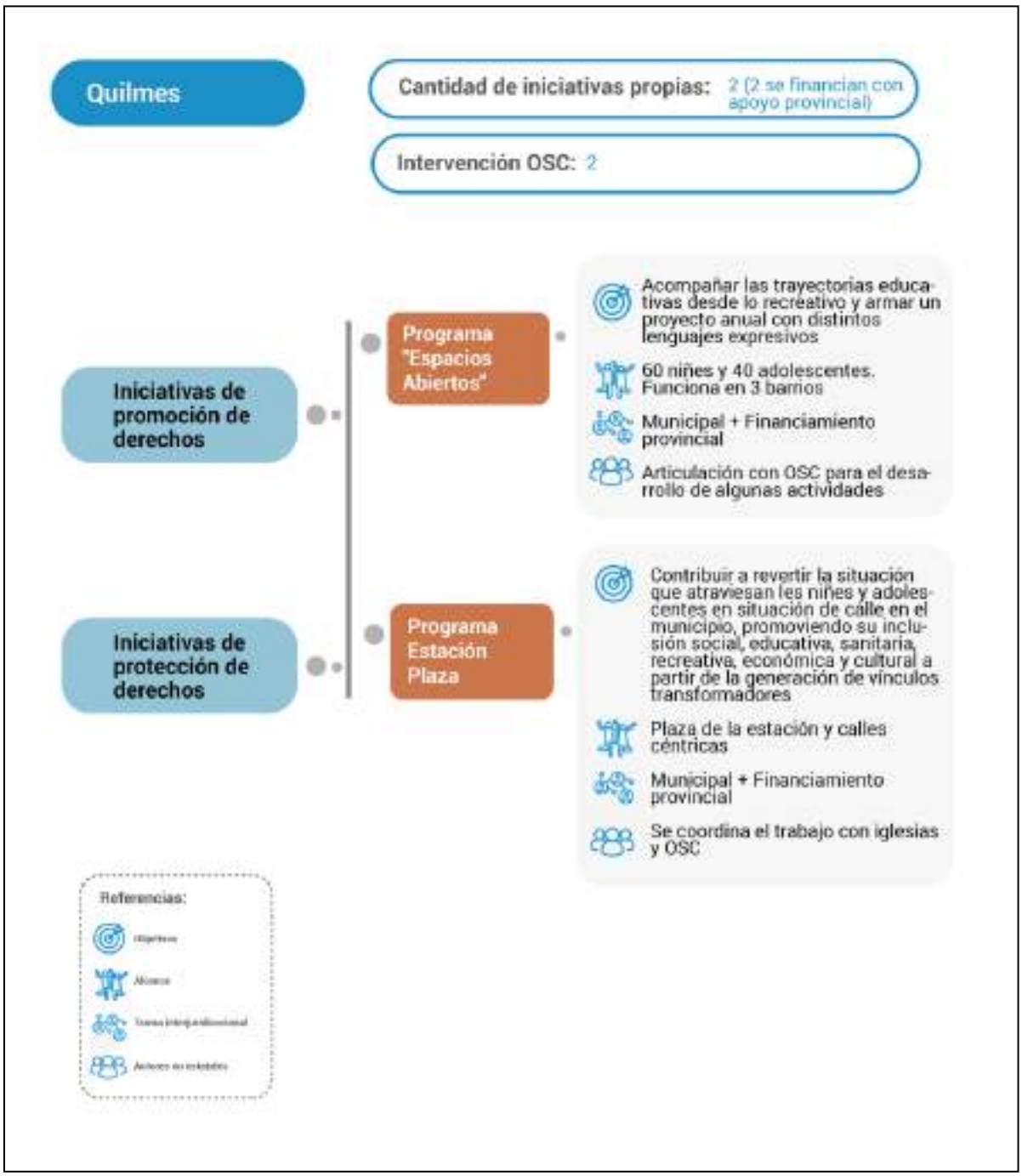
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 49: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Morón



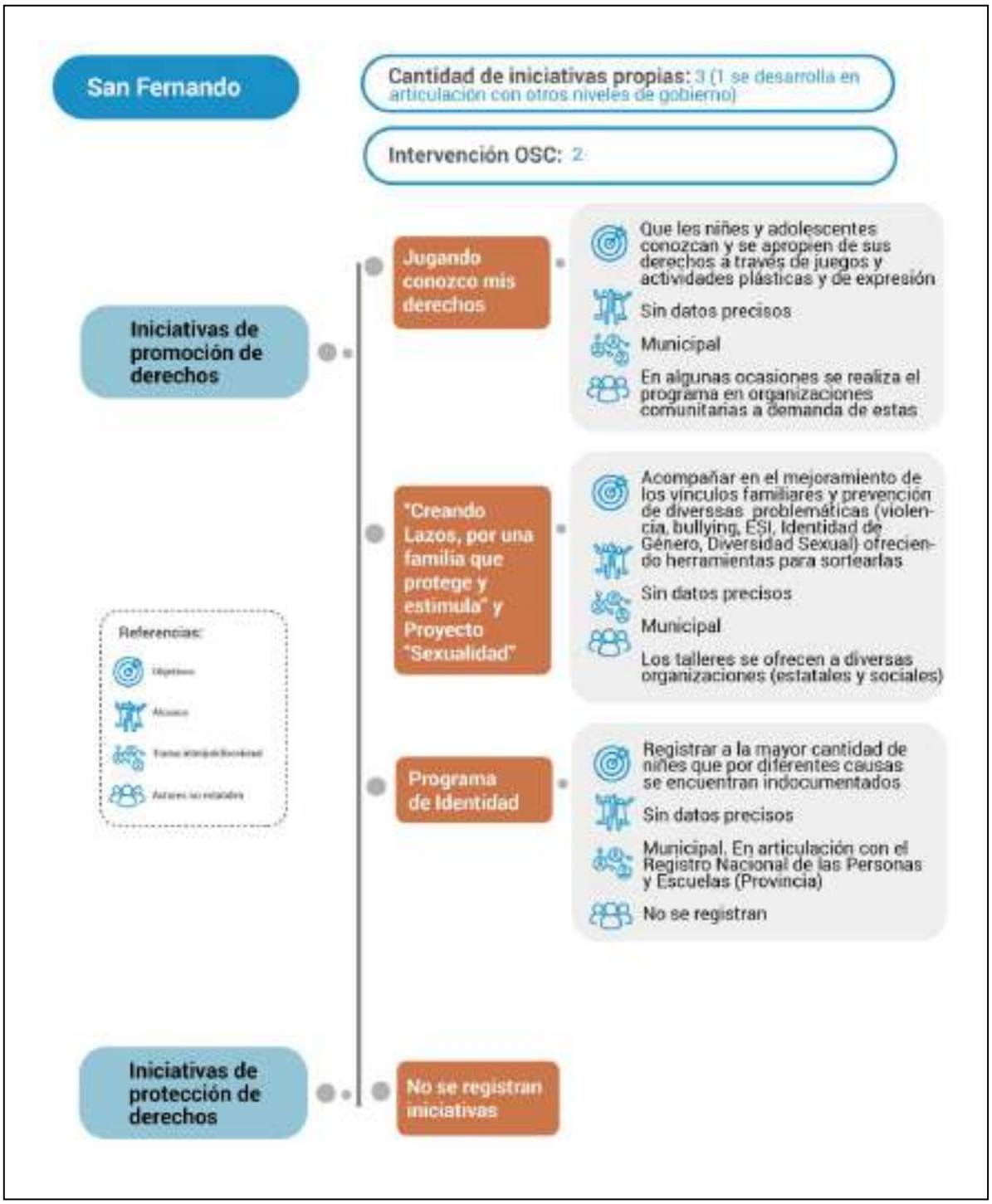
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 50: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Quilmes



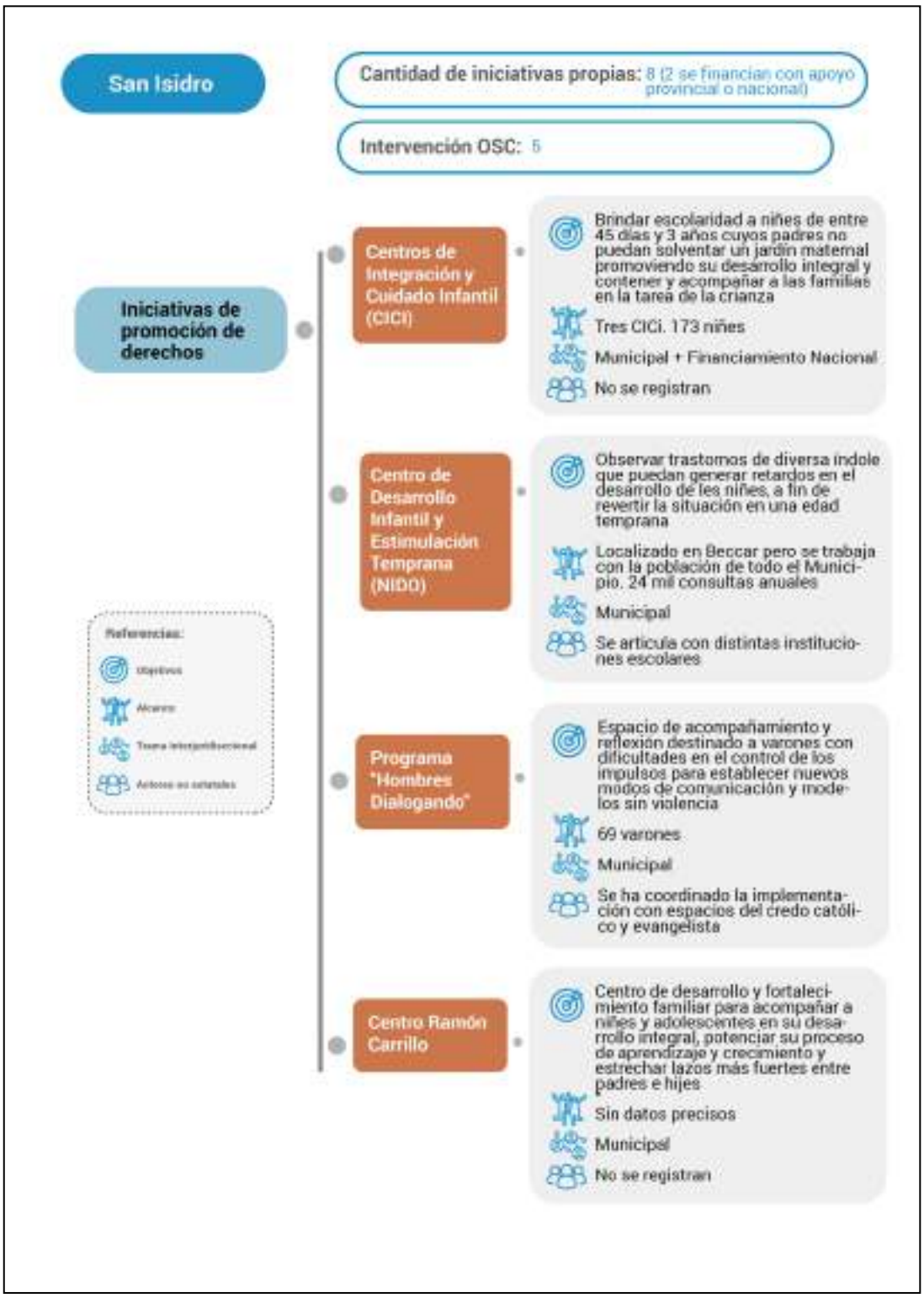
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 51: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Fernando



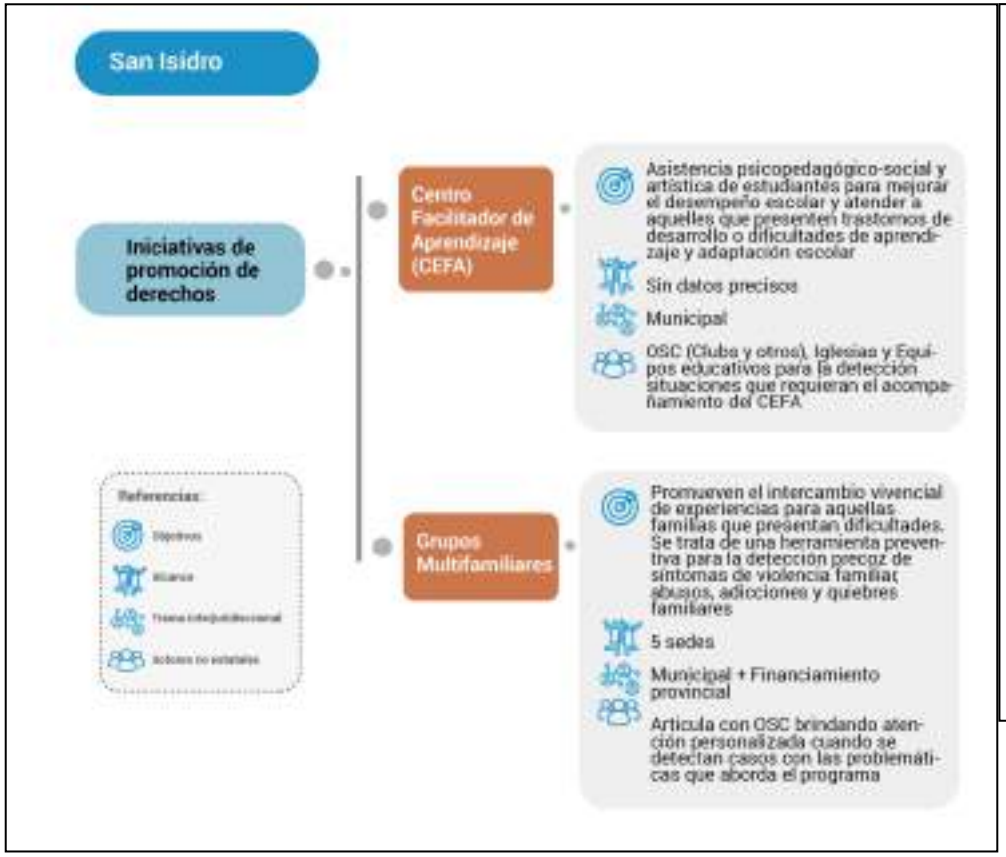
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

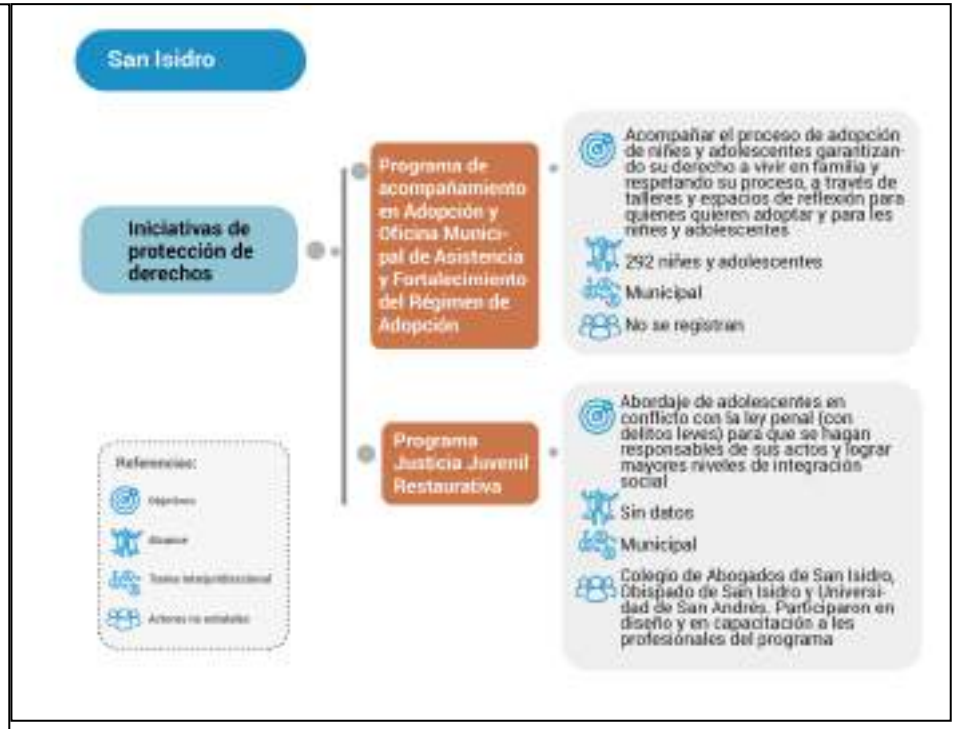
Gráfico N° 52: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Isidro



Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

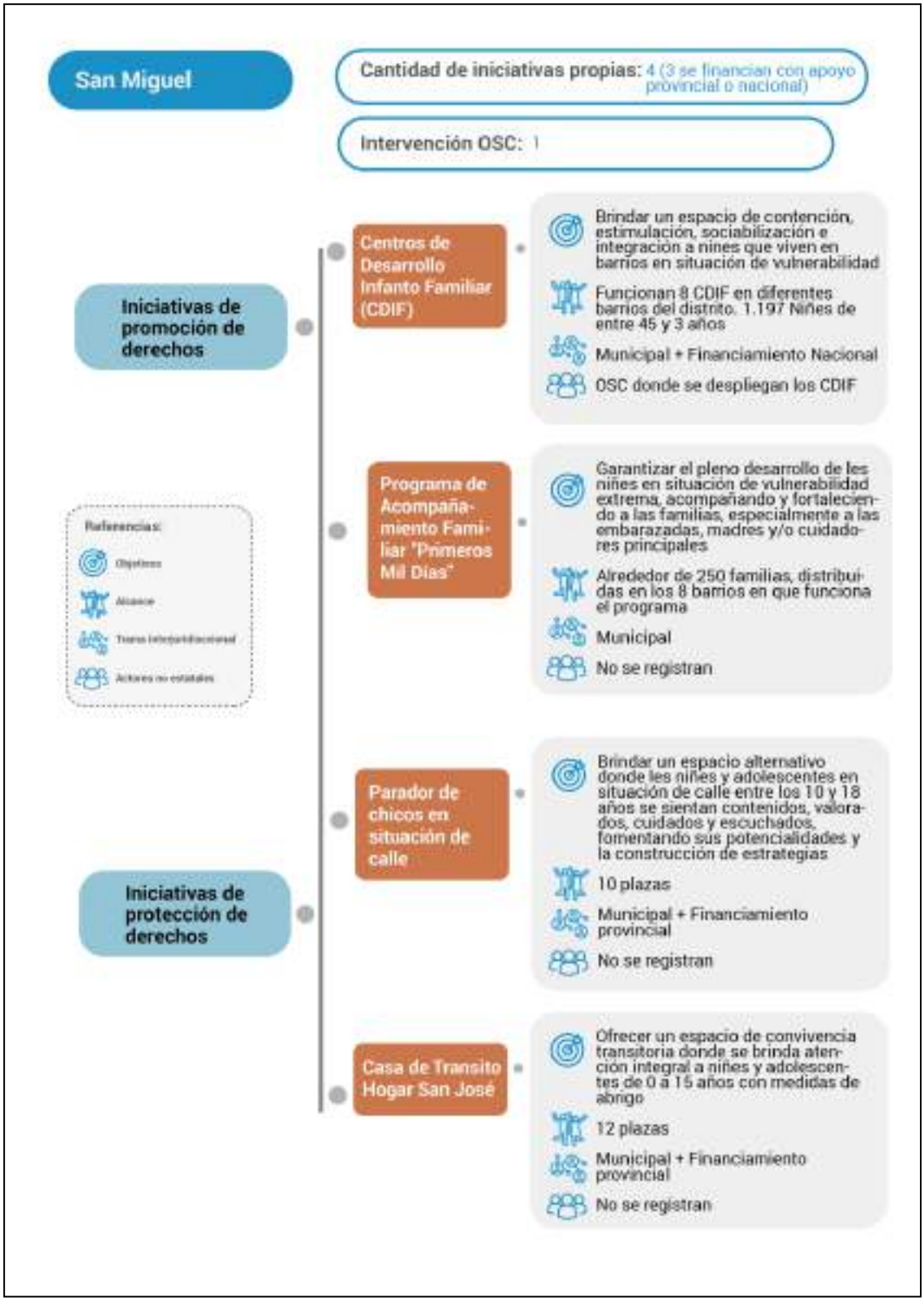
Gráfico N° 53: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Isidro





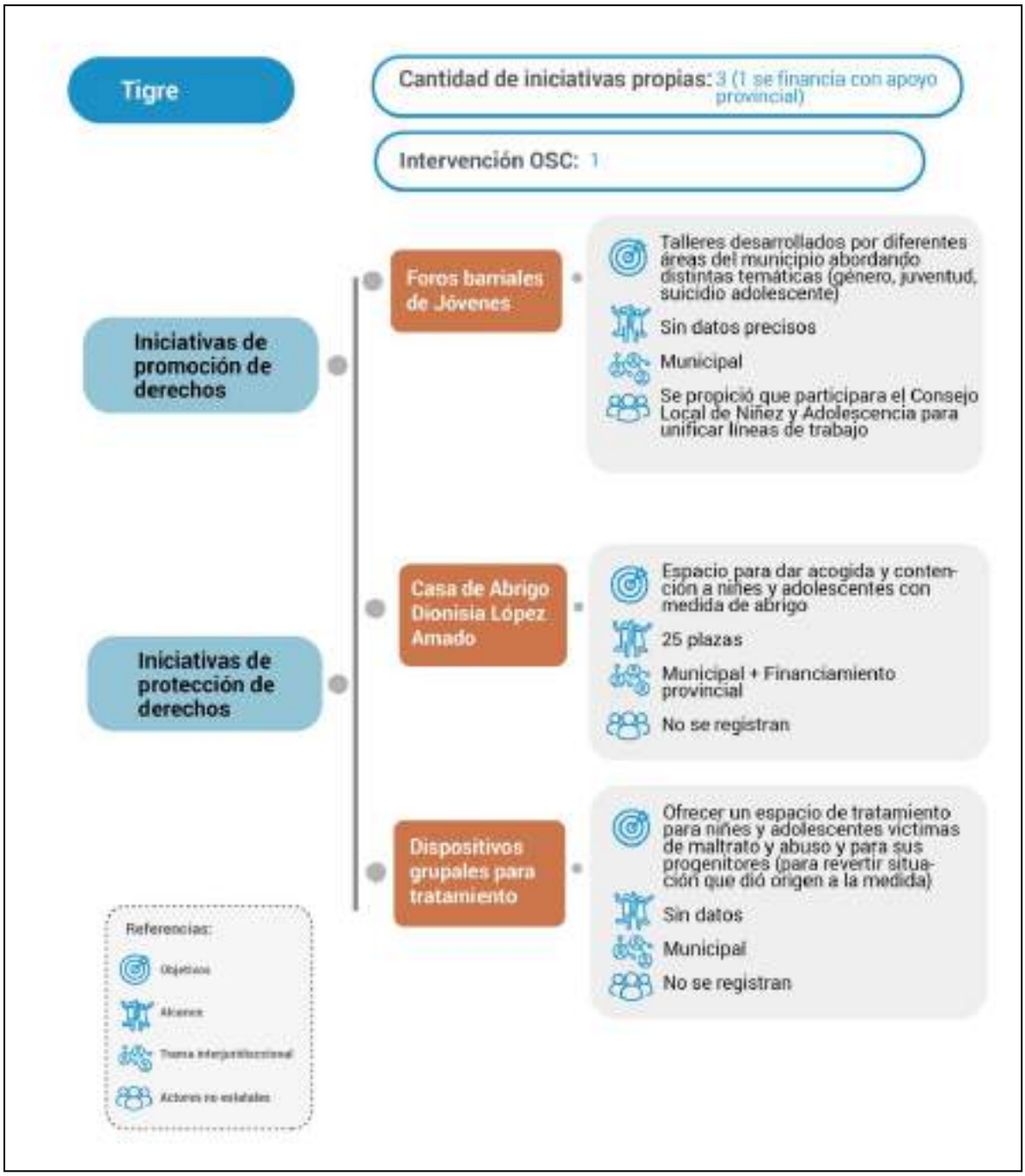
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 54: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de San Miguel



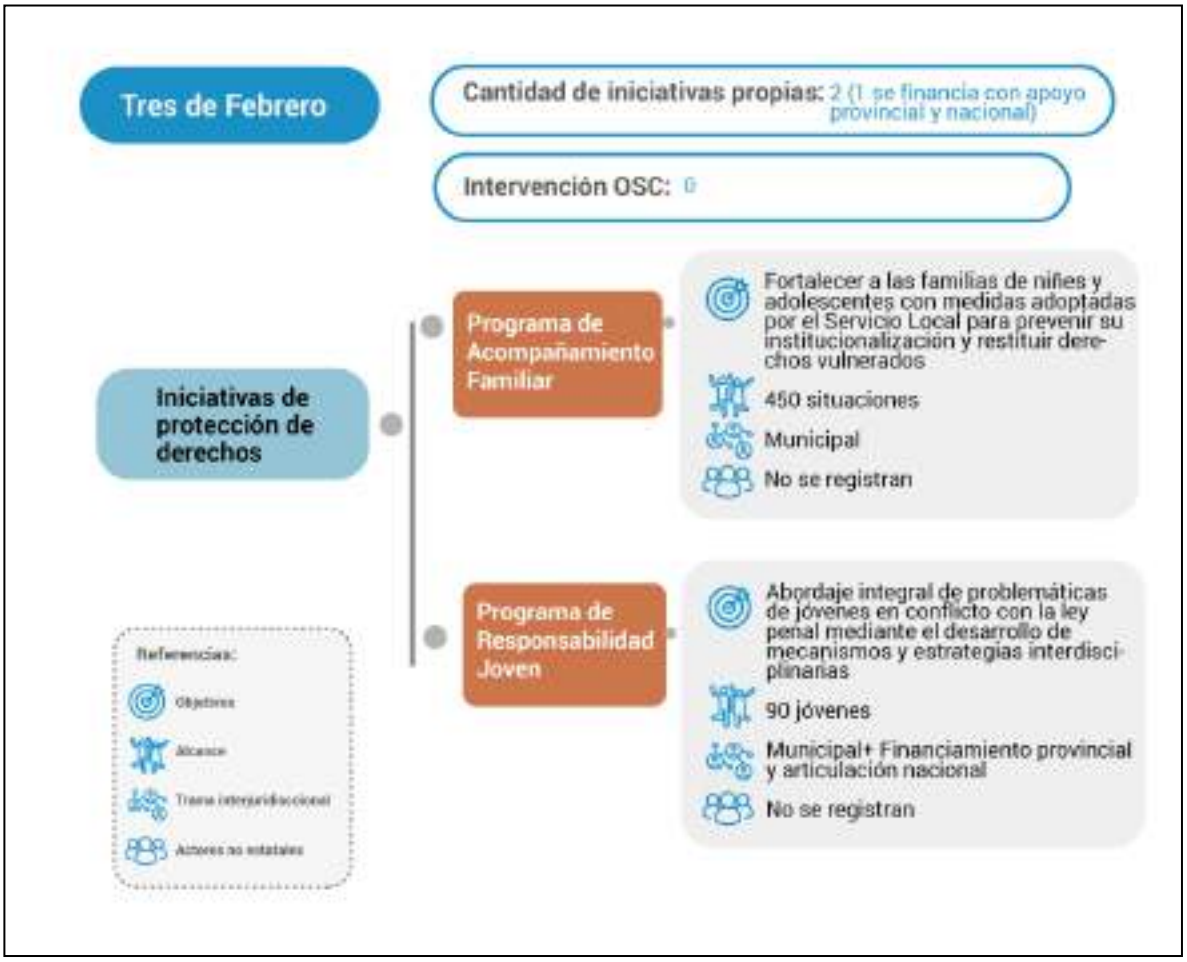
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 55: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Tigre



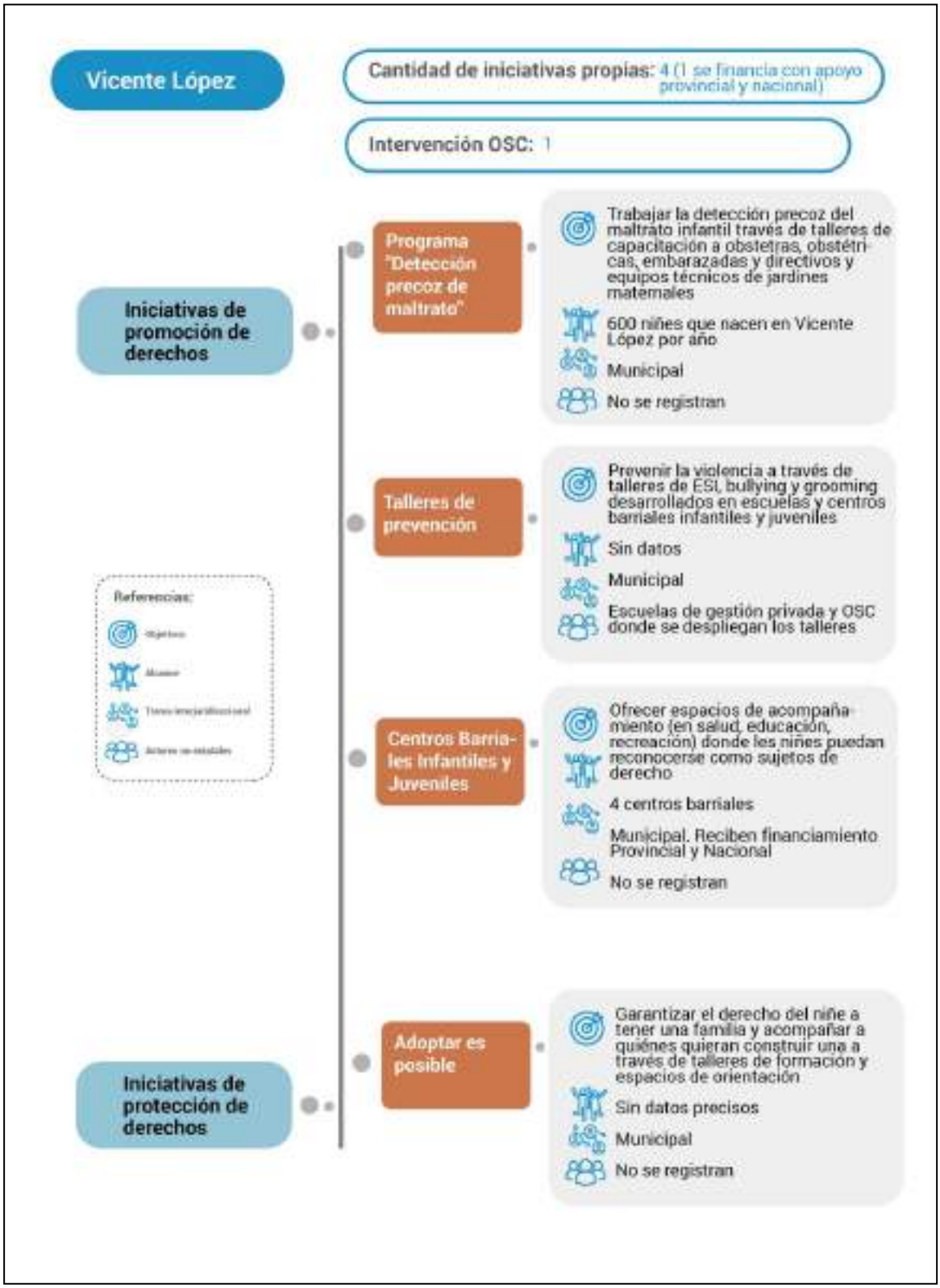
Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 56: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Tres de Febrero



Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Gráfico N° 57: Políticas de niñez y adolescencia de diseño local en el municipio de Vicente López



Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

4.2.2.2. Análisis de las Políticas de Promoción y Protección de Diseño Municipal

Una primera apreciación que podemos formular a partir de las infografías arriba presentadas se vincula con la cantidad de iniciativas encontradas. En los 24 partidos del conurbano Bonaerense observamos un total de 66 iniciativas de factura local, un promedio de 2,75 iniciativas por municipio.

La mayoría, 39 de estas iniciativas, son políticas de promoción de derechos y 27 son políticas de protección; en otros términos, el 60% 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 estos.

En el plano de la protección, como se observa en el cuadro siguiente (Cuadro N° 6), los gobiernos locales disponen de una variedad de propuestas programáticas propias para abordar diferentes situaciones críticas de vulneración: situación de calle (3), conflictividad con la ley penal (7), violencia intrafamiliar y abuso sexual infantil (6) y procesos de adopción (3). Asimismo, cuentan entre su oferta con dispositivos convivenciales para alojar niñes y jóvenes respecto de les cuales se debió adoptar una medida de protección excepcional (8).

Cuadro N° 6: Tipo y cantidad de iniciativas municipales de protección de derechos. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Tipo de iniciativa	Cantidad	Municipios donde se despliega
Situación de calle	3	Esteban Echeverría, Quilmes y San Miguel
Dispositivos convivenciales	8	Gral. San Martín, Ezeiza, Hurlingham, Lanús, Moreno, Morón, San Miguel y Tigre
Violencia intrafamiliar y abuso sexual infantil	6	La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Tigre, Tres de Febrero
Adopción	3	La Matanza, San Isidro y Vicente López
Conflicto con la ley penal	7	Avellaneda, Gral. San Martín, La Matanza, Moreno, San Isidro, Tres de Febrero
Total	27	

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Complementariamente, y en forma muy extensiva, como se aprecia en el Cuadro N° 7, la oferta programática de los municipios está atravesada por políticas de promoción que, con diverso alcance, ofrecen espacios de cuidado para la primera infancia (8), propuestas de prevención de la violencia y generación de vínculos sanos (10), espacios socio-educativos para NyA (7), propuestas lúdicas, deportivas y recreativas (6), promoción de derechos varios, centralmente identidad y salud (5), y participación juvenil y ciudadana (3).

Cuadro N° 7: Tipo y cantidad de iniciativas municipales de promoción de derechos. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Tipo de iniciativa	Cantidad	Municipios donde se despliega
Espacios de cuidado para la primera infancia	8	Esteban Echeverría, La Matanza, San Martín, San Isidro, San Miguel, F. Varela
Recreación, juego y deporte	6	Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Matanza, Moreno, San Fernando
Prevención de la violencia	10	Esteban Echeverría, Ituzaingó, Morón, San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López
Promoción de derechos varios	5	Avellaneda, Esteban Echeverría, Lomas, San Fernando
Espacios socio educativos	7	Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Quilmes, San Isidro y Vicente López.
Participación juvenil y ciudadana	3	La Matanza y Moreno
Total	39	

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

El alcance de estas iniciativas, tanto las de promoción como las de protección, es diverso, capturado en diferentes medidas (cantidad de sedes, cantidad de destinataries, cantidad de plazas disponibles, cantidad de insumos/materiales provistos) y en algunos casos difícil de precisar para les propies funcionaries 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 UDI dependientes de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (que otorgan, en promedio por municipio, entre 2000 y 950, 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. Entendemos que 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 destinataries de sus acciones es más reducida (caben 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.

Como indicamos previamente, todas estas iniciativas se originan en la escala

municipal, se implementan a través de efectores locales y se solventan, principalmente, 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 (dispositivos convivenciales) que se convenian con el gobierno provincial y los espacios de cuidado para la primera infancia o instituciones socioeducativas que reciben financiamiento del programa UDI o del Programa Envión. Este aporte de recursos de otros niveles contribuye a solventar la oferta propia municipal, en algunos casos –como ya indicamos en el apartado 4.2.1.2– preexistente a las propuestas supralocales.

En lo que refiere al involucramiento de los actores no estatales, 29 de las 66 iniciativas, alrededor del 43% del total de las políticas de diseño municipal, implican a estos actores en el proceso de gestión. El lugar de las organizaciones se circunscribe mayoritariamente al momento de implementación de la política, cuando desarrollan diferentes roles: son sede donde se ejecutan las actividades llevadas a cabo por efectores municipales, desarrollan acciones o coordinan espacios, son destinatarias de propuestas de fortalecimiento o de formación o bien son actores con quienes se articulan estrategias o acuerdos de trabajo para garantizar derechos de NyA. Se trata centralmente de organizaciones sociales de base territorial: sociedades de fomento, comedores, jardines comunitarios, centros juveniles, clubes deportivos barriales, instituciones educativas, centros culturales, hogares convivenciales e instituciones religiosas. Asimismo, se observa la participación de familias de la comunidad que intervienen en el momento de la ejecución del programa. Cabe destacar que en sólo 2 de los 62 programas se observa la participación de organizaciones sociales en el momento del diseño de la política 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 obispados.

En resumen, en los municipios conurbanos se evidencia un amplio universo de iniciativas de promoción y protección de derechos de NyA de elaboración propia en cuyo marco los gobiernos locales destinan recursos –financieros, humanos, infraestructurales– y se responsabilizan de su ejecución. Emerge, por tanto –con tintes particulares–, un papel activo y vigoroso de los gobiernos locales, no subordinado o dependiente, acorde con el lugar más protagónico que estos vienen adquiriendo en las últimas décadas en el proceso de la política social y en otros campos de política pública, como analizamos en el segundo capítulo de esta tesis. Los municipios despliegan este rol en compañía, ya que no gobiernan solos, sino que intersectan estas políticas propias con iniciativas elaboradas por las jurisdicciones nacionales

y provinciales y con actores sociales de distinto cuño. Este papel municipal es uno de tipo vinculado o de gobierno en red que se ancla claramente en el esquema de la gobernanza local: gestión más asociada y más interdependiente. En el próximo apartado desarrollaremos una tipología de los roles diferenciados que asumen los gobiernos locales en políticas de diseño propio, en el marco de esquemas de gobernanza local.

4.2.2.3. Tipología de Roles de los Gobiernos Locales en el Marco de las Políticas de Diseño Municipal

El panorama trazado previamente no es uniforme ni presenta las mismas características en todos los municipios de la región conurbana. A fines de organizar la diversidad presente en la amplia cantidad de casos (24) y de unidades de análisis (66 iniciativas de factura local), tal como hicimos en el apartado 4.2.1.3 referido a las políticas supralocales, presentamos aquí una propuesta metodológica-analítica, en este caso, para mapear y distinguir el rol ocupado por los municipios en esquemas de gobernanza local mirando políticas de diseño propio. Más adelante, articularemos este rol con los tipos de redes interinstitucionales identificadas en las políticas supralocales para el diseño de una tipología de gobernanza local en el campo de las políticas de niñez y adolescencia particular para la región.

Tomamos en cuenta para esta tarea dos dimensiones: a) densidad de iniciativas propias de los gobiernos locales en el campo, ya que esto expresa su mayor o menor protagonismo en la gobernanza local de la cuestión; y b) la participación de actores no estatales en estas políticas, que refleja la mayor o menor apertura de los municipios a la incorporación de la sociedad en el proceso de gestión.

En torno a la primera dimensión, **densidad de iniciativas de elaboración municipal**, distinguimos tres categorías: a) alta oferta amplia de iniciativas (entre 4 y 8) abordando cuestiones diversas y segmentos etarios de la población infanto-juvenil distintos; b) media cuando hay un desarrollo acotado de iniciativas propias (entre 2 y 3 políticas); y c) baja cuando se observan nulas o muy escasas iniciativas de diseño municipal (entre 0 y 1 iniciativa).

Respecto a la segunda dimensión, **la participación de los actores no estatales** en el diseño e implementación de estas políticas de elaboración local, al igual que lo hicimos para las políticas de diseño provincial o nacional, distinguimos tres opciones: a) participación alta cuando en al menos la mitad de las iniciativas de ese municipio se verifica intervención del campo asociativo; b) participación baja cuando en menos de la mitad de las iniciativas se

verifica intervención del campo asociativo; y c) participación nula cuando no se observa intervención asociativa en las políticas locales. En el Cuadro N° 8 sintetizamos este encuadre metodológico.

Cuadro N° 8: Tipología de roles de los gobiernos municipales en el proceso de políticas propias de promoción y protección de derechos: dimensiones y categorías

Criterio	Dimensión	Variable	Categorías
Políticas municipales	Densidad de iniciativas de elaboración municipal		Alta (Entre 4 y 8 iniciativas) Media (Entre 2 y 3 iniciativas) Baja (Entre 0 y 1 iniciativa)
	Participación de actores no estatales		Alta (al menos en la mitad de las iniciativas se verifica intervención del campo asociativo) Baja (en menos de la mitad de las iniciativas se verifica intervención del campo asociativo) Nula (no se observa intervención asociativa en las políticas)

Fuente: Elaboración propia.

En los cuadros siguientes (Cuadros N° 9 y N° 10) se presenta un ordenamiento de los 24 municipios del Conurbano en función de estas dos dimensiones consideradas.

Cuadro N° 9: Densidad de iniciativas de elaboración municipal. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Alta (4 a 8 iniciativas)	Media (Entre 2 y 3 iniciativas)	Baja (Entre 0 y 1 iniciativa)
Avellaneda, Esteban Echeverría, Gral. San Martín, La Matanza, Moreno, San Isidro, San Miguel y Vicente López	Almirante Brown, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, Tigre y Tres de Febrero	Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas y Merlo

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Cuadro N° 10: Participación de los actores no estatales en políticas de diseño municipal. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Alta	Baja	Nula

Esteban Echeverría, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando y San Isidro	Gral. San Martín, Tigre, San Miguel y Vicente López	Almirante Brown, Avellaneda, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo y Tres de Febrero

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Cruzaremos ahora las dos dimensiones precedentes para construir **tipos diferenciales de roles** asumidos por los gobiernos locales en las políticas de promoción y protección de derechos de NyA de diseño propio.

Cuadro N° 11: Tipos de roles de los gobiernos municipales en las políticas de diseño propio. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

		Participación de los actores no estatales		
		Alta	**Baja**	**Nula**
Densidad de iniciativas de elaboración municipal	**Alta**	PROACTIVIDAD ASOCIATIVA Esteban Echeverría, La Matanza, Moreno y San Isidro	PROACTIVIDAD ESTATAL Gral. San Martín, San Miguel y Vicente López	PROACTIVIDAD ESTATAL Avellaneda
	Media	PROACTIVIDAD ASOCIATIVA Lomas de Zamora, Morón, Quilmes y San Fernando	PROACTIVIDAD ESTATAL Tigre	PROACTIVIDAD ESTATAL Almirante Brown y Tres de Febrero
	Baja	PASIVIDAD CON VINCULACIÓN ASOCIATIVA Sin casos	PASIVIDAD SIN VINCULACIÓN ASOCIATIVA Sin casos	PASIVIDAD SIN VINCULACIÓN ASOCIATIVA Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas y Merlo

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

A partir de este entrecruzamiento distinguimos cuatro tipos de roles municipales: a) **proactividad asociativa,** en donde se ubican gobiernos locales que despliegan oferta de manufactura local para cuyo desarrollo articulan con actores sociales; b) **proactividad estatal**, es decir, gobiernos locales que despliegan oferta de diseño propio pero en cuyo

desarrollo se concentran centralmente actores estatales; c) **pasividad con vinculación asociativa,** en donde el desarrollo de la oferta municipal es muy limitado pero incorpora actores sociales; d) **pasividad sin vinculación asociativa,** en donde el desarrollo de la oferta municipal es muy limitado y sin inclusión de actores sociales.

Como se puede evidenciar, nuestros casos empíricos sólo evidencian tres de estos tipos de roles, no verificándose casos de pasividad con vinculación asociativa en las políticas municipales de niñez y adolescencia en el Gran Buenos Aires.

De la elaboración de la tipología es posible apreciar tres cuestiones. Por un lado, la importante implicación de los gobiernos locales en la generación de iniciativas propias en el campo de la promoción y la protección de derechos de NyA. La mayoría de los municipios del Conurbano (15) se ubica en los tipos ligados a la proactividad –asociativa o estatal– que expresan el diseño local de diversos proyectos y programas que apuntan a intervenir en diversas problemáticas del campo. Esto da cuenta de un protagonismo de la esfera local en las políticas de promoción social, en consonancia con el desplazamiento más general de los gobiernos municipales del desarrollo de tareas de corte más tradicional ligadas a la gestión de la infraestructura urbana y a la asistencia, como señalamos en el segundo capítulo de esta tesis. Asimismo, expresa la mayor responsabilidad asumida por los municipios en el campo específico a partir de las transformaciones institucionales promovidas en las nuevas legislaciones de promoción y protección de derechos.

Por otra parte, la tipología elaborada permite evidenciar que esta proactividad no se corresponde necesariamente con un activo papel de los actores no estatales en la gestión de las políticas, sino que estos últimos asumen un lugar relevante en un conjunto acotado de municipios. Es por esta razón que, si bien en el panorama general para la región desarrollado en el punto 4.2.2.2 evidenciamos un porcentaje importante de iniciativas municipales donde se observa la participación de actores sociales, en la tipología construida se puede captar que este peso se concentra en un tercio de los municipios de la región (8) en los que se combinan dos factores: eminente despliegue de iniciativas propias y articulación con el campo asociativo. En el resto de los gobiernos locales en donde se observa una desarrollo alto o medio de políticas propias (7), la gestión de estas iniciativas se lleva a cabo por medio de actores estatales municipales, dejando un papel acotado o nulo a participantes de la sociedad en el proceso.

Por último, es necesario considerar que en la región aún hay un conjunto de municipios (8) que no ha trabajado en el despliegue de oferta de confección local, o que lo ha hecho en forma muy reducida –1 iniciativa– y sin dar lugar a la intervención de actores no

estatales en su procesamiento.

En síntesis, este apartado ha permitido apreciar avances en el plano de la gobernanza local de las políticas de niñez y adolescencia de diseño municipal ubicándose un conjunto importante de gobiernos locales como actores relevantes en el campo, abriendo incluso en varios de ellos el juego a la participación social. Sin embargo, también nos ha indicado que otros municipios aún se ubican en un lugar más relegado, quedando más dependientes de las políticas que otros niveles de gobierno puedan ofrecer para el abordaje de las problemáticas presentes en el distrito y sin apoyarse en la sociedad para el desarrollo de las iniciativas. Por tanto, podemos decir que el desarrollo de la gobernanza local –mirando las políticas de diseño municipal– se encuentra aún en proceso en la región, no habiendo podido el universo completo de los municipios construir políticas propias en forma articulada con los actores sociales, pero existiendo movimientos significativos en varios de ellos que dan señales y muestran progresos en esta clave.

En el próximo apartado presentaremos una tipología de gobernanza local relacionando los tipos construidos para las políticas de diseño supralocal con lo abordado en el seno de las políticas municipales.

4.2.3. Tipología de Gobernanza Local de las Políticas de Promoción y Protección de Derechos de Niñes y Adolescentes (Locales y Supralocales)

Pasaremos ahora a articular los tipos de redes interinstitucionales de las políticas supralocales en los municipios del Gran Buenos Aires, capturada a través de la trama interjurisdiccional y de la vinculación con los actores no estatales en su proceso, con el rol diferencial asumido por los municipios en el desarrollo de la oferta propia, abordado a través de la densidad de políticas de elaboración municipal y la participación de actores no estatales, para poder elaborar modelos de gobernanza local.

Cuadro N° 12: Tipología de gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos

		Redes interinstitucionales en el marco de políticas supralocales					
		Potente asociada	Potente estatal	Intermedia asociada	Intermedia estatal	Limitada asociada	Limitada estatal
Roles de los gobiernos locales en políticas de diseño propio	Proactividad asociativa	ALTA COMPLEJIDAD Moreno	ALTA COMPLEJIDAD Sin casos	ALTA COMPLEJIDAD Esteban Echeverría, La Matanza y San Isidro	ALTA COMPLEJIDAD Lomas de Zamora y Morón	MEDIANA COMPLEJIDAD San Fernando y Quilmes	MEDIANA COMPLEJIDAD Sin casos
	Proactividad estatal	ALTA COMPLEJIDAD Gral. San Martín	MEDIANA COMPLEJIDAD Avellaneda, San Miguel y Vicente López	ALTA COMPLEJIDAD Sin casos	MEDIANA COMPLEJIDAD Alte. Brown y Tres de Febrero	MEDIANA COMPLEJIDAD Sin casos	LIMITADA COMPLEJIDAD Tigre
	Pasividad sin vinculación asociativa	LIMITADA COMPLEJIDAD Hurlingham	LIMITADA COMPLEJIDAD Sin casos	LIMITADA COMPLEJIDAD Malvinas Argentinas	LIMITADA COMPLEJIDAD Lanús y Merlo	LIMITADA COMPLEJIDAD José C. Paz y Florencio Varela	LIMITADA COMPLEJIDAD Ezeiza e Ituzaingó

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

A partir del cuadro precedente (Cuadro N° 12) generamos tres categorías de gobernanza local verificadas en los municipios del Conurbano Bonaerense en el campo de niñez y adolescencia, que podemos ordenar en un continuum asociado a la mayor complejidad o simplicidad de la gobernanza:

- Municipios proactivos que desarrollan una amplia agenda propia en el campo de niñez y adolescencia, que además se insertan en y articulan con (potentemente o en forma intermedia) programas de otros niveles de gobierno y que incluyen en la gestión de las iniciativas (propias y/o supralocales) a actores del campo asociativo. En estos municipios es posible observar una gobernanza que denominamos **DE ALTA COMPLEJIDAD (GAC).**
- Municipios que también son proactivos y despliegan iniciativas propias en la temática, donde se evidencian o bien vínculos interinstitucionales potentes o intermedios para el desarrollo de las políticas, pero con limitada participación de los actores no estatales, o bien participación de la ciudadanía en la gestión de políticas (propias y/ o de otros niveles de gobierno), pero redes interinstitucionales limitadas. A este conjunto lo denominamos **GOBERNANZA DE MEDIANA COMPLEJIDAD (GMC).**
- Municipios poco pujantes donde no se evidencia proactividad alguna. A este atributo le otorgamos un peso particular en esta tipología porque si hay escaso desarrollo de iniciativas propias por parte de los municipios es difícil pensar en una gobernanza local desarrollada, aún cuando, algunos casos, registren algún despliegue en el entramado multinivel y/o incorporen dentro de esa trama a la sociedad. Se incluyen dentro de esta categoría también a aquellos municipios donde existe alguna proactividad, pero focalizada en el gobierno municipal, es decir sin vinculación con otros niveles de gobierno ni con la sociedad. En todas estas situaciones consideramos a la gobernanza como **DE LIMITADA COMPLEJIDAD (GLC).**

Recapitulando, en este capítulo se ha evidenciado la construcción y desarrollo de un andamiaje institucional local en el campo de niñez y adolescencia que da cuenta de la consolidación en la agenda gubernamental municipal bonaerense de la temática de la promoción y protección de derechos de NyA. En este mismo sentido, se ha señalado el comportamiento emprendedor de los gobiernos municipales en el campo por medio del desarrollo de un amplio universo de iniciativas de elaboración propia y de ejecución y financiamiento local. A la vez, se ha jerarquizado la necesaria, y también desafiante coordinación vertical –entre niveles jurisdiccionales– y horizontal –con los actores no

estatales locales– para el abordaje de esta agenda, aspecto que quedó en evidencia tanto en la presentación de las iniciativas supralocales que se ponen en marcha en la arena municipal en vínculo con el gobierno de ese nivel como en las de diseño local. Este desarrollo contribuyó a caracterizar la gobernanza local de las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense.

Pese a que la afirmación previa aplica al conjunto del aglomerado estudiado, las formas que asume la gobernanza local en el campo en los diferentes municipios resultan bien diferentes. Las articulaciones anteriormente referidas no se expresan con la misma intensidad en la región, existiendo algunos gobiernos locales (7 casos) en donde se manifiesta una gobernanza de alta complejidad (multinivel asociativa), con intenso desarrollo propio de políticas y altos niveles de imbricación interjurisdiccional y participación de la sociedad; en otras palabras, una gobernanza compleja y con todos los atributos que constituyen al concepto. Estos se acoplan a otros 7 municipios en donde la gobernanza local presenta dos de estos atributos pero carece de uno, siendo por tanto de mediana complejidad, ya que o bien se evidencia una enérgica proactividad municipal inserta en un denso entramado multinivel pero con una acotada participación de la ciudadanía local en la producción de la política (5 casos) o bien la gobernanza se encuentra circunscrita al ámbito local con una amplia producción de iniciativas propias en articulación con la sociedad, pero con limitaciones en la trama interjurisdiccional de despliegue (2 casos). **Es decir que más de la mitad de los municipios del Conurbano ha avanzado en el despliegue de esquemas de gobernanza con cierta complejidad en el proceso de gestión de las políticas de niñez y adolescencia**.

Recuperando nuestra hipótesis, podemos decir que el cambio normativo de mediados de los 2000, que organizó una nueva arquitectura institucional en la materia, generó una estructura de oportunidad para el desarrollo de estas nuevas formas de gestionar lo público en el ámbito local en los municipios del Conurbano. Éstos no sólo se hicieron cargo de un nuevo tema en su agenda local que previo a la nueva ley no formaba parte de sus incumbencias institucionales, sino que lo abordaron de manera no circunscripta a los recursos, capacidades y actores del gobierno local. El proceso decisional en estos 14 municipios se comparte con otros actores; en el primer tipo, con efectores de diversos niveles y sectores y con actores ubicados por fuera del sistema político-institucional y, en el segundo, o bien mayoritariamente con actores estatales multinivel o centralmente con actores locales, estatales y sociales. En estos dos tipos el escenario indica procesos relacionales de interacción y dependencias mutuas para la gestión; en otras palabras, da cuenta de la conformación de una esfera pública compartida anclada en redes multiactorales que se enlazan en la producción de la política.

Sin embargo, este modelo más acabado no se pudo desarrollar de manera homogénea en todos los territorios. Como observamos, existe un conjunto importante de municipios (9) en donde la gobernanza presenta mayores dificultades para desplegarse con todos sus atributos. Como indicamos arriba, la ausencia de proactividad local en el campo es por sí sola un elemento que pone en cuestión el desarrollo de la gobernanza local porque los gobiernos no despliegan iniciativas propias en la materia sobre las cuales analizar la estructura de gestión. En algunos casos, además, se agrega la existencia de limitadas imbricaciones interjurisdiccionales y sociales (conjuntamente) o bien la existencia de alguna de estas vinculaciones –multinivel o societal– pero no la otra. Asimismo, cuando hay proactividad, pero se encuentra sólo encorsetada al ámbito municipal estatal, también emergen limitaciones para la gobernanza, ya que en esas situaciones los gobiernos locales parecen gobernar solos.

La existencia de este tipo de situaciones hace posible afirmar que **en la región la gobernanza local es un proceso no acabado, que se encuentra en tránsito desde** la emergencia de la Ley N° 13.298 en 2007 y **donde los rasgos de mayor articulación multinivel y apertura social que expresan una gestión en red y no endogámica, no son todavía extensibles de manera uniforme al conjunto de los gobiernos locales.** La gobernanza local como modo de gestión más moderno y distanciado de los principios del gobierno tradicional jerárquico, unidireccional, centralizado– que durante años constituyeron los ejes organizativos del trabajo público en el campo, para instalarse extensivamente en el Conurbano aún requiere– de mayores esfuerzos y condiciones. Estos suponen –desde nuestra perspectiva– entre otros elementos, de: fortalecimiento de decisiones políticas del más alto nivel que impliquen abrir el juego: en un municipio donde la cúspide gubernamental no habilita intercambios, los actores del campo específico encuentran limitaciones para gestionar de otro modo su materia; en un nivel más técnico, los esfuerzos implican generar o ampliar acuerdos formales o informales para establecer pautas de trabajo conjuntas, trabajar con un otro requiere concertar y esto implica tiempo –siempre escaso– y convicción de que es ese el modo más conveniente para resolver los problemas; y, en esta línea y en último lugar, se necesita por parte de los actores involucrados una disposición a jerarquizar e incluir los aportes que otros gobiernos y la sociedad puedan efectuar a las políticas públicas en el campo contribuyendo a superar restricciones normativas y presupuestarias (como las presentadas en el capítulo 2). Esto permitiría sustentar a las políticas locales de saberes y conocimientos con los que el municipio no cuenta o tiene más acotadamente, generar mayores recursos para su desenvolvimiento y legitimar su desarrollo, ya que en este no estaría sólo o mayormente implicado el gobierno local.

Podemos afirmar que esta nueva forma de gestionar más abierta y colaborativa se construye territorialmente; el marco normativo la habilita y privilegia –lo cual no es poco porque señala un camino y un modo de avanzar en ese camino– pero luego los desarrollos son particulares, manifestando los casos empíricos analizados, en diversos grados, los atributos esenciales de los tipos puros de gobernanza elaborados. En este sentido, la construcción de la tipología de gobernanza es un instrumento que permite captar estos matices a fin de distinguir estilos particulares al interior de la región en oposición a una mirada agregada panorámica que no los permite vislumbrar adecuadamente. Al igual que sucede con los promedios, la consideración del conjunto de la región esconde recorridos singulares. Quedarnos únicamente con una mirada colectiva de los casos, nos habría permitido evidenciar un desarrollo extenso y profundo de la gobernanza, por la cantidad de iniciativas que se despliegan en y con los municipios del Conurbano provenientes de otros niveles de gobierno, por el ensamble entre iniciativas municipales e iniciativas supra locales y por la intervención de actores no estatales en esas iniciativas; mientras que, habría obturado capturar rasgos específicos y delinear subconjuntos. Una aproximación de este último calibre permite pensar y ubicar el desarrollo de los procesos de gobernanza en un gradiente de mayor complejidad o simplicidad, evitando conclusiones totalizadoras.

En el capítulo que sigue, focalizamos la mirada en una política en particular, los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA), dispositivos de gestión local creados a través de la nueva normativa provincial –descriptos inicialmente en el capítulo 3– cuyos atributos de diseño institucional los convierten en ámbitos privilegiados para analizar el desarrollo de esquemas de gobernanza, complementando el abordaje efectuado en este capítulo para el conjunto de las políticas.

CAPÍTULO 5. LOS CONSEJOS LOCALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS NIÑECES Y ADOLESCENCIAS: DISPOSITIVOS INSTITUCIONALIZADOS CARDINALES DE LA GOBERNANZA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En esta sección nos concentramos específicamente en una política particular existente en el campo de niñez y adolescencia, los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA), por la relevancia que los mismos tienen para el análisis de la gobernanza local.

Como presentamos en el primer capítulo de esta tesis, los CLNyA en tanto tipo de mecanismo participativo constituyen un dispositivo institucionalizado multiactoral, con representación de actores municipales y colectivos sociales organizados y reconocibles –territorial o sectorialmente– que constituyen una referencia para la administración local en un campo o territorio particular. Si bien sus competencias pueden ser consultivas, vinculantes o implicar la autogestión, la mayoría se erigen como espacios consulta para los tomadores de decisión, pero sin capacidad resolutiva, siendo denominados por la literatura como *asesores* o *consultivos*.

Este tipo de mecanismo, como indicaremos en la descripción posterior, fue incluido en la legislación provincial bonaerense de promoción y protección de derechos de las infancias y adolescencias vigente a partir del año 2007, como parte de una arquitectura institucional novedosa inserta en el nuevo paradigma en el campo, que involucra un accionar corresponsable entre diversos actores en la escala local para el abordaje de las problemáticas de las niñeces y adolescencias. Por tanto, su estudio resulta central para comprender el desarrollo de esquemas de gobernanza local a partir de los cambios normativos referidos.

Además de la provincia de Buenos Aires, diferentes jurisdicciones de nuestro país avanzaron en la generación de espacios multiactorales territoriales en el campo de niñez y adolescencia, siendo pionera en la materia la provincia de Mendoza con el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia del distrito de Guaymallén creado a inicios de los años noventa, hoy sin vigencia. Más adelante, otra experiencia relevante es la de los Consejos Municipales de la provincia de Río Negro, creados a partir de un marco normativo provincial también en la referida década, existiendo en la actualidad cinco Consejos en la jurisdicción provincial, y más tarde, en el 2011, la de la provincia de Córdoba en donde se instituyen Consejos Locales de Infancia y Adolescencia con base legal provincial. Por último, en la provincia de Jujuy, los Consejos Municipales de Niñez Adolescencia y Familia –"COMUNAF"– son creados por el Ministerio de Desarrollo Humano. Todas estas experiencias están muy conectadas con la

institucionalidad y actores provinciales, con una impronta fuertemente estatal (Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, en prensa).

En el primer apartado de este quinto y último capítulo, proporcionaremos un breve marco institucional describiendo las características de los CLNyA de la jurisdicción bonaerense y las funciones atribuidas por las normativas vigentes. En el segundo, realizaremos una descripción y análisis de estos dispositivos en la región del Gran Buenos Aires, considerando aspectos tales como su proceso de consolidación, el tipo de actores involucrados –para capturar la trama interjurisdiccional y la participación de los actores no estatales–, la dinámica de relación con el ejecutivo local y la productividad desplegada según el ciclo de la política pública, todos aspectos relevantes para captar el esquema de gobernanza local. En el tercero, identificaremos singularidades al interior del universo dando cuenta que la gobernanza en el seno de los dispositivos no responde a un único modelo, sino que pueden organizarse tipos particulares.

5.1. Encuadre Normativo e Institucional de los CLNyA de la Provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires los CLNyA son espacios institucionalizados que inscriben su formación en el decreto reglamentario N° 300 de la Ley de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes puesta en vigencia en el año 2007. Esta normativa los considera órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos (SPPD).

Se trata de ámbitos multiactorales que instan a la participación, tanto de actores estatales del nivel local –representantes de diferentes áreas municipales afines a los intereses de la ley (desarrollo social, salud, educación, derechos humanos, producción y empleo)–, efectores de educación, salud, seguridad y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de universidades con asiento en el territorio y diversos actores sociales con anclaje local. Entre estos últimos se encuentran incluidos: organizaciones sociales de la comunidad que se aboquen a temáticas y cuestiones vinculadas a los derechos de les niñes y las familias, organizaciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales y colegios profesionales. Respecto de las primeras, se establece la obligatoriedad de su inscripción en el Registro Único de Entidades no Gubernamentales[108] y

[108] La creación de este registro se encuentra previsto en el artículo 25 de la Ley N° 13.298. A partir de la Resolución Nº 310 del año 2012 se lo incluyó dentro del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) del OPNyA, para centralizar allí la información relativa a instituciones dedicadas a la prevención, asistencia, atención, protección y restablecimiento de los derechos de les niñes. Las organizaciones sociales se inscriben en el Registro Provincial de Organizaciones de la Comunidad (REPOC) y, una vez convenian con el

se plantea que los representantes de éstas serán elegidos por el voto de las entidades que se encuentren inscriptas en tal registro, reunidas en asamblea convocada por las autoridades locales y/o provinciales correspondientes. Por último, en los CLNyA se prevé la participación de representantes de les niñes, adolescentes y familias para lo cual la normativa plantea que se brindará apoyo técnico y capacitación para que conformen sus propias organizaciones y elijan representantes. La participación de todos los actores mencionados es de carácter ad *honorem* y considerada de interés público relevante.

Los CLNyA tienen por misión fundamental la elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de les niñes a nivel territorial, definiendo prioridades y metas a cumplir. Este plan debe tener un carácter intersectorial reflejando la concertación de acciones entre representantes de diversos ámbitos y niveles de gobierno y de actores sociales locales.

Entre las competencias de los CLNyA se encuentran las siguientes (Decreto N° 300/05):

- **Realizar un diagnóstico de la situación de las infancias y adolescencias, de la oferta** de servicios y prestaciones, así como de los **obstáculos** para acceder a los mismos a nivel territorial.
- **Difundir los derechos** de les niñes y adolescentes y recibir, analizar y promover propuestas para la defensa de estos.
- **Acompañar y promover** las acciones gubernamentales y no gubernamentales, destinadas a la implementación de las acciones definidas en el Plan.
- **Asesorar al Ejecutivo y Legislativo Municipal**, proponiendo el desarrollo de acciones en los ámbitos de su competencia y la sanción de normas de nivel local que contribuyan a la proyección integral de los derechos de les niñes.
- **Supervisar a las organizaciones prestadoras** de servicios a les niñes y adolescentes.
- **Monitorear** el cumplimiento del Plan de acción.
- **Participar en la supervisión** de los Servicios Locales de Protección de Derechos y **colaborar en su funcionamiento** para garantizar el acceso de les niñes y adolescentes a los servicios públicos en tiempo y forma.
- **Evaluar y controlar** la utilización de los recursos destinados a los programas estatales.

OPNyA en el marco de algún programa, se las incluye en el REUNA para recopilar allí los recursos comunitarios, institucionales y programáticos del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

- **Informar** a la autoridad de aplicación (OPNyA) sobre las actividades proyectadas y realizadas, incluyendo la previsión de los recursos necesarios, así como de todo dato estadístico vinculado a la problemática dentro del municipio.
- **Participar en la selección de iniciativas** que se presenten al Fondo de Proyectos innovadores de promoción y protección de los derechos de les niñes y de apoyo a la familia (art. 16, inc. 7 de la Ley) en función de los criterios formulados por la autoridad de aplicación y de las prioridades fijadas por el Plan de Acción Local. Este fondo nunca fue creado.

Tal como es posible apreciar, las competencias indican para los CLNyA un papel relevante en la incidencia en la política pública local, abarcando desde la puesta en agenda de un tema, la planificación y el diseño de la política y/o su seguimiento y evaluación.

La convocatoria y coordinación de los CLNyA está a cargo de cada uno de los respectivos gobiernos municipales, previa adhesión a Ley N° 13.298, a través de las áreas locales que conforman el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Cabe señalar que puede existir un solo CLNyA por cada municipio. Además, tanto la autoridad central de aplicación de la provincia como los órganos desconcentrados de esta (Servicios Zonales) deben promover y apoyar técnicamente su constitución y organización. En aquellos casos en donde el gobierno municipal no manifieste expresamente su voluntad de constituir y participar del CLNyA, éste podrá conformarse exclusivamente con instituciones sociales de la comunidad y representantes provinciales –mínimo de las áreas de salud y educación– y todos los que contasen con efectores en esas localidades. Una vez constituidos, los CLNyA deben redactar su propio reglamento interno de funcionamiento.

En resumen, como sostiene el OPNyA (2021), los CLNyA 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 espacios de seguimiento e incidencia en las políticas públicas de niñez y adolescencia que “asumen la trama como modo de vinculación y estrategia de abordaje” (p. 5). La literatura destaca su importancia en facilitar la corresponsabilidad entre los diferentes actores en la formulación de políticas públicas (Urdaniz, 2017b) y su papel en la democratización de la gestión, en la habilitación de voces (incluso disidentes) y en la construcción de marcos de sentido compartidos ligados a los derechos humanos (Franco Patiño et al., 2019).

Cabe destacar que los CLNyA se encuentran desde el 2017 nucleados en una Red Provincial de Consejos Locales de niñeces y adolescencias integrada actualmente por

alrededor de 30 CLNyA. Este espacio, promovido desde la sociedad civil organizada, ensaya una construcción asociativa a escala que articula acciones conjuntas, sistematiza y difunde información y buenas prácticas, y busca dinamizar y apuntalar la constitución de nuevos espacios.

En el próximo apartado indagaremos sobre las características que asumen estos dispositivos multiactorales en la región del Conurbano Bonaerense.

5.2. Los CLNyA en el Gran Buenos Aires: Una Mirada Panorámica

En este espacio presentamos una sistematización, descripción y análisis de los CLNyA en el Conurbano Bonaerense considerando para esto elementos vinculados a su historia, su institucionalización, a los actores participantes, a la dinámica de relación entre el CLNyA y el gobierno local y a las acciones desplegadas por estos espacios en el marco del proceso de la política pública.

Expondremos una mirada agregada del conjunto de los CLNYA vigentes en la región para componer un panorama global que permita luego, en la sección 5.3, avanzar en la identificación de características y modos particulares evidenciados al interior del Gran Buenos Aires.

5.2.1. Recorrido Histórico de los CLNyA: Difusión y Estabilidad

En la provincia de Buenos Aires, según un relevamiento del OPNyA y de la Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias (2021), se encuentran constituidos 42 CLNyA y 14 están en proceso de conformación; como contrapartida, 59 municipios no cuentan aún con estos espacios en sus territorios[109].

En el Conurbano Bonaerense, la trayectoria histórica de los CLNyA sigue una pauta general de difusión y ampliación como queda evidenciado en el Cuadro N° 13. Para el período de nuestro relevamiento 2019-2020, estos espacios se encontraban presentes en 12 municipios de la región: Almirante Brown, Gral. San Martín, Hurlingham, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Asimismo, fue posible captar la existencia de 3 mesas locales de articulación interinstitucional de niñeces y adolescencias en los municipios de Lanús, Moreno y San Fernando que, si bien aún no se habían formalizado como CLNyA, trabajaban por el

[109] El relevamiento realizado contó con respuestas de 115 municipios sobre los 135 que tiene la provincia. Disponible en: https://www.snya.gba.gob.ar/images/consejosLocales/Relevamiento%20Consejos%20Locales%20%202021.pdf

reconocimiento como tales por parte del Poder Ejecutivo Local. Esto redunda en un total de 15 espacios multiactorales presentes en el Conurbano Bonaerense. Es importante precisar que a los fines de la descripción y el análisis, consideraremos a los CLNyA y a las mesas como una sola unidad entendiendo que estas últimas son una instancia, un momento del ciclo de vida que atraviesan los CLNyA. Esta apreciación se observará con mayor fundamento en el punto en donde presentamos la trayectoria de estos espacios en la región. Por tanto, en las próximas páginas, cuando utilicemos el término CLNyA estaremos aludiendo tanto a los CLNyA estrictamente como a las mesas interinstitucionales.

La fotografía actual es producto de un proceso expansivo que vienen teniendo los CLNyA como dispositivo en la región. Tomando como punto de partida el momento de puesta en vigencia de la Ley N° 13.298 –año 2007–, tal como indicamos en el cuadro siguiente (N° 13), por aquellos primeros años de instalación del sistema de protección (hasta 2010) se crearon 8 CLNyA; con posterioridad en un segundo momento que recortamos entre 2011 y 2015 se formaron otros 4; hasta llegar al número actual (2020) de 15 espacios.

Cuadro N° 13: Período de constitución de los CLNyA. 24 Municipios del Conurbano Bonaerense

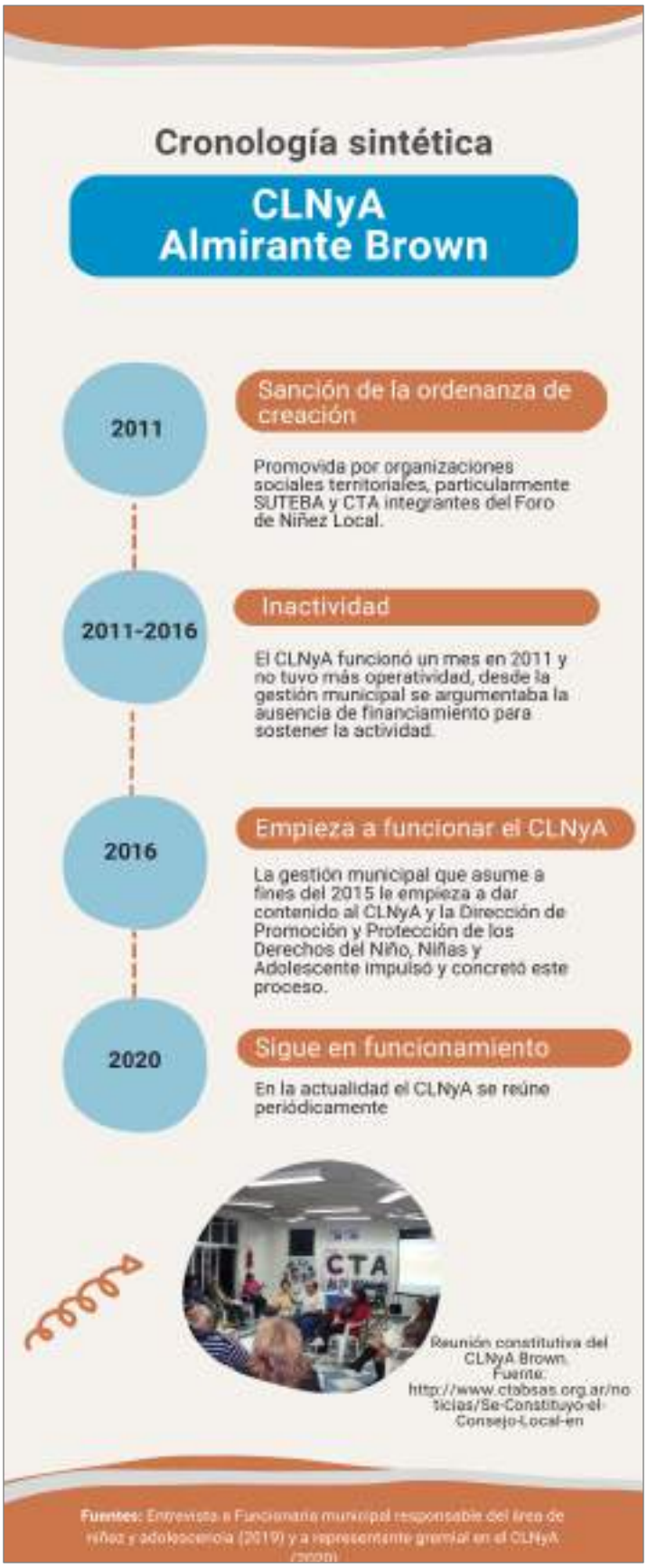
Período de constitución	2007-2010	2011-2015	2015-2016
Municipios	Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Isidro y Tigre.	Gral. San Martín, Hurlingham, San Miguel y Vicente López	Almirante Brown, San Fernando y Tres de Febrero
Cantidad	8	4	3

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020.

Considerar la trayectoria de los CLNyA emerge como un elemento clave para indagar a estos dispositivos en tanto espacios de gobernanza local. Por un parte, porque se inscriben en el marco de una rica y larga historia particular del campo de niñez y adolescencia ligada a las luchas por la transformación en la forma de concebir a les niñes y adolescentes y de intervenir en torno a elles, cuestión que relatamos en el capítulo 3 de esta tesis y en el marco de la cual surgen los CLNyA como ámbitos de gobernanza. Esto implica que su análisis necesita situarse históricamente considerando ese proceso. Por otro lado, la fotografía actual de los CLNyA, las características que asumen hoy estos espacios, son producto de un camino más extenso a lo largo del cual es posible identificar situaciones, actores y cuestiones que contribuyeron a su construcción. Por tanto, se torna imposible leer en clave asincrónica el

desarrollo de los CLNyA. Necesitamos incorporar para el análisis una cronología de cada uno de ellos que permita dar cuenta de los principales hitos que fueron atravesando para llegar a la actualidad. A continuación, presentaremos infografías que describen líneas de tiempo sintéticas de cada CLNyA de la región en las cuales se podrán apreciar diferentes momentos que fueron abonando y perfilando las características de estos dispositivos locales. Este recorrido permitirá calificar la trayectoria de los CLNyA dando cuenta de si la misma está dotada de cierta estabilidad o bien si está atravesada por interrupciones o pausas que ponen al dispositivo en estado de inactividad o de latencia, nutriendo luego estos elementos a la diferenciación de modos de gobernanza.

Gráficos N° 58 y N° 59: Cronología sintética de los CLNyA de Almirante Brown y Gral. San Martín



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

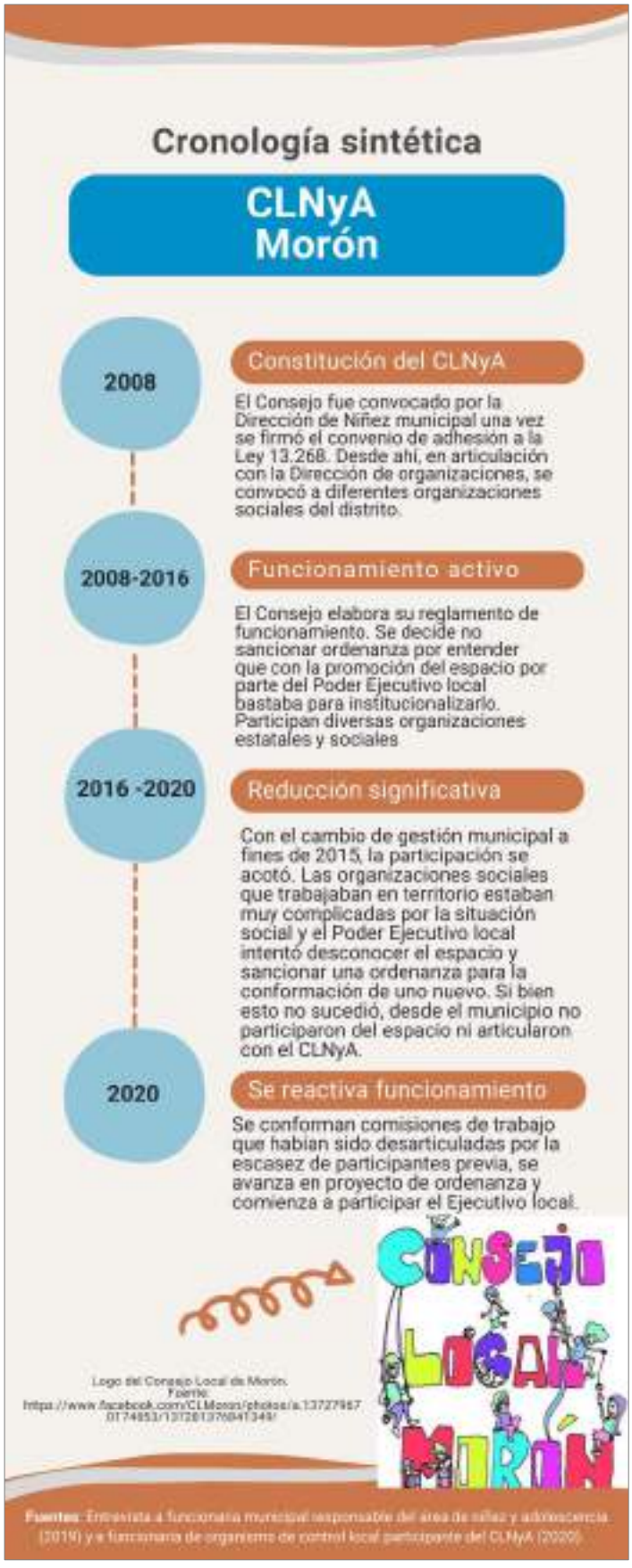
Gráficos N° 60 y N° 61: Cronología sintética de los CLNyA de Hurlingham y La Matanza

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráficos N° 62 y N° 63: Cronología sintética de los CLNyA de Lanús y Lomas de Zamora

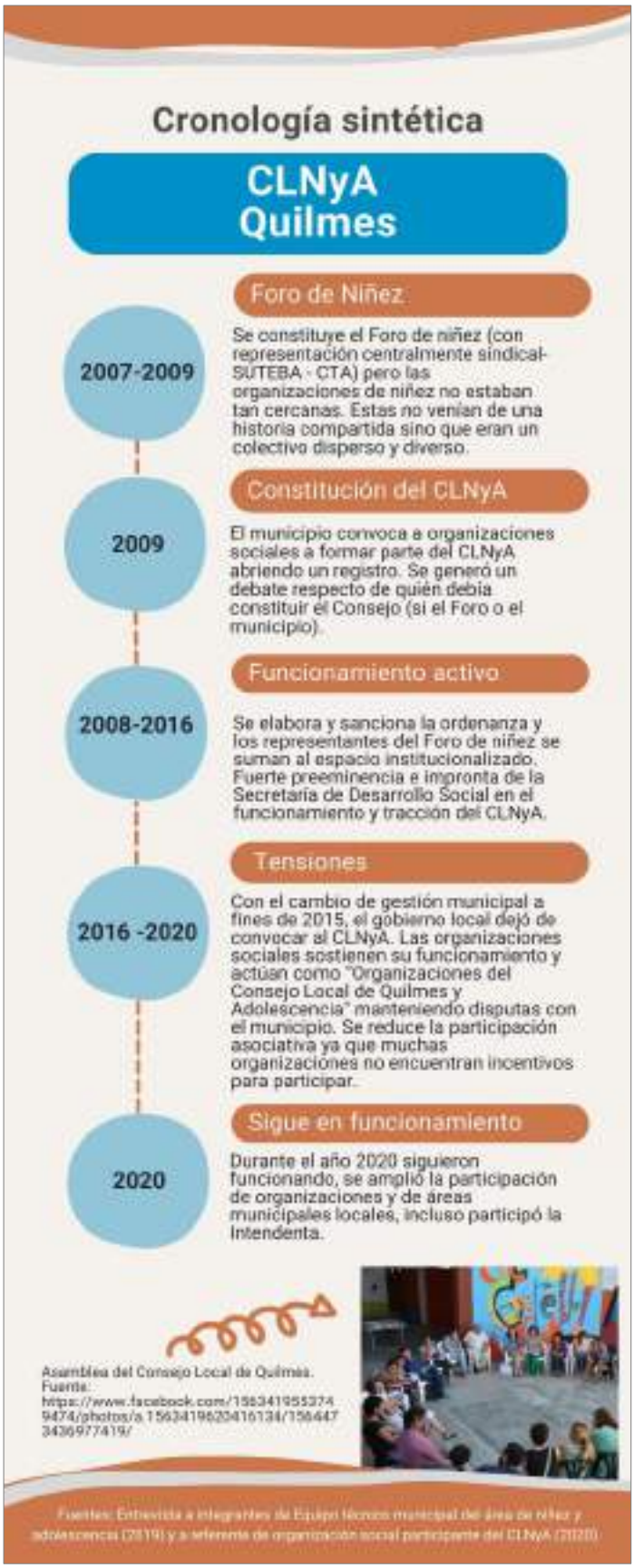
Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráficos N° 64 y N° 65: Cronología sintética de los CLNyA de Moreno y Morón



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráficos N° 66 y N° 67: Cronología sintética de los CLNyA de Quilmes y San Fernando



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráficos N° 68 y N° 69: Cronología sintética de los CLNyA de San Miguel y San Isidro

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráficos N° 70 y N° 71: Cronología sintética de los CLNyA de Tigre y Tres de Febrero

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 72: Cronología sintética de los CLNyA de Vicente López

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Como podemos captar en las infografías cronológicas presentadas previamente, los CLNyA de la región evidencian un **derrotero de relativa estabilidad.** Estos dispositivos cuentan con una larga trayectoria que alcanza o supera los 12 años de desarrollo. Como ya indicamos, la mayoría (9/15) fueron creados en el período 2007-2010, conformación que se produce al calor del proceso de adhesión municipal a la ley provincial de promoción y protección de derechos. Con posterioridad, en los años 2011-2012 se crean 4 CLNyA más, que también cuentan con una considerable experiencia y solamente 2 CLNyA fueron impulsados en los últimos años (2016 y 2018), siendo más incipiente su recorrido.

Esta estabilidad relativa no está exenta de **etapas de inactividad o de menor despliegue**. En 5 municipios los CLNyA se constituyeron y luego tuvieron períodos inactivos donde el espacio no se reunió, logrando reactivarse años más tarde. En el resto, aún gozando de continuidad en su trayectoria, el proceso está atravesado por vaivenes donde es posible identificar momentos de mayor cantidad e intensidad en la participación y de las tareas desarrolladas y otros de declive o incluso de resistencia para evitar su disolución. El recorrido trazado para cada CLNyA permite identificar diferentes factores detrás de estas fluctuaciones, dos de carácter interno y otro de corte externo.

En relación con los internos, en primer lugar, se ubican los cambios de gestión municipal. Estos han generado, en un conjunto de municipios, una declinación en la decisión institucional de promover el espacio, poco interés en su sostenimiento, escaso conocimiento respecto de su implicancia en el sistema de promoción y protección de derechos y/o disputas casi irresolubles entre los actores participantes que dificultan el trabajo. Y, en el otro extremo, en otros municipios, un reconocimiento del trabajo asociativo previo para la conformación del CLNyA empujando su formalización o bien la tracción inicial para su conformación en caso de que no hubiese un ámbito previo constituido. El segundo factor interno que explica los vaivenes en la trayectoria de los CLNyA se vincula con las dificultades que tienen estos espacios para sostener una participación activa y constante, tanto por parte de las organizaciones sociales como de los efectores estatales de los distintos ámbitos del sistema de protección integral, y para avanzar con los objetivos propuestos. Esto genera que, aún no desactivándose el dispositivo, en algunos momentos durante su recorrido el sostenimiento quede concentrado en la participación de unas pocas instituciones que resisten su disolución.

Por último, el factor externo refiere a circunstancias peculiares, eventos extraordinarios ligados a niñes y adolescentes que acontecen en el territorio municipal que impactan de manera arrolladora sobre las instituciones locales y dificultan el desarrollo de una tarea ligada a la planificación y al control como la que tienen los CLNyA.

Una cuestión para resaltar es que el recorrido delineado refleja que **los actores no estatales** constituyen un **resorte fundamental en el proceso de conformación de los CLNyA.** En una parte significativa de los distritos (9/15) los CLNyA surgieron por impulso de organizaciones sociales del territorio. En algunos casos, esas organizaciones formaban parte del Foro de Niñez y Adolescencia local que se había comenzado a constituir en diferentes localidades allá por los años 2005/2006, en espejo con el Foro Provincial de Niñez conformado en el marco del proceso de sanción –y de disputa– de la Ley N° 13.298. Los foros estaban protagonizados por organizaciones gremiales ligadas a la educación –particularmente el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA)– y gremios estatales –centralmente la Asociación de Trabajadores Estatales (ATE) integrante de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)– que nuclean trabajadores de diferentes organismos públicos ligados a la temática. En los años contemporáneos a la sanción e implementación de la mencionada ley, el Foro Provincial tenía como consigna promover los CLNyA en los territorios y es así como en varios municipios éste fue el primer mojón en el proceso de conformación de los CLNyA. En otras ocasiones, los actores no estatales eran centralmente organizaciones sociales de base que se congregaron en redes territoriales para impulsar la constitución de los CLNyA e incidir en el ejecutivo local, primeramente, para lograr la adhesión municipal a la ley y, simultáneamente o luego, sancionar el decreto o la ordenanza de creación del CLNyA. La constitución de estos diferentes espacios asociativos colectivos se ataba a una "alarma" que emergió en los años previos a la sanción de la ley y en los inicios de su implementación respecto a la cuestión de su territorialización. Como ya indicamos en varios momentos a lo largo de esta tesis, la 13.298 es una ley de tipo conveniada, que deja abierta su adhesión a la voluntad de los municipios de la provincia. Esto implicaba (e implica todavía) que la conformación de las instancias locales previstas en la normativa fuese (y sea) un proceso a construir y a desarrollar en cada territorio y esto requería de un trabajo mancomunado con las organizaciones sociales.

Otro punto relevante que nos permite destacar la cronología presentada es el impacto que tiene **la sanción de las normativas municipales en la trayectoria de los CLNyA.** En primer aspecto, es claro que permiten encuadrar su existencia en un marco regulatorio local generando las reglas del juego básicas para su accionar, anclando los lineamientos provinciales en el ámbito municipal. Ligado con esto, en segundo término, la existencia de las normativas abona a la estabilidad de los dispositivos, aunque, como se puede captar en el recorrido de cada CLNyA, este no es un factor que por sí sólo garantice la permanencia de estos en el tiempo. En tercer lugar, la sanción de las normativas es un elemento relevante en la

historia de los CLNyA porque evidencia un compromiso del Estado municipal en fomentarlos. Sí bien este respaldo no se expresa únicamente a través de la generación de decretos y ordenanzas locales, la existencia de estos es un factor para destacar en su estímulo. Y, por último, disponer de normativas propias legitima el accionar de les diferentes actores involucrados, les otorga un reconocimiento como colectivo y constituye una base en la disputa de los recursos necesarios para el mantenimiento del espacio y para el cumplimiento de sus funciones. Por todos estos motivos es que la sanción de las normas juega un papel crucial en el ciclo vital de los CLNyA, y por ello volveremos sobre este punto en el apartado siguiente.

Una última cuestión para mencionar a partir de la cronología delineada es la vinculada con la distinción entre las **nociones de mesa y de CLNyA.** Como indicamos al comienzo de este apartado, para el abordaje consideramos ambos tipos de espacios como una única entidad ya que su diferente denominación se liga con procesos propios de la historia de vida de cada uno de los dispositivos. Estos, en algunos casos, comienzan siendo una mesa local –a veces sólo integrada por organizaciones sociales y efectores estatales extralocales y otras constituida por actores centralmente municipales con carácter multisectorial–; luego, a partir del reconocimiento del estado municipal de la mesa asociativa o bien de la identificación de este actor de la necesidad de ampliar espacios previos sólo estatales, se constituye el CLNyA. En otras ocasiones, se observa que cuando el CLNyA existe, pero no es operativo y deja de dar respuesta a las problemáticas del territorio, las instituciones avanzan en la construcción paralela de una mesa en el entendimiento que la causa de esa parálisis radica en tensiones ligadas a la gestión municipal y que se hace necesario generar un nuevo ámbito de trabajo despojado de esas trabas. Por tanto, la identidad de mesa o de CLNyA se ata a los procesos particulares que cada dispositivo atraviesa y es parte del trazado histórico de cada uno de ellos.

5.2.2. Institucionalización: Normas, Estructura y Recursos

Dado que los CLNyA son dispositivos institucionalizados de gobernanza, cobra relevancia identificar y desarrollar aquellos elementos que abonan a su institucionalidad, a saber: la existencia de normativa y/o reglamentación específica, la dotación de recursos propios y el despliegue de una estructura organizativa interna. Estos elementos abonarán luego a evidenciar niveles de institucionalización de los CLNyA para diferenciar modos particulares de su gobernanza. En el Cuadro N° 14 se presenta la información para cada uno de los quince CLNyA del Conurbano Bonaerense.

Cuadro N° 14: Institucionalización de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano

Municipio	Existencia de normativa	Dotación de recursos específicos (personal, presupuesto, espacio propio, etc.)	Estructura y organización interna
Almirante Brown	Ordenanza Municipal N° 9.382/2011. Tienen reglamento de funcionamiento.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico, rotan entre distintas sedes estatales o de organizaciones sociales.	Preside el Intendente y tiene un Vicepresidente – Subsecretario de Familia y Políticas Socio-Económicas). Hay una Comisión Directiva. Reuniones plenarias mensuales o quincenales y 5 comisiones de trabajo. Elaboración de actas de reuniones.
General San Martín	Ordenanza Municipal N° 11.225/2012. Tienen Reglamento de funcionamiento.	No tienen financiamiento. Si cuentan con una secretaría administrativa a cargo del municipio definida por reglamento que se encarga de cuestiones administrativas como sistematización, actas, divulgación, convocatorias, etc. Es empleada de la Dirección General de Niñez y empezó sólo con funciones en el CLNyA para luego ampliar sus tareas a la Dirección. También cuentan con apoyo del área de prensa del municipio para colaborar en el diseño de campañas, del logo, etc. No tienen espacio propio, pero se reúnen en el Palacio municipal.	Coordinador definido por el Intendente. Reuniones plenarias mensuales y comisiones de trabajo (3). Elaboración de actas de reuniones.
Hurlingham	Ordenanza Municipal N° 8897/2019. Además, cuenta con reglamento que se elaboró en los orígenes (2011).	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico, va rotando en distintas sedes de organizaciones sociales.	No tiene presidencia ni vicepresidencia. Aún están trabajando en la organización interna. Reuniones plenarias mensuales y comisiones de trabajo (2) Elaboración de actas de reuniones.
La Matanza	No tiene ordenanza específica del CLNyA, sino que se rigen por la ordenanza de adhesión a la ley provincial de promoción y protección de derechos donde se refiere al funcionamiento del CLNyA N° 15656/2007. Tienen Reglamento de funcionamiento.	Desde el Servicio Local se convoca, se maneja el mail, se garantiza el funcionamiento de las comisiones y los lugares de reunión, se confecciona el libro de actas. No hay un administrativo específico sino tiempo de los trabajadores del servicio en llevar a cabo esta tarea. No hay un espacio físico específico para el funcionamiento del CLNyA, aunque se reúnen en sede municipal.	Tienen una Junta de tres Coordinadores. La presidencia va rotando, se hace una votación todos los años, entre Educación, Salud y Niñez. Reuniones plenarias mensuales adonde acuden representantes por comisión y 6 comisiones de trabajo. Elaboran actas de reuniones.

Lomas de Zamora	Ordenanza Municipal N° 13.384/2010. Tiene reglamento de funcionamiento, aprobado un año más tarde que la ordenanza.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico, pero se reúnen siempre en la sede de la Secretaría de Desarrollo Social.	El CLNyA lo preside la Directora de Servicios Locales del Municipio. Reuniones plenarias mensuales y 3 comisiones de trabajo. Elaboran actas de reuniones.
Lanús	Ordenanza Municipal N° 10.317/2007. Tiene reglamento de funcionamiento.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico. Reuniones virtuales ya que el foro se impulsó durante la pandemia.	No hay Comisión Directiva. Funciona en plenario, no existen comisiones. Elaboran actas de reuniones.
Moreno	Estatuto de funcionamiento (2017).	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico. Hasta 2019 se reunían en la sede de la Dirección de Niñez, luego en sede de organización social.	Hay un grupo de organizaciones convocantes y que coordinan en la práctica. Reuniones plenarias semanales primero y luego mensuales, y 2 comisiones de trabajo. Elaboran actas de reuniones.
Morón	Reglamento de funcionamiento (2008). No cuenta con ordenanza. Desde el CL elaboraron un proyecto de ordenanza que consensuaron con la gestión (tenía otro) pero nunca se trató en el CD.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico, se reúnen en sede estatal o de organización social, no en sede del gobierno municipal.	No hay Presidencia, ni Comisión Directiva ni roles diferenciados. Reuniones plenarias mensuales y 4 comisiones de trabajo. Elaboran actas de reuniones.
Quilmes	Decreto Municipal N° 1057/2010. No tienen reglamento de funcionamiento.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico. No tiene sede específica, se reúnen en diferentes lugares.	No hay órganos de gobierno establecidos. Se reúnen en plenario, no hay comisiones de trabajo, si hubo en algún momento reparto de tareas entre los actores para realizar un seguimiento de los temas. Elaboran memorias de reuniones.
San Fernando	Ordenanza Municipal N° 12.763/19. No tienen reglamento, pero sí algunos acuerdos mínimos de funcionamiento que se plasman en el libro de actas.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico.	No tienen Comisión Directiva o Coordinadora aunque en la práctica hay algunas personas que conducen el espacio. Reuniones plenarias semanales o quincenales y van organizando comisiones según temas a abordar, no hay una comisión estable. Elaboración de actas de reuniones.
San Isidro	Decreto N° 2.803/11 y Ordenanza de adhesión a la ley provincial de promoción y protección de derechos N° 8.812/2014. Tiene reglamento de funcionamiento.	No tienen personal propio pero dos trabajadoras de la Dirección de Niñez se encargan de hacer las actas y la Dirección hace la convocatoria a través de la Coordinadora. No tienen espacio propio específico, aunque siempre se reúnen en el Museo Alfaro municipal. No cuentan con presupuesto específico.	La Presidencia está a cargo del Intendente quien delega la función a la Directora de Niñez (Vicepresidencia). Mesa coordinadora integrada por representantes de las 5 comisiones actuales + la Presidencia. Reuniones plenarias mensuales y 5 comisiones de trabajo (tradicionalmente 2). Elaboración de actas de reuniones.

San Miguel	Ordenanza Municipal N° 54/2010. Tiene reglamento de funcionamiento del año 2014.	Si, en el 2015 designaron personal municipal con una dedicación horaria específica para encargarse de los temas del CL. Sin embargo, en el 2019, esta persona dejó de trabajar formalmente en el municipio y no la reemplazaron por otra, lo que implicó un retroceso. No tienen espacio propio, se reúnen en la sede de la Coordinación de Primera Infancia.	La Presidencia está a cargo del Intendente por reglamento o en quien él delegue. Actualmente a cargo del Subsecretario de Bienestar Familiar. Tiene una Comisión Directiva desde hace tres años. La Vicepresidencia y las vocalías se eligen en plenario. Reuniones plenarias mensuales y 3 comisiones de trabajo. Realizan actas de las reuniones.
Tigre	Decreto N° 1.837/2009. Tiene reglamento de funcionamiento.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico. No cuentan con sede específica, rotan en distintos lugares.	Lo preside el Intendente y la Dirección de Infancia oficia como Sec. de Coordinación Técnica-Administrativa. No hay roles definidos dentro del reglamento, es decir no tienen funciones diferenciadas. Reuniones plenarias mensuales y 3 comisiones de trabajo. Elaboración de actas de reuniones.
Tres de Febrero	No tiene ordenanza ni reglamento de funcionamiento.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico, se reúnen en la sede de la Dirección de Niñez y Adolescencia municipal.	La presidencia está a cargo del Director de Niñez y Adolescencia. Reuniones plenarias bianuales y mensuales por comisión (2 comisiones de trabajo).
Vicente López	Decreto N° 4.617/15. Tiene reglamento de funcionamiento.	No tiene personal propio, ni presupuesto ni espacio específico, se reúnen en sede estatal o de organización social.	La presidencia está a cargo de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos. Hay Vicepresidencia, Secretaría y Coordinación de Comisiones. Reuniones plenarias mensuales y 3 comisiones de trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Como podemos apreciar en el cuadro anterior, los CLNyA conforman mecanismos **altamente institucionalizados** ya que no sólo son institutos de la Ley Provincial N° 13.298, sino que además cuentan, mayoritariamente (en 11 de los 15 casos), con ordenanzas o decretos municipales que respaldan formalmente su existencia. Como dimos cuenta en el apartado anterior al considerar la trayectoria de estos espacios, la sanción de estas normativas implica un momento de inflexión en la consolidación de las experiencias. Complementa a este marco regulatorio, la elaboración de reglamentos propios que afianzan su funcionamiento, presentes en 12 de los 15 casos.

Esta estructura normativa se encuentra acompañada por un **esquema regular de funcionamiento de los CLNyA.** Del cuadro anterior se desprende que en casi la totalidad de los casos se llevan a cabo asambleas plenarias con una regularidad mínima mensual y que se encuentran divididos en comisiones para organizar el trabajo a realizar. La cantidad, temática y permanencia en el tiempo de estas comisiones depende de las necesidades que cada CLNyA va teniendo durante su proceso y de sus características particulares, registrándose un mínimo de 2 y un máximo de 5 comisiones. Cabe destacar que, para dotar de formalidad y contar con un registro de lo abordado, los CLNyA confeccionan actas de cada reunión plenaria y/o de las reuniones de comisión, registrando cantidad y nombre de participantes, temas tratados y compromisos asumidos.

Asimismo, los datos presentados indican que una parte significativa de estos espacios cuenta con **autoridades formalmente designadas.** En algunos casos, en las normativas locales se define la figura de una Presidencia designada por el Intendente municipal (8/15), en otros de una Junta Coordinadora (1) y en otros (4) se agrega a la Presidencia la existencia de una Comisión Directiva electa por los propios miembros del CLNyA con diferenciación de roles y tareas en su interior. La conformación de esta mínima estructura interna permite establecer responsabilidades y funciones específicas con mayor facilidad y dota de cierto armazón institucional al espacio.

Sin embargo, esta fortaleza regulatoria no se combina con la existencia de **recursos particulares** para garantizar su funcionamiento. Por un lado, sólo en 2 de los 15 casos se logró la designación de personal específico abocado a las cuestiones administrativas básicas para el sostenimiento del CLNyA –convocatorias a asambleas, elaboración de actas, difusión de actividades, etc.–, aunque en uno de ellos la persona dejó de trabajar formalmente en el municipio y no la reemplazaron por otra. Se suman a estos, otros 2 CLNyA donde si bien no hay un administrativo específico, el gobierno local contempla el tiempo de les propies

trabajadores de las áreas de niñez para llevar a cabo esta tarea, lo que implica que indirectamente se asigne un recurso humano al espacio. Por otra parte, en ningún caso se dispone de presupuesto destinado a las actividades del CLNyA ni se cuenta con espacio propio para funcionar, lo que limita su visibilización y referenciación por parte del conjunto de actores del sistema y de la comunidad y la posibilidad de instalar equipamiento e infraestructura. No obstante, 7 CLNyA utilizan recurrentemente alguna sede municipal para el desarrollo de las reuniones.

Recapitulando, el balance del abordaje de la trayectoria histórica y de las características institucionales de los CLNyA indica que estos son espacios formales de gobernanza del campo de niñez y adolescencia, con un alto grado de institucionalización –tanto por su creación y reconocimiento normativo provincial como por la traducción de éste en la escala local con ordenanzas, decretos y reglamentos– y con un recorrido que muestra una permanencia –con fluctuaciones– a lo largo de un período extenso de tiempo. Esta trayectoria se asienta en el desarrollo de pautas y estructuras regulares para funcionar y en el compromiso de los actores implicados– tanto de las organizaciones sociales cuya centralidad se evidencia a lo largo del recorrido trazado como de les funcionares estatales municipales que son fundamentales para generar las condiciones de posibilidad para el espacio. Restaría aún, para reforzar la institucionalidad generada, la posibilidad de contar con asignación de recursos financieros y humanos específicos y con la dotación de infraestructura propia para funcionar.

Como cierre de este apartado, emerge como clave señalar la relevancia de la temporalidad en el desarrollo y consolidación de estos dispositivos. Su instalación es un proceso de sedimentación de largo plazo, que aún se está transitando, que trasciende las gestiones municipales y, por tanto, requiere de una trama actoral de sostenimiento más amplia que la netamente institucional municipal que articule y respalde su existencia. Nos adentraremos en este tema en el próximo punto.

5.2.3. Los Actores Protagonistas: Composición y Dinámica de Relación

En este apartado caracterizamos la composición actoral de los CLNyA y la dinámica de vinculación entre el dispositivo y el Poder Ejecutivo local.

Identificar a los diversos actores que forman parte de los dispositivos, tanto los sociales como estatales de diferentes sectores de política (educación, salud, seguridad, etc.) y niveles de gobierno (municipal, provincial o nacional), como las características más salientes de la relación entre el CLNyA y el Poder Ejecutivo local resultan elementos claves para el

análisis de la gobernanza local de estos dispositivos porque permiten captar los dos componentes constitutivos de la misma que hemos señalado a lo largo del texto: la participación y el entramado multinivel. Se suma a estos otro componente muy relevante y particular de estos dispositivos, la intersectorialidad, la cual se jerarquiza institucionalmente a partir de la corresponsabilidad que mandata la nueva legislación de promoción y protección de derechos[110].

Para esto, presentamos un cuadro sintético (Cuadro N° 15) que describe para cada uno de los CLNyA, por un lado, los diferentes actores sociales participantes y, por el otro, los actores estatales implicados, distinguiendo el nivel de gobierno de pertenencia y aclarando el sector de política al que representan. Cabe destacar que el listado de actores construido para cada CLNyA no es necesariamente exhaustivo de la totalidad de actores formalmente integrantes de los dispositivos. Sin embargo, a través de las distintas fuentes consultadas –entrevistas y material documental– si se pudieron capturar aquellos que efectivamente forman parte y sostienen los espacios. En el mismo cuadro, se delinean las características más salientes que organizan la relación entre el CLNyA y el Poder Ejecutivo local. La elaboración de esta vinculación está realizada, centralmente, en base a los testimonios de les actores entrevistades recuperando para ello tanto los relatos de les funcionares municipales, de efectores de diversos dispositivos provinciales o nacionales como de los actores sociales participantes.

[110] Dentro de este entramado actoral no se analizó particularmente la cuestión de la participación de niñes y adolescentes, no por desmerecer su importancia en tanto sujetos centrales en la definición de las políticas que les atañen y, por tanto, necesaries actores protagónicos de los CLNyA sino porque el abordaje de la participación protagónica de éstos requiere de categorías de análisis apropiadas y específicas que demandan un abordaje particular que excede los encuadres generales de la gobernanza y la participación ciudadana.

Cuadro N° 15: Composición y dinámica de relación en los CLNyA. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

	Composición actoral			Dinámica de relación entre PE y CLNyA
Municipio	**Actores sociales**	**Actores estatales**	**Características de la composición actoral**	
Almirante Brown	Casas del Niño, Comedores, Red de Jardines comunitarios, Hogares, CILSA, Sindicatos (SUTEBA, ATE y municipales), Puntos de Integración Comunitaria.	**Municipales**: Dirección de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Casa de Justicia; Concejales de las diferentes fuerzas políticas. **Provinciales**: CESOC, Jefatura distrital de educación, inspectores de psicología social y comunitaria, Equipo EDIA. (Mucha intervención de educación) y Servicio Zonal. **Nacionales**: SENAF.	Participan más efectores de la Provincia y el Municipio que organizaciones de la comunidad, estas son más intermitentes en la participación.	Existencia de un espíritu colectivo. Las miradas se van complementando y enriquecen. Aprendizaje con otres efectores para garantizar a niños, niñas y adolescentes pleno goce de derechos. Se destaca el papel de la Dirección de Niñez municipal en facilitar y promover la participación de todes y que acontezca el espacio.
General San Martín	Casa del Niño María de Nazareth, Centro Barrial Gaucho Antonio Gil, Colegio de Psicólogos, Obispado de San Martín y SUTEBA (menos activamente). Además, participan representantes de varias redes multiactorales del territorio: Red de Hogares, Red de Juegotecas, Red de UDIS, Mesa de consumo problemático, Mesa Intersectorial de Salud Infanto Juvenil.	**Municipales**: Centro de Atención Primaria de la Salud (CAP), Coord. Gral. Servicios Locales, Políticas de Género, Dir. Gral. de Políticas de Niñez y Adolescencia, Dirección de Educación, Dirección de Foros Barriales (Centro Juvenil Casa de Elena y Salvador), Dirección de Juventud, Dirección de Salud Mental, Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar. **Provinciales**: CESOC, Defensoría Penal Juvenil, Insp. Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, Juzgado de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil, Asesoría de Incapaces. **Nacionales**: Centro de Protección de Derechos, SENAF, Universidad de San Martín (Antes desde un Instituto de Investigación, ahora desde la escuela secundaria).	Si bien participan organizaciones sociales hay una mega presencia de organizaciones estatales de diferentes niveles jurisdiccionales que desequilibra el papel de las organizaciones. Además, éstas participan de muchas redes del territorio y les cuesta sostener la participación en estos diferentes lugares.	Se logró saltar la valla de la desconfianza entre actores estatales, eso permitió un salto de calidad y que las organizaciones se sientan cómodas cuando se suman. Los actores que van al espacio tienen capacidad de decisión, funcionarios de primera línea van al CLNyA como parte de una decisión que éste sea política pública, esto facilita el funcionamiento del espacio.

Hurlingham	Suteba, CTA, Colegio de Psicólogos distrito XIV Morón, Cáritas, Centro Cultural y Biblioteca Popular Kichari Huasi, Movimiento Evita, Negros de Mierda, Territorio Cultural La Cortada.	**Municipales**: Servicio Local de Promoción y Protección, Secretaría de Desarrollo de la Comunidad, Jardines Municipales, Dirección de Juventudes, Representantes de los bloques el CD. **Provinciales**: Equipo EDIA, E.O.E., CPA, CESOC. **Nacionales**: Equipo Territorial de SENAF.	Se evidencia participación tanto de organizaciones comunitarias como de efectores estatales, si bien las primeras son menos en cantidad tienen un peso importante en términos de la historia del CLNyA y de lo que pueden aportar liderando el proceso.	A partir de la sanción de la ordenanza en 2019 se evidencia un cambio en el tipo de relación ya que el PE se involucra activamente. Previo a eso, participaba poco y buscaba controlar el espacio. En la actualidad hay una presencia sistemática del Servicio Local y de la Secretaría de Desarrollo que facilita la tarea. Si bien aparecen discusiones y cruces entre actores con mucha trayectoria y peso propio, predomina la voluntad de lo colectivo, de la construcción conjunta. Experiencia de trabajo bastante horizontal.
La Matanza	Centralmente participan las organizaciones que se nuclean en el Consejo Municipal del Niño y el Joven; éstas participan en representación de ese Consejo y a veces como organizaciones individuales. Tres tipos de organizaciones: Jardines comunitarias, hogares convivenciales y espacios vinculados a la promoción de derechos. Del CLNyA participa el Frente de Estudiantes Secundarios de la Matanza. No participan actualmente sindicatos, en algún momento lo hizo SUTEBA, ni colegios profesionales.	**Municipales**: Sistema de promoción y protección de derechos (servicios locales, programas territoriales –Envión/podés, parlamento juvenil– y otros), educación, salud (red de salud mental y área programática de salud primaria), derechos humanos y desarrollo social, coordinadores de las mesas territoriales, equipo técnico del Consejo Municipal del Niño y el Joven. **Provinciales**: Servicios sociales de hospitales, educación (inspectores, EDIA, EIPRI), Juzgados de garantías, CESOC, Servicio Zonal. **Nacionales**: SENAF, Programa Asistiré, Universidad de la Matanza (a través de una cátedra de Trabajo Social con practicantes, pero no hay un acuerdo formal). Hay un convenio específico con la Comisión Provincial por la memoria para el desarrollo del Observatorio de Violencia Institucional. Seguridad no participa, pero si se hicieron algunos proyectos para articular.	La existencia de diferentes espacios (Consejo Municipal y Mesas Territoriales) donde participan las organizaciones dificulta la visibilidad del CLNyA por parte de ellas. Por un lado, es difícil que los actores sociales participen en todos los espacios y, por otro lado, estos actores identifican a las mesas o bien al Consejo de Chicos y Jóvenes, pero en general no al CLNyA.	No es un CLNyA centrado en las organizaciones sociales que pelean para que el PE les responda, sino que hay una decisión política municipal de garantizar el funcionamiento y facilitar la articulación entre diferentes actores.

Lomas de Zamora	Che Pibe, El Palomar, Chicos del Sur, Chiquilín. Perfil variado (comedores, clubes de barrio, organizaciones de niñez).	**Municipales**: Dirección de Niñez y Adolescencia. Servicios Locales, Educación (Dirección de Jardines Comunitarios), Salud (Dirección de Salud Mental). Recientemente se integró el CD. **Provinciales**: Referentes de la Región Sanitaria 6ta., CPA, Inspectores de Psicología Social y Comunitaria, EFFTE, Justicia, CESOC, Servicio Zonal. **Nacionales**: Equipos Territoriales de SENAF. Ocasionalmente han participado jefes distritales de la policía por el tema de seguridad y de violencia institucional y el Colegio de Abogados de Lomas - figura del abogado del niño.	Aún cuando se evidencia una activa participación de organizaciones sociales, hay un predominio de organismos estatales. El tiempo extenso dedicado a la discusión del reglamento en los orígenes desgastó a las organizaciones promotoras del CLNyA, haciendo que muchas de ellas se fueran para no volver.	La tarea en común compartida desde hace muchos años abonó a un aprendizaje en aceptar las críticas, en reconocer el liderazgo de algunos actores en la activación del espacio y el trabajo de les diferentes participantes. Se alcanzaron acuerdos de funcionamiento que redundan en una mejor intervención en el territorio.
Lanús	Frente Popular Darío Santillán, MTE Color Esperanza, Tupac Amaru, Frente Barrial y Social, Raíz Social, Colectivo Censo Sur, Biblioteca Popular Monte Chingolo, Conurbanes por la Diversidad, CTA, SUTEBA.	**Municipales**: juegotecas comunitarias, grupos terapéuticos, operadores de calle, Dirección de Salud Mental, **Provinciales**: Servicio Zonal, inspectoras de educación. **Nacionales**: Universidad Nacional de Lanús, SENAF, Programa Asistiré.	Del foro, organizaciones sociales que se autoconvocaron y trabajadores estatales de diferentes dispositivos municipales por iniciativa personal y no por decisión de la autoridad local de esos espacios. A este núcleo se fueron sumando actores de otros sectores y niveles (niñez, salud y educación)	El foro/mesa de niñez mantiene una disputa con el Poder Ejecutivo local respecto del cual tiene diferencias sustantivas sobre la política de niñez y sobre el rol del CLNyA, el cual funcionaba esporádicamente y en clave de red y no de CLNyA (generar política pública). En el foro hay una diversidad de actores que tienen perspectivas diferentes del trabajo, pero con una mirada en común en favor de la infancia. Las autoridades municipales no invitan al foro como tal a participar.

Moreno	Consejo de niños y niñas barrio Los Cedros, Consejo de niños y niñas barrio Los Hornos, Consejo de adolescentes y jóvenes barrio Los Hornos, Corriente Barrial, Madre Tierra, Movimiento Estudiantil Secundario, Consejo de organizaciones de Cuartel V, SUTEBA Moreno, Centro Comunitario Negrito Manuel, Comunidad Educativa Creciendo Juntos, Red Andando, El Arca.	**Municipales**: Si bien el municipio no está convocando al CL, sí participan de la mesa representantes municipales de la Dirección de Niñeces, del Servicio Local, del Programa de Responsabilidad Penal Juvenil, Acceso a la Justicia y Derechos Humanos, Dirección de Género y Dirección de Juventud. La Secretaría de Salud participa esporádicamente. **Provinciales**: CESOC, Servicio Zonal, CPA, Inspección Distrital de Educación, Inspección de Psicología Comunitaria, Equipos de orientación escolar, Poder Judicial. **Nacionales**: SENAF y DIAT SEDRONAR.	Si bien se observa la presencia de diferentes áreas y dispositivos estatales de niveles y sectores distintos, hay un amplio protagonismo de organizaciones sociales que han promovido la mesa de niñez y que son quienes "marcan la temperatura del espacio".	La mesa de niñeces y juventudes se conformó a fines de 2019 en respuesta a la poca operatividad del CLNyA y a la falta de iniciativas que pudieran dar respuesta a las múltiples problemáticas locales. Esto implicó un distanciamiento con la Subsecretaría de Niñez que presidía el CLNYA. Sin embargo, de la mesa participan diferentes actores municipales observándose alguna articulación con el PE local.
Morón	Antilquito, Agora Ludus, Abuela Naturaleza, Colegio de Trabajadores Sociales de Morón, Colegio de Psicólogos de Morón, Comisión de Niñez del Colegio de Abogados, Cáritas Morón, Madre Tierra, La Casita de Castelar, Niñez y Movimiento– CTEP, EPA (Espacio de Psicomotricidad de Niñeces), Weñi Malen, SUTEBA.	**Municipales**: Defensoría del Pueblo de Morón (depende del CD). Hasta 2015 fuerte impronta de la Dirección de Niñez Municipal, luego entre 2015-2019 no participaron las áreas municipales, con el cambio de gestión de finales de ese año esto se modifica y empieza a participar la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia. **Provinciales**: CESOC, Centro de Prevención de Adicciones (CPA). Coordinación Región Sanitaria 7 en salud mental y adicciones, Inspectoras de Psicología Social y Comunitaria. **Nacionales**: DIAT Morón–SEDRONAR y SENAF	Participan organizaciones sociales de diferente tipo y organismos provinciales, nacionales y de control (legislativo local) que fueron claves en el sostenimiento del espacio.	La gestión local (hasta fines 2019) entendía al espacio como "muy politizado" y decidieron no participar más, mientras que desde el CLNyA reclamaban al ejecutivo su involucramiento. El PE local intentó desconocer al CLNyA y sancionar una ordenanza para la conformación de un nuevo espacio que no se concretó.

Quilmes	CTA, SUTEBA, Red de Hogares, Colectivo de Pie (estas dos últimas son redes que se desprenden de Cáritas, que estuvo en los inicios del CL), organizaciones de base (Comedores, Jardines Comunitarios), Cartoneros de Villa Itatí, El Garelli – Asoc. Civil Villa Valdocco, Casa del Niño, Consejo Profesional de Trabajadores Sociales.	**Municipales**: Históricamente participó y promovió el espacio la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, luego con el cambio de gestión (2015) dejaron de convocar y no habilitaban tampoco la participación del equipo técnico del área de niñez. Salud, Seguridad y Villas y asentamientos. **Provinciales**: Centros Educativos Complementarios. **Nacionales**: Observatorio de Políticas y Organizaciones de Niñez de la Universidad Nacional de Quilmes.	Sin participación del área de niñez municipal, con escasa intervención de actores estatales de otros niveles de gobierno y de otros sectores de la política local.	La gestión municipal (hasta dic. 2019) entiende que el CLNyA termina siendo un ámbito de queja donde las organizaciones van a plantear problemas y a reclamar al municipio. Las organizaciones indican que los encuentros resultaban sumamente violentos, en el sentido de saber que no iban ahí a resolver nada, que nada de lo que se propusiera iba a ser tomado en defensa de los derechos de les pibes, sino que iba a ser tomado como una agresión a la gestión. Lo consideran como un espacio de disputa.
San Fernando	Fundación por el Desarrollo Comunitario San Andrés, Centro Educativo Comunitario Casita de los Sueños, Centro de Apoyo Escolar Crecer, Centro de Escucha y Resiliencia Popular Servicio Social, Centros Comunitarios, Jardines de Infantes (algunos de Cáritas y otros de la RAE– Red de Apoyo Escolar), Colegio Profesional de Trabajo Social y Colegio Profesional de Psicología, Parroquia/Murga Los Humildes de San Roque, Parroquia del Carmen, Centro de la Mujer (CEDEM), Movimiento Evita.	El municipio no participa. Se hicieron algunas reuniones con concejales para intentar modificar la ordenanza sancionada durante 2020. **Provinciales**: EDIA, CPA y Hospital. Acompañan (no participan): Nacionales, SENAF y SEDRONAR; Provincial, CESOC.	Sin participación del gobierno municipal y con escasa intervención de otros actores estatales de niveles provinciales y nacionales y de otros sectores de la política social	Ausencia de diálogo entre la mesa de niñez y adolescencia y el Poder Ejecutivo Local. En 2019 desde la mesa solicitaron formalmente reunión con el municipio para impulsar el CL, tuvieron una reunión preliminar con la Secretaría de Desarrollo Humano, les dijeron que iban a activar la conformación y nunca más tuvieron respuesta. A fin de ese año se sanciona una ordenanza que no recupera ni reconoce el trabajo de la mesa. El municipio manifiesta que autorizó la iniciativa, pero después apareció una mesa local que estaba funcionando pero que no había convocado al Servicio Local.

San Isidro	Tres redes: Red de Bajo Boulogne. Cava en Red y Renace Barrios en Red. Fundación Umbrales, Abrazando Sueños, Parroquia Ntra. Sra. de La Cava, Biblioteca Popular La Cava Joven, Asoc. Civil Sopa de Piedra, Asoc. Civil Engranajes, Proyecto Horizonte, Biblioteca Popular Barrio Sauce, ACER San Isidro (Fundación CONIN), Equipo Juan de la Cruz, Colegio de Psicólogos, Colegio de Trabajadores Sociales, Fund. Cor, La Merced Vida, Caritas San Isidro, SUTEBA, Binca para todos, Fundación Vivienda Digna, Asoc. Civil Fuera de Foco, Rejunte, Viento de Libertad (adicciones), MTE.	**Municipales**: Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Secretaría de Salud, Programa Nido, Centros de atención primaria; Dirección de Organizaciones Sociales, Bomberos, concejalas. **Provinciales**: Consejo Escolar. Escuelas secundarias 17 y 27, Servicio Zonal. **Nacionales**: SENAF.	Equilibrada, multinivel e intersectorial. Si bien hay un peso importante de actores municipales, también hay un entramado de organizaciones sosteniendo el espacio.	El espacio funciona regularmente con participación y activación de diferentes actores, sin embargo, éstos dan cuenta de diversos malestares. Para la gestión municipal, el CLNyA es terreno sumamente hostil donde tiene que dar explicaciones todo el tiempo, donde las organizaciones les acusan de "no hacer nada" y donde cuesta mantener la participación y el entusiasmo. Para las organizaciones, les propies funcionaries municipales constituyen una traba para el acceso a derechos de les pibes y que nunca dan el brazo a torcer frente a planteos sobre problemas de gestión. Aún así apuestan a su sostenimiento.
San Miguel	Cáritas, Comunidad Terapéutica El Reparo, Asociación Civil Protagonistas, ONG El Vallecito de la Guadalupe, Serpaj, Colegio Profesional de Trabajo Social, Casa San Pablo, Red El Encuentro, Red de Organizaciones de Barrio Obligado, Centro Comunitario Nuestra Señora de la Merced, Hogar Nuestra Sra. del Refugio.	**Municipales**: Subsecretaría de Bienestar Familiar, Dirección de Fortalecimiento Familiar (Servicio local, Dirección de Políticas de Género), Programa Autonomía Joven, Casa Verde, Parador Municipal, Dirección de Primera Infancia, Hospital Larcade. **Provinciales**: Programa Provincial Envión, Comisaría de la Mujer, Juzgado Familia, CESOC, Servicio Zonal, EDIA, Escuelas secundarias. **Nacionales**: Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.	Equilibrada, multinivel e intersectorial. Hay una multiplicidad de actores de diferente tipo que participan, una larga trayectoria de varias organizaciones sociales en su sostenimiento y un compromiso de les funcionarios del área.	El Ejecutivo local apostó a sostener el espacio y hay una apertura a las propuestas de les distintos actores aunque luego no todas se concreticen y/o tengan la misma receptividad.

Tigre	La Lechería de la Solidaridad, Casa de Fortalecimiento Familiar y Comunitario Santa Clotilde, Equipo de Trabajo de Investigación Social (ETIS), Centro Juvenil Los del Fondo, Centro Popular de Desarrollo Las Tunas, Comedor Los Bajitos, Casa Abierta a la Vida, CEPAM (Centro Prevención de Desnutrición infantil de la Fundación Nordelta (no participan activamente), Cáritas San Isidro (23 centros comunitarios), Colegio de Psicólogos y Colegio de Trabajadores Sociales, ATE.	**Municipales**: Dirección General de Fortalecimiento Familiar, Dirección de Infancia, Dirección de Juventud, Subsecretaría de Educación Tigre, Centro Educativo Complementario Champagnat y Bancalari, Dirección de Trabajo Social, Agencia de Hábitat y Economía Social **Provinciales**: Inspección Distrital e Inspección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, CESOC.	Equilibrada, localista e intersectorial. Se observa tanto participación de diversos efectores sociales como de participantes provenientes de áreas municipales. La intervención de actores de otros niveles de gobierno es acotada.	Apertura del municipio en relación al CLNyA, jerarquizando la importancia de la participación asociativa. Desde la Dirección de Infancia se asumió el compromiso de darle entidad al espacio articulando con otras dinámicas municipales y apostando a una forma de construcción colectiva. Esto facilita la relación y permite avanzar en líneas de trabajo conjuntas.
Tres de Febrero	No participan. Según las autoridades municipales hay muy pocas OSC en el distrito. En 24 años de intendencia de Hugo Curto, tenía una metodología de trabajo con las OSC a partir de una fundación que encabezaba su esposa que centralizaba el trabajo del tercer sector. El diálogo con las pocas OSC que hay se realiza a través de una mesa local que depende de Desarrollo Social.	**Municipales**: Dirección de Niñez, Salud (Salud Mental, Centros de Salud), Dirección de Jardines Maternales, Deportes. **Provinciales**: Educación (Inspección de Psicología Social y Comunitaria, EDIA), Comisaría de la Mujer, Hospitales provinciales, CESOC, CPA, Juzgado de Paz. Hasta 2018 participó la Universidad Nacional de Tres de Febrero.	Estadocéntrica, multinivel e intersectorial. El espacio funciona como un lugar de articulación entre áreas municipales y organismos provinciales. Un espacio de encuentro directo de estos efectores en donde se conformaba una red de comunicación e información que constituía un insumo importante para la gestión.	El espacio permite limar asperezas entre les efectores estatales ya que cada organismo plantea sus dificultades, obstáculos y da cuenta de su funcionamiento. Esto facilita que otres comprendan su trabajo y a la vez agiliza procedimientos y resolución de casos.
Vicente López	Rotary Club, Cáritas, SUTEBA, ONG Crecer con Derechos, Trazos Sociales, Centro Comunitario Renuevo, Abuelas Relatoras, Foro por los Derechos de la Niñez, Jardín San Pablo, Centro de Estudios Complementarios (CEC) de la Loma y el Ceibo, Colegio de Trabajadores Sociales.	**Municipales**: Centro de niñez y adolescencia, Dirección General de Género y Diversidad, Subsecretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Hábitat y Centros Barriales (infantiles y juveniles). Concejales. **Provinciales**: Inspectores provinciales de educación, CPA, Juzgado de garantías, Fiscalía especializada en género. Seguridad y Consejo Escolar participan ante convocatorias específicas.	Equilibrada, multinivel e intersectorial. Se evidencia participación activa de diversas organizaciones del territorio, pero también del ejecutivo local a través de distintos ámbitos y de efectores provinciales.	El Poder Ejecutivo municipal convoca al espacio que se sostiene en conjunto con las organizaciones del territorio y avanzan en iniciativas concretas. El conflicto se verifica en el acceso a datos “más duros” sobre todo los económicos que no son habilitados por parte de las autoridades municipales.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

5.2.3.1. Análisis de Actores Participantes: Asociativismo, Intersectorialidad Estatal y Entramado Multinivel

Tal como se desprende del cuadro precedente (Cuadro N° 15), en el seno de los CLNyA se evidencia una extensa participación de **actores sociales.** Estos no son participantes a título individual, sino que son miembros de la sociedad civil organizada del territorio y participan del CLNyA en tanto representantes de instituciones de la sociedad.

En este conjunto sobresalen las organizaciones sociales que desarrollan un trabajo reconocido y sostenido con les niñes y adolescentes. La mayoría de estas son organizaciones de base comunitaria, autogestivas, constituidas por vecines de los barrios para resolver problemas comunes y mejorar sus condiciones de vida. En estas organizaciones prima el saber de la experiencia y el conocimiento situado del territorio y este es el principal activo y aporte que traen a los CLNyA. Como se puede apreciar en el cuadro previo, dentro de este conjunto hay un variopinto universo compuesto por comedores/merenderos, centros educativos complementarios, casas o centros de día, jardines comunitarios, centros barriales culturales y recreativos, clubes de barrio, etc. Cabe señalar que muchas de estas asociaciones, se nuclean en redes territoriales más amplias que incluso trascienden los límites municipales y que permiten establecer conexiones entre CLNyA y vecines (Colectivo a Pie, Red del Encuentro, Red Andando, Colectivo por los derechos de la infancia y la adolescencia, Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, entre los más significativos). Otras, en menor medida, son parte de movimientos sociales nacionales e integran su trabajo comunitario a nivel local con acciones reivindicativas y de protesta a otra escala (como por ejemplo el Movimiento Evita, el Frente Popular Darío Santillán o Tupac Amaru).

Dentro del conjunto de organizaciones sociales de niñez se destacan también aquellas que presentan un perfil más profesional o técnico que se dedican al abordaje de problemáticas específicas de les niñes y adolescentes para lo cual requieren de equipos más especializados. Encontramos aquí hogares convivenciales, asociaciones civiles y fundaciones que trabajan diversas cuestiones –violencia/maltrato infanto-juvenil, salud mental, consumo problemático de sustancias, desnutrición, desarrollo infantil temprano, acogimiento familiar, entre otras– y que además de efectuar acciones de asistencia e intervención directa, despliegan actividades de formación, investigación y fortalecimiento familiar y/o comunitario. Algunas de estas organizaciones tienen una escala supra local, como por ejemplo Cáritas, Servicio de Paz y Justicia-Serpaj, Equipo de Trabajo e Investigación Social-ETIS, entre otras.

Todo este universo de organizaciones de niñez y adolescencia es parte nodal del proceso de gestión de la política de niñez y adolescencia en el territorio local. Como

observamos en el capítulo 4, son actores protagónicos de un relevante número de programas estatales de diferente escala y sin su aporte es difícil pensar el desarrollo de la política de infancia.

Por otra parte, en los CLNyA se observan organizaciones sociales que podemos denominar de tipo corporativo ya que su principal propósito es la defensa de los derechos y necesidades de sus propios integrantes. Participan de estos espacios ya que reúnen y representan a actores individuales que son parte de equipos técnicos o agentes que intervienen en la gestión de la política de niñez y adolescencia. En este núcleo encontramos, en primer lugar, a los actores gremiales. En el desarrollo de los CLNyA hay un destacado papel de los sindicatos educativos de la provincia de Buenos Aires y de sindicatos de trabajadores estatales donde participan efectores de diversos programas y dispositivos de la provincia y de la Nación. En segundo término, se encuentran asociaciones profesionales: los colegios de abogados, de psicólogos y de trabajadores sociales con asiento en el territorio.

Esta multiplicidad y diversidad de actores sociales organizados intervinientes nos permite afirmar que el CLNyA como dispositivo participativo de gobernanza local recupera una fértil trama asociativa que históricamente estuvo presente en la resolución de los problemas sociales de la infancia en el Gran Buenos Aires y evidencia una consolidación de la participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas en la escala local, cuestión que reconstruimos en el capítulo 2 de esta tesis.

Asimismo, de los CLNyA participan **diversos actores estatales,** funcionaries y trabajadores de organismos públicos municipales, provinciales y nacionales presentes en el territorio. Estos organismos se inscriben centralmente en las áreas de educación, salud, género y, por supuesto, niñez. Sintetizamos para cada uno de estos campos los principales actores identificados:

- **Niñez y adolescencia:** se evidencia una participación tanto de actores del nivel municipal –las áreas específicas de niñez y/o el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos y los programas territoriales dependientes de estos organismos–; como de efectores provinciales en el territorio –centralmente los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos y los Centros Sociocomunitarios (CESOC), ambos dependientes del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad–, y de actores nacionales, focalizados en los equipos territoriales de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (SENAF).

Respecto de este campo, también se observa la participación de actores del Poder Judicial Provincial concentrados en aquellos miembros del fuero de familia, del fuero de responsabilidad penal juvenil (juzgados de responsabilidad penal juvenil y juzgados de garantías) y del Ministerio Público Fiscal (Asesoría de Incapaces).

- **Educación**: los actores preponderantes provienen del nivel provincial y quienes participan más extendidamente son las jefaturas de inspección distritales, las inspecciones de la modalidad de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social y los Equipos Interdisciplinarios Distritales (de Infancia y Adolescencia-EDIA, de Primera Infancia-EPRI, de Inclusión, de Orientación Escolar –EOE– y los más recientes equipos focales territoriales educativos de emergencia-EFTEE)[111]. Todos estos constituyen actores desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, en este ámbito participan actores de las secretarías o direcciones de educación municipales, pero de manera más acotada. La mayor participación de actores provinciales en este campo se explica porque la gestión y provisión del servicio educativo se encuentra en Argentina a cargo de las provincias, quedando cuestiones más limitadas y específicas a cargo de los municipios, como por ejemplo los jardines maternales o comunitarios o el desarrollo de actividades educativas complementarias.
- **Salud**: los actores protagonistas son los efectores municipales a través de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) –nivel de atención a cargo de los municipios–, de áreas programáticas específicas de los hospitales en los municipios que tienen hospitales propios o de las áreas vinculadas a la salud mental[112]. Del nivel provincial participan fundamentalmente los Centros de Prevención de Adicciones (CPA), las coordinaciones de las regiones sanitarias en las que se divide la provincia[113] y algunos hospitales provinciales, todos estos dependientes del Ministerio

[111] Estructuras territoriales de la Dirección de Psicología Comunitaria y pedagogía social: https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria–de–educacion/psicologia–comunitaria–y–pedagogia–social/direccion–de–1. Consultado 17/02/23.

[112] A partir del proceso de descentralización de los años noventa, la provincia de Buenos Aires llevó a cabo una transferencia de los centros de atención primaria de la salud hacia los municipios, quedando este primer nivel de atención a cargo del Estado local. Asimismo, los municipios "absorbieron" unidades sanitarias a cargo de sociedades de fomento y otras organizaciones sociales (Moro, 2012). Por otra parte, los municipios comenzaron a conformar oferta propia en el segundo y tercer nivel de atención (atención secundaria, especialidades y hospitales de alta complejidad), aunque comparten esta responsabilidad con el nivel provincial de gobierno y, en menor medida, el nacional.

[113] El subsector público de salud bonaerense se organiza territorialmente en doce regiones sanitarias, cada una de las cuales representa un espacio desconcentrado del Estado provincial para la coordinación técnico-administrativa de la política sanitaria (Airovich y Crojetovich, 2020).

de Salud de la provincia de Buenos Aires. Se acopla la intervención de un efector nacional, el Dispositivo Integral de Abordaje Territorial (DIAT) de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar).

- **Género**: se evidencia un predominio de actores municipales –áreas de políticas de género locales– a los que se añaden las Comisarías de la Mujer pertenecientes al Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Como se puede apreciar, en los CLNyA se presenta una diversidad de actores estatales que representan a diversos sectores de la política pública, todos ellos implicados en acciones dirigidas hacia les niñes y adolescentes. Por tanto, se puede afirmar que en los CLNyA se habilita la articulación intersectorial entre diferentes organismos y dispositivos y se genera un lugar de encuentro y de trabajo compartido entre efectores que, aún cuando en algunos casos se vinculan en el ejercicio de su tarea cotidiana, no disponen de otros ámbitos colectivos para conocerse, pensarse y delinear líneas de acción locales para les niñes y adolescentes. Estos actores no sólo son parte de áreas de política distintas, sino que además se inscriben en niveles de gobierno diferentes entramando una red multinivel de vinculación.

A los principales sectores ya enunciados se le acoplan, con menos frecuencia, organismos del nivel local pertenecientes a las áreas de desarrollo social/comunitario/familiar, juventud y hábitat. Asimismo, aparecen otros de corte más transversal: el Concejo Deliberante (Poder Legislativo municipal), áreas de derechos humanos y otras vinculadas a organizaciones sociales, centros barriales y mesas territoriales donde se canaliza la participación comunitaria a nivel barrial o de localidad. Se destaca también la presencia de universidades nacionales localizadas en los diferentes municipios; éstas si bien son actores del ámbito educativo no participan necesariamente como parte de este sector sino más bien aportando su saber experto en la temática de niñez y adolescencia.

En balance, la caracterización de la estructura de actores integrantes de los CLNyA nos permite inferir que el sostenimiento de estos espacios se sustenta en una composición de múltiples membresías. Por un lado, los efectores de diversas áreas del Estado municipal, actor que aporta mayor amplitud de pertenencias institucionales. Sin la presencia y respaldo del Estado local –como ya apreciamos en el apartado anterior de este capítulo– el funcionamiento del CLNyA se ve obturado y su accionar queda desguarnecido. Por otra parte, aparecen los actores estatales de los niveles superiores –nacional y provincial– responsables primarios de algunos campos nodales de la política social como salud y educación y de la política de seguridad. Por último, pero no por ello menos importante, se destaca la presencia de

organizaciones del territorio –de diverso tipo, composición y alcance– ligadas con la temática. Sin su aporte y activación, los CLNyA sólo serían ámbitos de articulación intersectorial entre actores estatales quedando éstos "rengos" en el conocimiento territorial situado que las organizaciones sociales traen a la mesa. Es con ellas que se activa el componente participativo en el escenario de los CLNyA.

5.2.3.2. Convencer y Consensuar para Funcionar: la Dinámica de Relación entre los CLNyA y el Poder Ejecutivo Municipal

Considerando el conjunto de CLNyA del Conurbano Bonaerense, podemos dar cuenta que la vinculación que prima entre este dispositivo de gobernanza y el Poder Ejecutivo municipal es una centrada en la cooperación. Siguiendo el cuadro precedente (Cuadro N° 15), en 9 de los 15 casos analizados es posible observar dinámicas de relación constructivas, que favorecen el trabajo conjunto y donde prima un espíritu de colaboración. En estos CLNyA se registra un proceso de aprendizaje, de conocimiento y reconocimiento mutuo y de aceptación y procesamiento de diferencias. Todo esto habilita a generar acuerdos, construir consensos y lograr el funcionamiento de los espacios. Incluso, en un caso, se verifica no sólo colaboración y buena sintonía entre les integrantes sino el haber alcanzado un vínculo de confianza que anticipa el poder contar con el otre para ser sostén para les niñes y adolescentes del distrito. Es importante destacar que, en todos los casos donde se observa este tipo de vinculación, se evidencia por parte del actor municipal una decisión de garantizar el funcionamiento, de "abrir la cancha" para que el juego acontezca. Estos registros más armónicos de trabajo no suponen la desaparición de discusiones o la inexistencia de posiciones diferentes por parte de los actores, pero sí jerarquizan una forma de relacionamiento y de construcción donde lo que prima no es el enfrentamiento o la confrontación. En este plano, si revisamos la historia de cada CLNyA previamente ilustrada en las infografías del apartado 5.2.1. (Gráficos N° 58 a N° 72), es posible captar en varios casos que la lucha y el conflicto se erigió centralmente en la instancia de conformación del CLNyA y en la conquista de su traducción normativa. Una vez lograda la formalización del espacio, pareciera que las tensiones se diluyen en pos de esa construcción común.

Incluso, en los 6 casos en donde se evidencian –al momento del relevamiento– otras dinámicas de relación más conflictivas o de tensión (y una ausencia de participación formal de actores municipales), se destaca igualmente por parte de los actores integrantes de los CLNyA una apuesta por la construcción institucional. En la mayoría de estos casos, se reconoce la existencia de proyectos y miradas contrapuestas sobre la niñez y respecto de las

políticas a desplegar en torno a ella entre les integrantes del dispositivo y el Estado municipal que dificultan el diálogo y la articulación. Sin embargo, a pesar de estas conceptualizaciones y propuestas opuestas, los actores luchan por el reconocimiento institucional de los espacios por parte del Ejecutivo local y la disputa es por lograr su visibilidad y por contar con el apoyo estatal para su desarrollo. Hay una convicción respecto de que el camino es sentarse en la misma mesa todes los actores que trabajan con la niñez en ese territorio y construir juntos para mejorar las condiciones de les niñes y adolescentes. El quid de la cuestión es lograr convencer al otro (Estado municipal) que lo tome como política pública.

En síntesis, lo que marca la impronta de la relación es que los actores de los CLNyA– sociales o estatales– entienden que el lugar para dirimir cuestiones de construcción colectiva del territorio es el CLNyA, señalan que este "es EL espacio" y se preguntan "Si no es acá: ¿dónde?". Esa claridad respecto del papel y de la importancia que tiene el dispositivo en la estructura de la política despeja o corre de foco particularismos e intereses singulares para que lo colectivo tenga lugar. Sin embargo, como ya indicamos antes, esta importancia del CLNyA es parte de una construcción que requiere práctica y que demanda desandar lógicas de trabajo piramidales y jerárquicas que han estado históricamente presentes en este campo de política (como describimos en el capítulo 3 de esta tesis), y que aún lo está en la mayoría de los campos de donde provienen otros actores participantes del CLNyA (educación, salud y seguridad, como claros ejemplos). Esto no se logra de un día para el otro, y es motivo de desgaste para los actores y genera rispideces cuando no se avanza en propuestas concretas.

Este hallazgo, no desconoce la existencia de tensiones y conflictos entre los actores en el territorio; sabemos que la construcción de política pública es política y está atravesada por disputas y posicionamientos contrapuestos. Sin embargo, el abordaje realizado permite jerarquizar la importancia de generar espacios institucionales de vinculación colectiva como ámbitos donde los problemas existentes puedan procesarse y canalizarse en pos de un objetivo mayor: la garantía de derechos de niñes y adolescentes.

5.2.4. El Desempeño de los CLNyA: sus Acciones en la Política Pública de Infancia Local

Un último aspecto clave en el análisis de los CLNyA en tanto espacios de gobernanza local es el abordaje de su productividad, y el desempeño como expresión de esa productividad, que será medido a partir de las principales acciones desarrolladas. A estos fines, elaboramos infografías para cada CLNyA en donde presentamos las actividades centrales que cada uno ha desplegado desde la existencia del dispositivo en su territorio.

Si bien el foco está colocado en los años 2019/20 y se recupera centralmente el trabajo efectuado en ese período, fue necesario para el abordaje de este punto expandir el horizonte temporal a fin de evidenciar más ampliamente el accionar de estos espacios, ya que una mirada acotada al momento del relevamiento impedía captar la real magnitud de la tarea.

Para la presentación de las tareas efectuadas por cada CLNyA tomamos en cuenta el carácter procesual y ciclado de las políticas, recuperando el criterio tomado por Galais et al. (2013)[114] para medir la calidad de las experiencias participativas, tomando en consideración las diferentes etapas en las que analíticamente se organiza el ciclo[115] a saber: agenda, diseño y formulación, implementación y monitoreo y control. Esta decisión la tomamos en detrimento de una estrategia de tipo cuantitativo centrada en contabilizar la cantidad de intervenciones desplegadas por los CLNyA, opción que desechamos por entender que: a) la magnitud total de acciones desarrolladas por estos espacios en cada municipio esconde tareas de envergadura muy desigual que hacía necesario clasificarlas con algún criterio en lugar de sumarlas, y b) no es posible registrar con exhaustividad la totalidad de las actividades desarrolladas por los CLNyA, por tanto, consideramos sólo las que los actores destacaron como las más relevantes o bien aquellas que aparecían jerarquizadas en los documentos institucionales consultados, no siendo útil entonces contabilizar iniciativas. Una estrategia cuantitativa nos hubiera llevado, en el primer caso, a una "inflación" de iniciativas en algunos municipios y, en el segundo, a un conteo no completo. Por tanto, la productividad de estos espacios no está medida en términos de mayor o menor cantidad de acciones desarrolladas sino de su diferencial presencia en los distintos momentos del ciclo de la política. A partir de esta clasificación es que luego podremos, en el siguiente apartado, identificar tipos diferentes de productividad de estos espacios en torno a la política pública local.

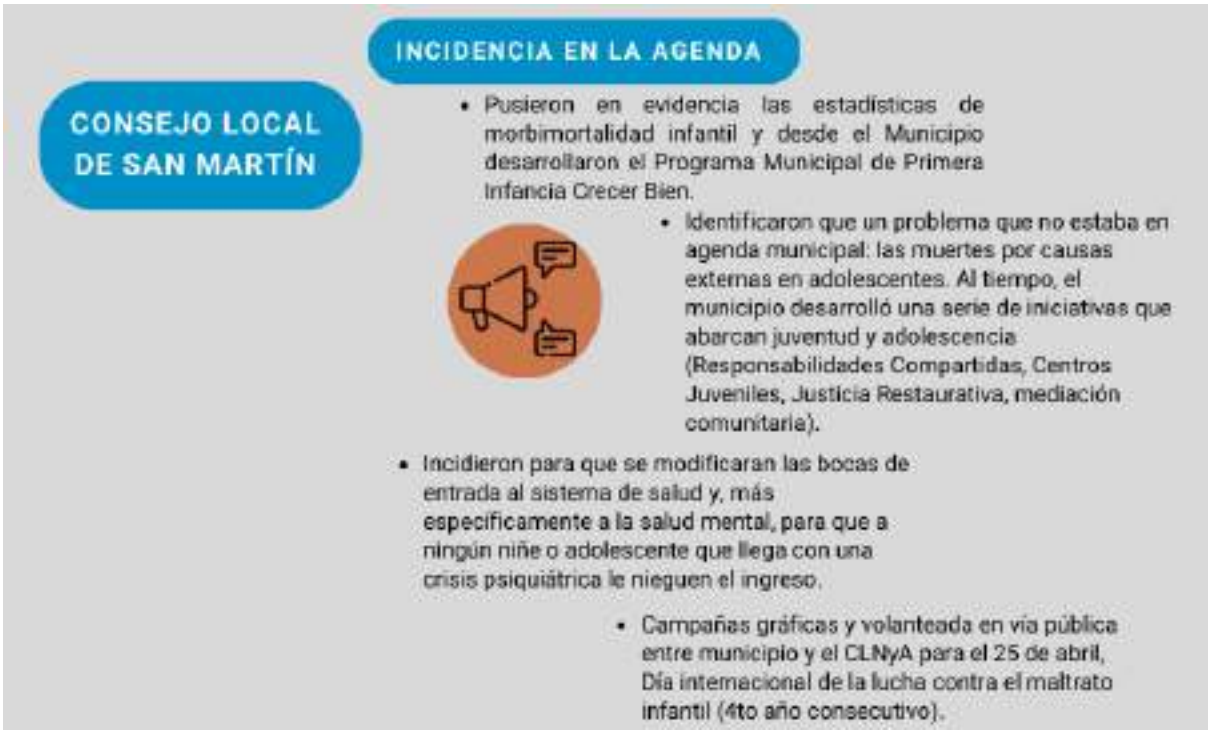
[114] Como expresamos en el capítulo 1, Galais et al. (2013) construyen un indicador sintético que recupera tres aspectos: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda de gobierno, si existió una devolución a la ciudadanía que le permita a ésta un cierto control del proceso y en cuántas fases de la política pública se permitió la participación ciudadana para captar cuán amplia y global ha sido la influencia. Para nuestros objetos de análisis, nos focalizamos en el último aspecto abordado por los autores por ser el único posible de captar empíricamente para el universo considerado.

[115] Ver clasificación de Hyland (1995) y Fontcuberta y Ganuza (2011) presentada en el capítulo 1 de esta tesis.

Gráfico N° 73: Acciones del CLNyA de Almirante Brown

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 74: Acciones del CLNyA de Gral. San Martín



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 75: Acciones del CLNyA de Hurlingham

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 76: Acciones del CLNyA de Lomas de Zamora

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 77: Acciones del CLNyA de La Matanza

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 78: Acciones del CLNyA de Lanús

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 79: Acciones del CLNyA de Moreno

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 80: Acciones del CLNyA de Morón

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

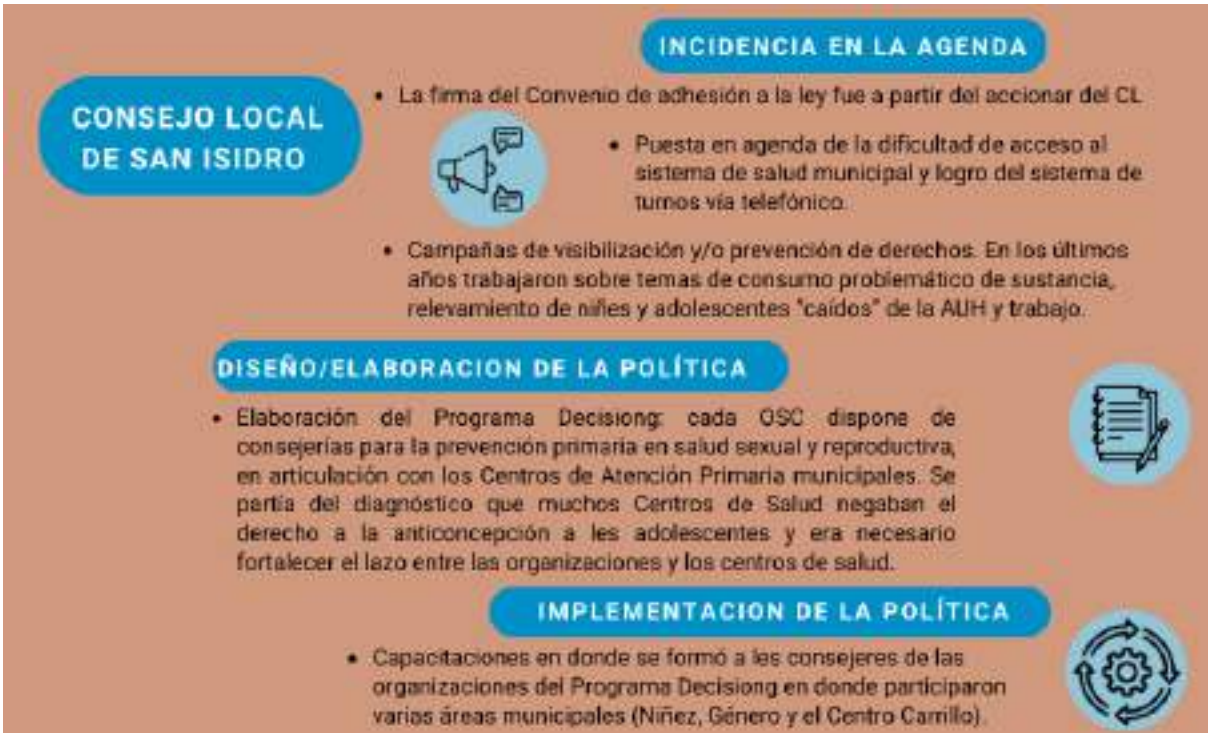
Gráfico N° 81: Acciones del CLNyA de Quilmes

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 82: Acciones del CLNyA de San Fernando

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 83: Acciones del CLNyA de San Isidro

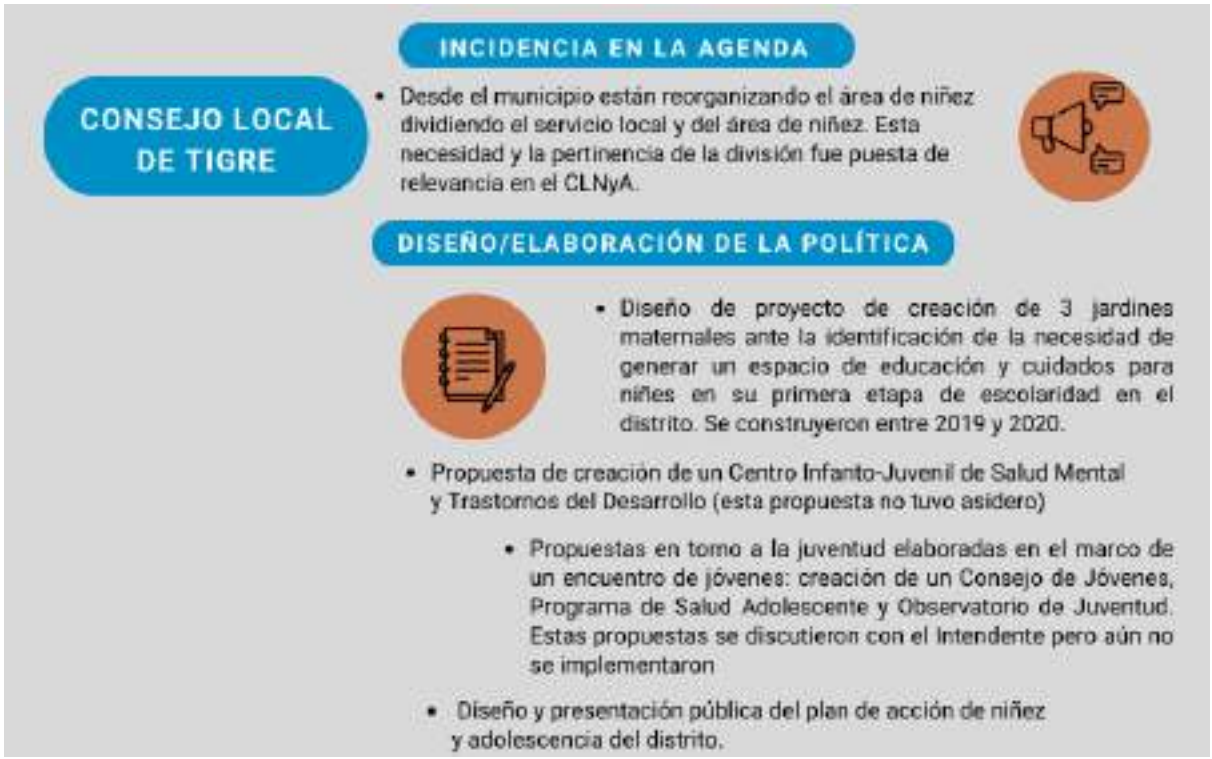


Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 84: Acciones del CLNyA de San Miguel

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 85: Acciones del CLNyA de Tigre



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 86: Acciones del CLNyA de Tres de Febrero

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Gráfico N° 87: Acciones del CLNyA de Vicente López

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Las infografías precedentes nos permiten observar que, si bien los CLNyA del Conurbano Bonaerense cuentan con un mandato amplio y potente habilitado por el marco normativo, sus actividades efectivas alcanzan diversa envergadura.

Como ya mencionamos al comienzo de este capítulo, los CLNyA tienen como misión central la confección del plan de acción para la protección y promoción integral de los

derechos de les niñes a nivel territorial; no obstante, solamente dos CLNyA de la región han podido avanzar en esta tarea de diseño de la política. Esto no implica que en los otros municipios no se verifiquen acciones ligadas a la **elaboración de la política pública**. Como podemos apreciar, 5 CLNyA han desarrollado actividades en este plano: el diseño de guías y/o protocolos de intervención sobre diversas cuestiones (violencia institucional, violencia en las escuelas, acceso al sistema de salud) y la confección de proyectos para la generación de áreas y/o dispositivos territoriales estatales –municipales o provinciales– o comunitarios en variados campos (salud mental, salud sexual y reproductiva, educación inicial, vacantes escolares, niñes sin cuidados parentales, adolescentes en conflicto con la ley). Sin embargo, la mirada agregada del conjunto de los CLNyA del Conurbano Bonaerense y de sus actividades da cuenta que la tarea asociada al diseño y la elaboración de la política de niñez local es la que presenta menor magnitud y que la misma se encuentra concentrada en algunos municipios. En este sentido, cabe precisar que los CLNyA en donde se verifican este tipo de tareas son espacios con una fuerte y preponderante presencia de actores municipales –o que la tuvieron en la época en que las iniciativas se formularon–.

En contraposición a este relativo menor despliegue en torno a la programación de la política, se evidencia un amplio y destacado desarrollo de actividades atadas a la **incidencia en la agenda pública y gubernamental.** Casi la totalidad de los CLNyA han generado acciones en este sentido. Por una parte, se observa una diversidad de esfuerzos para visibilizar públicamente cuestiones que aparecen como nudos problemáticos en sus territorios que involucran diferentes acciones: campañas de comunicación, jornadas, conversatorios, congresos, entre otras, destinadas tanto a un público amplio como –más específicamente– a efectores del sistema de promoción y protección. Esta tarea se ancla en la competencia formal otorgada por la normativa ligada a la difusión de derechos de les niñes y adolescentes. Por otro lado, se evidencian avances en la elaboración de diagnósticos de la situación de las infancias y adolescencias y de los servicios y prestaciones en el ámbito local, aspecto también previsto en marco legal. Estos diagnósticos, en algunos casos, no logran ser exhaustivos de los diversos temas ligados a les niñes y adolescentes y se concentran en algunas cuestiones particulares. Esta focalización en ciertas temáticas se vincula con el tipo de actores que participan del espacio; por ejemplo, cuando el dispositivo está integrado mayormente por actores del sistema educativo la confección del diagnóstico tiene también este énfasis. Asimismo, no en todos los casos se logra plasmar la identificación y priorización de problemas en un documento formal. En muchas ocasiones esta detección de cuestiones aparece jerarquizada en las comisiones de trabajo y en las asambleas y les distintos actores

intervinientes aportan su conocimiento de los problemas sectoriales y territoriales, pero no llegan a reflejar por escrito este trabajo. En todo caso, este queda materializado en las actas de reuniones, las que dan cuenta de los diferentes temas tratados, de la recurrencia en su mención y de los acuerdos logrados para avanzar sobre ellos. Es a partir de esta visibilización en el CLNyA y del consenso entre los actores respecto de la necesidad de generar acciones para resolver esas cuestiones específicas acordadas, que el CLNyA va permeando la agenda municipal.

En este punto, es central retomar el carácter multiactoral y multinivel del dispositivo ya que la participación de actores diversos –estatales y sociales– y de sectores y niveles diferentes fomenta un diagnóstico más nutrido, más complejo y más legítimo que el que puede producir un área estatal en particular. Asimismo, la posterior confección de propuestas concretas para el abordaje de los problemas se liga con la participación efectiva de actores estatales con capacidad de decisión para incluir en su agenda este tema o con disposición de trasladar a sus superiores o pares esa cuestión e incluso convocarlos al CLNyA si no forman parte. Esto distingue claramente la acción y potencia del CLNyA como dispositivo de la política pública respecto de la idea de red de instituciones. La presencia de actores estatales con cierto peso en el CLNyA podría explicar, al menos en parte, la menor importancia que han tenido las tareas ligadas a la elaboración de proyectos o programas por parte de los CLNyA ya que la programación se concentra directamente en las áreas estatales específicas participantes del CLNyA, quedando este focalizado en la etapa previa de actuación, la puesta en la agenda local de los temas centrales del campo y su priorización para luego ser recuperados por les decisores.

En un punto intermedio se encuentran las actividades que se ubican en la órbita del **control y el monitoreo**, ampliamente enunciadas entre las competencias previstas en la normativa provincial pero sólo presentes en 7 de los CLNyA de la región. En este plano es posible distinguir dos grandes grupos de tareas. Por una parte, la supervisión de la situación de servicios y dispositivos estatales: hogares convivenciales y casas de abrigo para niñes y adolescentes, centros de régimen cerrado para adolescentes en conflicto con la ley penal y escuelas (servicio alimentario/infraestructura). Por otra, complementando este trabajo, la elaboración de declaraciones públicas sobre políticas o propuestas de políticas que –los CLNyA entienden– vulneran los derechos de les niñes y adolescentes y son contrarias a las normativas de promoción y protección (ej. el servicio cívico voluntario en valores[116] o

[116] El Servicio cívico voluntario en valores estaba dirigido a jóvenes de entre 16 y 20 años que se inscribían voluntariamente y tenía como fin la capacitación y formación en valores democráticos y republicanos, el

proyectos de baja de edad de punibilidad penal). Por último, es destacable mencionar que en sólo uno de los CLNyA analizados aparece la generación de un observatorio para relevar y monitorear una de las situaciones críticas que emergen en los diagnósticos efectuados: la de la violencia institucional hacia las niñeces y juventudes. Cabe considerar que no se evidencian acciones centradas en el monitoreo de los recursos presupuestarios. Sólo un caso constituye la excepción, aunque en este la supervisión se encuentra acotada a un fondo específico de financiamiento de proyectos para las organizaciones sociales del distrito. Por tanto, la función de evaluación y control de la utilización de los recursos destinados a los programas estatales no está pudiendo ser ejercida por los CLNyA. Parte de esta carencia se liga con la poca disponibilidad de información que los organismos públicos proporcionan y publicitan para el ejercicio de esta tarea, siendo este aún un escollo a sortear en el funcionamiento de los CLNyA.

También en una instancia intermedia se aprecian las tareas ancladas en la **implementación de la política**, en este caso presentes en nueve de los CLNyA de la región. Estas se pueden ordenar en tres grupos. En primer lugar, la elaboración de mapas o fichas donde se plasman los recursos institucionales locales para contar con un buen panorama de la diversidad de actores presentes en el distrito y las actividades y prestaciones que ofrecen para facilitar la articulación. Ligado a esto, en segundo lugar, se ubica el trabajo de vinculación, tanto entre las organizaciones sociales para resolver problemas comunes del territorio, como entre efectores estatales para mejorar los circuitos de atención. Esto se inscribe en la construcción de redes institucionales que son a la vez plafón de la generación de estrategias colectivas y de aprovechamiento de las potencialidades de los diversos y dispares recursos existentes en el territorio. Por último, se observan tareas de capacitación de efectores estatales o territoriales. Estas se focalizan, centralmente, en la formación de las fuerzas de seguridad en la perspectiva de derechos a fin de limitar las situaciones de violencia y abuso institucional.

Una primera reflexión para realizar respecto de estas tareas de implementación es que las mismas se diferencian claramente de las actividades de prestación de servicios o provisión de bienes, como las que consideramos en el capítulo anterior desarrolladas en el marco de diferentes programas del campo. Si bien todas estas se nuclean, en principio, en la etapa de la implementación, su naturaleza y su propósito son bien distintos. Mientras que en el caso de la provisión de un servicio se efectúa una intervención ante una necesidad o demanda específica

---

fomento del compromiso personal y para con la comunidad, la generación de hábitos responsables, el estímulo a la finalización del ciclo educativo obligatorio y la promoción del desarrollo de habilidades para el trabajo. Se creó mediante Resolución 598/19 del Ministerio de Seguridad y estaba a cargo de la Gendarmería Nacional. Con el cambio de gobierno nacional de fines de 2019 se derogó esta resolución.

de les destinataries –niñes, adolescentes y familias–, en el caso de los CLNyA la implementación implica colaboración en el desarrollo de la política a través de acciones de apoyo. Por otra parte, si bien en los marcos normativos no aparece una referencia explícita a la participación de los CLNyA en el plano de la ejecución de iniciativas, estas tareas enunciadas pueden entenderse como parte del mandato institucional de acompañar y promover las acciones destinadas para implementar los planes de acción locales y de colaborar en el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos mediante medidas concertadas. Es decir, los CLNyA intervienen en algunos municipios en el momento de la implementación, pero como parte de un proceso de co-gestión de la política en el cual colaboran, acompañan y promueven acciones de las que son parte tanto actores estatales como sociales.

Resumiendo, en el seno de los CLNyA centralmente se expresan, priorizan y publicitan las problemáticas a atender y las vacancias de servicios y prestaciones en el ámbito local, desarrollando para esto diversos tipos de acciones. Sin embargo, la definición y la generación de propuestas para afrontar esas problemáticas parece quedar en manos de los ejecutivos locales. En este marco, los CLNyA intervienen acompañando la ejecución de algunas tareas específicas –en función del diagnóstico efectuado– y, en menor medida, despliegan líneas de supervisión y monitoreo de dispositivos y programas. Por tanto, si bien la literatura los denomina como consejos asesores o consultivos –tal como vimos en el capítulo 1 de esta tesis–, el aspecto ligado al asesoramiento o a la consulta no se vislumbra en este recorrido realizado, aún cuando el asesorar sea una competencia otorgada normativamente. Cabría suponer que esto se vincula con la naturaleza de la función de asesoramiento que suele ser pensada como una tarea efectuada desde el afuera, un externo brinda su consejo y su asistencia –en función de su experiencia y conocimiento– para que otro desarrolle una acción y pueda cumplir sus objetivos. Algo similar se podría hipotetizar respecto de la cuestión del monitoreo: si bien algunos CLNyA han avanzado en esta línea, no es la actividad central ni se encuentra presente en todos los dispositivos y la razón de su menor despliegue también podría comprenderse en clave de exterioridad de la tarea. Los CLNyA no están fuera de la política, sino que son parte esencial y constitutiva del sistema de promoción y protección y, por tanto, las acciones efectivamente desplegadas dan cuenta de su progresiva consolidación como espacio coproductor de la política local de infancia y no como asesor o monitor.

5.3. Modalidades de Gobernanza de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñeces y Adolescencias

La presentación de los rasgos comunes más salientes del conjunto de los CLNyA del Conurbano Bonaerense efectuada en las páginas previas requiere complementarse con un foco que permita captar las particularidades que se expresan al interior de ese conjunto con miras a la construcción de una tipología de gobernanza de los CLNyA. Como señalamos en el capítulo anterior, la tipología se hace necesaria para ordenar e interpretar la cantidad de casos con la que se trabaja –en este abordaje 15– y la diversidad que aloja el universo escogido que, como pudimos observar en la descripción previamente efectuada, evidencia recorridos, características y resultados muy divergentes entre los dispositivos. A la vez, la tipología permite organizar el proceso teórico aportando a la construcción conceptual y al enriquecimiento del concepto de gobernanza a partir de elementos particulares detectados en el desarrollo de estos dispositivos analizados.

El análisis se efectúa a partir de dos grandes criterios, el proceso y los resultados, retomando la propuesta de Rowe y Frewer (2004). Si bien estos dos criterios fueron pensados para analizar la calidad de los procesos participativos entendemos que resultan útiles para la tipologización de los CLNyA ya que permiten diferenciar y analizar dos momentos del desarrollo de los dispositivos analizados: por un lado, cómo funcionan estos dispositivos y, por otra parte, qué hacen los mismos. Considerando estos dos criterios se construyeron dos tipologías diferentes; por un lado, una tipología de gobernanza de los CLNyA teniendo en cuenta su proceso y, por el otro, una tipología de productividad de los dispositivos. Al finalizar, nos abocamos a vincular los tipos de gobernanza de los CLNyA con su desigualdad productividad, es decir con su diferencial manera de intervención en el proceso de producción de la política pública para captar si entre los criterios seleccionados se evidencia alguna correlación.

Nos focalizamos primeramente en el desarrollo de la tipología de gobernanza abordando el **proceso** de los CLNyA. Consideramos tres dimensiones de indagación que recuperan los elementos tomados en cuenta previamente para la descripción y análisis del universo de CLNyA: su consolidación, la composición actoral y la dinámica de relación entre el CLNyA y el gobierno local.

En el caso de las dos primeras dimensiones fue necesario distinguir subdimensiones y/o variables a fin de elaborar categorías específicas que luego se recuperan y abonan a la tipología referida. Por un lado, la dimensión **consolidación** se encuentra organizada en dos subdimensiones: institucionalización alcanzada; que abordamos a partir de dos variables: la

existencia de normativa específica local que los regule y su estructura organizativa; y trayectoria institucional, cuya variable central es la existencia o no de estabilidad a lo largo de la historia de los CLNyA. Por otra parte, la dimensión **composición** actoral hace alusión a los tipos de actores participantes del dispositivo: actores no estatales y estatales, y en el caso de estos últimos precisando la trama interjurisdiccional, es decir, el nivel de gobierno en el que se inscriben y el sector de política al que pertenecen. En esta dimensión tomamos en cuenta dos variables para el análisis: la existencia de prevalencia o no de alguno de los dos grandes tipos de actores (estatales o sociales) y el tipo de entramado interno (multinivel o no e intersectorial o no).

La última dimensión, *la dinámica de relación*, se orienta a captar la forma en que el CLNyA se vincula con el Poder Ejecutivo local y no requirió ser desagregada en subdimensiones ni variables, sino que, a través de la información proporcionada en el apartado descriptivo correspondiente (5.2.3.), se elaboraron tipos de relación.

Sintetizamos este encuadre en el Cuadro N° 16:

Cuadro N° 16: Tipología de gobernanza de los CLNyA: dimensiones, subdimensiones, variables y categorías

Criterio	Dimensión	Subdimensión	Variable	Categorías
Proceso	Consolidación	Institucionalización	Normativa propia	Si No
			Estructura organizativa interna	Si No
		Trayectoria	Estabilidad	Si No
	Composición actoral		Predominio actoral	Si (Asimetría) No (Simetría)
			Entramado interno	Interdependiente Endogámico
	Dinámica de relación			Constructiva Tensiva

Fuente: Elaboración propia.

En el apartado siguiente presentaremos el desarrollo conceptual-metodológico que fue necesario recorrer para construir la tipología de gobernanza de los CLNyA en el Conurbano Bonaerense, a partir de las dimensiones previamente explicitadas.

5.3.1. El Proceso de los CLNyA

5.3.1.1. Modos de Consolidación de los CLNyA

Como expresamos, para abordar modos diferenciales de consolidación de los CLNyA consideramos dos subdimensiones, por un lado, su **institucionalización** y, por el otro, su **trayectoria.**

En lo que refiere a la **institucionalización**, trabajamos con dos variables dejando al margen la cuestión referida a la disponibilidad de recursos propios que habíamos considerado en la descripción inicial del conjunto de los CLNyA ya que, como indicamos, casi la totalidad de los dispositivos carece de esta dotación y, por tanto, no es posible establecer diferenciales respecto de este punto que abonen a tipologizar a los CLNyA en función de su modo de consolidación[117]. Por tanto, nos concentramos, primeramente, en la sanción de alguna normativa propia municipal (decreto u ordenanza) que regule el funcionamiento de estos espacios y, en segundo término, en la existencia de algún tipo de estructura organizativa interna. En ambos casos se trata de variables dicotómicas que asumen dos valores –si o no– indicando la ausencia o presencia de ese atributo. Del cruce de ambas variables obtenemos tres tipos de institucionalización posible de los CLNyA siguiendo una escala ordinal de alta, media o baja. Como podemos apreciar en el Cuadro N° 17, en el caso de que los CLNyA cuenten con normativa propia y estructura organizativa interna, la institucionalización se considera alta; en el caso que tengan presente una sola de estas características, la institucionalización se entiende como media y, en el caso que no existan ninguna de las dos, la institucionalización se considera baja.

Cuadro N° 17: Tipos de institucionalización de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano

		Normativa propia (ordenanza/decreto)	
		Si	No
Estructura organizativa interna	Si	ALTA Almirante Brown, Gral. San Martín, Lomas de Zamora, San Isidro, San Miguel, Tigre y Vicente López	MEDIA La Matanza y Tres de Febrero
	No	MEDIA Hurlingham, Lanús y Quilmes	BAJA Moreno, Morón y San Fernando

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

[117] Aplicamos para esto la estrategia de la reducción por simplificación de dimensiones de Barton presentada en la introducción de esta tesis.

En lo que respecta a la **trayectoria institucional,** nos enfocamos en la estabilidad de los CLNyA a lo largo de su existencia, variable que también se erige como una de tipo dicotómico (si/no), o sea la trayectoria del CLNyA puede ser a) Estable o b) Inestable. En el cuadro siguiente (Cuadro N° 18) ubicamos a los CLNyA de la región en función del tipo de trayectoria presentada.

Cuadro N° 18: Tipo de trayectoria institucional. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Estable	Inestable
Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López	Almirante Brown, Hurlingham, Lanús, Moreno y Tigre

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Para capturar la consolidación de los CLNyA en el Conurbano Bonaerense cruzamos entonces los diferentes valores que pueden asumir las dos subdimensiones ya abordadas -institucionalización y estabilidad–, lo que dio como resultado tres categorías posibles de consolidación:

a) En el caso que los CLNyA presenten una alta o media institucionalización, es decir dispongan de instrumentos normativos municipales que encuadren su accionar y/o cuenten con alguna estructura organizativa interna, y hayan permanecido estables durante su desarrollo, denominamos a la **consolidación persistente**.
b) En el caso que la institucionalización sea media o alta, al igual que en la categoría anterior, pero no se verifique estabilidad a lo largo del tiempo del dispositivo, denominamos a la **consolidación inestable**.
c) En el caso que la institucionalización sea baja ya que los CLNyA carecen de marco regulatorio o algún tipo de organización interna, independientemente de su mayor o menor sostenimiento en el tiempo, consideramos a la **consolidación baja**.

Al abordar nuestros casos empíricos de análisis podemos apreciar, en el Cuadro N° 19, que todos ellos se inscriben en algunas de las categorías propuestas. Contamos con 12 casos en donde el dispositivo se ha consolidado, 8 de ellos de manera persistente y 4 de forma inestable. Por otra parte, en 3 dispositivos se verifica una ausencia de institucionalización correspondiéndose con una consolidación baja.

Cuadro N° 19: Modos de consolidación de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

		Estabilidad	
		Estable	Inestable
Institucionalización	Alta	CONSOLIDACIÓN PERSISTENTE Gral. San Martín, Lomas de Zamora, San Miguel, San Isidro y Vicente López	CONSOLIDACIÓN INESTABLE Alte. Brown y Tigre
	Media	CONSOLIDACIÓN PERSISTENTE La Matanza, Quilmes y Tres de Febrero	CONSOLIDACIÓN INESTABLE Hurlingham y Lanús
	Baja	CONSOLIDACIÓN BAJA Moreno, Morón y San Fernando	

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

5.3.1.2. Tipos de Composición Actoral de los CLNyA

Para el abordaje de la composición actoral de los CLNyA, como anunciamos previamente, examinamos dos variables.

En primer término, tomamos en cuenta el **predominio de algún tipo de actor** en el CLNyA, capturando si prevalecen actores estatales o sociales o bien si existe un equilibrio en esa composición. Esta variable asume valores dicotómicos, ausencia o existencia de predominio, lo que redunda en dos tipos posibles:

a) Cuando no prepondera –en cantidad y en influencia– ningún tipo de actor (estatal o social) en particular, indicamos que en los CLNyA se evidencia **simetría.**
b) Cuando se verifica una prevalencia de actores sociales o estatales en el seno de los dispositivos establecemos que en los CLNyA hay **asimetría.**

Cuadro N° 20: Predominio actoral. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

No (Simetría)	Si (Asimetría)
Hurlingham, Morón, San Isidro, San Miguel, Tigre y Vicente López	Alte. Brown, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Moreno, Quilmes, San Fernando y Tres de Febrero

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Como se aprecia en el cuadro previo, la mayoría (nueve) de los CLNyA de la región demuestran el predominio de algún tipo de actor en su seno, prevaleciendo situaciones de asimetría en la composición.

En segundo lugar, consideramos el **entramado interno** de los CLNyA distinguiendo si:

a) Participan del dispositivo al menos dos actores estatales pertenecientes a los niveles provincial o nacional de gobierno y estos forman parte de diferentes sectores de política (educación, salud, género, seguridad, etc.) vinculados con la temática de niñez y adolescencia. Denominamos en este caso al **entramado interdependiente (multinivel e intersectorial).**

b) Se verifica la presencia prevalente de actores del territorio municipal, siendo marginal o nula la intervención de actores supralocales, y una focalización de los participantes provenientes de un sector determinado de política. En este caso entendemos al **entramado endogámico (localista y sectorial).**

El concepto de **interdependencia** hace referencia al conjunto de relaciones recíprocas que se establecen entre diferentes entidades de niveles y sectores de políticas distintos existiendo una mutua imbricación, mientras que la **endogamia** se vincula con un funcionamiento más circunscrito, limitado a integrantes del nivel de local y acotado centralmente a un ámbito de política (en general niñez).

Cuadro N° 21: Entramado interno. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Multinivel e intersectorial (Interdependiente)	Localista y sectorial (Endogámico)
Alte. Brown, Gral. San Martín, Hurlingham, La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Moreno, Morón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López	Quilmes

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

El cuadro precedente (Cuadro N° 21) nos indica que los CLNyA, en cuanto a su entramado interno, demuestran situaciones de presencia de actores extralocales pertenecientes a múltiples gobiernos y sectores, quedando sólo un caso por fuera de este registro.

Para la elaboración de diferentes tipos de composición actoral cruzaremos las dos variables presentadas previamente lo que redunda en cuatro categorías posibles de composición de los CLNyA.

Cuadro N° 22: Tipos de composición actoral. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Predominio	Entramado interno	
	Interdependiente	Endogámico
No (Simetría)	SIMÉTRICA INTERDEPENDENTE Hurlingham, Morón, San Isidro, San Miguel, Tigre y Vicente López	SIMÉTRICA ENDOGÁMICA Sin casos
Si (Asimetría)	ASIMÉTRICA INTERDEPENDIENTE Almirante Brown, Gral. San Martín, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, San Fernando y Tres de Febrero	ASIMÉTRICA ENDOGÁMICA Quilmes

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Ahora bien, empíricamente nuestros casos se inscriben en 3 de estas 4 categorías, existiendo entonces en la práctica 3 tipos de composición actoral de los CLNyA en el Gran Buenos Aires: simétrica interdependiente, asimétrica interdependiente y asimétrica endogámica. Como podemos observar, la mayoría de los casos empíricos se ubican en la categoría **asimétrica interdependiente** (8 casos) en donde se evidencia el predominio de algún actor; o bien de actores estatales de diferente nivel de gobierno y sector, incluyendo al actor municipal, o bien de actores sociales, acompañada de la intervención (más acotada) de actores estatales nacionales y/o provinciales de diferentes sectores, pero con un escaso volumen e incidencia de participantes del gobierno municipal. En estos casos, por tanto, o es el Estado quién abre, articula o re-articula procesos de gobernanza o es la sociedad civil las que los tracciona, acompañada por efectores de sectores y niveles estatales diversos. Por otra parte, 6 casos se ubican en el tipo **simétrica interdependiente**, el cual, por incluir un carácter multinivel e intersectorial y una ausencia de predominio de algún tipo de actor en particular, es el que facilita la generación de escenarios relacionales, no monopólicos y no centralizados en el Estado, pero incluyendo su participación en tanto actor de relevancia para el despliegue de estos ámbitos multiactorales. Es decir, es la categoría en donde mejor se expresan los ejes vertebradores de los procesos de gobernanza. Por último, la categoría **asimétrica endogámica**

(1 caso) indica la presencia predominante de actores sociales o estatales locales inscritos institucionalmente en la política de niñez quedando en un lugar marginal aquellos provenientes de otros campos como educación, salud, seguridad, etc. y de otros niveles jurisdiccionales.

5.3.1.3. Tipos de Dinámica de Relación entre CLNyA y Poder Ejecutivo Municipal

En lo que respecta a la dimensión **dinámica de relación entre el dispositivo multiactoral y el Ejecutivo local**, elaboramos dos categorías[118] posibles de relación que se pueden ordenar en un gradiente de mayor cercanía/armonía a mayor distancia/conflicto, sustentadas en la información empírica presentada previamente (ver Cuadro N° 15). Las categorías que organizan la forma de relación son: a) constructiva y b) tensiva.

a) **Constructiva**: En este vínculo prima un espíritu/voluntad de colaboración entre el CLNyA y el Poder Ejecutivo municipal, se observa una buena sintonía entre les participantes, una escucha y un respeto del trabajo del otro –aún con diferencias–, una búsqueda de acuerdos por sobre las diferencias y una apuesta por la construcción colectiva.
b) **Tensiva**: En este tipo de vínculo se verifica una distancia entre el CLNyA y el Ejecutivo local y diversos malestares en el funcionamiento. En algunos casos esto puede derivar en una ausencia de participación de representantes del Estado municipal en el CLNyA o bien en su participación esporádica. Se observan diferencias sustantivas entre los actores y se dificulta encontrar puntos de encuentro y miradas comunes que permitan avanzar en acuerdos de trabajo.

Como ya señalamos anteriormente, la prevalencia de un tipo de dinámica de relación por sobre otra en el seno de los CLNyA, no obtura la existencia de prácticas que se puedan inscribir en las otras categorías indicadas ya que lo que la categoría señala es la orientación principal que tiene el CLNyA al momento del relevamiento efectuado para esta tesis. En ese sentido, dinámicas constructivas asentadas en la cooperación pueden coexistir con momentos

[118] Originalmente se habían pensado cuatro categorías para expresar mayores matices al interior del universo estudiado configurándose cuatro opciones: 1) confianza, 2) cooperación (que fueron subsumidas dentro de la categoría constructiva) y 3) tirantez y 4 conflicto (que fueron subsumidas dentro de la categoría tensiva). Dado que algunas de las categorías iniciales eran muy poco representativas, recurriendo a la estrategia de reducción por simplificación de Barton (1973) referida en la introducción, las agrupamos en dos para facilitar la construcción de tipologías.

de confrontación o de mayor conflicto o bien, una dinámica tensiva puede albergar situaciones de cooperación o de mayores coincidencias entre los actores.

En el Cuadro N° 23 ubicamos a nuestros casos empíricos en las dos categorías elaboradas.

Cuadro N° 23: Tipo de dinámica de relación entre el CLNyA y el Ejecutivo municipal. 24 municipios del Conurbano

Constructiva	Tensiva
Alte. Brown, Gral. San Martín, Hurlingham, La Matanza, Lomas de Zamora, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López	Lanús, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando y San Isidro

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

El cuadro precedente da cuenta que en la mayoría de los CLNyA (nueve casos) se desarrollan formas de relación con el Ejecutivo local que apuestan a la construcción y a avanzar en la tarea encomendada por la normativa provincial, mientras que, en otros seis dispositivos, la dinámica observada está atravesada por situaciones de mayor dificultad para el trabajo conjunto.

En el cuadro siguiente (Cuadro N° 24) sintetizamos los tipos construidos para cada una de las dimensiones de análisis vinculadas al proceso de los CLNyA que sentarán la base para la tipología de gobernanza de estos dispositivos.

Cuadro N° 24: Tipos resultantes de cada dimensión de análisis en torno al proceso de los CLNyA

Criterio	Dimensión	Categorías
Proceso	Consolidación	Consolidación persistente Consolidación inestable Consolidación baja
	Composición actoral	Simétrica interdependiente Asimétrica interdependiente Asimétrica endogámica
	Dinámica de relación	Constructiva Tensiva

Fuente: Elaboración propia.

5.3.1.4. Tipología de Gobernanza de los CLNyA

La producción de una tipología específica que dé cuenta de la diversidad al interior del universo de casos analizados demandó pensar e identificar relaciones entre las dimensiones y variables que organizaron el estudio.

Primero relacionamos **la dimensión modo de consolidación de los CLNyA** con la vinculada a la **dinámica de relación entre estos dispositivos y los ejecutivos locales**. Este cruce que se grafica en el Cuadro N° 25 nos permitió, por una parte, vislumbrar una vinculación entre la presencia de formas de relacionamiento más armónicas y la existencia de consolidación, sea esta persistente o inestable. O, en otros términos, evidenciar que ante una consolidación baja el único tipo de relación que se observa empíricamente es una de tensión. Sin embargo, cabe apreciar que estas dinámicas tensivas no son exclusivas de una situación de baja consolidación ya que se observan algunos casos en donde la tensión se acompaña de una consolidación (más persistente o más inestable). Asimismo, el cruce de estas dimensiones nos habilitó a complejizar los modos de consolidación que habíamos construido previamente distinguiendo cuatro opciones: **a) consolidación constructiva, b) consolidación tensiva, c) construcción sin consolidación y d) tensión sin consolidación.**

Como se apreciará, en nuestros casos empíricos solamente tres de estas formas posibles de consolidación están presentes, no verificándose la opción construcción sin consolidación.

Cuadro N° 25: Relación entre dimensión Modo de consolidación y Dinámica de relación entre CLNyA y Poder Ejecutivo local

Dinámica de relación	Modo de Consolidación		
	Consolidación persistente	Consolidación inestable	Consolidación baja
Constructiva	CONSOLIDACIÓN CONSTRUCTIVA Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López	CONSOLIDACIÓN CONSTRUCTIVA Alte. Brown, Hurlingham y Tigre	CONSTRUCCIÓN SIN CONSOLIDACIÓN Sin casos
Tensiva	CONSOLIDACIÓN TENSIVA Quilmes y San Isidro	CONSOLIDACIÓN TENSIVA Lanús	TENSIÓN SIN CONSOLIDACIÓN Moreno, Morón y San Fernando

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

A continuación, establecemos una vinculación entre estas categorías con la dimensión composición actoral para, ahora sí, derivar en una tipología de gobernanza local de los CLNyA, mirando siempre el proceso de estos, que se desarrolla en el Cuadro N° 26.

Cuadro N° 26: Tipos de gobernanza local de los CLNyA. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

	Modos de consolidación		
Tipos de composición actoral	Consolidación constructiva	Consolidación tensiva	Tensión sin consolidación
Simetría interdependiente	GOBERNANZA DE ALTA COMPLEJIDAD Hurlingham, San Miguel, Tigre y Vicente López	GOBERNANZA DE MEDIANA COMPLEJIDAD San Isidro	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Morón
Asimetría interdependiente	GOBERNANZA DE MEDIANA COMPLEJIDAD Alte. Brown, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Tres de Febrero	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Lanús	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Moreno y San Fernando
Asimetría endogámica	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Sin casos	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Quilmes	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Sin casos

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

A partir de este cruce se pueden organizar tres diferentes tipos de gobernanza de los CLNyA que se pueden ubicar en un gradiente de mayor a menor complejidad.

a) CLNyA en los cuales se verifica una composición actoral simétrica (es decir ausencia de predominio de algún tipo de actor), interdependencia en su entramado (intersectorialidad y presencia de diferentes niveles de gobierno), una relación constructiva y un espacio consolidado, todas estas cuatro condiciones propias e ideales de una **GOBERNANZA DE ALTA COMPLEJIDAD (GAC).**

b) CLNyA donde se observan condiciones cercanas a aquellas esgrimidas para una gobernanza compleja, ya que se evidencia interdependencia en el entramado (presencia de múltiples sectores y niveles de gobierno) y una consolidación de los espacios pero donde no está presente alguna de las otras condiciones necesarias para la existencia de una gobernanza más desarrollada: a) o bien no se verifican situaciones de simetría entre actores estatales y sociales, lo que pone en tensión el carácter multiactoral que define a priori a estos dispositivos, pero la dinámica apunta al trabajo

cooperativo, o b) existiendo simetría, la relación entre el CLNyA y el dispositivo es una atravesada por la tensión lo que puede dificultar el desarrollo de procesos de gobernanza. En todos estos casos se presenta una **GOBERNANZA DE MEDIANA COMPLEJIDAD (GMC).**

c) CLNyA en los cuales se verifica la ausencia conjunta de al menos dos condiciones relevantes de la gobernanza generándose diferentes combinaciones: a) presentan asimetría (interdependiente o endogámica) en su composición y la vinculación entre el CLNyA y el Poder Ejecutivo local está atravesada por la tensión, b) la relación es tensiva y sin consolidación, o c) presentan asimetría y la misma es tipo endogámico. Todas estas combinaciones de ausencias de atributos generan situaciones que pueden complicar el desarrollo de la gobernanza, por tanto, en estos casos se observa una **GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD (GL).**

La elaboración de esta tipología da cuenta de que, a pesar de que los CLNyA fueron creados a partir del marco normativo provincial de los años 2000 en tanto mecanismos institucionalizados multiactorales –intersectoriales, multinivel y participativos– y, siguiendo nuestro encuadre, dispositivos de gobernanza, la trayectoria desplegada por los mismos en la región conurbana muestra escenarios muy dispares y un desarrollo aún en proceso. Como se observa, un conjunto reducido de estos dispositivos presenta una gobernanza de alta complejidad que se acerca a aquello deseado en los estándares legislativos para el despliegue de los CLNyA. Sólo 4 municipios avanzaron en la consolidación de espacios simétricos en la composición actoral e interdependientes en su entramado, es decir, espacios con cierta horizontalidad en su desarrollo y heterogéneos en su interior, y con vínculos edificantes con el Estado local. En otras palabras, presentan los cuatros atributos que hemos definido como esenciales de la gobernanza en la región. En el otro extremo, en el territorio de otros 5 municipios, aún habiendo conformado CLNyA, el avance en el despliegue de condiciones propias de la gobernanza es más acotado ya que evidencian ausencia conjunta de al menos dos de estas, y, por tanto, el desarrollo de este modo de gestión es limitado. Por último, cabe destacar que 6 de los CLNyA del Conurbano presenta una gobernanza de complejidad mediana que se expresa en la consolidación de los espacios y en la presencia de múltiples sectores y niveles de gobierno, pasos positivos en la construcción de este modo de gestión, pero que a la vez presentan situaciones o de tensión en la relación con el gobierno local o de asimetría –poca horizontalidad– entre los actores sociales y los estatales que obstaculizan su desarrollo más profundo.

Por tanto, podemos afirmar que la gobernanza local en la región aún no se ha extendido con todo el potencial que podría albergar y que aún varios municipios demandan transitar recorridos más intensos en esta senda. Sin embargo, también vale subrayar los pasos ya andados por un conjunto importante de CLNyA que han sido tipologizados como de mediana o alta complejidad en cuanto a la gobernanza. Estos avances efectuados son posibles por las condiciones legales e institucionales promovidas por el cambio de paradigma desatado por las legislaciones de promoción y protección que pusieron de relevancia la necesidad de construir formas de gestionar la cuestión de la niñez y adolescencia ancladas en la escala local pero no cerradas sobre la misma, y por tanto más imbricadas con otros niveles, y más participativas y por ende más abiertas y menos endogámicas al gobierno municipal.

5.3.2. Los Resultados: Matices en la Productividad de los CLNyA en la Política Pública de Infancia Local

En este apartado apuntamos a capturar tipos de productividad de los CLNyA, tomando como ya indicamos en el apartado 5.2.4. al desempeño como expresión de esa productividad, que se mide a partir de las principales intervenciones de los dispositivos en el proceso de producción de la política pública local. Como ya señalamos a lo largo de este capítulo, los CLNyA durante su recorrido institucional fueron afianzando un lugar como dispositivo relevante para avanzar en procesos de co-construcción de la política de niñez y adolescencia en los municipios del Conurbano Bonaerense. No obstante, como pudimos apreciar en la descripción de las diversas acciones desplegadas por cada uno de los CLNyA, no todos han desarrollado actividades de las mismas características. Recuperaremos el criterio clasificador que usamos en el apartado referido, centrado en las distintas etapas del ciclo de la política pública –agenda, formulación/diseño, implementación y control/monitoreo–, a las cuales tratamos como subdimensiones de análisis para abordar la productividad de los CLNyA. En el cuadro siguiente (Cuadro N° 27) sintetizamos este esquema metodológico:

Cuadro N° 27: Tipología de productividad de los CLNyA: Dimensiones y subdimensiones

Criterio	Dimensión	Subdimensión	Variable	Categorías
Resultado	Productividad en cada etapa del ciclo de la política	Agenda Diseño Implementación Monitoreo/control		

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que algunos CLNyA concentran su intervención en una sola de estas etapas no verificando tareas ancladas en los otros momentos, en el otro extremo existen CLNyA que desarrollan una variedad de actividades inscriptas en diferentes etapas del ciclo que completan todo el espectro posible de actuaciones. Para poder distinguir esta heterogeneidad, organizamos 3 tipos posibles de productividad de los CLNyA en la política pública de niñez y adolescencia:

a) Cuando la intervención se observa en al menos tres de las cuatro etapas del ciclo de la política pública, llamamos a la productividad **diversa.**
b) Cuando la intervención se ubica en dos de los momentos del ciclo de la política pública, entendemos a la productividad como **mediana.**
c) Cuando la intervención se centra solamente en una de las etapas del ciclo de política pública llamamos a su productividad **focalizada.**

Cuadro N° 28: Tipología de productividad de los CLNyA en la política pública de niñez y adolescencia. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Diversa	Mediana	Focalizada
La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, San Isidro y San Miguel	Almirante Brown, Hurlingham, Morón, Quilmes, Tigre y Vicente López	Gral. San Martín, San Fernando y Tres de Febrero

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

La distribución precedente nos da la pauta de que los CLNyA de la región no cuentan todos con el mismo tipo de productividad, ubicándose dispersamente en las tres categorías distinguidas. Sin embargo, la mayoría (doce) recupera las diversas competencias asignadas, que pueden ordenarse en función del ciclo de la política, generando acciones que abarcan una amplia gama. Mientras que seis de ellos han generado una variedad de actividades que

atraviesan diferentes etapas del proceso de la política (al menos tres) pudiendo incidir en la agenda, interviniendo en la elaboración, participando en el control o bien en la implementación; la misma cantidad ha desarrollado actividades de menor heterogeneidad, pero con cierta amplitud siendo parte de dos de los momentos del ciclo. Por último, unos menos (tres) han concentrado su accionar en una sola etapa del proceso poniendo el acento en alguno de los momentos en particular para desplegar sus tareas.

5.3.3. Proceso y Resultado: Dos Asuntos Separados

Para finalizar, nos preguntamos sobre la existencia de algún nexo entre el tipo de gobernanza verificada en los CLNyA y su desigual productividad en el proceso de producción de la política pública. O, en otros términos, indagamos sobre la vinculación entre las dimensiones ligadas al proceso –que abonaron a la tipología de gobernanza precedentemente presentada– y la dimensión ligada al resultado. ¿Hay alguna vinculación entre la gobernanza de mayor complejidad y la existencia de una más diversa productividad en la política pública por parte de los CLNyA? Y al revés, una gobernanza más limitada, ¿implica también intervenciones más acotadas en el ciclo de la política?

Como podemos apreciar en la tabla siguiente (Cuadro N° 29), no es posible establecer una vinculación significativa entre las dimensiones ligadas al proceso y aquellas orientadas al resultado. Si bien aquellos CLNyA en donde se despliega una gobernanza de alta complejidad evidencian además una productividad diversa o mediana, es decir desarrollan su intervención pública en al menos dos momentos del ciclo de la política, no verificándose casos de gobernanza de alta complejidad y productividad focalizada; en los otros casos, la gobernanza de mediana complejidad o la gobernanza limitada puede acompañarse de tipos de productividad dispares. Por una parte, aquellos CLNyA en donde la gobernanza es de mediana complejidad no presentan necesariamente una productividad mediana, sino que hay dispositivos en donde la misma es diversa y otros en donde se focaliza en un momento particular. Por otra parte, aquellos dispositivos en donde la gobernanza es limitada no se acompañan con una productividad focalizada, sino que hay casos donde la misma abarca diferentes momentos del ciclo (es decir es diversa o mediana).

Cuadro N° 29: Relación entre tipos de gobernanza de los CLNyA y productividad. 24 municipios del Conurbano Bonaerense

Productividad	Tipos de Gobernanza		
	Gobernanza de Alta Complejidad	Gobernanza de mediana complejidad	Gobernanza limitada
Diversa	San Miguel	La Matanza, Lomas de Zamora y San Isidro	Lanús y Moreno
Mediana	Hurlingham, Tigre y Vicente López	Almirante Brown	Morón y Quilmes
Focalizada		Gral. San Martín y Tres de Febrero	San Fernando

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019-2020.

Esta falta de relación entre proceso (tipo de gobernanza) y resultado (tipo de productividad) debe leerse considerando las particularidades del objeto de estudio. Los CLNyA son espacios de trabajo colectivo que demandan construcciones de largo plazo y de la participación voluntaria y sostenida de los diversos actores implicados. Esta lógica de construcción no necesariamente (y no sólo) se traduce en resultados tangibles y concretos; el trabajo del dispositivo en muchas ocasiones se asemeja más al de la gota que horada la piedra ya que es un trabajo sutil, centrado en ir permeando asuntos, lineamientos, prácticas y concepciones en la agenda municipal, cuyo impacto es menos atribuible –o más difícil de atribuir netamente– al trabajo del CLNyA. Esta ausencia de relación entre los dos criterios considerados para el análisis de los CLNyA proporciona señales respecto de la forma en que se construye la gobernanza como modo de gestión expresada en estos dispositivos particulares. El desarrollo de estos implica, como hemos evidenciado a lo largo de este capítulo, tiempo, esfuerzos, apuestas, acuerdos, negociaciones que no siempre quedan verificados en iniciativas palpables y manifiestas. Cabe aquí recuperar la pregunta que dejaba Urdaniz (2018): si los CLNyA luchan por los derechos del niñe y los derechos por definición son intangibles, ¿es posible esperar de los mismos necesariamente resultados tangibles?

Recapitulando, el desarrollo presentado permite observar que el despliegue de los CLNyA en tanto dispositivos de gobernanza local, no se encuadra en un modelo único, sino que, por el contrario, es posible identificar diferentes patrones. La distinción de diferentes tipos de gobernanza en los espacios multiactorales enriquece el abordaje ya que facilita

apreciar la heterogeneidad de formas específicas que adoptan los CLNyA a la hora de funcionar. Si bien todos los CLNyA se encuadran en una normativa provincial que regula y sienta las bases para su desarrollo, luego, en cada una de las localidades, se expresan rasgos y matices singulares que nos habilitan a desagregar y ordenar el universo en clases o tipos a partir de descubrir regularidades que estos objetos presentan. En las conclusiones de esta tesis buscaremos establecer relaciones entre los diferentes tipos de gobernanza en los CLNyA con los estilos particulares de gobernanza construidos para las políticas públicas de niñez y adolescencia presentados en el capítulo anterior, para captar si existe alguna congruencia entre los diferentes tipos construidos.

CONCLUSIONES

Recapitulando

El trabajo efectuado en esta tesis ha girado en torno al análisis de procesos de gobernanza local en un campo de la política social de creciente relevancia en las agendas municipales, el de niñez y adolescencia, en donde se produjeron en los últimos años significativas transformaciones normativas e institucionales –tanto en el ámbito nacional como provincial– que dieron lugar a nuevo paradigma de abordaje en la materia. Para la indagación de estos procesos se analizaron las políticas públicas municipales desplegadas por las áreas locales de niñez y adolescencia de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense entre los años 2019/2020, considerándose tanto el universo de oferta programática a cargo de estas como un dispositivo en específico, los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias (CLNyA). El supuesto que estructuró el análisis plantea que el referido cambio de paradigma promueve, con diferentes matices y estilos particulares, un nuevo patrón de gobernanza local de los asuntos públicos en el campo de las políticas de infancia en el Gran Buenos Aires.

En primer término, por tanto, en el **capítulo 1** se puso de manifiesto la **relevancia del concepto de gobernanza** como un término paraguas que permite aprehender los cambios en el modo de gestionar los asuntos públicos. Este concepto, que remite a la aparición de nuevas formas y estructuras de gestión pública que se distancian de los principios del gobierno tradicional –jerárquico, centralizado, unidireccional– y que enfatizan la articulación entre la esfera estatal y social y entre niveles gubernamentales diversos conformando redes multicéntricas, fue particularmente pertinente para el abordaje del campo específico en la escala local. Recuperamos dos dimensiones constitutivas de la gobernanza local que sirvieron para estructurar nuestro análisis posterior: la perspectiva multinivel, que refiere a la convergencia no jerárquica entre diferentes niveles gubernamentales en la gestión pública, y la participación ciudadana, que remite a la intervención de la sociedad en la resolución de los asuntos públicos.

En virtud de que la unidad de análisis de los procesos de gobernanza en esta tesis son áreas sectoriales de gobiernos municipales del Gran Buenos Aires, **en el segundo capítulo,** colocamos la mirada en las características de los gobiernos locales en nuestro país y, más particularmente del Conurbano Bonaerense. Capturamos las hondas **modificaciones en las funciones asumidas por los gobiernos municipales en Argentina** a partir de la década del noventa y el lugar destacado que comenzó a ocupar la cuestión social y, más particularmente,

la vinculada a la promoción de los derechos de las niñeces y adolescencias. Apreciamos que estas transformaciones tienen impactos en el plano intergubernamental, ya que ocuparse de estos nuevos tópicos no es una tarea que los gobiernos municipales despliegan en soledad sino en interrelación creciente con otros niveles de gobierno. En esta línea, evidenciamos los **cambios en los roles y formas de gestión adoptadas por los gobiernos municipales**; que se distancian de un enfoque tradicional, endogámico y cerrado sobre sí mismo y se inscriben en un modelo vinculado o relacional centrado en la articulación multinivel y en la apertura a la participación de la ciudadanía; aspectos como ya planteamos constitutivos del modelo de la gobernanza. Destacamos que los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires también avanzaron en esta senda ampliando sus agendas y estructurando prácticas de gestión local en red.

Dado que la hipótesis esgrimida en esta tesis coloca al cambio de paradigma como detonante de la emergencia de un nuevo patrón de gobernanza local de los asuntos públicos en el campo de las políticas de NyA en el Gran Buenos Aires, **en el capítulo 3** se trazó una trayectoria histórica de la intervención estatal en este campo específico. Este desarrollo permitió marcar **la ruptura que implicó la sanción de la normativa nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061) en el año 2005** con el paradigma de Patronato de Menores que había regido, con diferentes matices, desde principios del siglo XX. La **relevancia de esta nueva legislación** se observa no sólo en la inclusión de la perspectiva de derechos y del lugar asignado al Estado en tanto responsable ineludible de su garantía sino en la construcción de una **nueva organización institucional** centrada en la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos, la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil y la promoción de redes intersectoriales locales. Mostramos que la normativa que la provincia de Buenos Aires sanciona en adecuación a ley nacional (Ley N° 13.298), avanza en una línea similar: estableció una redistribución de competencias entre los poderes del Estado, limitando el lugar otrora plenipotenciario de los jueces y jerarquizando el lugar de las áreas sociales de gobierno; una desconcentración de la intervención desde el ejecutivo provincial a las regiones y a los municipios con la intencionalidad de acercar las respuestas estatales al territorio, y una apuesta por la articulación interinstitucional –intersectorial, interjurisdiccional, con la sociedad civil organizada y con las familias y la comunidad. **En este sentido, concluimos que las nuevas normativas abren el juego a una lógica de gestión que se puede leer en clave de gobernanza.**

A fines de indagar el despliegue efectivo de esquemas de gobernanza local habilitados a partir del referido quiebre normativo, **en el capítulo 4** caracterizamos y analizamos a los organismos locales de promoción y protección de derechos de los 24 municipios del Gran Buenos Aires y las políticas que éstos desarrollan.

De este desarrollo ponderamos, en primer lugar, **el emplazamiento de la temática de la infancia en la agenda municipal**, a la luz de las transformaciones en este plano consideradas en el capítulo 2, evidenciando su relevancia como tema de gobernanza local, la cual tiene una dimensión conceptual central ligada a la responsabilización por parte de los municipios de un abanico más amplio y sustantivo de cuestiones que impacta en sus agendas y en el rol asumido. Asimismo, pusimos de relieve las tensiones que aún se evidencian en las dotaciones de recursos de las áreas de infancia para avanzar en su consolidación como actores relevantes dentro del Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niñes y Adolescentes.

En segundo término, **jerarquizamos la articulación vertical multinivel** evidenciada en las diversas políticas de manufactura provincial y nacional en el Gran Buenos Aires que demandan una gestión local, en la que los actores municipales cobran protagonismo. Pusimos de relieve también que, si bien esa gestión se produce fundamentalmente en la instancia de la implementación, la misma no tiene un carácter pasivo sino que hay márgenes de maniobra locales para incidir en los diseños de las iniciativas confeccionadas por gobiernos superiores, políticas municipales que se ensamblan con las supralocales y/o una mixtura en el financiamiento combinándose aportes de distinta proveniencia jurisdiccional; **en todos estos casos se refleja una potente imbricación entre los diferentes niveles de gobierno.**

En tercer lugar, mostramos el comportamiento proactivo de los municipios de la región a través del despliegue de políticas de confección propia, tanto en la arena de la promoción como de la protección. Esto permitió considerar que la asunción de una agenda de responsabilidades en el campo de niñez y adolescencia por parte de los gobiernos municipales no se limita a participar de la política a través de marcos y con lineamientos delineados por otros actores sino a desarrollar un papel más dinámico, decidiendo ejes y ámbitos de intervención propios para resolver problemáticas locales identificadas por los equipos municipales**.**

Por último, se ha reflejado la **apertura asociativa** en el campo, al encontrarse articulación horizontal con actores no estatales en el despliegue de un importante conjunto de iniciativas **observándose, en consecuencia, rasgos de gestión más proclives a la incorporación de participantes extra-gubernamentales en el proceso de las políticas.**

Estos cuatro elementos jerarquizados se enlazan con lo propuesto en el marco normativo provincial en términos de estructura de procesamiento de la política, reforzando lo señalado en nuestra hipótesis de trabajo sobre el impacto del nuevo paradigma en la configuración de un nuevo patrón de gobernanza local en el campo.

Asimismo, en el capítulo 4, para poder aprehender matices particulares en el nuevo patrón de la gobernanza de las políticas de niñez y adolescencia en los municipios de la región, hemos construido una tipología de gobernanza local. Esta arrojó tres categorías que se pueden ordenar en un continuum asociado a la mayor complejidad o simplicidad de la gobernanza: alta complejidad, mediana complejidad y limitada complejidad. Mientras que el primer tipo, el más desarrollado, se encuentra presente sólo en siete municipios de la región; otros siete gobiernos locales evidencian una gobernanza de complejidad media. **Estos catorce municipios, más de la mitad de los casos, muestran avances significativos en la generación de modos de gestión en red compartidos entre múltiples actores, lo que da cuenta de la conformación de una esfera pública compartida, anclada en procesos relacionales de interacción y dependencias mutuas multiactorales, que se enlazan en la producción de la política.** Los nueve casos restantes, que carecen fundamentalmente de dinamismo municipal en la promoción de iniciativas, ponen de manifiesto lo inacabado del proceso y las dificultades para su extensión al conjunto de la región, requiriéndose aún de mayores esfuerzos (políticos y técnicos) y condiciones (tiempo, convicción, disposición).

En el **quinto y último capítulo**, focalizamos la mirada en los CLNyA, dispositivos de gestión local creados a través de la nueva normativa provincial cuyas características de diseño institucional los convierten en ámbitos privilegiados para analizar el desarrollo de esquemas de gobernanza, complementando el abordaje efectuado en el capítulo 4 para el conjunto de las políticas. Una mirada conjunta de estos dispositivos multiactorales en el Gran Buenos Aires nos permitió apreciar varios elementos.

Por una parte, **su consolidación como espacios de gobernanza,** ya que presentan un derrotero relativamente estable, normativas propias y esquemas de organización y división de tareas regulares; a la par que constatamos su carencia de recursos financieros, humanos y de infraestructura que permitirían robustecer su accionar.

Por otro lado, **la relevancia de la trama asociativa local** en el seno de estos espacios, que refleja y se ancla en el intenso recorrido de trabajo que las organizaciones sociales han tenido y tienen dando respuesta a las problemáticas de las niñeces como también su involucramiento en las políticas estatales en la materia, en sintonía con la institucionalización

de los procesos de participación ciudadana en Argentina y en la región desde los años noventa a la actualidad.

En tercer término, **la presencia de un universo de actores estatales de diferente escala:** los municipales –los organismos de niñez–, los provinciales– de campos estructurantes de la política social como educación y salud, pero también de seguridad– y, en menor medida, los nacionales –a través de representantes territoriales del organismo rector en el campo. **Este entramado interestatal no sólo pone de relieve la articulación multinivel, ya que hay presencia de actores de diferentes escalas, sino también la intersectorial, dando lugar y fortaleza al mandato de ejercicio corresponsable para la garantía de derechos de niñes y adolescentes que enuncia la ley provincial.** En este marco multiactoral, **destacamos la importancia del Estado local** en su papel de habilitar el juego, promoviendo o garantizando el funcionamiento del CLNyA. La ausencia o el corrimiento de este actor da lugar a escenarios de mayor fragilidad del dispositivo, lo que evidencia el relevante lugar del gobierno municipal en esquemas de gobernanza local.

En cuarto lugar, **la existencia de una forma de construcción que evita la confrontación,** ya que en la mayoría de los casos el registro es de cooperación entre los actores participantes. Este hallazgo recoge los aportes conceptuales trabajados en el capítulo 1 en donde se ubicó a los consejos locales como mecanismos institucionalizados de participación ciudadana. Como indican Fung y Wright (2003) este tipo de mecanismos son menos radicales que las formas protestatarias de participación porque su núcleo no consiste en la lucha por el poder y, por tanto, la disputa manifiesta no es la forma en que se expresan. A la vez, esto se vincula con el papel de los CLNyA en la producción de la política. Hemos observado su mayor implicación en el momento de la agenda a la par de un limitado rol en el diseño de las iniciativas y, en un punto intermedio, su tarea de monitoreo y control y la participación en la implementación de la política. **El compendio de quehaceres desarrollados por los dispositivos muestra un lugar –aún en desarrollo– más arraigado al proceso de la política, el de coproductor inserto y parte de un Sistema de Promoción y Protección de derechos.** Este rol encontrado, por un lado, vuelve a poner de manifiesto la relevancia de lógicas más colaborativas ya que éstas, como señala Parés (2017), son un elemento clave de la coproducción; por otra parte, cuestiona la denominación que la literatura les asigna en tanto ámbitos asesores o consultivos[119], previsto en las normativas de creación, pero no vislumbrado en estos espacios en particular.

[119] Para más detalle ver capítulo 1 apartado 1.2.6.

En segundo término, en el capítulo 5, pudimos captar la heterogeneidad interna de los CLNyA de la región a partir de la construcción de una tipología de gobernanza. También aquí obtuvimos tres tipos que se pueden ubicar en un continuum de mayor a menor grado de complejidad de la gobernanza: alta complejidad, mediana complejidad y limitada complejidad. El primer tipo sólo se evidencia en cuatro CLNyA que cuentan con todos los atributos necesarios de la gobernanza mientras que, el segundo tipo, la gobernanza de mediana complejidad, está presente en seis de los CLNyA que evidencian condiciones significativas para la gobernanza, a la vez que un desarrollo inacabado por carecer de uno de los atributos necesarios. Esto nos da la pauta que el marco normativo provincial que promueve la generación de un nuevo entramado interinstitucional y coloca a los CLNyA como dispositivos de gestión multiactoral y participativos importantes de ese entramado, marcó un rumbo que fue acompañado por un conjunto significativo de municipios y de CLNyA. El último tipo, la gobernanza de limitada complejidad observada en cinco CLNyA indica la privación al unísono de al menos dos atributos relevantes, lo que genera escenarios complicados para la gobernanza, siendo la misma, por tanto, acotada. Estos resultados dan cuenta de un despliegue heterogéneo de la gobernanza en la región del Gran Buenos Aires que pone en evidencia su estadio en proceso ya que este modo de gestión local no se ha desarrollado acabadamente en todos los municipios de la región.

Al analizar **la productividad de los CLNyA** a luz de las diversas etapas del ciclo de la política se evidenció que **la mayoría de los CLNyA (12) han logrado generar acciones que implican más de una etapa del ciclo, recuperando así el abanico de competencias establecido en el marco normativo.**

Resulta sugerente que la diferencial productividad de los espacios no se corresponda con los tipos de gobernanza considerados previamente, es decir, no encontramos evidencia de que los casos de gobernanza de mayor complejidad desplieguen también una mayor productividad. Este hallazgo nos proporciona una clave para pensar los procesos participativos: la participación tiene un costo y supone un esfuerzo significativo que complejiza la toma de decisiones (Diaz Aldret, 2017). La propia gestión de la participación y de la coordinación multiactoral insume un tiempo relevante del trabajo de estos espacios; por tanto, la coordinación de la red para el logro de objetivos comunes resulta una tarea en sí misma. Esto adquiere una particular complejidad en el Gran Buenos Aires, territorio con condiciones de desigualdad y vulnerabilidad socioeconómica, donde los problemas de los cuales se ocupan los actores del campo de niñez y adolescencia revisten una magnitud y urgencia que hacen más ardua la construcción en red. La productividad de estos espacios, por

tanto, también se expresa en el sostenimiento de esta red, siendo esta tarea de tejido, de armado del entramado, el plafón para el desarrollo de las diversas actividades de los dispositivos. Si bien en esta tesis para medir la productividad recuperamos alguno de los aspectos que Rowe y Frewer (2004) y Galais et al. (2013) utilizan para medir la calidad de las experiencias participativas, a futuro será necesario generar una medición más compleja que pueda incluir esa tarea de "armar y sostener la red" como parte del resultado del trabajo de los dispositivos y no sólo como instancia de su proceso.

Principales Hallazgos

El Cambio de Paradigma y la Promoción de la Gobernanza Local

El cambio de paradigma impulsado por las nuevas normativas provinciales y nacionales tuvo un relevante impacto en los modos de gestión local en el Gran Buenos Aires generando nuevos patrones de gobernanza.

Este señalamiento refuerza el papel que la literatura sobre gobernanza y sobre participación ciudadana otorgan al diseño institucional en la configuración de los procesos de gestión, en el comportamiento de los actores y en los resultados (Pearse, 2008; Pogrebinschi y Ryan, 2018; Peters y Pierre, 2002). En el campo de niñez donde se sitúa el análisis, no se trata sólo de los arreglos que organiza la gestión en red sino de condiciones institucionales legales más amplias y medulares. Los principios y estructuras del marco normativo del paradigma del patronato restringían cualquier posibilidad de acciones articuladas y concertadas entre diversos actores ya que el foco estaba colocado en el poder del juez, actor plenipotenciario individual interventor ante el abandono del *menor*. El nuevo marco legal de promoción y protección de derechos de las niñeces y adolescencias, no sólo pone en marcha una variedad de actores y dispositivos que propician nuevos esquemas interinstitucionales para abordar los problemas en donde los gobiernos municipales y sus áreas sociales cobran relevancia –en necesaria articulación con la provincia y la nación como también con los actores no estatales– sino que además erige principios de acción tales como la integralidad, la intersectorialidad y la corresponsabilidad que orientan el desempeño de los actores y potencian el trabajo en red.

Esta consideración, asimismo, refuerza la importancia de las características particulares del campo específico de política pública en donde se realiza la indagación. Como señalamos, el proceso de coordinación de la gobernanza se estructura en función de la naturaleza de la política (Peters y Pierre, 2002). Hay ciertos asuntos de política como las grandes definiciones macroeconómicas o impositivas o la defensa nacional en donde el monopolio estatal es deseable y esperable y donde, por tanto, las redes de gobernanza no

resultan adecuadas. Estas redes sirven para muchas cosas, pero "no para todo lo que debe hacer un gobierno" (Canto Sáenz, 2012, p. 356). En contraposición, el campo de acción de las políticas sociales resulta más favorable al despliegue de la gobernanza. En su interior hay algunos asuntos emergentes tales como género, discapacidad, economía social, entre otros, que, además, se insertaron recientemente en la agenda local. Su desarrollo involucra, desde los orígenes, la noción de *red*, dado que la envergadura de las problemáticas que atienden y la multiplicidad de actores implicados contrarían la posibilidad de una organización centralizada[120]. El campo de niñez y adolescencia, si bien no es nuevo como tal ya que como referimos su estructuración data de principios del siglo XX, atravesó cambios significativos a partir de las legislaciones nacionales y provinciales del siglo XXI, que implicaron una crucial reconfiguración habilitando un nuevo patrón descentralizado y en red que lo hacen propicio al desarrollo de la gobernanza.

Por lo tanto, en síntesis, nos parece que aquí hay una conclusión general sobre la relevancia de los marcos institucionales y de la consideración de la naturaleza específica de los campos sectoriales para enmarcar cualquier análisis de procesos de gestión de políticas sociales, particularmente, las de nuevo cuño.

Diversidad de la Gobernanza Local al Interior del Gran Buenos Aires

El desarrollo de esta tesis constató que al interior del conjunto de los municipios del Gran Buenos Aires se encuentran formas muy diversas de asumir el modo de gobernanza promovido por los nuevos marcos normativos, no existiendo desarrollos uniformes.

Los modelos elaborados presentan un sustrato compartido: en todos ellos se verifica la presencia de algún atributo de la gobernanza local, o sea que los diferentes tipos comparten un piso mínimo de condiciones para que este modo de gestión municipal tenga lugar. Las áreas estatales de niñez del Gran Buenos Aires han desarrollado esfuerzos en materia de gestión local disputando sentido con la estereotipada –aunque difundida– imagen que ubica a los gobiernos municipales de la región como tradicionales, cerrados, escasamente innovadores y con dificultades para poner su gestión al servicio de los retos contemporáneos. Como señalamos en trabajos previos (Foglia y Rofman, 2020a; Rofman y Foglia, 2021) y recuperamos en esta tesis, los estados municipales del Gran Buenos Aires incrementaron su radio de acción en las últimas décadas, incorporando un espectro amplio de cuestiones y desarrollando diversos avances en términos de acercamiento de la gestión a los territorios,

[120] Algunas investigaciones que sustentan esta afirmación son: Cruz Coria et al., 2019; del Barrio et al, 2020; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2020; Álvarez y Arena, 2022; entre muchas otras.

modernización del trabajo público y generación de mecanismos de intervención de la ciudadanía local en las decisiones públicas. El campo de análisis de esta tesis mostró la pertinencia de esta afirmación, por una parte, porque los municipios se hicieron cargo en forma más reciente de las problemáticas complejas de vulneración de derechos de niñes y adolescentes, desafiantes en su abordaje, y por otro, porque adoptaron formas de gestión en red para afrontarlas que los colocan en la senda de la gobernanza.

Sin embargo, no todos los gobiernos de la región generaron avances con la misma intensidad y magnitud, sino que existen situaciones, en un extremo, donde la gobernanza es más compleja presentando un conjunto más completo de atributos mientras que, en el otro, es más limitada ya que las características se desenvuelven en forma restringida. Entre ambas puntas de este espectro aparecen situaciones intermedias que registran algunas condiciones de la gobernanza a la par que escasean de otras, siendo éstas donde se nuclean la mayor cantidad de casos. En este punto, podemos afirmar que la mayoría de los municipios del Gran Buenos Aires presentan modelos de gobernanza que responden a la noción de subtipos disminuidos[121], caracterizados por la presencia de algunos atributos definitorios del concepto y la ausencia de otros. Esto conlleva, de nuestra parte, una definición más modesta del alcance de la gobernanza en la región dando cuenta que en estos municipios el desarrollo del modelo no se ajusta completamente a los parámetros establecidos en las formulaciones teóricas o a las experiencias más exitosas del mundo desarrollado donde fue pensado y mayoritariamente analizado, pero están transitando el camino hacia una manera de gobernar los asuntos más participativa, multinivel e intersectorial ajustada a su historia y condiciones. **Este abanico de posibilidades permite afirmar que la gobernanza que se observa en los municipios de Gran Buenos Aires se encuentra en proceso de adquisición de atributos que la doten de mayor complejidad, aún no acabada**. Es parte de una dinámica en proceso de consolidación que convive y se imbrica con prácticas de antiguo registro lo que redunda en la existencia de diferentes estilos en el nivel local.

El gradiente de situaciones posibles pone de relieve la necesidad de incorporar al análisis la **perspectiva temporal,** volviendo a manifestar la centralidad de la variable *cambio de paradigma*. Las noveles normativas en el campo dispusieron las condiciones institucionales para avanzar en el modelo de la gobernanza generando umbrales mínimos e indicando horizontes; sin embargo, la enunciación legislativa no impacta *ipso facto* en las

[121] La idea de subtipos disminuidos fue formulada por Collier y Levitsky (1998) como una estrategia de innovación conceptual para lograr la diferenciación y también para resolver el problema del estiramiento conceptual señalado por Sartori (1970).

prácticas de gestión pública. La gobernanza como forma de gestión supone construir acuerdos, avanzar en concertaciones entre los diversos actores, apostar a trabajar junto con otres para resolver un problema, y todo esto implica tiempo para que ese modo se eche a andar por completo. En algunos municipios esto se logra con mayor facilidad y, por tanto, la gobernanza asume una forma más compleja, mientras que en otros esto se ha logrado a medias o bien limitadamente y por tanto la gobernanza tiene un carácter más acotado.

Esta gama de modelos observados constata que la gobernanza en la región no responde a un patrón único, sino que, por el contrario, se despliega bajo formas particulares combinándose en cada municipio características o propiedades que expresan su diversidad. En esta línea, podemos considerar que los patrones se construyen territorialmente, siendo sensibles a las condiciones contextuales de cada municipio (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2020). Por tanto, cabría indagar aquí su vinculación con las diferenciales condiciones territoriales –sociales, económicas, políticas, institucionales, financieras– que atraviesan los municipios de la región. Si bien no fue objeto de esta tesis reconstruir esas condiciones ni establecer puentes entre las formas de gobernanza observadas en los municipios y las características de sus territorios específicos, sin duda esta constituye una línea a indagar en futuros trabajos. Captar la incidencia de las condiciones territoriales en la configuración y desarrollo de las políticas y dispositivos locales podría permitirnos profundizar en el despliegue de los modelos de gobernanza municipales particulares. Volveremos sobre este punto en el señalamiento de posibles próximos ejes de indagación.

Reflexiones Metodológicas: Importancia de los Abordajes a Escala y de las Tipologías

El señalamiento realizado en el punto anterior hace necesario jerarquizar la manera en que metodológicamente dimos cuenta de esa diversidad.

En este punto, primeramente, destacamos el valor de los estudios a escala para mapear y trazar escenarios. Como se evidenció en esta tesis, el foco de nuestro trabajo no se colocó en las experiencias singulares de cada uno de los casos y/u objetos de estudio, los municipios del Gran Buenos Aires y las áreas y políticas municipales de niñez y adolescencia respectivamente, sino que lo que se buscó es captar algunas dimensiones específicas de análisis para indagar procesos de gobernanza del universo completo en forma sistemática y comparable. El eje estuvo puesto, por tanto, en cartografiar la gobernanza en la región conurbana en este campo de políticas, estilizando rasgos para obtener un panorama general. Para esto, se recurrió a maneras no tradicionales de presentar la información en ciencias sociales, las infografías, las cuales fueron un medio muy útil para graficar sintéticamente los

datos y sistematizar, agrupar y codificar las características de los objetos y casos de análisis en función de las dimensiones de indagación escogidas. Esta herramienta de visualización de datos cobra especial relevancia en los análisis a escala porque facilita el procesamiento de la información y permite destacar algunos puntos claves ayudando a identificar relaciones o patrones.

Asimismo, este trabajo adoptó como estrategia metodológica la construcción de tipologías que resultó muy apropiada para el estudio de casos múltiples como el realizado. La conjugación de muchos casos, las áreas municipales de niñez y adolescencia de los 24 municipios del Gran Buenos Aires; de objetos de estudio, las áreas, las diferentes políticas supralocales y locales y focalmente los dispositivos participativos; y la multiplicidad de variables, requirió de un desarrollo en diversas etapas analíticas. Primero se elaboraron grandes matrices para volcar la información procedente del relevamiento de campo en función de las dimensiones seleccionadas ligadas con el marco teórico de la gobernanza. Luego, fue necesario simplificar esas matrices focalizando en aquellas dimensiones, subdimensiones y variables más apropiadas para la indagación, acentuando algunas características o rasgos de los casos, posibles de ser analizadas a escala. Por último, se requirió de un trabajo de combinación y relacionamiento de atributos (al interior de cada dimensión/subdimensión y/o entre dimensiones/subdimensiones), para generar variables de mayor complejidad que sirvieran para interpretar, ordenar y caracterizar el fenómeno bajo estudio (McKinney, 1968). Como se puede observar, el proceso adoptó en sus comienzos un carácter de tipo descriptivo para avanzar hacia otro más teórico y abstracto (Vieytes, 2004).

La construcción de tipologías fue un recurso metodológico que sirvió para organizar y analizar los casos y unidades de análisis, permitiendo indagar uniformidades y diferencias al interior del conjunto estudiado, pero también constituyó un recurso heurístico porque nos permitió incrementar la diferenciación conceptual y el enriquecimiento del concepto de gobernanza. Como señalamos, los modelos de gobernanza construidos se relacionan con el concepto general a través de una especie de jerarquía (Collier et al., 2012) distinguiéndose matices a partir de la distinción de elementos particulares presentes en los referentes empíricos abordados.

Modelos de Gobernanza a Dos Velocidades: Políticas y Dispositivos como Objetos de Estudio Diferenciados

Un hallazgo interesante para profundizar refiere al desacople entre los modelos de gobernanza construidos para las políticas, en tanto conjunto estructurado de acciones para dar

respuesta a un problema público (Aguilar Villanueva, 2009), y los elaborados para los CLNyA en tanto organismos participativos, es decir, entes con funciones específicas con intervención asociativa. Ninguno de los municipios con consejos con gobernanza de alta complejidad evidencia también una gobernanza compleja de las políticas mientras que municipios con gobernanza de alta complejidad de las políticas tampoco presentan esquemas de gobernanza complejos en sus consejos.

Esta observación nos indica la existencia de una gobernanza con ritmos dispares según el tipo de objeto estudiado que expresan un escenario de mayor complejidad para comprender los procesos de gestión pública.

Entendemos que dos factores podrían incidir en esta velocidad disonante; por un lado, las características de los municipios del Gran Buenos Aires que gravitan particularmente en la gobernanza de las políticas y, por el otro, las particularidades de su sociedad civil local que inciden centralmente en la gobernanza de los consejos locales.

En primer lugar, observamos que en la gobernanza de las políticas **pesa el entramado multinivel estatal** que evidencia una fuerte intervención de los gobiernos provinciales y nacionales que acota la influencia del nivel municipal en su desarrollo y también el carácter participativo de la gestión. Las características de los **municipios del Gran Buenos Aires explican este patrón:** estos conforman espacios metropolitanos en donde la resolución de un importante conjunto de fenómenos excede sus límites jurisdiccionales generándose una multiplicidad de intervenciones en el territorio provenientes de gobiernos de otras escalas. Como apreciamos oportunamente[122], los municipios analizados gobiernan en un marco de escasez de recursos propios, rigidez del gasto público e importantes limitaciones institucionales que encorsetan su accionar a la vez que los impulsan a generar articulaciones multinivel para afrontar las problemáticas y fortalecer su capacidad de respuesta. En el campo específico de niñez y adolescencia, un conjunto relevante de políticas de importante magnitud son de la escala supralocal lo que revela que los municipios apelan a lo multinivel, a otros gobiernos, para generar acciones e intervenir territorialmente. Por tanto, **la red desplegada en el marco de las políticas es, en gran parte, una red multinivel interestatal.**

En este plano, asimismo, podemos afirmar que en el desarrollo de la gobernanza de las políticas tiene **primacía la lógica representativa de la democracia** ya que el foco está fundamentalmente colocado en las responsabilidades gubernamentales que asumen los actores estatales en la gestión pública, dejando un margen más estrecho a la actuación asociativa. Hay

[122] Para un mayor desarrollo de este punto ver capítulo 2 apartados 2.2 y 2.5.

compromisos estatales ineludibles vinculados a la garantía y acceso a los derechos de las infancias respecto de los cuales el Estado no puede ni debe correrse y, por tanto, el entramado de gestión no puede ser enteramente participativo.

En esta red multinivel, los intereses, los recursos, las responsabilidades y las relaciones son diferentes de las que se aprecian en el ámbito de los consejos. En éstos, el gobierno local tiene un mayor margen de maniobra frente a otros niveles por ser un dispositivo local, pudiendo decidir sobre el modo de gestionarlos, y se expresa con más evidencia el aspecto participativo de la gobernanza ya que la sociedad civil tiene un lugar garantido legalmente.

En resumen, en el universo de las políticas de niñez y adolescencia, hay un peso relevante de los niveles nacionales y provinciales, quienes estructuran parte importante de los modos que asume la gobernanza frente a un lugar más acotado de los gobiernos municipales, y la participación no es condición necesaria para su desarrollo; todo esto incide en los modelos de gobernanza. Es por esta razón que la gobernanza de las políticas puede no correr a la misma velocidad que la gobernanza de los consejos.

En segundo término, los distintos ritmos entre los modelos de gobernanza pueden explicarse **considerando las características de la sociedad civil en el Gran Buenos Aires, la cual históricamente articula iniciativas con los gobiernos municipales. Esta vinculación se evidencia particularmente en los consejos locales,** iniciativas de carácter territorial cuya convocatoria y coordinación está a cargo de los respectivos gobiernos municipales, más allá de su inscripción en marcos normativos provinciales. Es por tanto en estos dispositivos locales donde la sociedad civil tiene más capacidad de intervenir en la política de niñez municipal ya que, como dijimos, el universo de las políticas tiene un carácter fuertemente multinivel donde el gobierno local está más restringido.

Se trata de una sociedad civil de base popular que cuenta con un amplio desarrollo y presencia territorial (Rofman, 2019, 2020), muy activa y comprometida históricamente en la resolución de los problemas de las infancias estructurados por contextos de honda vulnerabilidad socioeconómica y de una intensa conflictividad sociofamiliar. Es una sociedad civil organizada que interviene en cuestiones centrales de la reproducción social de la vida de les niñes y sus familias –alimentación, educación, asistencia y promoción social, entre otros– en un campo en donde se dirimen situaciones muy críticas. Este rol activo, que durante gran parte del siglo XX ejerció de manera escasamente imbricada con el Estado, evidenciándose una participación más de corte comunitario, se modificó a partir de los años noventa habilitándose una esfera compartida entre Estado y sociedad civil (Rofman y Foglia, 2015).

Esta imbricación entre Estado y sociedad civil en el ámbito local facilita que esta última incida en el accionar gubernamental. Esto, como ya adelantamos, **se verifica con más claridad en la gobernanza de los consejos que de las políticas** ya que la primera posibilita institucionalmente este mayor desarrollo asociativo. El propio marco normativo provincial que habilita el cambio de paradigma promueve la participación de una multiplicidad de actores sociales y la posibilidad que sean estos quienes avancen con la construcción del consejo, aún cuando el gobierno local no apunte inicialmente a promoverlo. Mientras que este activismo de la sociedad civil no tiene la misma capacidad de permear la forma de gestión del universo de la oferta programática (de las políticas) porque el gobierno municipal no es *per se* un espacio participativo y porque ese universo no está completamente gobernado por los municipios, incidiendo la trama multinivel ya enunciada.

Por tanto, en los consejos locales **es donde se muestra con más expansión el aspecto participativo de la gobernanza,** generando que en algunos casos haya un modelo más complejo de los consejos a la par que uno más restringido en el cuerpo de las políticas donde este aspecto puede quedar más relegado.

En síntesis, las desacompasadas velocidades entre los modelos de gobernanza (políticas y consejos) echan luz sobre un contexto complejo que hemos considerado a lo largo del trabajo: la relativa debilidad institucional de los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires tanto frente a los niveles provinciales y nacionales que capturan los resortes del financiamiento y tienen mayor peso en la definición de políticas como ante el vigor de la sociedad civil que trabaja en su territorio la cual cuenta con capacidades diversas para incidir en la generación de esquemas de gobernanza local. Si bien esto no debe soslayar los diversos y significativos esfuerzos que hemos identificado que efectúan los gobiernos de la región en la transformación de sus estructuras y en la adecuación de sus agendas a las demandas ciudadanas, la histórica situación de debilidad señalada por diversos académicos[123] genera límites a estos nuevos desarrollos e incide en los modelos desarrollados.

La Gobernanza en la Implementación

Los estudios sobre participación ciudadana tienden a soslayar la relevancia de ésta en el momento de la implementación; como contrapartida, la literatura sobre gobernanza evidencia que esta etapa del ciclo de política es también parte sustantiva de los procesos de gestión en red.

[123] Para desarrollo de este punto ver capítulo 2 apartado 2.4.

En el marco de la red, los municipios despliegan un papel relevante –aunque no exclusivamente– en la etapa de la implementación de la política pública. Como han señalado Pressman y Wildavsky en su obra ya clásica (1998), la implementación es una instancia política que tiene entidad por sí misma. Implementar no resulta una tarea de jerarquía limitada que sólo supone ejecutar acciones para cumplir con objetivos preestablecidos, sino por el contrario, involucra establecer y operativizar acuerdos, tomar decisiones respecto de encuadres o ejes no apropiados para el territorio y/o re-enmarcar lineamientos supralocales. Es decir, se produce en esta instancia un juego de poder donde tienen lugar desvíos, resistencias y maniobras (Bardach, 1977).

Por otra parte, en la **etapa de implementación también se verifica un relevante lugar de la ciudadanía.** El cuadro general muestra que la articulación con actores no estatales se observa centralmente en políticas que los incorporan en ese momento, siendo la sociedad civil ejecutora de prestaciones y proveedora de bienes en el marco de programas estatales. Es recién en el seno de los consejos donde la sociedad tiene un papel que excede este punto abarcando la posibilidad de intervenir en la agenda, en el diseño, y en el control, aunque también en estos dispositivos se observa una producción en el momento de la implementación. Este señalamiento cobra relevancia revisando la literatura sobre participación ciudadana institucional (Rowe y Frewer, 2004; Brugué et al., 2003; Prieto Martín, 2010; entre otros) que suele marginar la etapa de implementación en el ejercicio de estos procesos privilegiando el momento de la agenda o el diseño de las iniciativas, entendiendo que es allí donde centralmente ocurren las decisiones. Este corpus teórico cuando jerarquiza los momentos más significativos de la participación los asocia a que les ciudadanes se pronuncien sobre las decisiones mediante el voto. La definición de participación pública de Rowe y Frewer (2004) es muy elocuente al respecto ya que la caracteriza como una "...practice of consulting and involving members of the public in the agenda–setting, decision–making, and policy–forming activities…" [práctica de consulta e involucramiento de miembros del público en la agenda, toma de decisiones y formulación de políticas" (p. 512)], omitiendo la ejecución de tareas como parte de las prácticas participativas. Incluso, en el ámbito nacional algunas posturas critican esta etapa por entender que la participación que allí se produce es sólo de corte funcional asociada a la reducción de costos de la entrega de bienes y servicios para el Estado (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Bombarolo, 2017).

En este trabajo, como dijimos, ponderamos que la participación en esta etapa es parte sustantiva de los procesos de gobernanza y no meramente instrumental y que allí los actores toman decisiones poniendo en juego recursos, "...relaciones de poder, conflictos de valores y

creencias, resistencias, retraimiento y pasividad" (Jaime, et al., 2013, p. 103). Estos hallazgos jerarquizan la idea de que **la coordinación en red es trasversal a todo el ciclo de la política.** Esto implica que la gestión multiactoral se produce a lo largo de diferentes momentos, con primacía diferencial de algunos actores por sobre otros según de qué instancia se trate, pero sin acotarse a ninguna etapa en particular.

Este punto nos habilita a repensar la tradicional propuesta analítica ciclada de las políticas públicas (Jones, 1970; Anderson, 1984; Aguilar Villanueva, 1996) para pensar el abordaje de la gobernanza, si bien la noción de ciclo es un recurso heurístico útil para "desarmar" el conjunto de una política e indagar en alguna de sus etapas particulares, esa transversalidad a la que hacíamos referencia jerarquiza la noción de proceso más integral e interactivo. Se hace pertinente aquí el enfoque pionero de Oszlak y O´Donnell (1976) quienes analizan las políticas en el marco de una dimensión temporal considerando una secuencia de eventos en torno a una cuestión socialmente problematizada, "algunos de los cuales son políticas estatales, otros políticas adoptadas por actores no estatales y otros son cambios detectables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten unas y otras" (p. 16). Esta conceptualización de las políticas públicas sintoniza con la de la gobernanza al identificar que el proceso decisorio no es sólo producto de la acción de los actores estatales, sino que es parte de un proceso social y político del que forman parte diversos participantes que intervienen a lo largo de todo el proceso de resolución de un problema.

Aportes y Desafíos de la Participación Ciudadana en la Gobernanza del Campo de Niñez y Adolescencia

El lugar ocupado por la sociedad civil en la gobernanza de las políticas y dispositivos en el campo de niñez y adolescencia nos permite destacar algunos puntos conceptuales acerca de la participación ciudadana que pueden ser pertinentes para pensar los procesos de gobernanza en otros campos de política y, más particularmente, para el abordaje de dispositivos de participación en esos campos.

Por una parte, el tipo de actores participantes. En el campo de la niñez, no se apela a la participación individual, como si sucede en la mayoría de los dispositivos participativos locales en América Latina en donde se convoca al ciudadane no organizado (Annunziata, 2015); sino que ésta **se canaliza a través de actores asociativos**. Son las organizaciones sociales de base las que intervienen en el proceso de gestión de las políticas y también son éstas las que participan en el ámbito de los consejos, aunque aquí aparece una presencia más

heterogénea con organizaciones sociales más profesionalizadas y otras de tinte corporativo. Estamos en presencia de una activación colectiva de la participación (Brugué et al., 2003) respecto de la cual podemos afirmar que, a diferencia de la participación que apela al individuo en tanto ciudadano que tiene un carácter atomizante (Annunziata, 2011), ésta permite generar lazos comunitarios que favorecen el despliegue de la gobernanza local. Como señala Longo (2010) la calidad de la gobernanza se vincula con las características de la sociedad civil, base para el desarrollo de la esfera pública. A mayor densidad de las redes asociativas, mayores posibilidades de cooperación para la resolución de los problemas comunes. Asimismo, este entramado organizativo es clave en la promoción de la democracia; como plantean Font y Blanco (2006) este es el mejor instrumento para asegurar que la misma funcione.

La cuestión de quiénes participan pone de manifiesto que en el campo de política analizado **se jerarquizan y se imbrican diferentes saberes en la producción pública**: los saberes técnico-administrativos concentrados en los equipos de gestión municipal, los saberes políticos en les funcionaries locales, los saberes expertos vislumbrados en los equipos municipales y en algunos perfiles de organizaciones sociales y el saber de la experiencia territorial situada de las organizaciones sociales de base. Tal como señala Blondiaux (2013) para el dispositivo participativo de jurados ciudadanos, acá también se aprecia la puesta en cuestión del principio clásico de delegación en los políticos electos y en los expertos, aquellos con una posición privilegiada de autoridad epistémica basada en su credibilidad y entrenamiento profesional (Rico Motos et al., 2021), **existiendo un conjunto amplio de actores que intervienen en la resolución de problemas en un campo cuya complejidad demanda respuestas múltiples, conjuntas y articuladas**. En el caso de la política de niñez esto, asimismo, se ancla en la demanda normativa por la corresponsabilidad entre diferentes actores para la promoción y protección de derechos. Esta articulación de las respuestas no se produce desde las jerarquías (como bajo la forma de gobierno tradicional), aunque las haya ya que el Estado –en sus diferentes niveles– tiene responsabilidades indelegables en términos de garantía de derechos, sino que se conforma complementando los saberes, recursos y capacidades de diferentes actores. Este punto recupera la idea de que el Estado, en el nuevo escenario de gobernanza, no cuenta con la exclusividad del saber y de los recursos, sino que requiere de la articulación sociopolítica para la resolución de metas colectivas (Criado, 2016). Asimismo, a partir de aquí es posible pensar el problema de la distribución del poder, tema que ahondaremos en el apartado sobre rumbos futuros de investigación. La ausencia de monopolio del gobierno de lo público por parte del Estado que señala la gobernanza supone

un poder en un doble sentido, no sólo desde les gobernantes hacia les gobernades sino en la dirección contraria, ya que otorga a les gobernades un papel de mayor centralidad como sujetos de la acción política (Carmona, 2012a).

Desde nuestra óptica, **abordajes en red, articulando recursos, saberes y perspectivas de actores múltiples contribuyen a incrementar las capacidades de los estados municipales.** En este plano es posible pensar en una imbricación de capacidades que fortalecen el accionar estatal local para mejorar el desarrollo de sus políticas, configurando lo que Subirats (2021) llama capacidades colectivas de gobierno. Como hemos indicado en trabajos precedentes (Rofman y Foglia, 2021), para el desarrollo de esquemas de gobernanza un aspecto de la capacidad estatal que adquiere relevancia es el político-relacional, es decir la habilidad de los estados para cumplir con sus propósitos reduciendo potenciales conflictos y atendiendo las demandas societales. Sin soslayar la necesariedad de las capacidades burocrático-organizativas propias del aparato estatal, allí señalábamos la centralidad del capital de acción interorganizacional (intra e interjurisdiccional) y la articulación entre Estado y ciudadanía (Bertranou, 2015), componentes del aspecto relacional de las capacidades, para formular, implementar y evaluar políticas públicas. En ese sentido, abordajes que identifiquen y operacionalicen la existencia de estas capacidades más blandas o dinámicas (Mazzucato y Kattel, 2020) en los municipios de la región articularían adecuadamente con el enfoque de esta tesis y permitirían enriquecer los modelos de gobernanza construidos para afrontar problemas complejos. En esta misma tónica, analizar la recursividad entre capacidades burocráticas y relacionales, alentaría la vinculación entre el campo de estudios centrado en el plano organizacional del Estado y sus herramientas de gestión y dispositivos administrativos con aquel, como esta tesis, inscripto en una tradición de corte sociopolítico que sitúa el abordaje del Estado y sus políticas desde un ángulo de interacción con la sociedad.

Ligada a la discusión sobre el tipo de actores, emerge la vinculada con su representatividad. La literatura se pregunta, sobre todo para el caso de los mecanismos participativos que convocan a comunidades organizadas, por un lado, si todos los intereses de la sociedad están igual de representados en las asociaciones que participan y, por el otro, si los portavoces de estas representan suficientemente bien al conjunto de sus miembros (Font y Blanco, 2006). En el campo de la niñez, podemos sostener que las organizaciones no son convocadas por ser representativas de la sociedad **sino por la relevancia y legitimidad del trabajo territorial que efectúan con niñes, adolescentes y sus familias.** Éstas constituyen "*lay stakesholders*" en la categorización de Fung (2006). En el caso de los consejos no se observa en líneas generales ningún proceso de selectividad para definir quiénes pueden

integrarlos, **son organizaciones reconocibles fácilmente en el espacio local y es evidente la pertinencia de su participación.** Las organizaciones que no participan en general deciden no hacerlo, por diferencias políticas con el gobierno local, por agotamiento de la participación o por carecer de tiempo para sostener sus propios espacios organizativos y a la vez instancias colectivas como los consejos. Es decir, la preocupación no es por la exclusión, por el cómo dejar a algún actor afuera, sino por la inclusión, en tanto promover y lograr que todos participen. Esto pone de manifiesto nuevamente las dificultades en el sostenimiento de la participación y de la red ya señaladas más arriba; la ampliación de la participación es lo que da sustentabilidad a los dispositivos participativos y, por el contrario, su concentración en unos pocos, deriva en el agotamiento. En lo que refiere a las políticas, la convocatoria puede ser más selectiva, según el programa, ya que involucra el acceso a recursos públicos y por tanto hay requisitos formales a cumplimentar para su gestión, pero sigue siendo relevante aquí el criterio ligado a la legitimidad del trabajo territorial.

Donde sí merece hacerse algún señalamiento es sobre el segundo punto, particularmente mirando los consejos: ¿cuánto representan quienes participan en éstos al conjunto de la organización? Desde nuestro punto de vista, la mayor relevancia de esta pregunta se ancla en la cuestión de la representación, pero no de la totalidad de la organización sino de les niñes y adolescentes que forman parte de ella y más ampliamente del conjunto de la infancia que habita en ese distrito. ¿Es posible que representantes adultes lleven la voz y opinión de les niñes y adolescentes? ¿Les representan? Si bien en esta tesis no avanzamos en analizar procesos de participación infanto-juvenil, se dispara aquí una línea de indagación respecto de la participación protagónica de niñes y adolescentes en los dispositivos participativos y, más ampliamente, en los procesos de gobernanza.

En torno a la participación, otro punto que vale la pena mencionar se vincula con el ámbito y las cuestiones que la misma involucra. La participación en ámbitos locales ha sido cuestionada recientemente[124] por el tipo de asuntos en los que se habilita la intervención de la sociedad. La pequeña escala se asocia con pequeños problemas o con problemas de proximidad como sucede, por ejemplo, en el caso de los presupuestos participativos, y es criticada, por tanto, porque los temas respecto de los cuales les ciudadanes pueden decidir son acotados y vinculados con la gestión de su entorno inmediato. La literatura revisada señala que en el nivel micro-local la participación se liga a las inquietudes singulares de les participantes ancladas en problemas singulares y concretos. Contrapuestamente, el análisis en

[124] Ver capítulo 1 apartado 1.2.5.

el campo de la política de niñez y adolescencia jerarquiza la **existencia de una participación en torno a cuestiones más sustantivas ya que las organizaciones sociales intervienen en una multiplicidad de problemas ligados a las condiciones de vida de les niñes y adolescentes en poblaciones con alta vulnerabilidad social.** Se trata de asociaciones que con su accionar y activismo sostienen y garantizan derechos sociales enunciados en los marcos legislativos de nuevo cuño y, por lo tanto, de relevancia central en los procesos de política en el campo de la infancia. Si bien las problemáticas que abordan atraviesan y exceden la escala local y no pueden ser resueltas allí, jugándose aquí por tanto el engranaje multinivel de la gobernanza, sí suceden en esa escala y tienen allí desarrollos particulares y situados en torno a los cuales las organizaciones sociales definen, negocian y operan.

Esta apreciación no debe obturar el pensar en las posibilidades que trae el *scaling-up* o re-escalamiento de las políticas, es decir, la ampliación y conexión de una iniciativa o experiencia local con otros niveles de gobierno. Si bien este punto lo abordaremos particularmente al trazar los escenarios futuros de investigación, cabe aquí recuperarlo como uno de los desafíos de la gobernanza de proximidad en el plano local que apuntan autores del nuevo municipalismo[125]. **Desde los procesos de gobernanza que suceden en la escala local, imbricados con lo provincial y nacional, se abre una oportunidad para la coordinación de políticas metropolitanas en el campo**. Como indicamos[126], en el Gran Buenos Aires la unidad urbana real no encuentra traducción en una esfera de gobierno conjunta que aborde el territorio común de la metrópolis, sino que lo metropolitano se construye por añadidura. **En este marco, la sociedad civil organizada partícipe de los procesos de gobernanza es una posible traccionadora de la articulación de la política de niñez en el área metropolitana tejiendo redes que trascienden las jurisdicciones institucionales municipales y amplifiquen las iniciativas.**

Un último punto que se desprende del papel de la sociedad civil local en los procesos de gobernanza es la cuestión de quién convoca a la participación. Los estudios sostienen que en los mecanismos institucionalizados al tratarse de una participación organizada a través de reglas concretas y más o menos estables definidas por el Estado, les ciudadanes son convocados a participar y no "conquistan" la participación, obedeciendo a una dinámica *top-down* (Annunziata, 2013), es decir verticalista de arriba hacia abajo, de la cúpula gubernativa al nivel micro ciudadano. **El abordaje realizado para los consejos nos permite matizar esta afirmación ya que, como pudimos observar, gran parte de estos dispositivos son**

[125] Ver capítulo 1 apartado 1.1.8.
[126] Ver capítulo 2 apartado 2.5.

convocados a iniciativa de las organizaciones sociales territoriales que se movilizan y nuclean a otros actores en pos de la conformación de los espacios. La noción de "autoconvocados" que apareció al graficar las trayectorias de los CLNyA de la región pone de relieve este punto ya que da cuenta que allí no es el Estado el único que tracciona, sino que, en el marco de lo previsto en el plano normativo, es la propia sociedad civil la que apuesta a la generación de las instancias participativas y la que demanda a los gobiernos municipales por su constitución. Nuevamente, esto se liga con las características y recorrido de la sociedad civil en la región en este campo de política en particular, **ya que la trayectoria y legitimidad territorial que ésta ostenta permiten que sea la propulsora –en forma de *botton up*– de la emergencia de dispositivos de gobernanza local.**

En definitiva, en el campo de niñez la participación ciudadana adquiere algunas particularidades ancladas en el perfil colectivo de los actores participantes, la legitimidad ligada a su trabajo territorial, la multiplicidad de saberes y capacidades implicadas *vis a vis* la complejidad de los problemas a resolver, la envergadura de las cuestiones respecto de las cuales se participa –lo que dota a la participación de especial relevancia– y el carácter *bottom up* de los espacios institucionales de participación. Estas características halladas indican rasgos de la participación a considerar en el análisis de procesos de gobernanza en otros campos de la política social.

Perspectivas Futuras. Nuevas Avenidas de Investigación

Como se desprende del desarrollo realizado, a lo largo de esta tesis hemos privilegiado un enfoque institucionalista para el abordaje de la gobernanza[127], subrayando elementos del marco institucional –las reglas del juego, las estructuras, los mecanismos– como escala supra organizativa– y las interacciones entre las organizaciones y otros actores para comprender la producción de política pública en un campo específico de la política social. Si bien como evidenciamos los arreglos institucionales son de suma relevancia en este campo porque organizan y orientan el proceso de toma de decisiones y dotan a las interacciones actorales que en él se producen de algún grado de institucionalización o estabilidad, somos conscientes que no constituyen la única variable explicativa del fenómeno de la gobernanza. En este sentido es que se abren a futuro un conjunto de preguntas en torno a la vinculación entre instituciones y fenómenos sociales. En primer lugar, haremos foco en la dimensión territorial de estos fenómenos en un doble sentido, respecto de cómo las condiciones del territorio

[127] Para más detalle ver capítulo 1 apartado 1.1.4.

inciden en el desarrollo de los modelos de gobernanza y, a la vez, sobre cómo los mismos influyen en la configuración del territorio. En segundo punto, consideraremos el potencial impacto de la gobernanza en la democratización de la sociedad.

Respecto al primer eje, tal como hemos planteado más arriba, **la heterogeneidad de los modelos de gobernanza en el campo de niñez y adolescencia en la escala local abre lugar a indagar su vinculación con las diferenciales condiciones socioeconómicas y político-institucionales de los territorios donde se inscriben.** Como indican Duncan y Savage (1989), los fenómenos políticos suceden en "arenas espaciales" y los factores territoriales permean su desarrollo. En este sentido, el abordaje realizado en esta tesis podría nutrirse de una perspectiva política-territorial que supere la idea de espacio como mero contexto, jerarquizando las condiciones que el territorio establece al desarrollo de los procesos sociales y políticos o, en otras palabras, poniendo de relieve que estos llevan "las marcas de los contextos socio-territoriales en donde se desenvuelven" (Rofman y Foglia, 2014, p. 155). Como planteamos en el citado estudio, las particularidades propias del territorio son una variable explicativa para entender los patrones de procesamiento de políticas públicas ya que condicionan las características socioeconómicas y políticas de les actores, sus recursos y capacidades y las orientaciones y ejes de abordaje de las cuestiones. Algunas dimensiones centrales del territorio que podrían recuperarse para este análisis son la estructura productiva, el nivel de desarrollo económico y social; la densidad de la trama de actores sociales y económicos, los alineamientos político-partidarios, entre otras (Couto et al., 2016), en tanto condiciones potencialmente relevantes en la configuración de los modelos de gobernanza.

Asimismo, complementariamente, **cabría preguntarse si los diferentes estilos de gobernanza elaborados inciden también diferencialmente en las condiciones del territorio.** Formas de gobernanza más complejas, ¿logran intervenciones más eficaces en términos de la transformación de las condiciones de vida de niñes y adolescentes? Dicho de otro modo, ¿esa manera de gestionar en red que están desarrollando los municipios de la región redunda en resultados más exitosos de la política? ¿O bien la forma y el resultado no tienen correlato en el territorio conurbano? Como indicamos en trabajos previos (Rofman y Foglia, 2014; Couto et al., 2016) la estructura socio territorial no se encuentra determinada fijamente, sino que la intervención social ejerce influencia sobre el espacio. La acción pública incide en el territorio, en el plano material (ej. obras de infraestructura) y en el plano político (estructura político-institucional del Estado y su relación con la sociedad). Ahora, si bien parece claro que las políticas estatales "producen" el territorio evidenciando que este es un proceso de construcción no dado de antemano, lo que resta conocer es si la manera en que

estas políticas se gestionan y, más particularmente, si los diferentes modos de gobernanza repercuten de manera singular en las condiciones territoriales. Estudios anclados en la perspectiva de evaluación de políticas podrían abonar a responder a estos interrogantes y complementar una mirada como la nuestra preocupada por el cómo gestionan los gobiernos locales con otra ligada con los efectos de este accionar. El examen respecto de los impactos de este modo de gestión en red, a la vez, permitiría poner en discusión las certezas de las aproximaciones normativas de la gobernanza[128] sobre la mayor eficacia y eficiencia de esta modalidad de gestión en red. Un eje de abordaje en este plano facilitaría apreciar la efectiva calidad de la acción pública producto de la gobernanza que estas perspectivas dan por sentado.

La preocupación por los efectos de la gobernanza en la escala local se ata con los debates sobre el sobre *scaling up* o re-escalamiento[129]. Los aportes de la literatura sobre este tema pusieron de manifiesto la importancia de asociar los mecanismos de gobernanza local con otros desplegados a otras escalas –nacional y provincial–, para potenciar su impacto político. En este sentido, un análisis del desarrollo de la gobernanza en estos niveles en este campo de política y su vinculación con lo acontecido en el plano municipal complementaría la evaluación de sus efectos. Por ejemplo, indagar el lugar de los consejos en instancias de discusión de la política provincial y considerar su potencial incidencia aportaría a pensar el problema de la escala. Como evidenciamos a lo largo del texto, la gobernanza no se circunscribe a la arena municipal ya que una parte importante de las intervenciones y definiciones de la política ocurren en el ámbito provincial; en este punto, entonces, se abre una pregunta respecto de la real posibilidad de los consejos de escalar su incidencia si su ámbito de acción está limitado a lo que ocurre en cada uno de sus territorios. En este sentido, el análisis de instancias de articulación como la Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias de la Provincia de Buenos Aires y su vinculación con el gobierno jurisdiccional es una dirección para profundizar.

Por último, **el impacto de la gobernanza también podría analizarse en función de la democratización de la sociedad.** El desarrollo presentado en estas páginas sobre gobernanza local sintoniza adecuadamente con las investigaciones críticas sobre la democracia liberal. Como presentamos en el capítulo inicial de esta tesis, desde los últimos cincuenta años se han puesto en cuestión los fundamentos de la democracia asentada en los mecanismos formales representativos, proponiéndose modelos alternativos que la

[128] Para más desarrollo de estas aproximaciones ver capítulo 1 apartado 1.1.4.
[129] Para un mayor desarrollo del tema ver capítulo 1 apartado 1.2.5.

complementen con énfasis en la participación activa de les ciudadanes en las decisiones y/o en la deliberación informada de las mismas. El modelo de la gobernanza se asocia claramente con estas formas no hegemónicas de democracia ya que implica un nuevo desenvolvimiento de lo colectivo, una forma distinta de hacer y gestionar lo público –como lo común–, basada en la implicación de les ciudadanes y en la habilitación de instancias de articulación, debate y construcción de consensos. Una pregunta que emerge de esta línea es la vinculada con el ejercicio del poder. ¿La gestión en red supone una distribución diferente del poder político? ¿La nueva forma de estructurar el proceso de políticas públicas, replantea las bases del poder político? ¿Esa red sólo se expresa en el plano de la gestión o hay una interdependencia de poder que incide en la matriz política de la fórmula representativa democrática? Desde nuestra perspectiva, recuperando a Annunziata (2016c), el mayor involucramiento ciudadano es una dimensión ineludible de la democracia que refuerza el principio de la soberanía popular y, por tanto, contribuye a resolver la paradoja señalada por Lefort (citado por la autora) donde el poder es del pueblo y al mismo tiempo no es de nadie porque el pueblo empírico es diverso, inhallable. El desarrollo de diversos mecanismos que apelan a la activación de la ciudadanía y su participación en la gestión pública, inscriptos en el modelo de la gobernanza, podrían contribuir a concretar a ese sujeto diverso acentuando su poder. Sin embargo, también cabe tener en cuenta las alertas que efectúa la literatura (Canto Sáenz, 2012; Swyngedouw, 2005; Davies y Falleti, 2007; entre otros) sobre los problemas de representatividad, transparencia, *accountability* y asimetrías de poder que trae la gobernanza siendo, por tanto, para los autores citados, potencialmente adversa para la democracia. En este plano, indagaciones que busquen aprehender la vinculación entre gobernanza y democracia en la esfera local y su implicancia en los cimientos del poder en campos concretos de política, abonarán a precisar las derivas de la gobernanza en la democracia.

En resumen, hacia el futuro se estructuran dos grandes vías de indagación, una que ubica a los modelos de gobernanza como variable dependiente del espacio donde estos modelos se despliegan, poniendo énfasis en los condicionantes territoriales que los permean; y otra, que considera a los modelos de gobernanza en tanto variable independiente incidiendo bien sea sobre las condiciones espaciales, jerarquizando la idea de que la espacialidad es un producto social tal como ya señalaba Soja (1985) o sobre las características de la sociedad local en términos de su potencial democratizador. Cada una de estas líneas podría redundar en un aporte significativo al debate sobre los modos de gobierno y gestión pública local.

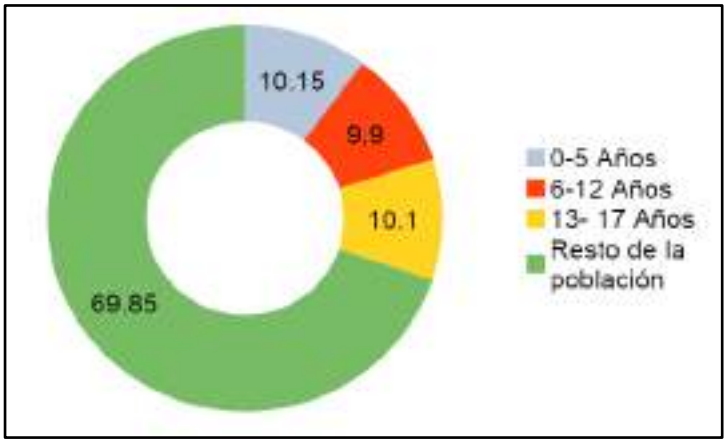
APÉNDICE. SITUACIÓN SOCIAL DE NIÑES Y ADOLESCENTES EN EL GRAN BUENOS AIRES

Este apéndice tiene como propósito caracterizar la situación social que atraviesan les niñes y adolescentes (NyA) en el Gran Buenos Aires en el entendimiento que su descripción permite contextualizar y situar la comprensión de los procesos de gobernanza abordados en esta tesis. La caracterización aquí realizada recupera diferentes fuentes estadísticas oficiales, nacionales y provinciales, disponibles al año 2020 –en coincidencia con el período del relevamiento realizado– que evidencian la existencia de condiciones de vida signadas por la vulnerabilidad y la pobreza.

La descripción se organiza de la siguiente manera: primero se presentan datos sociodemográficos para precisar el peso del colectivo de NyA en la región; luego se desarrollan sus condiciones sociales en términos de ingreso, cobertura de necesidades básicas y acceso a servicios públicos; se continúa con información sobre acceso y permanencia a prestaciones educativas y de salud y se culmina con referencias acerca de la situaciones graves de vulneración de derechos que viven NyA en el seno de sus hogares.

En el Conurbano Bonaerense viven 2.989.553 niñes y adolescentes que representan el 30,15% de la población total de este aglomerado, un **peso similar** al que tienen en la totalidad de la provincia de Buenos Aires (29,79%) y en el total del país (31,74%), según datos del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda del año 2010 (en adelante Censo 2010). En otras palabras, más de un tercio de la población del Conurbano Bonaerense está constituida por personas de hasta 17 años. Estos NyA se distribuyen en forma relativamente equitativa entre los diferentes tramos de edad (ver Gráfico N° 88).

Gráfico N° 88: Estructura de población según tramos de edad, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2010 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, INDEC.

Si bien no contamos con proyecciones de población para la región conurbana desagregadas por grupos de edad, los datos disponibles para el 2020 para la totalidad de provincia de Buenos Aires nos permiten evidenciar un potencial incremento del 8,5% en la cantidad de NyA en el territorio bonaerense entre 2010 y 2020, que representan 396.624 NyA. Este incremento es 3 puntos porcentuales menor que la proyección prevista para la totalidad de población de la provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que la población de NyA del Conurbano se distribuye proporcionalmente entre varones y mujeres, tendencia que se revierte a medida que aumenta la edad. Esto queda evidenciado en el índice de masculinidad que expresa la composición por sexo de una determinada población, el cual en el Conurbano es de 103, es decir que cada 100 mujeres hay 103 varones en la franja etaria de 0 a 17 años.

Si analizamos el **peso de la población de NyA** en la totalidad de los **hogares**, observamos que los hogares con población infantil representan el 49% de los hogares de la provincia y el 51% de los del Conurbano (Censo 2010). El 14,4% de estos hogares tienen sus **necesidades básicas insatisfechas** (NBI), un porcentaje levemente mayor que para la totalidad de la provincia en donde el 13% de los hogares con población infantil presenta NBI. Comparando la situación con los hogares sin niñes se puede evidenciar que allí el porcentaje de hogares con NBI es de sólo un 4,3% en el Conurbano Bonaerense, lo que plantea la mayor vulnerabilidad en la que se encuentran los hogares con población menor de 18 años. Otra particularidad es que al interior del universo de los hogares con niñes este indicador recrudece a medida que disminuye la edad, llegando al 23% en el grupo de 0 a 4 años en el Conurbano Bonaerense. Esto permite inferir que los hogares que presentan situaciones más críticas son aquellos con niñes cursando la primera infancia.

Cuadro N° 30: Hogares con y sin niñes y adolescentes por condición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 24 partidos del Conurbano Bonaerense y Provincia de Buenos, 2010. Cantidad y porcentaje.

	Hogares sin niños				Hogares con niños			
	Total	Sin NBI	Con NBI	Porcentaje	Total	Sin NBI	Con NBI	Porcentaje
Total Conurbano	1.476.397	1.412.447	63.950	4,3%	1.529.695	1.310.179	219.516	14,4%
Total Provincia de Bs. As.	2.441.843	2.352.103	89.740	3,7%	2.347.641	2.045.045	302.596	12,9%

Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección Provincial de Estadística, Provincia de Buenos Aires. Datos del INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

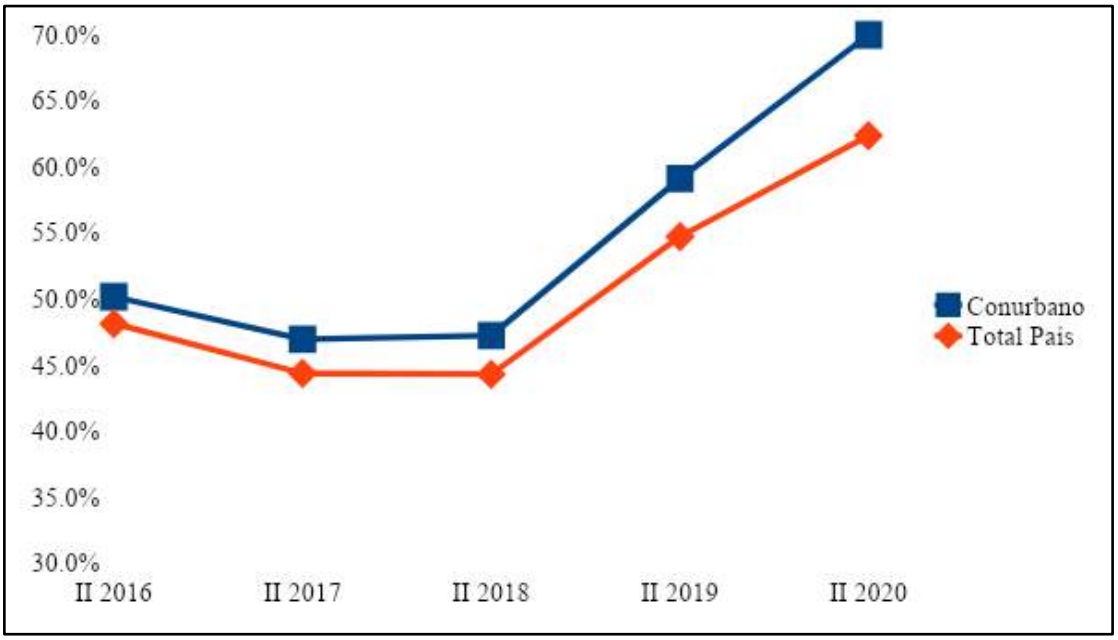
La pobreza es sin dudas el elemento organizador de la vida en el Gran Buenos Aires. Los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) respecto de **población debajo de la línea de pobreza**, es decir de población cuyos ingresos no superan el valor de la

Canasta Básica Total (CBT)[130], dan cuenta que en el Conurbano Bonaerense en el segundo semestre del año 2020 el 55% de las personas eran pobres, 8 puntos porcentuales más que en el total del país. Vale precisar que este indicador de pobreza se eleva considerablemente en el caso de las personas desocupadas (71,4%) y en aquellas personas con ocupación informal (62%). En esta línea podemos agregar que, según datos de la referida encuesta, para el tercer trimestre del año 2020, alrededor del 15% de las personas se encontraba desempleada en el Gran Buenos Aires y un 28,4% de las personas, casi 1 de cada 3, tiene un empleo no registrado en el sistema de seguridad social. Estos datos resultan relevantes para pensar en la pobreza infantil ya que, cuando el jefe del hogar se encuentra desocupado, la incidencia de la pobreza en las personas trepa al 85%, repercutiendo en la situación de les NyA que habitan en esos hogares.

Analizando específicamente la **incidencia de la pobreza en personas de hasta 17 años**, podemos observar que este porcentaje llega al 70% en el Conurbano y al 62% en el país (EPH, segundo trimestre 2020). En otras palabras, 7 de cada 10 niñes que habitan en el Gran Buenos Aires son pobres. Este indicador se ha incrementado significativamente en los últimos años, deteriorándose notablemente una situación ya estructuralmente desfavorable. Desde el segundo trimestre del año 2016, cuando la pobreza afectaba al 50% de les niñes y adolescentes, hasta el segundo trimestre del año 2020, la pobreza infantil se incrementó en 20 puntos porcentuales. Aunque también se evidencia un aumento del indicador para la totalidad del país, el mismo es porcentualmente menor (14%); es decir que en la región Conurbana se observa una pauperización más profunda (ver Gráfico N° 89).

[130]La CBT está compuesta por una serie de alimentos considerados necesarios para los requerimientos calóricos de una persona más bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).

Gráfico N° 89: Incidencia de la pobreza en personas de hasta 17 años, 24 partidos del Conurbano Bonaerense y total del país, II trimestre 2016- II trimestre 2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio del Conurbano Bonaerense, datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Los indicadores presentados permiten observar un proceso de infantilización de la pobreza que se expresa de manera más cruda en el Conurbano Bonaerense. Esta concentración de situaciones desfavorables en la población más joven se vincula con la situación de precariedad que atraviesan los adultos, signada por la vulnerabilidad laboral, condiciones de hábitat poco aptas y el acceso deficiente a bienes y servicios públicos (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, 2018).

Si consideramos la **situación de las viviendas** en donde habitan NyA del Conurbano Bonaerense, podemos observar, tomando datos del Censo 2010, en primer lugar, que el 12,6% de estos viven en condición de hacinamiento crítico, esto es que residen en espacios donde se ubican más de 3 personas por cuarto (sin considerar cocina y baño). Este indicador es una medida de las carencias materiales de la población y afecta particularmente a les más pequeñes (0 a 5 años), en donde el porcentaje trepa a más del 15%. Asimismo, el 30% de les NyA habita en viviendas consideradas deficitarias (casa tipo b, ranchos, casillas, piezas en inquilinato u hotel o locales no construidos como habitación). En lo que refiere al acceso a servicios públicos, podemos señalar que un 68% de les NyA habita en viviendas que no tienen acceso a red pública para el desagüe de inodoro (cloaca), un 33% no accede a red pública de agua para beber o cocinar y alrededor del 50% no cuenta con gas de red para cocinar en sus hogares, utilizándose centralmente gas en garrafa. Esta ausencia de cobertura universal de

agua, higiene y saneamiento tiene impactos en el bienestar psicofísico de les NyA. Es importante subrayar que todos estos indicadores referidos son más agudos en el caso de la población menor de 17 años que respecto de la población total que habita en el Conurbano Bonaerense. La situación de la población de NyA del total de la provincia de Buenos Aires presenta indicadores similares a los del Conurbano, aunque ligeramente mejores.

Cuadro N° 31: Niñes y adolescentes según situación de sus viviendas, por tramos de edad, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2010 (en porcentaje)

Tramos de Edad	Hacimiento crítico	Sin acceso a red cloacal	Sin acceso a Gas de red	Sin acceso a agua potable para beber o cocinar
0 a 5 Años	15,18	68,03	52,00	33,25
6 a 11 Años	12,98	67,62	49,13	33,18
13 a 17 Años	9,84	68,49	47,63	33,48
Total población 0 a 17 años	12,67	68,05	49,58	33,30
Total población	7,07	61,96	38,57	30,07

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE. Total= cantidad de niñes en cada tramo de edad.

Un indicador directamente relacionado con las condiciones generales de vida de la población es la **tasa de mortalidad posneonatal.** Esta tasa relaciona las defunciones de menores de un año acaecidas durante un año y el número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo año, considerando que el primer año de vida es el más crítico en la supervivencia. A pesar de que las condiciones de vida del Conurbano Bonaerense siguen siendo deficitarias, esta tasa ha presentado notables mejoras en los últimos veinte años. En 1991, la tasa de mortalidad infantil para el Gran Buenos Aires era de 24,1 cada mil nacidos vivos, mientras que a comienzos de los 2000 se había reducido alrededor de 10 puntos (14,9) y para el año 2019 estaba en el 8,8. Aunque se observa un desarrollo similar en la totalidad de la provincia, entre 2018 y 2019 para la totalidad de la jurisdicción hubo un incremento moderado de 8,9 a 9,1; mientras que en la región Conurbana se produjo un descenso de 9,3 a 8,8. Esta reducción del índice en un contexto de marcada vulnerabilidad permite pensar en cierta mejora de las condiciones ambientales y socioeconómicas de algunos sectores de la población o de mejoras en otros factores que afectan este indicador, entre los que se observan el nivel de salud de las madres, la política de planificación familiar, los programas de inmunización y control de enfermedades, y la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud, entre otros.

Además de habitar en contextos urbanos precarios, estos NyA padecen un acceso desigual a prestaciones básicas de salud y educación.

Específicamente, en lo que respecta al **acceso a los servicios de salud**, es importante puntualizar que más del 45% de la población de menos de 18 de edad del Conurbano Bonaerense, alrededor de 1.400.000 NyA, no tiene cobertura específica de salud y accede por tanto a la oferta pública estatal, según datos de la Dirección Provincial de Estadística en base al Censo 2010. En este punto cabe recordar que el sistema de salud argentino está conformado por diferentes subsistemas: el subsistema público universal a cargo de los gobiernos nacional, provincial y municipal; el subsistema de seguros sociales que lo integran las obras sociales a quienes acceden centralmente les trabajadores en relación de dependencia y, por último, el subsistema privado al cual se accede contratando los planes médicos específicos. El alto porcentaje de población infantil sin otra cobertura que la estatal se encuentra entonces íntimamente ligado con la situación de desempleo y precarización laboral de sus padres quienes, al no estar empleados o no estarlo en forma registrada en la seguridad social, no tienen acceso a obra social ni pueden acceder a contratar privadamente cobertura de medicina prepaga. La cobertura de salud se vincula estrechamente con los ingresos de la población. El trabajo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires ya citado, tomando datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social del 2011, da cuenta que en el quintil más bajo de ingresos la cobertura por medio de seguros de salud es del 39% de la población, mientras que, en el quintil más alto, llega al 93%. Es decir que cuanto más bajo es el ingreso de las familias, mayor dependencia a la utilización de servicios del sector estatal. Cabe destacar que el subsistema público estatal ofrece una cobertura implícita universal ya que cualquier persona puede atenderse gratuitamente en una de sus dependencias; sin embargo, el acceso efectivo depende de diferentes factores –socioeconómicos, educativos, de género– que pueden limitar el goce.

En lo que refiere al **acceso al servicio educativo,** como señalan Gluz et al. (2020) tomando datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social del año 2015, existe una correlación entre el nivel de ingresos per cápita de la familia y la **asistencia escolar** de les NyA. Mientras que, en el primer quintil, el quinto más pobre de la población, un 76% asiste a la escuela en el Conurbano Bonaerense, en el quintil más rico la totalidad del universo asiste. Asimismo, les autores indican una diferenciación en el tiempo de escolarización, que se incrementa en los quintiles 4to y 5to y disminuye en los sectores de menores ingresos, y en el tipo de instituciones a las que cada grupo asiste, predominando las de gestión estatal en los grupos más vulnerables.

Focalizando el análisis en dos de los niveles recientemente incluidos en la educación obligatoria –**el nivel inicial y el ciclo secundario** (Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 y Ley de Educación Provincial N° 13.688/07) –, les autores citados en el párrafo anterior observan similares diferencias. Tomando datos de la EPH del año 2019, dan cuenta que el 20% de les niñes de 3 a 5 años se encuentra fuera del **nivel inicial** en el Conurbano Bonaerense, un porcentaje significativamente mayor que el que se registra en la CABA donde sólo un 6,7% de les niñes no asiste. Asimismo, si analizamos la oferta, la cobertura del sector estatal desciende significativamente en el nivel inicial respecto de otros niveles, lo que conlleva la existencia de una demanda insatisfecha que es cubierta por oferta privada y por organizaciones sociales comunitarias, configurando una oferta educativa para este nivel signada por la heterogeneidad institucional: oferta estatal provincial, servicios municipales, experiencias privadas reguladas y otras no reguladas oficialmente y centros de desarrollo infantil para los grupos más vulnerables.

En lo que respecta a la **educación secundaria**, el trabajo previamente citado, agrupando los municipios según NBI, observa que en los municipios con NBI alto casi el 70% de les estudiantes asisten a instituciones de gestión estatal. En lo que refiere a la oferta privada, los municipios con NBI bajo encuentran mayor presencia de instituciones confesionales con altos porcentajes de subvención estatal y aranceles más reducidos. Específicamente en lo que respecta a este nivel, es importante señalar que es allí donde se expresan las tasas más altas de **abandono educativo interanual**, uno de los indicadores de trayectoria escolar más utilizados por les especialistas. Esta tasa expresa el porcentaje de estudiantes que no se matriculan en el año lectivo siguiente en ningún año de estudio y muestra, en términos relativos, el volumen de estudiantes que abandonan el sistema educativo entre dos años consecutivos. Tanto para el Conurbano Bonaerense como para la totalidad de la provincia de Buenos Aires el indicador presenta en los últimos diez años una marcada mejoría: mientras que entre 2011/2012 la tasa para el Conurbano Bonaerense se ubicaba en el 7,6, entre 2017/2018 se encuentra en el 4,2. Valores similares se observan para la totalidad del territorio provincial: 7,7 y 4,3 respectivamente. Es importante remarcar que el abandono de la escuela se correlaciona con otras situaciones de vulnerabilidad social de les NyA, como la inserción temprana en el mercado de trabajo, el cuidado de otres niñes de sus familias y/o la paternidad y maternidad adolescentes, todos estos factores que impactan en sus trayectorias de vida.

Un dato relevante que expresa la vulnerabilidad social que atraviesa a les NyA es el referido al **acceso al servicio alimentario escolar** (SAE). Los datos del Censo de Matrícula

Educativa llevado a cabo por la provincia de Buenos Aires en el 2017, dan cuenta que el 50% de les estudiantes del Conurbano Bonaerense recibió la provisión del servicio alimentario escolar, con variaciones significativas entre municipios con NBI alto donde los porcentajes escalan a casi el 70%, y municipios con NBI bajo donde los porcentajes no superan el 20%. Tal como lo expresa el Cuadro N° 32, de la totalidad de les NyA de la provincia de Buenos Aires que recibió el SAE, el 74% se ubica en el Conurbano Bonaerense, en donde el porcentaje de estudiantes por comedor presenta valores altamente superiores respecto de aquellos que se observan para el resto de la jurisdicción, lo que en muchos casos redunda en una insuficiente oferta para afrontar la demanda.

Cuadro N° 32: Servicio Alimentario Escolar, 24 partidos del Conurbano Bonaerense y Resto de la Provincia de Buenos Aires, 2017 (en cantidad y porcentaje)

Servicio Alimentario Escolar. Año 2017.

Comedores escolares	Comedores	Destinatarios	% Comedores	% niños y niñas atendidos	Promedio alumnos/ comedor
Primer Cordón	1.757	378.927	16 %	24 %	215,7
Segundo Cordón	2.440	634.515	23 %	40 %	260,0
Tercer Cordón	771	154.237	7 %	10 %	200,0
Total Conurbano	4.968	1.167.679	47 %	74 %	235,0
Resto de la Provincia	5.693	406.292	53 %	26 %	71,4
Total	10.661	1.573.971	100 %	100 %	147,6

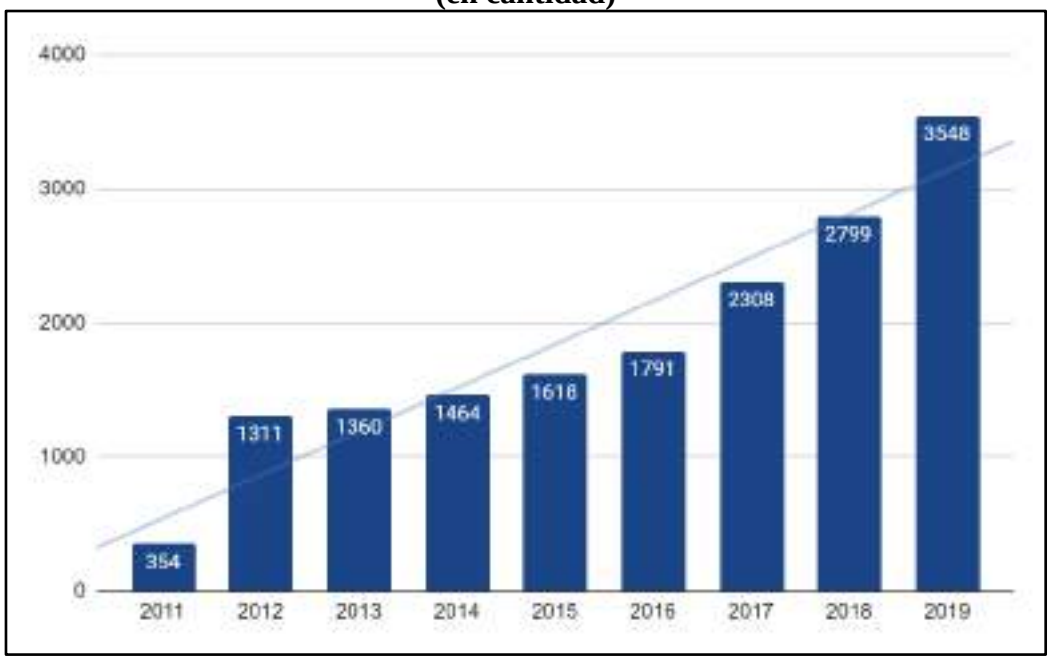
Fuente: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, 2018. En base al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, 2017.

La **vulneración de derechos al interior de los hogares** merece una referencia especial ya que constituye la principal causa de intervención de los Servicios locales de niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires y en el Conurbano Bonaerense. De acuerdo con los datos del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires (REUNA), entre 2011 y 2019 se tomaron un total de 19.058 medidas de abrigo[131] en el Conurbano Bonaerense, las cuales se adoptan ante situaciones graves de vulneración de derechos que les NyA puedan estar padeciendo al interior de sus hogares e implican una separación transitoria de su núcleo familiar. Estas medidas evidencian un incremento sustantivo a lo largo de estos años, mientras que en el año 2011 se radicaron 354 medidas, en 2019 el número alcanzó 3548, es decir la cantidad de medidas tomadas se multiplicaron por 10. Si bien este crecimiento no puede explicarse sólo considerando un

[131] Estas medidas las adoptan, como explicitamos en el capítulo 3, los servicios sociales y zonales de promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes.

aumento de situaciones que ameritan la toma de la medida[132], el acrecentamiento significativo de las mismas es un indicador proxy relevante para capturar la problemática de vulneración de derechos.

Gráfico N° 90: Medidas de abrigo, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2011-2019 (en cantidad)

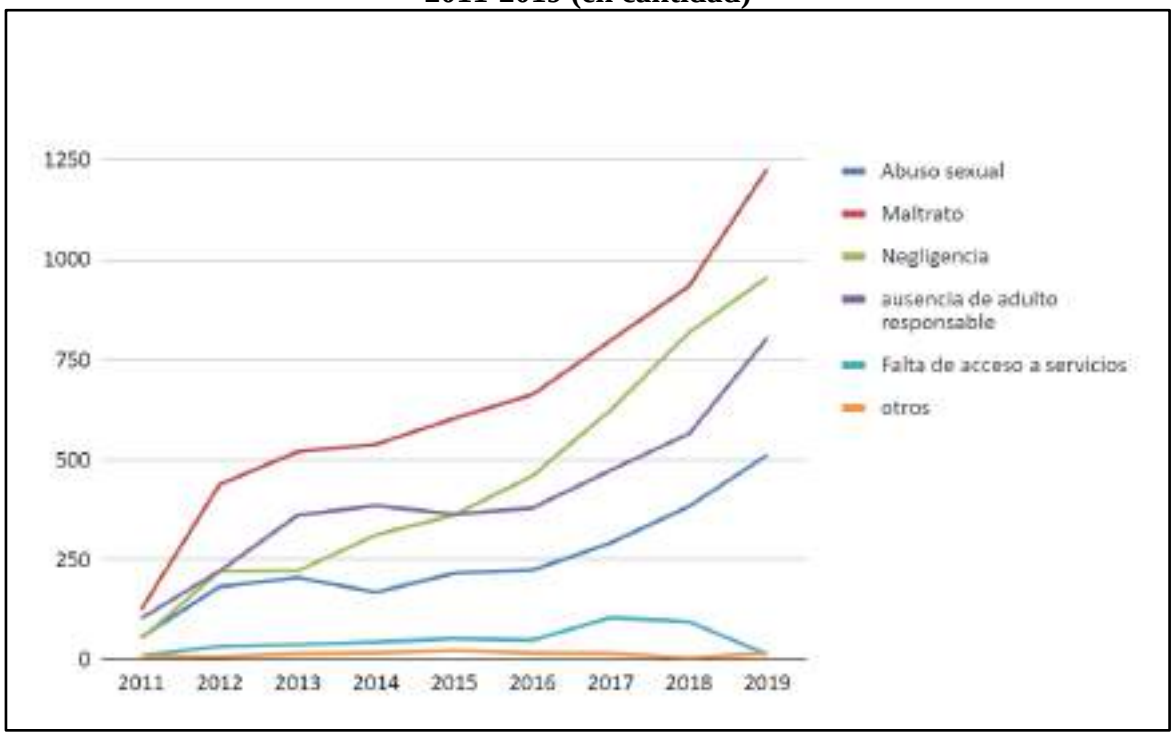


Fuente: Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, 2021. Pedido de Información Pública Nº EX-2021-20955070-GDEBA-DSTAMGGP.

Indagando sobre las causas que originan la toma de este tipo de medidas, **la violencia contra NyA en sus diferentes formas** (maltrato, negligencia en el cuidado, abuso sexual infantil) aparece como la principal desde el 2011 en adelante. En ese año la violencia contra NyA rondaba el 65% de los motivos de intervención mientras que en el 2019 superó el 75%, dándose un crecimiento sustantivo de su peso sobre el total de las causas de abrigo.

[132] Otras causas posibles son: la mejora en la carga de la información en el sistema de registro por parte de les efectores, un sinceramiento de situaciones en las que no se tomaba la correspondiente medida de abrigo y/o una mayor disponibilidad de hogares convivenciales que facilita la toma de la medida.

Gráfico N° 91: Medidas de abrigo según motivo, 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 2011-2019 (en cantidad)



Fuente: Elaboración propia en base a Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, 2021. Pedido de Información Pública N° EX-2021-20955070-GDEBA-DSTAMGGP.

La caracterización efectuada permite poner de relieve que en el Conurbano Bonaerense les NyA se encuentran expuestos a situaciones de pobreza crítica y persistente y que el acceso a derechos se produce en condiciones desiguales en función de la situación socioeconómica de sus hogares. Asimismo, da cuenta de un recrudecimiento de las situaciones de vulneración al interior de las familias, particularmente de la violencia en sus diferentes formas, cuestión que ocupa el accionar de los servicios de atención local. Estos problemas presentan una complejidad y profundización que demandan de intervenciones múltiples y coordinadas en donde, como evidenciamos en esta tesis, el Estado aparece como un agente necesario y central pero insuficiente para dar respuesta pública a sus múltiples emergentes y donde las estructuras que constituyen para intervenir son más diversas, interactivas e interdependientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abba, A. (2010). En busca de los signos vitales de la institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. En Cicioni, A. (comp.) *La gran Buenos Aires/Rompecabezas metropolitano* (pp. 113-131). Konrad Adenauer Stiftung –CIPPEC– Fundación Metropolitana, Buenos Aires, noviembre. (Programa POUL-BAM).

Acuña, C., Jelin, E. y Kessler, G. (dir.) (2007). *Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso*, CLASPO-Argentina, Buenos Aires.

Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N° 3 (Jul.- Sep.), 123-156. Universidad Autónoma de México.

Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamental. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) *La nueva administración pública*. (pp. 125-144). Alianza, Madrid.

Aguglino, J. (2014). *La política social argentina: continuidad o ruptura durante los gobiernos de Perón: de la sociedad de beneficencia a la Fundación Eva Perón* [Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de San Andrés]. http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/11761/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.L.%20Rel.%20Aguglino,%20Juli%C3%A1n.pdf

Aguilar Villanueva, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. (21-22 de abril de 2005). *Gobernanza y Justici*a, Flacso, México.

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*, 11 núm. 39, octubre, 5-32. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

Aguilar Villanueva, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez Navarro, F. y Garza, V. (coords.) *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Aguilar Villanueva, L. (2018). La nueva gobernanza pública. En Castellanos Gutiérrez, J., Sánchez Jáuregui, C. y Aguilar Miranda, A. (coords.) *Tendencias del gobierno y de la administración pública* (pp. 23-41). XXIII Congreso Internacional del CLAD, Guadalajara, México.

Aguilar Villanueva, L. y Bustelo Ruesta, M. (2010). Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión Y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51. https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/437

Alarcón, P., García-Espín, P., Welp, Y. y Font, J. (2018). *¿Firmar para influir en política? Modelos y experiencias de iniciativa ciudadana local*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México.

Altavilla, C. (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016), *Revista Studia Politicæ*, (45), 117-153. https://doi.org/10.22529/sp.2018.45.05

Álvarez, M. y Arena, E. (2022). *Capacidades estatales a nivel local para la gestión de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes con discapacidades. Diagnóstico*, Fundación IPNA y Unicef. https://www.unicef.org/argentina/media/14206/file/Documento%20gobiernos%20locales%20discapacidad.pdf.

Anderson, J. (1984). *Public Policy Making*. Cbs College Publishing, New York.

Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*. (40), mayo, 57-70. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/446

Annunziata, R. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 18, núm. 2, octubre, 247-280. Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96012013000200003&script=sci_arttext

Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: la idea de la "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, (30), 39-57. https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.321

Annunziata, R. (2016a). "Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación". En Mauro, Ortíz de Rozas y Vaca Narvaja (comps.) *Política Subnacional en Argentina: Enfoques y problemas* (pp. 315-334). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/handle/11336/111531

Annunziata, R. (2016b). Entre 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* (pp. 313-342). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctvt6rkct.15.pdf

Annunziata, R. (2016c). La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon. *Andamios*, 13(30), 39-62. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632016000100039&lng=es&tlng=es

Annunziata, R. (2020). El impacto de los Presupuestos Participativos online en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige. *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo),* 77, 7, 157-186. https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/077-06-RAnnunziata.pdf

Arcidiácono, P. (2008). El protagonismo de la sociedad civil en el marco de la crisis argentina de 2001: ¿un lugar para lo político? *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 6, núm. 23, abril-junio, 3-16. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496451238001

Arcidiácono, P., Gamallo, G. y Straschnoy, M. (2014). Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad Argentina. *Revista de instituciones, ideas y mercados*, (60), 57-86.

Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (2007). Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los "beneficiarios". *Revista ASET,* (34) julio-diciembre, 23-49. https://aset.org.ar/docs/Arcidiacono%20Zibecchi%2034.pdf

Arellano Gault, D., Sánchez Cetina, J. y Retana Soto, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, N° 2, 117-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538

Arena, E. (2018). Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda. En Dias, Nelson (org.) *Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 123-133). Epopeia Records. https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html

Argañaraz, N., Barraud, A., Maldonado, F. y Mongi, V. (2017). Reparto de recursos entre Nación y Provincias: es clave una discusión amplia. *Informe económico,* N° 382, Instituto

Argentino de Análisis Fiscal. https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/185-informe-economico-n-382

Ariovich, A. y Crojethovic, M. (2020). Las redes de servicios. Contribuciones en el acceso y la cobertura de salud. *Saúde e Sociedade* [online] *v. 29*, N° 3. https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190888

Arnouts, R., Van der Zouwen, M. y Arts, B. (2012). Analysing governance modes and shifts – Governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics* (16), 43-50. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.04.001

Arnstein, S. (1969). A ladder of participation in the USA, *JAIP* (35) 4, 216-224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Arocena, J. (1995). *El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*. Vol. 158. Nueva Sociedad Caracas. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Arocena.pdf

Arques, F., Díaz Rosaenz, M., Moreira, M. y Schneider, C. (2016). Mapa de la configuración institucional de la participación ciudadana local en la Argentina. En Schneider, C. (coord.) *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios* (pp.45-100). Biblos.

Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires. https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4545/resource_files/ejes_centrales_desarrollo_local_argentina.pdf

Arzaluz Solano, S. (2004). Ciudadanía y territorio en el Estado de México: la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, 1997-2000. En Ramírez Kuri, P. (coord.) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (pp. 393-434). FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, México.

Arzaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*. Vol. 17, N°32. https://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v17n32/v17n32a4.pdf

Astarita, M., Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGS) en la administración pública Argentina. En Abal Medina, J. y Cao, H. (comps.) *Manual de la nueva administración pública Argentina* (pp. 231-283). Editorial Ariel, Buenos Aires.

Aversa, M. M. (2003). *La cuestión social de la infancia abandonada y delincuente: debates y políticas públicas Buenos Aires (1910-1931)*. Tesis Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. http://dspace5.filo.uba.ar/handle/filodigital/1132

Aversa, M. M. (2006). Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato público (1910-1931). En Lvovich, D. y Suriano, J. (comps.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (pp. 89-108). UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

Aversa, M. M. (2008a). La asistencia social a la infancia popular en las publicaciones oficiales peronistas (1946-1955). *Papeles de Trabajo*, *2*(3). http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/126

Aversa, M. M. (2008b). La política asistencial hacia la infancia popular: modelando el futuro peronista (1946-1955). *Actas del Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo*, Red de Estudios sobre el Peronismo. https://redesperonismo.org/articulo/la-politica-asistencial-hacia-la-infancia-popular-modelando-el-futuro-peronista-1946-1955/

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Universidad Veracruzana, Biblioteca Xalapa, México.

Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina.* Prometeo, Buenos Aires.

Avritzer, L., y Ramos, A. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, *74*(3), e040. https://doi.org/10.3989/ris.2016.74.3.040

Azzellini, D. (2017). La participación en Venezuela: conquista orgánica de la clase y punto de choque entre administración y poder popular. *Theomai*, núm. 36, julio-septiembre, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo Buenos Aires, Argentina. https://www.redalyc.org/journal/124/12453261014/html/

Bachrach, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. (1era. Edición). Amorrortu.

Badía, G. (2010). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En Cicioni, A. (comp.) *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano* (pp. 133-154). Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Badía G. y Pereyra, E. (2003). Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político. En Badía, G. y Pereyra, E. (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 115-160). Ediciones al Margen-UNGS, Buenos Aires.

Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC.

Barber, B. (1984). *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Paidós.

Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. The

MIT Press, Cambridge.

Barna, A. (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño hacia un abordaje desacralizador. *Kairos: Revista de temas sociales*, Año 16, N° 29. https://revistakairos.org/convencion-internacional-de-los-derechos-del-nino-hacia-un-abordaje-desacralizador/

Barna, A. (2013). *El sueño de la emancipación normativa. Revisitando los procesos de transformación legislativa hacia las leyes de "protección integral de los derechos de niños"*. En Ar. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires. https://www.aacademica.org/000-063/415.pdf

Barna, A. (2014). Clasificaciones y estimaciones en la gestión de la infancia "con derechos vulnerados". Prácticas cotidianas de intervención en un dispositivo estatal del Conurbano Bonaerense. *Revista Antropolítica*, N° 36, Niterói, 1. Sem., 113-148. https://doi.org/10.22409/antropolitica2014.0i36.a41581

Barna, A. (2019). Circulación de niños. Entre actuaciones estatales e iniciativas populares. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 40(2), 169-184. https://doi.org/10.34096/runa.v40i2.6272

Barrabino, O. (2020). *Sistematización y análisis del trabajo en red de la Mesa local de prevención y atención a la violencia familiar y de género del Partido de Florencio Varela (2008-2019).* [Tesis de grado Universidad Nacional Arturo Jauretche] https://biblioteca.unaj.edu.ar/rid-unajrepositorio-institucional-digital-unaj

Barton, A. (1973). Concepto de espacio de atributos en sociología. En Boudon, R. y Lazarsfeld, P. *Metodología de las ciencias sociales. Conceptos e índices*, Vol. 1 (pp. 195-219). Laia, Barcelona.

Bassoli, M. (2010). Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case). *Governance 23*(3), 485-508. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01491.x

Battista, S. y Fusca, N. (12 y 13 de agosto de 2010). *El Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño en el Partido de La Matanza*. Foro regional RedMuni "La agenda local del Bicentenario. El Estado como conductor en el proceso de construcción de políticas públicas", Salta.

Bell, S. y Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press, Nueva York. https://doi.org/10.1017/CBO9780511814617

Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. En *Justicia y Derechos del Niño* (pp. 9-21). UNICEF-Ministerio de Justicia, Buenos Aires. http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografia_Sist._Justicia_Juvenil_Mod_2/pdf/proteccion_integral.pdf

Beloff, M. (2009). *Los derechos del niño en el sistema Interamericano.* (1ª. Ed, 3ª. Reimp.). Del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.corteidh.or.cr/tablas/25897r.pdf

Bennardis, A. (1999). Gestión Municipal en el Conurbano Bonaerense. En Blutman, G. (comp.). *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad*. Serie Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Gesti%C3%B3n-municipal-en-el-conurbano-bonaerense.pdf

Bernal, R. (2013). 20 años de autonomías municipales en Argentina. Un análisis de los factores que han incidido en su desigual e incompleto desarrollo. *Provincia*, núm. 30, julio-diciembre, 43-72. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. https://www.redalyc.org/pdf/555/55532602003.pdf

Bernazza, C. (2003). Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad. *Revista Rap Provincia de Buenos Aires,* 98-101. Ediciones Rap.

Bernazza, C. y Pascual, N. (2013). El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación - Provincias - Municipios. *Revista Aportes el Estado y la Administración Gubernamental*, Asociación de Administradores Gubernamentales, N° 31, dedicada al 7° Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza. https://aaeap.org.ar/ponencias/el-reves-de-la-trama-del-federalismo-argentino-reglas-y-practicas-en-las-relaciones-nacion-provincias-municipios/

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas, Flacso,* N° 4, 37-59.

Bertranou, J., Isuani, F. y Pereyra E. (2016). *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre políticas públicas en la provincia de Buenos Aires*. Ediciones UNGS.

Bianchi, M., Leó, C. y Perin, A. (2016). Transformaciones de la participación política en América Latina. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 7, n. 2, 46-66. https://core.ac.uk/download/pdf/328075128.pdf

Biernat, C. (2015). Interferencias políticas e interinstitucionales en el proyecto de centralización de la administración sanitaria nacional (1943-1945). *Anuario del Instituto de Historia Argentina*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50493

Birch, E. (2019). Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas. En Gómez-Álvarez, D.; Rajack, R.; López Moreno, E. y Lanfranchi, (eds) G. *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 65-68). BID, Washington. https://re.public.polimi.it/retrieve/handle/11311/1130304/492423/Gobernanza_Metropolitana_El_gobierno_de_las_metr%C3%B3polis_para_el_desarrollo_urbano_sostenible_small.pdf

Bish, R. (1971). *The political economy of metropolitan areas.* Markham, Chicago.

Blanco, I., Fleury, S., y Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*, 21(SPE), 3-40. https://www.redalyc.org/journal/2815/281557789002/html/

Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 5-42. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf

Blanco, I. y Gomà, R. (2006). Del Gobierno a la Gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, (2), 11-27.

Blanco, I. y Gomà, R. (2017). Construyendo el municipalismo del bien común. En Olmedo y Endara (eds.) *Alternativas urbanas y sujetos de transformación* (pp. 172-198). Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador.

Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (20), 14-28. https://www.redalyc.org/journal/2815/281557789002/html/

Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Prometeo.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina. En Bohoslavsky E. y Soprano, G. (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-55). Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo Libros, Buenos Aires.

Bombarolo, F. (2017). Del dicho al hecho. Consideraciones sobre el diseño, la gestión y la evaluación participativa de políticas y programas sociales. En Cardarelli, G. y Brawerman, J. (Coords.). *Investigación diagnóstica con enfoque participativo. Construcción del conocimiento y acción social* (pp. 17-31). Noveduc, Ciudad de Buenos Aires.

Borja, J. (1986). Participación... ¿para qué? *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, N° 30-31 (Jul-Ago), 76-82. https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19319

Börzel, T. (1998). Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Net-works. *Public Administration*, 76 (2), 253-276.

Bressán, C. L. (2019). Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia? *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *9*(17), 73–100. http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/2645

Bresser-Pereira, L. y Cunill Grau, N. (1998). Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser-Pereira, L. y Cunill Grau, N. (eds.) *Lo Público no Estatal em la Reforma del Estado* (pp. 25-56). CLAD/Paidós, Buenos Aires. https://bresserpereira.centrodeeconomiapolitica.org/papers/1998/84EntreElEstadoYElMercadoLoPublicoNoEstatal.pg.pdf

Brugué, Q. (2018). Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* (16), 154-165. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6718259

Brugué, Q., Font, J., y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En Funes Rivas, M. y Argilés, R. *Movimientos Sociales: Cambio Social y Participación, 1* (pp. 109-132). UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Brugué, Q., Font, J. y Ruiz, J. (2020). The Closer, the Better? Comparing Advisory Councils at Different Government Levels. *Administration & Society.* November. https://doi.org/10.1177/0095399720971601

Brugué, Q. y Gallego, R. (2001). ¿Una Administración Pública Democrática? En Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel, Barcelona.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio.* Ariel, España.

Brugué, Q. y Valles, J. (2005). New-Style Councils, New-Style Councillors: from Local Government to Local Governance. *Governance*, Vol. 18 N° 2, 197-226. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00273.x

Brugué, Q. (2017). Presentación de número especial. Gobernanza: de la teoría a la práctica. *GIGAPP Estudios Working Papers*, *4*(72-78), 341-344. https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/78

Brunner Ried, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*. n. 355, mayo-agosto, 137-159. https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/81461

Buchanan, J. y Wagner, R. (1983). *Déficit del sector público y democracia*. Rialp, Madrid.

Buchanan, L., Klein, M., Moñino, A. y Osuna, V. (2009). El borde del desborde. Estrategias y límites de la intervención en lo social. *Margen Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, N° 52. https://www.margen.org/suscri/margen52/maciel.html

Calera, D. (2012). *Régimen penal de minoridad. Nuevo paradigma*. [Tesis Licenciatura en Abogacía, Universidad Abierta Interamericana].

Caminotti, M. (2007). Cuestión local y gobernabilidad municipal en Argentina. Revisando algunos términos del debate. En Cravacuore, D. e Israel, R. (coord.) *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile* (pp. 377-400). Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile, Bernal y Santiago de Chile.

Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Canavessi, J., Innamoratto, M. y Núñez R. (2015). Corresponsabilidad y articulación: caminando hacia un nuevo paradigma. *Revista de Políticas Sociales*, Año 1, Número 1. Verano 2015, 35-43. Universidad Nacional de Moreno Editora. http://www.publicacionesperiodicas.unm.edu.ar/ojs/index.php/rps/article/view/155

Canelo Bridshaw, P. (2016). Todas las Formas de Participación son Válidas: El Caso de los Consejos Locales de Salud. En Leal Soto, C. y Canelo Bridshaw, P. *La Movilización Social. "Experiencias de Participación Territorial"* (pp. 125-158). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D12503.dir/LaMovilizacionSocial.pdf

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, 9-37. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002

Canto Sáenz, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, Volumen XXI, Número 2, 333-374. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200002

Cao, H. (4-7 noviembre de 2008). *La Administración Pública Argentina: nación, provincias y municipios.* XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/40-la-administracion.pdf

Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP*, Año 1. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211

Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 67-99. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272016000200003&lng=es&tlng=es

Cao, H. y Rubins, R. (2001). Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias. En Calvo, E. y Abal Medina (h), J. (eds.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 259-271). INAP - Eudeba, Buenos Aires. https://fhu.unse.edu.ar/carreras/soc/socpolitica/federalismo_electoral_argentino.pdf

Cao, H. y Vaca, A. (2018). Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional. *Revista de Políticas Sociales*, Año 5, número 6, 177-188. http://www.publicacionesperiodicas.unm.edu.ar/ojs/index.php/rps/article/view/54

Cao, H., Vaca, A. y Rey, M. (2019). Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina. En Amaya, P. (comp.) *El Estado, la política y los diseños institucionales*. (1ª Ed., pp. 163-198). Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela. https://biblioarchivo.unaj.edu.ar/uploads/62a35f57db0f20a3e8383a1af9444c20972aef90.pdf

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza.* Paidós, Buenos Aires.

Carli, S. (1999). Infancia, política y educación en el peronismo (1945-1955). De los derechos del niño a las vanguardias políticas del futuro. *Historia de la educación anuario*, *2*, 103-121. https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/125/132

Carli, S. (2010). Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001): figuras de la historia reciente. *Educação em Revista*, 26(1), 351-381. https://doi.org/10.1590/S0102-46982010000100017

Carmona, R. (2011). Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad. En Nardacchione, G. (comp.) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente* (pp. 27-95). Los Polvorines, Malvinas Argentina y CABA.

Carmona, R. (2012a). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas* (1ª Ed.). Fundación CICCUS, Buenos Aires.

Carmona, R. (2012b). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20, 169-178. https://adnz.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/25863

Carmona, R. (2015). El desafío de gobernar ciudades en Argentina. Alcances y perspectivas en materia de organización política y administrativa. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 1, 206-225. https://doi.org/10.12957/rdc.2015.15205

Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). Divulgatio. *Perfiles académicos de posgrado, 1* (3). http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1233

Casas, F. (2006). Infancia y representaciones sociales. *Política y Sociedad*, *43*(1), 27-42.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado.* Paidos, Buenos Aires-Barcelona- México.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

Castel, R. (2010). *El Ascenso de Las Incertidumbres: Trabajo, Protecciones, Estatuto del Individuo*. Fondo de Cultura Económica. https://play.google.com/store/books/details?id=I2W6cQAACAAJ

Castells, M. (2018). *Ruptura: la crisis de la democracia liberal* (2ª Ed. Actualizada). Alianza Editorial.

Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, núm. 23, Septiembre-Diciembre, 157-180. https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281

Castro Arbeláez, M. F. y Obregón Morales, J. (2020). Relación gobernanza y políticas de sostenibilidad en el sector bioenergético del Valle del Cauca. *Semestre Económico*, *23*(55), 67-86. https://doi.org/10.22395/seec.v23n55a3

CENOC-FLACSO-SIEMPRO (2002). *Evaluación de los niveles de participación de las OSC en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locale*s. [Informe final]. Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Jimenez, J. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL N° 84*, 117-134. https://www.cepal.org/es/publicaciones/10980-relaciones-niveles-gobierno-argentina

Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, *6*(1), 307-326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538

Ciorda, C. (2015). Reconfiguraciones en el circuito de protección de la infancia en el conurbano bonaerense. *Revista Question* Vol. 1, N° 48, Octubre-diciembre 2015, 93-107. https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2715

Clarke, M. y Stewart, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham University Local Government Studies, Birmingham.

Clemente, A. (2004). Políticas Sociales y Espacios Multiactorales para el desarrollo local. El caso de los Consejos Consultivos Municipales. En Bertolotto, M. y Clemente A. (eds.), *Espacios Multiactorales y políticas públicas. De la experiencia a la conceptualización. (*1ª Ed.). Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4.espacios_multiactorales_y_politicas_publicas.pdf

Cohen, N., Gómez Rojas, G. y Riveiro (2019). Tipologías. En Cohen, N. y Gómez Rojas, G. *Metodología de la investigación ¿Para qué?: La producción de los datos y los diseños* (pp. 95-138). Editorial Teseo, Buenos Aires. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190823024606/Metodologia_para_que.pdf

Colino, C. y Del Pino, E. (2006). Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales. En Sosa, J. (ed.) *Política pública y participación social: visiones alternativas, Desarrollo Institucional de la Vida Pública* (pp. 1-34). A.C. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, México.

Collier, D., LaPorte, J. y Seawright, J. (2012). Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly* 65(1), 217-232. https://doi.org/10.1177/1065912912437162

Collier, D. y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa. *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad, 4*, 137-160. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=190164

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Gobernanza Europea. Un Libro Blanco.* [COM 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2019). *Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social.* https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/tablero-de-planes-programas-sociales-y-prestaciones

Cormick, H. (1997). El municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible de la administración a las políticas activas? *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (8). http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/08/a08_06.pdf

Corrochano, D. y Ganuza, E. (2011). La participación local hoy. En Font, J. (coord.) *Democracia local en Andalucía* (pp. 21-32). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/descargar/929/documento/2075/IF002_11.pdf

Cosentino, A. (2012). Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno. Reglas, mecanismos y gestión del endeudamiento público subnacional en Argentina. En *II Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal de Países Americanos*. San Francisco de Campeche, México.

Cosse, I. (2005). La infancia en los años treinta. *Todo es Historia*, *37*(457), 48-57. https://www.aacademica.org/isabella.cosse/7.pdf

Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, A. *Participación, políticas públicas y territorio* (pp.73-118). Ediciones UNGS, Los Polvorines. https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/9789876302289-completo.pdf

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)* (pp. 25-49). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/LIBRO%2520PPCM%2520segundas.pdf

Cravacuore, D. (2009a). Perspectiva de los Gobiernos Locales en Argentina. En Molina, G. (coord.) *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador* (pp. 149-170). Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, Mendoza. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Cravacuore_2009.pdf

Cravacuore, D. (2009b). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, 162-181. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Cravacuore%202009.pdf

Cravacuore, D. (2016). Gobierno Locales en Argentina. En Ruano de la Fuente y Cossani (eds.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp.15-40). CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (10-12 de julio de 2019). *Tendencias Recientes de las Políticas Municipales en Argentina.* VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCP), Montevideo, Uruguay.

Cravacuore, D. (2020). La autonomía municipal en América Latina, estudio comparado de casos nacionales. En Ilari, S. y Cravacuore, D. (comps.) *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina.* (1ª Ed.). (pp. 12-23). Universidad Nacional de Quilmes. http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/5ed8f32994d0b.pdf

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. En Lozano, M. y Flores, J. (eds.) *Democracia y sociedad en la argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 189-204). UNQ, Quilmes.

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. https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07

Crozier, M., S. Huntinton y J. Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies yo the Trilateral Commission.* New York University Press, Nueva York.

Cruz, C. (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 23. https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/49

Cruz, C. E., Zizumbo, V. L., y Chaisatit, N. (2019). La gobernanza ambiental: el estudio del capital social en las Áreas Naturales Protegidas. *Territorios* (40), 29-51. http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6147

Cuadros, O. (2005). Régimen jurídico de los municipios. La autonomía municipal. En *Organización administrativa, función pública y dominio público* (pp. 209-219). Universidad Austral, Ediciones Rap.

Cuattromo, J. (2018). La estructura del gasto en los municipios del GBA. *Radiografías metropolitanas N° 6*. Centro de Estudios Metropolitanos.

Cunill Grau, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, julio, 25-58.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.

Dahl, R. y Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford.

Daroqui, A. y Guemuremán, S. (1999). Los menores de hoy, de ayer y de siempre: Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica. *Delito y sociedad: revista de ciencias sociales*, N° 13, 35-70.

Daroqui, A. y López, A. (2012). Contextos socio-históricos en la construcción y gobierno de «la minoridad». En Daroqui, A. López, A. y Cipriano García, R. (coord.) *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. (1ª Ed., pp. 49-60). Homo Sapiens Ediciones, Rosario. http://gespydhiigg.sociales.uba.ar/publicaciones-2/libros/sujeto-de-castigos-hacia-una-sociologia-de-la-penalidad-juvenil-2012/

Davies, E. y Falleti, T. G. (2017). Poor people's participation: Neoliberal institutions or left turn? *Comparative Political Studies*, 50(12), 1699-1731. https://doi.org/10.1177/0010414016688002

De Melo Romão, W. (2015). Políticas públicas y democracia participativa: avances y límites de las conferencias nacionales en Brasil. En Minnaert, A. y Endara, G. (coords) *Democracia Participativa e Izquierdas. Logros, Contradicciones y Desafíos.* (1ª Ed., pp. 239-293). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), Ecuador. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/11570.pdf

De Paula, Martín (s/f). *Espacios de Primera Infancia en la provincia de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires*. (En el marco del Plan Nacional de Primera Infancia).

De Piero, S. (2012). Los años Kirchneristas: re centralizar el Estado. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, N° 30, Bs. As., Noviembre 2012, 34-65. http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/13%20-%20Sergio%20De%20Piero%20-%20Los%20a%C3%B1os%20kirchneristas,%20recentralizar%20al%20Estado.pdf

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2018). *Derechos, Infancia y Adolescencia. Monitoreo del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Informe 2017 elaborado por el Grupo Pharos, Centro Interdisciplinario para el Desarrollo, en el marco de la Cooperación Técnica con UNICEF en Argentina. https://www.grupopharos.com.ar/wp-content/uploads/2022/11/grupo-pharos-derechos-infancia-y-adolescencia.pdf

Del Barrio, R. A., Ocampo, M. E., y Larrañaga, M. (2020). Políticas públicas y gobernanza

ambiental: lineamientos para un programa integral de control, descontaminación y saneamiento de las cuencas hídricas rionegrinas. *Revista Pilquen*, Vol. 23, N° 5, 72-84. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232020000500006

Demarche, F. (2004). *Descentralización hospitalaria: Logros y desencantos de una política social*, [Tesis presentada para la obtención del grado de Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación]. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.618/te.618.pdf

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379. https://doi.org/10.29265/gypp.v26i2.337

Díaz, M. y Parmigiani de Barbará, M. (2010). Capacidades políticas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados iberoamericanos. En Cravacuore, D. y Navarro, C. (eds). *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica* (pp. 19-42). Miño y Dávila, Buenos Aires.

Difalco, D. (2010). La autonomía municipal. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,* Año 07, Número 40, 479-488. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. (s/f). *Estructuras territoriales de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía social,* https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria-de-educacion/psicologia-comunitaria-y-pedagogia-social/direccion-de-1

Domenech, E., Lescano, M. J. y Jaureguiberry, I. (2010). De niños y penas: Notas sobre el proceso de reforma en materia de infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires. *Revistas Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Año 07, Número 40, 319-329. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20089/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Driessen, P., Dieperink, C., V, F.; Runhaar, H. y Vermeulen, W. (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance - Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22, 143-160. https://doi.org/10.1002/eet.1580

Dubaniewicz, A. (1997). *Abandono de Menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. (Análisis Monográfico). Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires.

Duncan, S. y Savage, M. (1989). Space, Scale and Locality. *Revista Antipode*, año III, Vol. 21, Issue 3, 179-206. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1989.tb00188.x

Eberhardt, M. L. (2020). Participación y control ciudadano en la actualidad: ¿qué tipo de representación y de mandato para qué clase de democracia? *Dossier. CdS*, N° 12, Diciembre. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/170279

Eberhardt, M. L. (2015). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 17, N° 33, primer semestre de 2015, 83-106. Doi: 10.12795/araucaria.2015.i33.04

Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *The Academy Management Review*, 14 (4), 532-550. https://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF5571/v15/timeplan/ar-docs/eisenhardt-1989.pdf

Elazar, D. (1991). *Exploring Federalism.* The University of Alabama Press, Alabama.

Elster, J. (2000). *La democracia deliberativa*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.

Escolar, M. y Pirez, P. (2003). ¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina. En Badía. G. y Pereyra, E. (org.) *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones al Margen-UNGS, Buenos Aires.

Estefanía, J. (11 de mayo de 1986). Qué es la Comisión Trilateral. *Diario El País.* https://elpais.com/diario/1986/05/12/economia/516232805_850215.html

Estévez, A. y Páez Arenas, A. (2020). El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas. *Cuadernos del INAP*, Año 1, N° 37. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/215

Ferla, P., Marzuca, A., Serdüit, U. y Welp, Y. (2014). "Corriendo de atrás". Análisis de los concejos vecinales de Montevideo. *Íconos* 0 (48), 121. https://doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1213

Fernández Alles, J. (2021). (Coord) Informe Iberoamericano 2020 sobre relaciones intergubernamentales. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, 2, 9. https://redibrig.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME-IBEROAMERICANO-2020-RIG.pdf

Ferrari Mango, C., Foglia, C., y Rofman, A. (2021). Políticas sociales locales en Gran Buenos Aires: gobernanza participativa y multinivel en economía social e infancia. *Administración & Desarrollo,* 51(1), 61-86. https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.3

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 17, 221-247.

Flores, W. y Gómez-Sánchez, I. (2010). La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: análisis de actores y relaciones de poder, *Rev. salud pública, 12(supl.1), 138-150.* https://scielosp.org/article/rsap/2010.v12suppl1/138-150/

Foglia, C. (26 al 28 de julio de 2017) *Las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense, Argentina. Un abordaje político-territorial*. Ponencia presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo.

Foglia, C. (2020). Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el conurbano bonaerense. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales* (4). http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/501

Foglia, C. (21, 22 y 23 de julio 2022). *La gestión local de las políticas de promoción y protección de derechos de niñes y adolescentes en el Gran Buenos Aires Argentina.* XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Santiago, Chile. https://alacip.org/?todasponencias=la-gestion-local-de-las-politicas-de-promocion-y-proteccion-de-derechos-de-nines-y-adolescentes-en-el-gran-buenos-aires-argentina

Foglia, C., Moro, J. y Orizaola, G. (2021). Políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense: agenda y construcción institucional de las áreas de protección. *Observatorio del Conurbano Bonaerense.* http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Politicas-de-ninez-y-adolescencia-en-el-conurbano-bonaerense-1.pdf

Foglia, C., y Rofman, A. (2020a). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 113-145. https://doi.org/10.32457/riem.vi21.307

Foglia C. y Rofman A. (2020b). Fluctuaciones de las políticas participativas locales en el Conurbano Bonaerense: el recorrido durante la última década. En Clemente, A. (coord.) *El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016-2019* (pp. 117-136). Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. http://cec.sociales.uba.ar/?page_id=1456

Fonseca, C. y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En Tiscornia, S. y Pita, M. (eds.) D*erechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil.* Estudios de

antropología jurídica Buenos Aires, Antropofagia. https://core.ac.uk/download/pdf/231974919.pdf

Font, J. (2001). Introducción. En Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas* (pp.14-30). Ariel, Barcelona.

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

Font, J. y Blanco, I. (2001). Conclusiones. *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 219-235). Ariel.

Font, J. y Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa: participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?: experiencias de participación ciudadana*. Diputación de Barcelona. https://portalrecerca.uab.cat/en/publications/polis-la-ciudad-participativa-participar-en-los-municipios-qui%C3%A9n--4

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., Brugué, J. y Gomà, R. (2001). Consejos consultivos en Barcelona: Conclusiones. En Font, J. (Ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (1ª Ed., pp. 122-124). Ariel.

Font, J., Pasadas, S. y Fernández-Martínez, J. L. (2019). Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate. *Representation*, 57:2, 225-243. https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774.

Fontcuberta, P. y Ganuza, E. (2011). Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces. En J. Font (coord.) *Democracia Local En Andalucía* (pp. 61-90). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/democracia-local-en-andalucia-experiencias-participativas-en-los-municipios-andaluces

Franco Patiño, S., Medan, M., García Cejudo, C., Paz Landeira, F. y Llobet, V. (2019). Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia. En Llobet. V. y Villata, C. (coord). *De la desjudicialización a la refundación de los derechos* (pp. 253-285). Teseo Press Design. https://www.teseopress.com/desjudicializacion/

Fraser, N. (2014). Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. *Ecuador debate*. *Opinión pública*, N° 46, abril 1999, 139-174. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5760

FUDEPA y ACEJ (2009). *Niñez y Adolescencia en la zona norte de la Provincia de Buenos Aires*. Rivolin Hnos.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Fung, A. y Wright, E. (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En Fung, A. y Wright, E. *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión* (pp. 19-88). Universidad Nacional de Colombia. https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Published%20writing/UtopiasCap1.pdf

Gaitán, A. (2020). La gestión de lo "inapropiado": disputas de sentidos y prácticas en torno a la autonomía y la maternidad en una propuesta de inclusión social para jóvenes. *La Ventana*, vol. 6, N° 51, Guadalajara ene./jun. 2020, 215-244. https://doi.org/10.32870/lv.v6i51.7071

Gaitán, A. y Magistris, G. (2019). Ni claros, ni naturales. Discursos sobre el "bienestar infantil" en agentes institucionales en dos municipios del conurbano bonaerense. En Llobet, V. y Villata, C. (Coord.) *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)* (pp. 287-309). Ed. Teseo, Ciudad Autónoma de Bs. As. https://www.teseopress.com/desjudicializacion/

Galais, C., Corrochano, D. y Fontcuberta, P. (2011). ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos? En Font, J. (coord.), *Democracia local en Andalucía Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 35-58). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/democracia-local-en-andalucia-experiencias-participativas-en-los-municipios-andaluces

Galais, C., Navarro, C. y Font, J. (2011). La calidad de las experiencias participativas. En Font, J. (coord.) *Democracia local en Andalucía Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 93-115). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/democracia-local-en-andalucia-experiencias-participativas-en-los-municipios-andaluces

Galais, C., Navarro, C. J., y Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: Indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista*

Española de Ciencia Política, 32, 65-87. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4358903.pdf

Gantus, D. (6, 7 y 8 de julio de 2011). *Governance: ¿el caldero al final del arco iris de la sociedad civil?* Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia. http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/GANTUS_DIEGO.pdf

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Garcia_Delgado_Unidad_1.PDF

García Méndez, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección Integral*. Forum Pacis, Santa Fé de Bogotá, D.C., Colombia.

García Méndez, E. (1998). Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia. En García Méndez, E. y Beloff, M. (comp.), *Infancia. Ley y democracia en América Latina.* Ed. Temis, Bogotá-Bs. As..

García Méndez, E. (1999). Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia. *Justicia y Derechos del Niño,* N° 1, 23-43. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Santiago de Chile. http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/infancia_ley_y_democracia.pdf

García Méndez, E. (2011). De las relaciones públicas al neomenorismo: 20 años de convención internacional de los derechos del niño en América Latina (1989-2009). *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 3, núm. 1, enero-abril, 117-141. https://doi.org/10.5533/1984-2503-20113106

García Rodríguez, C. (2013). *La dimensión territorial de las políticas de infancia: la implementación de la ley provincial 13298 de protección y promoción integral de los derechos del niño en contextos de desigualdad social. El caso del municipio de la matanza.* [Tesis de licenciatura de la Carrera de Política Social]. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gentile, J. (2007). *Pautas para una carta orgánica municipal*. http://www.profesorgentile.com/n/pautas-para-una-carta-organica-municipal.html

Giménez, P. E. (13, 14 y 15 de mayo de 2009). *Estado, cuestión social e infancia: El Patronato Nacional de Menores (1931-1944)*. Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social, La Falda, Córdoba. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9731/ev.9731.pdf

Ginjaume, M. y Freedman, D. (2004). Sistema tutelar. Un cuento sólo apto para menores. *Lecciones y Ensayos*, N° 80, 617-639. Departamento de publicaciones de la Facultad de

Derecho, Universidad de Buenos Aires. http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/80/sistema-tutelar-un-cuento-solo-apto-para-menores.pdf

Girbal-Blacha, N. M. (2015). En la Argentina peronista "Los únicos privilegiados son los niños" (1946-1955): La doctrina desde la Biblioteca Infantil "General Perón". *Historia Contemporánea,* 50, 133-162. https://doi.org/10.1387/hc.14145

Glückler, J., Rehner, J. y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de geografía Norte Grande*, (74), 5-20. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005

Godínez Terrones, J. (2019). La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (65), 93-113. https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3781

Golbert, L. (2008). Los olvidados de la política social. En Barba, C. (comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 155-184). CLACSO, Buenos Aires. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100817094503/barba.pdf

Goldfrank, B. (2011). Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos. Revista de ciencias sociales*, N° 29, mayo, 41-55. https://www.redalyc.org/pdf/509/50918792003.pdf

Goldstein, F. (5 al 7 de diciembre de 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. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/79579/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gomà, R. (14 al 17 de noviembre de 2017). *En la era de las metrópolis: fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana.* XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Gomà, R. (2018). Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión Urbana*, Año 2 Nro. 4, 19-36. http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2019/01/08_Goma.pdf

Gomà, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En Font, J. (Ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (1ª Ed., pp. 61-91). Ariel.

Gomà, R. y Subirats, J. (1988). Nuevos escenarios de integración de intereses: Los Consejos Económicos y Sociales locales. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 44 (Oct.-Dec), 79-94. https://doi.org/10.2307/40183379

Gómez, D. (Octubre 2004). *Genealogía del concepto de Patronato de Menores. Prácticas institucionales desde el torno de la Casa de Expósitos a la ley 10.903*. II Congreso Nacional de Sociología. VI Jornadas Nacionales de Sociología "¿Para qué la sociología en la Argentina actual?", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. https://www.aacademica.org/lic.daniel.gomez/4.pdf

Gorbak, E. E. (2011). Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, (3), 203-224. https://doi.org/10.32457/riem.vi3.434

Gradín, A. (2014). Estado y mediaciones sociales: el estilo de gestión del movimiento de desocupados barrios de pie en el territorio (argentina 2002 - 2011). *Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (32), 49-78. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682014000200004&lng=es&tlng=en.

Gradín, A. (2016). *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites y potencialidades* [Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Grandinetti, R. (2003). La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional? *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), vol. IX, núm. 2, mayo-noviembre, 2003, 191-204. https://www.redalyc.org/pdf/280/28009202.pdf

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* 1 (1), 56-66.

Grandinetti, R. (2018). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers* 5 (98-110), 506-525. https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/121

Grandinetti, R. y Miller. E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, no. 21, 89-112. http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089

Grandinetti, R., Nari. P., Carnovale, N., Gutiérrez, M., Maino, J., Olazagoitía, H. y Spilere, M. (agosto 2007). *Desarrollo Local, las capacidades de gestión de la región Rosario*. Ponencia para el 4° Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires. https://www.asociacionag.org.ar/documentos/desarrollo-local-capacidades-de-gestion-en-la-region-rosario/

Grinberg, J. (2013). La recepción de 'los derechos del niño' en Argentina: trayectoria de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, 15 (1), 299-325. https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/virajes/article/view/978

Guardamagna, M. y Hernández, J. (2020). *Mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo territorial. Una agenda de investigación comparada*. Universidad Autónoma de Chile. https://doi.org/10.32457/ISBN9789568454920892020-ED1

Gyford, J. (1991). *Citizens, Consumers and Councils. Local Government and the Public.* Macmillan, Londres.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta, Madrid.

Hayden, G., Julius, C. y Mease, K. (2004). *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Lynne Rienner Publishers.

Hevia, F. y Isunza Vera, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En Olvera, A. (coord.) *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 59-127). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, México.

Hevia, F., Vergara-Lope, S. y Ávila Landa, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 65-88. https://www.redalyc.org/pdf/115/11519271003.pdf

Honneth, A. (2006). El reconocimiento como ideología. *Isegoría*, (35), 129-150. https://doi.org/10.3989/isegoria.2006.i35.33

Hyland, J. L. (1995). *Democratic theory*. Manchester University Press, Manchester.

Hysing, E. (2009). From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance*, 22, 547-672. http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2009.01.003

Ilari, S. (2008). ¿El modelo "burocrático" en la gestión de políticas sociales? Los gobiernos locales en la Argentina de los años 80. En Falappa, F. y Mossier, V. (coords.) *La política social en perspectiva histórica* (en edición). UNGS. http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Ilari_UNGS.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2021). *Anuario Estadístico de la República Argentina 2019*, Vol. 34. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2019.pdf

Isla, V., Mochen, R., Monzani, M. y Soler, G. (13 y 14 de agosto de 2009). *Política integral de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia. Ver, sentir, hacer, Participación y compromiso con los derechos de la infancia y la adolescencia*. Ponencia presentada en X seminario Redmuni:"Nuevo rol del estado, nuevo rol de los municipios", Universidad Nacional de La Matanza.

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. INAP. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

Iturburu, M. (2012). Los municipios. En Abal Medina, J. M. y Cao, H. *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 171-229). Editorial Ariel, Buenos Aires.

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas2013.pdf

Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, *24*(3), 307-333. https://doi.org/10.1080/03085149500000013

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 1998, 50, 29-45. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro.* Los Libros de la Catarata, Madrid.

Jones, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury Press, USA.

Koliba, C., Gerrits, L., Rhodes, M. L., y Meek, J. W. (2016). Complexity theory and systems analysis. En Ansell,C. y Torfing, J. (eds) *Handbook on Theories of Governance* (pp. 364-379). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781800371972.00044

Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. Sage, London.

Lange, P., Driessen, P., Sauer, A., Bornemann, B. y Burger, P. (2013). Governing Towards Sustainability-Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 403-425. https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414

Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Revista Controversia*, (185), 92-105. https://doi.org/10.54118/controver.v0i185.221

Lechner, N. (1992). Reflexión acerca del estado democrático. (Documento de Trabajo Flacso-Programa Chile). *Serie Estudios Políticos* N° 20, Santiago, julio. https://prensahistorica.mcu.es/latinoamerica/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=2000646105

Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Leonardi, M. C. (2014). Justicia penal juvenil en la provincia de Buenos Aires. *Anales de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 11, N° 44, 148-161. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43587

Lescano, M. J., Hernández, M. C., Jaureguiberry, I., López Calendino, S., y Gavagnin, D. M. (10, 11 y 12 de diciembre de 2008). *¿`La Ley Salvadora del Niño´? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la Provincia de Buenos Aires.* V Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev6182

Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? En Levi-Faur, D. *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001

Liberman, A. (2020). El proceso de descentralización de la República Argentina. En Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. (coord.) *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 79-125). Instituto Nacional de la Administración Pública, México. https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federacio%CC%81n_de_las_Ame%CC%81ricas.pdf

Liberman, A., Grin, E. y Orbea, T. (2017). Planificación urbana para el desarrollo sostenible (¿cómo se mejora?). *Ciudad, Gobierno Local y gobernanza democrática para el desarrollo sostenible,* 43-68. Colección Experiencias EIAPP, CLAD, Barcelona. https://clad.org/wp-content/uploads/2021/02/ExperienciasEIAPP-CiudadGobiernoLocal.pdf

Lindblom, C. (1992). Todavía tratando de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La hechura de las políticas* (pp.227-254). Miguel Ángel Porrúa, México.

Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación* (1ª Ed.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190809054404/lissi.pdf

Liwski, N. (1991). La salud, derecho humano fundamental. En García Méndez, E. y Bianchi, M. C. (comps.) *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos.* Galerna, Bs. As..

Liwski, N. (2010). La agenda pendiente de los derechos de la infancia, *Opinión y debate*, Número 1. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23604.pdf

Llobet, V. (2013). Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derecho humano. En Arzate Salgado J., Maingon, T. y Alvarado Chacín, N. (coords) *Políticas sociales en Iberoamérica Entre la precariedad social y el cambio político.* Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad de Colima.

Llobet, V., Magistris, G., Gaitán, A. y Medan M. (2013). *El Estado local ante la implementación de un programa de inclusión social juvenil en un municipio del conurbano bonaerense.* VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires. https://www.aacademica.org/000-063/277.pdf

Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, 73-102. https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533678003.pdf

López, A. L. (2008). *Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia.* Observatorio de Jóvenes Y Adolescentes, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-largos-y-sinuosos-caminos-de-la-reforma-acerca-de-la-transformacion-legislativa-e-institucional.pdf

López, A. L. (2010). *Proceso de Reforma Legal e Institucional del Sistema Penal Juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009)* [Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales. Maestría de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires]. https://core.ac.uk/download/pdf/35146040.pdf

Lowi, T. (2007). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, L. (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas* (pp. 89-117). Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, México.

Luciani Conde, L. (2017). *El mal menor: de la complicidad a la tolerancia como lógica en la protección social de la niñez. Estudio de caso de un Sistema de Protección de Derechos*

de Niñas, Niños y Adolescentes en un municipio del conurbano bonaerense. [Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires].

Luna, M. y Velazco, J. (2017). *Complex Associative Systems: Cooperation amid Diversity*. Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

Luna, M. y Velazco, J. (diciembre 2021). *Sistemas asociativos complejos. Características funcionamiento y desempeño.* Seminario internacional de sistemas sociales, redes y complejidad, Guadalajara, México.

Lvovich, D., y Suriano, J. (2006). *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Lynn, L. E., Jr., (2010). Adaptation? Transformation? Both? Neither? The Many Faces of Governance. *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, 20, 1-29. http://regulation.huji.ac.il/papers/jp20.pdf

Maceira, V. (2012). Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Boletín Informativo. Observatorio das Metropoles*, Año III, Número 224, febrero. Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología, Brasil.

Magistris, G. (2009). *Transformaciones institucionales en las prácticas locales de restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el conurbano bonaerense*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/107/2015/04/Magistris.pdf

Magistris, G. (10, 11 y 12 de noviembre de 2011). *Procesos de institucionalización de derechos en las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires*. VI Jornada de Jóvenes Investigadores. https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/63

Magistris, G. (2012). *El magnetismo de los derechos. Narrativas y tensiones en la institucionalización de los Sistemas de Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires (2005-2011)* [Tesis de maestría]. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín. https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/274/1/TMAG_ESHUM_2012_MGP.pdf

Magistris, G. (1 al 6 de julio de 2013). *La territorialización de las políticas y programas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Magistris, G. (2014). Del niño en riesgo al niño sujeto de derecho. *Niños, Menores e Infancias, no. 9*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44814

Magistris, G. (2016). *El gobierno de la infancia en la era de los derechos. Prácticas locales de "protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes" en dos municipios del conurbano bonaerense* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales no publicada].

Magistris, G. (2018). La construcción del "niño como sujeto de derechos" y la agencia infantil en cuestión. Journal de Ciencias Sociales. *Revista Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo,* Año 6, Nro. 11, 6-28. https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/article/view/819/736

Magistris G. y Gaitán, A. (2019). Transformaciones normativas e institucionales en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: General San Martín y Morón. En LLobet, V. y Villalta, C. (2019). *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)* (pp. 61-95). Teseo, Buenos Aires. https://www.teseopress.com/desjudicializacion/

Magistris, G., Gaitán, A. C. y Llobet, V. (2013). *Participación: entre legitimación e inclusión. Dilemas en la implementación local de un programa de inclusión social juvenil.* VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/59

Magistris, G. y Litichever, C. (2013). Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. En Llobet, V. (coord.) *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes.* Biblos, Argentina. https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/50

Makrucz, G., Sanchez, N., Nuñez, R., Garello, S., Schulteis, H., Padrón, G., Lahr, M., Canvessi, J. J., Innamoratto, G., García de Ghiglino, S. y Vallejos, C. (2013). *Tensiones entre discursos y prácticas en los dispositivos de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Sistema de protección integral de niñez y adolescencia del municipio de Lanús*. Universidad Nacional de Villa María, Villa María. http://catalogo.unvm.edu.ar/doc_num.php?explnum_id=751

Manin, B. (1992). Metamorfosis de la Representación. En Dos Santos, M. (coord.), *Qué queda de la Representación Política.* CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.

Manin, B. (2015). La democracia de audiencia revisitada. En Annunziata, R. (Ed.) *¿Hacia una mutación de la democracia?* (pp. 19-41). Prometeo Libros, Buenos Aires.

Manzanal, M. (2006). Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. *Crítica en Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (1), 37-60.

Marco, F. y Rico, M. N. (2013). Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional. En: Pautassi, L. y Zibecchi, C. (coords.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* (pp. 27-58). Editorial Biblos, Buenos Aires.

Martí Costa, M., Barres González, R. y Rojas Rubio, M. (24 al 27 de septiembre de 2018). *La metrópoli cercana. Gobernanza multinivel entre distritos e instituciones metropolitanas en Europa*. IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, España.

Martínez Moreno, R., Cruz Gallach, H., Blanco, I. y Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, *77*(2), e126. https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022

Martínez, C. (2019). *El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018). Para el Conurbano, no alcanza.* Observatorio del Conurbano Bonaerense, UNGS. https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/04/El-rol-del-gobierno-provincial-en-el-financiamiento-de-los-municipios-2013-2018.pdf

Martirene, R. (2013). *Coordinación de funciones y recursos entre la nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina.* Serie de Gestión Pública, N° 77, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7334

Mato, K. (2015). *El entramado interinstitucional en clave de corresponsabilidad: el caso del municipio de San Martín, 2013-2014* [Tesis presentada para obtener el título de Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8041

Mattalini, M. (2020). Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Vol. 9*, N° 18 (enero-junio), 429-457. http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/2941/1621

Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*. En Cerrillo i Martínez, A. (coord) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98).

Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData,* (11), 103-117. https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599004.pdf

Mazzalay V. (2011). *Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional*. EDUCC, Biblioteca Gobierno, Córdoba.

Mazzola, R. (2013). Paradigmas de Infancia y Adolescencia en la Argentina Miradas en pugna y justicia distributiva. *Revista ISEL*, 4, 40-57. https://www.academia.edu/download/55008907/Paradigmas_de_Infancia_y_Adolescencia_en_la_Argentina._Miradas_en_pugna_y_justicia_distributvia-_Mazzola_Roxana.pdf

Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020). Covid-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy, Volume 36,* Number S1, S256-S269. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/final_iipp-wp2020-12-covid-19-and-public-sector-capacity_28_sept.pdf

Mckinney, J. (1968). *Tipología constructiva y teoría social*. Amorrortu editores, Bs. As..

McNulty, S. (2014). Mandating Participation: Evaluating Guatemala's Top-Down Participatory Governance System. *Pensamiento Propio,* (40), 95-124. https://revistasnicaragua.cnu.edu.ni/index.php/pensamientopropio/article/view/3780

Medan, M. (2014a). La dependencia estatal en programas para jóvenes: ¿estigma o factor de protección? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 12* (2), 631-642. https://revistaumanizales.cinde.org.co/rlcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/1364

Medan, M. (2014b). Distintos mensajes estatales en la regulación de la "juventud en riesgo". *Astrolabio. Nueva Época*, Número 13, 2014, 313-343. https://doi.org/10.55441/1668.7515.n13.9011

Medan, M., Gaitán, A. y Llobet, V. (2019). El Estado local y el territorio. Aspiraciones de cercanía y transformaciones en la institucionalidad de los sistemas de protección y promoción de niños y jóvenes. En Llobet, V y Villalta, C. (Coord.) *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)* (pp. 311-348). Ed. Teseo, Ciudad Autónoma de Bs. As. https://www.teseopress.com/desjudicializacion/

Mensa, A. (2007). El Estado municipal en Argentina. *Provincia*, núm. 17, enero-junio, 23-48. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55501702

Mérida, J. y Tellería, I. (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y ayuntamientos del cambio en España (2015-2019). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 26* (jul. 2021), 92-110. https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841

Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires (2021). Informe Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión (Pedido de información pública Nº IF-2021-03640303-GDEBA-SSPSMDCGP).

Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires (2021). Dispositivos en territorio por municipio (Pedido de información pública IF-2021-03640239-GDEBA-SSPSMDCGP).

Ministerio de Economía, Política Económica (Base de datos 1980-2020). Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios.html

Mira, J. (2016). Activismo verde. Participación ciudadana por el derecho al ambiente sano en la argentina. *Revista catalana de dret ambiental*, *Vol. VII*, Núm. 2, 1-42. http://dx.doi.org/10.17345/rcda.1704

Monteoliva Vilches, A. y Dangond Gibsone, C. (2010). Alcance y limitaciones de las relaciones políticas y administrativas a nivel subnacional en América Latina. Aproximación a los casos de Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. En Cravacuore, D. y Navarro, C. (eds). *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica* (pp. 69-90). Miño y Dávila, Buenos Aires.

Moro, J. (1997). Los "menores" en la agenda de gobierno. *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, *6*(10), 139-162. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212467.pdf

Moro, J. (2011). *Los servicios locales y la perspectiva territorial. Cambios y continuidades en las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

Moro, J. (2012). Heterogeneidad y fragmentación del subsector público de salud en el Gran Buenos Aires. En Chira, M. (comp.) *Salud, Política y Territorio en el Gran Buenos Aires* (pp.45-66). Universidad Nacional de General Sarmiento. http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Publicaciones/Chiara.-Salud-Politica-y-Territorio.pdf

Moro, J. (2018). Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el Conurbano Bonaerense. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, vol 8.*, N° 15, 107-137. http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/2083

Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, *66*(3), 745-758. http://www.jstor.org/stable/40971349

Muñoz, R. (2022). *La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada* [Tesis de doctorado en Ciencias Sociales] Universidad de Buenos Aires.

Musmeci, J. y Caille, G. (2020). La gobernanza ambiental de las zonas costeras: algunos principios y alcances éticos. *El Bohío boletín electrónico, Vol. 10*, No. 1, 24-30.

Nardacchione, G. (2011). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Ediciones Ungs, Los Polvorines.

Natalucci, A. L. (2011). Entre la movilización y la institucionalización: los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, 10,* 28, 4-2011, 1-17. https://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n28/art12.pdf

Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología, 67*, núm. 4 (octubre-diciembre), 755-791. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400004

Navarro Gómez, C. (8-11 octubre 2002). *Gobernanza en el ámbito local.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Navarro Yáñez, C. J. (1997). El nuevo localismo democrático: análisis descriptivo de algunas tendencias. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 95-103. https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/116/116

Navarro Yáñez, C. J. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*, *61*(61), 11. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v61n0.1052

Navarro, C., Galais, C., Font, J., Fontcuberta, P. y Ganuza, E. (Julio 2010). *Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal.* X Congreso Español de Sociología, Pamplona.

Navarro, C. y Ramírez, A. (2005). Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. *Revista de estudios políticos,* N° 128, 161-177. https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166

North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Nunes, R. (2014). Generación, acontecimiento, perspectiva. Pensar el cambio a partir de Brasil. *Nueva Sociedad*, Núm. 251. https://nuso.org/articulo/generacion-acontecimiento-perspectiva-pensar-el-cambio-a-partir-de-brasil/

Offe, C. (2009). Governance: An "empty signifier"? *Constellations*, *16*(4), 550. https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x

Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (2019). Informe Técnico 2018. Solicitud de Informes, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (2021a). Pedido de información pública sobre programas sociales del organismo (EX-2021-20955070-GDEBA-DSTAMGGP).

Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia y Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias (2021b). *Relevamiento de Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias*. La Plata, Buenos Aires. https://www.snya.gba.gob.ar/images/consejosLocales/Relevamiento%20Consejos%20Locales%20%202021.pdf

Osuna, F. (2020). Entre la "estatalización" y la "subsidiariedad": actores y proyectos de la Secretaría del Menor y la Familia en la historia argentina reciente. En Lvovich, D. (comp.) *Políticas públicas, tradiciones políticas y sociabilidades entre 1960 y 1980 Desafíos en el abordaje del pasado reciente en la Argentina* (1ª Ed., pp. 17-42). Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia,* N° 9, Caracas, CLAD. http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estado%20y%20sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf

Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación *Documento CEDES/G.E CLACSO*/N°4. https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332

Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina: análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas,* N° 12, mayo-septiembre, 191-210. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/15602/1/RFLACSO-EPP12-11-Pagani.pdf

Pardo, M. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México. https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2015/06/l0013_de-la-administracion-publica-a-la-gobernanza.pdf

Pardo, M. (2018). Administración Pública: clave para la Gobernanza. En Castellanos Gutiérrez, J,, Sánchez Jáuregui, C. y Aguilar Miranda, A. (coords.) *Tendencias del gobierno y de la*

administración pública (pp. 81-93). XXIII Congreso Internacional del CLAD, Guadalajara, México.

Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel, España.

Parés, M. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local*. Diputació de Barcelona.

Parmigiani de Barbará, M. (2008). La problemática de la calidad institucional de las articulaciones intermunicipales en Argentina. *Anuario del CIJS*, 79-103. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/sec11001e.pdf

Parrado, S., Löffler, E. y 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, 1-15. https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665002.pdf

Parry, G., Moyser, G y Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britain.* Cambridge University Press, Cambridge. https://doi.org/10.1017/CBO9780511558726

Passalacqua, E. (1992). El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y Autarquía. En Gómez, A. y Losa, N. (ed.) *El Municipio Argentino* (pp. 30-41). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Passalacqua%20(1996).pdf

Pateman, C. (2015) [1970]. *Participación y teoría democrática*. Prometeo, Buenos Aires.

Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 87. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5809

Pearse, H. (2008). Institutional design and citizen deliberation. En Warren, M. y Pearse, H. (Eds.) *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly* (pp. 70-84). Cambridge University Press, Cambridge https://doi.org/10.1017/CBO9780511491177.005

Pérez Ibáñez, J. (2019). Cadenas globales de valor: una revisión bibliográfica. *Semestre Económico*, *22*(51), 63-81. https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a4

Pérez-Niño, W. y Leguizamón-Arias, W. (2020). Gobernanza ambiental en Boyacá: un análisis «glocal». *Entramado*, julio-diciembre, vol. 16, no. 2, 202-218. https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6662

Perl, I. (2010). *Nuevo paradigma ¿nuevas prácticas? Análisis de un servicio zonal de promoción y protección de derechos del niño de la Provincia de Buenos Aires.* VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y

Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología, La Plata. https://www.aacademica.org/000-027/304.pdf

Perón, E. (1951). *La razón de mi vida* (8ª Ed.). Ediciones Peuser, Buenos Aires.

Peters, B. y Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, *42*(3 (169)), 429-453. http://www.jstor.org/stable/27739134

Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En Pardo, M. C. (comp.) *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 69-100). Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México. https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2015/06/l0013_de-la-administracion-publica-a-la-gobernanza.pdf

Peters, G. (2014). Is governance for everybody? *Policy and Society, 33*:4, 301-306. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.005

Peters, G. y Pierre, J. (2018). *The New Public Administration*: *Debates and Dilemmas.* SAGE Publications, Londres. https://doi.org/10.4135/9781473920569

Picchio, A. (2001). Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida. En Carrasco Bengoa, C. (ed. lit.) *Tiempos, trabajos y género* (pp. 15-40). Universidad de Barcelona, Barcelona.

Pierre, J. y Peters, G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Springer, Palgrave Macmillan, Hampshire.

Pírez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En Badía, G. y Carmona, R. (comp.) *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 23-44). Universidad Nacional de General Sarmiento, Polvorines.

Pogrebinschi, T., y Ryan, M. (2018). Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research*, *57*(1), 135-152. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12219

Ponce Andrade, A. (2018). El Estudio de Caso Múltiple. Una estrategia de Investigación en el ámbito de la Administración. *Revista Publicando, 5* N° 15, (2), 21-34. https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/1359

Porras Sánchez, F. (2016). *Gobernanza: Propuestas, límites y perspectivas*. Colección Contemporánea, Editorial Mora, México.

Porta, G. (2017). *Representación política y dinámica partidaria. Un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013)* [Tesis Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electora]. Universidad Nacional de General San Martín.

Portantiero, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *NUSO*, N°104, noviembre-diciembre.

Portantiero, J. C. (2000). Estado y sociedad en América Latina I. La sociedad civil: entre la autonomía y la centralización. En Portantiero, J. C., *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000* (pp. 73-79). Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10, 103-148.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, México.

Prieto Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Asociación Kyopol-Ciudad Simbiótica. http://www.kyopol.net/docs/LasAlasDeLeo.pdf

Pulvirenti, O. (2008). La autonomía municipal: ¿difieren los Estados unitarios y federales de Centro y Sudamérica respecto de la cuestión? *Revista Jurídica UCES*, N° 12, 153-179. http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/handle/123456789/77

Putman, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ragin, C. (1992). Introduction: Cases of "What is a case?" En Ragin C. y Becker, H. (Eds) *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp.1-17). Cambridge University Press.

Ramírez Hernández, L. (2014). *Análisis de los tipos de gobernanza en los Parques Nacionales Naturales de Colombia* [Trabajo para optar por el título de Magíster en Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo]. Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias de la Provincia de Buenos Aires (en prensa). *Abrazar en Red Experiencias, desafíos y aprendizajes de los Consejos Locales de las Niñeces y Adolescencias de la Provincia de Buenos Aires.*

Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 7 (Ene.). http://www.lasociedadcivil.org/doc/relaciones-estado-sociedad-civil-en-le-campo-social-una-reflexion-desde-el-caso-colombianoresumen/

Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*,

September, 44(4), 652- 667. https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf

Rhodes, R. (2007) Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, *vol. 28*, no. 8, 1243-1264. https://doi.org/10.1177/0170840607076586

Rial, J. (2015). Gobernabilidad. A cuarenta años del informe de la Comisión Trilateral. Reflexiones desde Latinoamérica. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, año 8, núm. 41, septiembre. https://www.resdal.org/assets/newsletter-RESDAL-septiembre-2015.pdf

Rico Motos, C., Font, J., Bherer, L. y Smith, G. (2021). Expertise and participatory governance: The incorporation of expert knowledge in local participatory processes. *Journal of Deliberative Democracy*, *17*(2). https://doi.org/10.16997/jdd.971

Rodríguez, R. (agosto 2016). *Los Consejos de Derechos de niñez y adolescencia: política social en construcción*. III Foro Latinoamericano de Trabajo Social, La Plata, Argentina. https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/rodriguez_s__rita_gt_33.Rita.pdf

Rodríguez, R. (2015). *Institucionalidad de las políticas sociales: El caso de políticas de infancia en Río Negro* XXII Encuentro Nacional de trabajo Social: transformaciones de la institucionalidad social (1ª Ed.). Comodoro Rivadavia: Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS). Universitaria de la Patagonia-EDUPA, Comodoro Rivadavia.

Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. (2020). La gobernanza de las políticas de género en gobiernos de izquierda: punto y contrapunto entre Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina). *Colombia Internacional*, (101), 161-185. https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.06

Rofman, A. (2006). Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense. En Villar, A. y Rofman A. (coords.) *Desarrollo local: una revisión crítica del debate* (pp. 259-287). Espacios, Buenos Aires.

Rofman, A. (28 al 30 de agosto de 2013). *La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el Estado.* Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR) Santiago de Chile. http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/09/adriana_rofman.pdf

Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Territorios* (31), 37-56. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/3448

Rofman, A. (2018). Políticas municipales participativas en municipios del Gran Buenos Aires qué hay de nuevo. *Cuestión Urbana,* Año 2, Nro. 3, 11-26. http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2018/07/05_Rofman.pdf

Rofman, A. (2019). La fortaleza de la sociedad civil popular del Conurbano Bonaerense: una breve historia. *Revista del Plan Fénix*, Año 9, Número 77, 38-45. https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-fortaleza-de-la-sociedad-civil-popular-del-conurbano-bonaerense-una-breve-historia/

Rofman, A. (2020). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (4). http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/500

Rofman, A., Carvajal, L. y Anzoategui, M. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción. En Rofman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón (*pp. 135-216). Ediciones UNGS, Buenos Aires. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20171116054225/pdf_112.pdf

Rofman, A., Couto, B. y Foglia, C. (29 de Octubre al 1 de noviembre 2013). *Nuevos modelos de gestión pública participativa en ámbitos municipales del Gran Buenos Aires (Argentina): una lectura político-territorial*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo.

Rofman, A. y Foglia, C. (2014). Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina. *Revista periódica digital Proyección*, *Volumen VIII*, Edición N°16, Diciembre, 150-175. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7855/09-proy-rofman.pdf

Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 5, 41-61. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1445969686_41-61.pdf

Rofman A. y Foglia, C. (17 al 20 de julio de 2019). *Municipios del Conurbano Bonaerense: Una gestión pública para el siglo XXI.* Ponencia Preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín (Libro Digital).

Rofman, A. y Foglia, C. (2021). Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿Gobernanza inteligente de la pandemia? *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (12), 5-30. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/35183

Rofman, A. y Puntano, L. (2019). Políticas públicas de género en municipios del Conurbano: Cuando lo esencial sí es visible a los ojos. Observatorio del Conurbano Bonaerense, UNGS. http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=9901

Rosales, M. B. (2011). Políticas públicas con enfoque de género en el estado municipal: sentidos y representaciones de las mujeres que participan en la mesa local de para la prevención de la violencia de género. *Question, 1*(31). https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1209

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Manantial, Buenos Aires.

Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad.* Manantial, Buenos Aires.

Roth, L., Monterde, A. y Calleja López, A. (eds.) (2019). *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post-15M.* Icaria editorial, Barcelona. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/97747/6/ciudades%20democra%c2%bfticas.pdf

Rotman, S. y Varetto, C. (2012). Las tres vidas del sistema de partidos bonaerense. *Revista Forjando*, 93-105.

Rowe, G. y Frewer, L. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology and Human Values*, *29*(4), 512-556. https://doi.org/10.1177/0162243903259197

Rubio, R. (2018). La participación del ciudadano en la administración general del Estado. En Güemes, C., Resina, J. y Cruz-Rubio, R. (eds.) *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España* (pp. 19-42). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. https://www.gigapp.org/images/docus/Participacion%20ciudadana_01%20Rubio.pdf

Rule, P. y Mitchell, J. (2015). A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1-11. https://doi.org/10.1177/1609406915611575

Saito-Jensen, M. (2015). *Theories and Methods for the Study of Multi-Level Environmental Governance*. Center for International Forestry Research. https://play.google.com/store/books/details?id=Y3maCgAAQBAJ

Saltalamacchia, H. R. y Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista mexicana de sociología*, *67*(1), 31-97. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000100002&lng=es&tlng=es.

Salvador, M. y Ramió, C. (2012). El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 53, junio, 165-186. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533685006.pdf

Sarrabayrouse Oliveira, M. y Villalta, C. (20 al 23 de octubre de 2004). *De "menores" al "Camarón": itinerarios, continuidades y alianzas en el Poder Judicial*. II Congreso Nacional de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. https://www.aacademica.org/carla.villalta/22.pdf

Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review, v. 64*, n. 4, 1033-1053. https://doi.org/10.2307/1958356

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo.* Alianza Editorial, Madrid.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research.* Westview Press, Boulder.

Schneider, C. (2016). Noción de participación política y ciudadana: causas, explicaciones y paradojas. En Schneider, C. (coord.) *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios* (1ª Ed.). Biblos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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, 15-44. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191815300027

Schumpeter, J. (1984) [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio, Barcelona.

Schvarzer, J. (1977). *El régimen de regulación salarial en la Argentina moderna. Aproximación a sus condiciones globales*. CISEA, Centro de Investigación de la Situación del Estado Administrativo, Buenos Aires. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/HOST3.DOC

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014). Memoria y Balance del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y

Familia, 2007 - 2013. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/08/balance_y_memoria_cofenaf_2007_a_2013.pdf

Secretaria de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Bs. As. (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.* https://www.grupopharos.org/portfolio/estudio-sobre-la-institucionalidad-del-sistema-de-promocion-y-proteccion-de-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-los-municipios-de-la-provincia-de-buenos-aires/

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (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. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/15adeproteccion-libro-senaf2020.pdf?fbclid=IwAR1GEkV39f_2w_bk2LyUi4oLlDN4jBoNr4VCUtU32O69pSOifCL2DEgt0j0

Segade, A. (2018). *Reflexión sobre el Sistema de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Deudas y desafíos*. https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2018/03/Reflexi%C3%B3n-sobre-el-Sistema-de-Protecci%C3%B3n-integral-de-los-derechos-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes.-Deudas-y-desaf%C3%ADos..pdf

Serrafero, M. D. y Eberhardt, M. L. (2021). Referéndums en Europa y América Latina. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, año 18, no. 51*(51), 099. https://doi.org/10.24215/25916386e099

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro) (2019). Reporte de Monitoreo Plan Nacional de Primera Infancia, 1er trimestre 2019. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_pnpi_1t_2019.pdf

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro) (2021). Guía de Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En Clemente, A. y Smulovitz C. (comps.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 39-89). IIED-América Latina Publicaciones, Buenos Aires.

Soja, E. W. (1985). La espacialidad de la vida social: hacia una reteorización transformativa. Traducción del Arq. Horacio A. Torres, en Gregory, D. y Urry, J. (eds.) *Social Relations*

and Spatial Structures. Macmillan, Londres.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-80). Prometeo-UNGS, Buenos Aires.

Stagno, L. (2010). *Una infancia aparte: La minoridad en la provincia de Buenos Aires (1930-1943)*. FLACSO - Libros Libres. En Memoria Académica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.523/pm.523.pdf

Stagno, L. (2011). Los Tribunales de Menores en la Argentina. Antecedentes internacionales e iniciativas nacionales (1933-1943). En Cosse, I., Llobet, V., Villalta, C. y Zapiola, M. Z. (eds.) *Infancias: Políticas y saberes en Argentina y Brasil, siglos XIX y XX* (pp. 335-364). Teseo, Buenos Aires.

Stake, R. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata, Madrid.

Stake, R. (2003). Case Studies. En Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (eds.) *Strategies of Qualitative inquiry* (pp. 134-164). Sage publications, Thousand Oaks, CA.

Stawski, M. (2005). *El Populismo paralelo: política social de la Fundación Eva Perón (1948-1955)*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario. https://cdsa.aacademica.org/000-006/735.pdf

Stawski, M. (2009). *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*. Imago Mundi.

Stewart, J. (2001). De la innovación democrática a la democracia deliberativa. En Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 77- 91). Ariel, Barcelona.

Stuchlik, S. (2012). La nueva institucionalidad creada por la ley nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes. En Danieli, M. y Messi M. (comp.) *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil* (1ª Ed., pp. 99-107). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/Libro_sistemasdeproteccion.pdf

Subirats, J. (2015a). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En Subirats, J. y García Bernardos, A. (eds.) *Innovación Social y Políticas Urbanas en España* (pp. 95-111). https://ddd.uab.cat/pub/llibres/2015/189796/innsocpol_a2015iSPA.pdf#page=95

Subirats, J. (2015b). Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública. En Senplades Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador, *El Rol Del Estado: Contribuciones al debate* (pp. 121-156). Senplades/FES-ILDIS, Quito, Ecuador.

Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En Gómez-Álvarez, D. y otros (eds.) *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 86-97). BID. http://dx.doi.org/10.18235/0000875

Subirats, J. (2021). Complejidad, urgencia y dinámicas de gobierno. La gestión de la pandemia del coronavirus. En Del Pino, E. y Subirats, J. (coord) *Las Administraciones Ante Los Riesgos Sociales Y Globales: Repensando La Administración* (pp. 101–118). Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7876669

Subirats, J. (2022). Replantear las políticas de bienestar Dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad. *Revista Nueva Sociedad* N° 297, enero-febrero. https://nuso.org/articulo/replantear-politicas-bienestar/

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

Subirats J. y Tomàs, M. (2006). La gobernanza metropolitana de Barcelona. (Publicado en gallego) Subirats, J.; Tomàs. M. (2007) Os gobernos locais en contornos glocais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona. En Rojo Salgado, A. y Varela Álvarez, E. J. (dir.) *A gobernanza metropolitana* (pp. 89-128). Xunta de Galicia.

Suriano, J. (Comp.). (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943.* Editorial La Colmena, Buenos Aires.

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, *42*(11), 1991-2006. https://doi.org/10.1080/00420980500279869

Tarcus, H. (1992). *La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990*. Realidad Económica.

Tecco, C. (2001). La gestión innovativa municipal de políticas sociales y económicas. *Revista aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (18). http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18_03.pdf

Tellería Herrera, I. y Lekue, I. (2020). Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza. En De Gregorio Hurtado, S. y González Medina, M. (coords.) y Alonso Ibáñez, M. R. (dir.) *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 15-44). Editorial Reus.

Ternavasio, M. (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920* [Tesis de Maestría]. Flacso.

Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 53-64. https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489

Torre, J. C. y Pastoriza. E. (2002). *La democratización del bienestar. Nueva Historia Argentina* (Tomo VIII, pp. 257-313). Editorial Sudamericana.

Torres, M. (2018). *Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión: Análisis de las prácticas y percepciones de los actores implicados desde una perspectiva de derechos* [Tesis de grado]. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1638/te.1638.pdf

Tschoerner, C. (2016). A Governance Approach to Sustainable Mobility. En Wulfhorst, G., Klug, S. (eds) *Sustainable Mobility in Metropolitan Regions* (pp.19-31). Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-14428-9_2

Tuesta Soldevilla, F. y Welp, Y. (2020). *El diablo está en los detalles, referéndum y poder político en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Urdaniz, A. (2017a). La comunicación institucional en el contexto convergente: los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño de la provincia de Buenos Aires. *Actas de Periodismo y Comunicación*; *vol. 2*, N° 1. https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/4171

Urdaniz, (2017b). *De la participación nominal al desafío integral de formular, evaluar y gestionar políticas públicas: el caso de los Consejos de Niñez de la provincia de Buenos Aires.* XIX Congreso de REDCOM: Federalizar la comunicación: experiencias, utopías y recorridos pendientes, Comodoro Rivadavia. https://digital.cic.gba.gob.ar/items/311203d4-b305-4df1-a039-03f6fe580f86

Urdaniz, A. (10, 19 y 20 de Octubre de 2018) E*strategias comunicacionales en la construcción de la identidad organizacional: experiencias hacia la participación e incidencia política*. XX Jornadas nacionales de investigadores en comunicación, San Salvador de Jujuy.

Urdaniz, A. (2019). Estrategias comunicacionales y la construcción de la identidad organizacional: los Consejos Locales De Niñez. *Hologramática*, *Vol. 29*, N° 1, 109-125.

Urdaniz, A. (2020). Pensar organizaciones desde la comunicación: Corrientes, conceptos clave y reflexiones metodológicas sobre el caso de los Consejos Locales de Niñez de la provincia de Buenos Aires. *Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales,*

Volumen 5, Número, 10, 39-52. https://revistas.uma.es/index.php/transatlantic-studies-network/article/view/13641

Vaca Narvaja, T. (2012). El marco de paradigma en el marco legal vigente. En Valle Messi, M. y Danieli, M. E. (comp.) *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Recorridos y perspectivas del Estado y la Sociedad Civil* (1ª Ed., pp.79-98) Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/Libro_sistemasdeproteccion.pdf

Vallarino, M. P. (2009). Las Nuevas Funciones Municipales en Interrogación. *Dlocal*, N° 6, Centro de Estudios Desarrollo Y Territorio (CEDET).

Vallarino, M. P. (12 y 13 de abril 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.

Vapñarsky, C. (2004). Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios argentinos. *Población de Buenos Aires, 1*(1), 9- 31. https://www.redalyc.org/pdf/740/74010102.pdf

Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Editorial De las Ciencias.

Villar, A. (2002). Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. En Cravacuore, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal* (pp. 69-85). Federación Argentina de Municipios – Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico local*. CICCUS, Buenos Aires.

Villareal Martínez, M. (2009a). Participación y gestión pública en Nuevo León, México. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII*, núm. 11, 415-437. https://www.redalyc.org/pdf/960/96011647013.pdf

Villarreal Martínez, M. (2009b). *Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León*. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1016/1/Los%20consejos%20ciudadanos%20y%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20Nuevo%20Le%C3%B3n.pdf

Villareal Martínez, M. (2010). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. *Décimo primer certamen de ensayo político* (pp. 31-48). https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

Welp, Y. (2017). Municipalismo reloaded: Voluntad, política e instituciones. *Recerca. Revista de Pensament I Anàlisi*, N° 21, 165-169. http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.11

Welp, Y. (2020). De expresar la bronca a promover el cambio: el reto de la participación ciudadana. *Serie de debates la democracia importa*, N° 3. Asuntos del Sur.

Welp, Y. y Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 56*, N° 212, mayo-agosto, 47-68. https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.211.211.30268

Williamson, O. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics, Vol. 22*, N° 2, 233-261. http://www.jstor.org/stable/725118.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.

Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods.* (2ª Ed.). Sage Publications, Thousand Oaks.

Zapiola, M. C. (2006). Niños asesinos de niños: el caso del Petiso Orejudo (Argentina, comienzos del siglo XX). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos.* https://doi.org/10.4000/nuevomundo.2827

Zapiola, M. C. (2013). En los albores de lo institucional. La gestación de instituciones de reforma para menores en Argentina. En Llobet, V. *Pensar La Infancia Desde América Latina: Un Estado de La Cuestión.* Clacso, Buenos Aires. https://www.aacademica.org/maria.carolina.zapiola/2

Zaremberg, G. y Welp, Y. (2020). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. *Recerca*. *Revista de Pensament i Anàlisi*, *25*(1), 71-94. https://raco.cat/index.php/RecercaPensamentAnalisi/article/view/366127

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.

Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (Comps) *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y*

participativa en América Latina (pp. 13-70). Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf

Zurbriggen, C. (2015). *Hacia una nueva gobernanza Co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). https://repositorio.iica.int/handle/11324/2675

Normativa y Documentos Legales

Internacional

- Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969 (ratificada por la Argentina en 1985).
- Convención Internacional de los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.
- Declaración Internacional sobre los derechos del niño, 1924. Ampliación aprobada el 20 de noviembre de 1959.
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, 14 de diciembre de 1990.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, 14 de diciembre de 1990.
- Reglas de las Naciones Unidas sobre la Administración de Justicia de Menores, 28 de noviembre de 1985.

Nacional

- Actas de la 26ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria. Convención Nacional Constituyente del año 1994.
- Constitución de la República Argentina [Const.]. 15 de diciembre de 1994 (Argentina).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata s/ cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Fallos: 114:282. 1 de junio de 1911.
- Corte Suprema de Justicia. Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario (1989). Fallos: 312:326. 21 de marzo de 1989.

- Decreto 5285/1957. [Poder Ejecutivo Nacional]. Creación del Consejo Nacional del Menor. 20 de mayo de 1957.
- Decreto 1606/1990. [Poder Ejecutivo Nacional]. Creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia. 29 de agosto de 1990.
- Decreto 1602/2009. [Poder Ejecutivo Nacional]. Creación de la Asignación Universal por Hijo. 30 de octubre de 2009.
- Decreto 84/2014. [Poder Ejecutivo Nacional]. Creación del Programa PRO. GRE.SAR. 27 de enero de 2014.
- Decreto 574/2016. [Poder Ejecutivo Nacional]. Aprobación del Plan Nacional de Primera Infancia. 12 de abril de 2016.
- Ley N° 1.420/1884. Educación Común. Promulgada el 8 de julio de 1884.
- Ley N° 4.144/1902. Radicación de extranjeros. Publicada en el B. O. 25 de noviembre de 1902; N° 2751, p. 1.
- Ley N° 4.878/1905. Seguridad Social, Beneficios previsionales- Pensiones Graciables. Publicada en el B. O. 24 de octubre de 1905; N° 3601.
- Ley N° 7.029/1910. Admisión y permanencia de extranjeros. Publicada en el B. O. 8 de julio de 1910; N° 4969.
- Ley N° 10.903/1919. Patronato de menores de Jurisdicción nacional y provincial. Publicada en el B. O. 27 de octubre de 1919; N° 7711, p. 781.
- Ley N° 11.933/1934. Establecimiento del seguro de maternidad. Publicada en el B. O. 24 de octubre de 1934; N° 12109.
- Ley N° 12.383/1938. Defensa de la Familia Argentina. Publicada en el B. O. 10 de octubre de 1938; N° 13263.
- Ley N° 12.558/1938. Instituciones Complementarias de la Educación Común. Sancionada 30 de septiembre de 1938.
- Ley N° 13.341/1948. Creación de la Dirección Nacional de Asistencia Social. Publicada en el B. O. 19 de octubre de 1948; N° 16184, p. 3.
- Ley N° 14.394/1954. Modifica el régimen de los menores y de la familia. Publicada en el B. O. 30 de diciembre de 1954; N° 17805, p. 1.
- Ley N° 15.244/1959. Creación del Consejo Nacional de Protección de Menores. Publicada en el B. O. 24 de diciembre de 1959; N° 19119, p. 1.
- Ley N° 22.277/1980. Régimen Penal de Menores. Publicada en el B. O. 28 de agosto de 1980; N° 24490.

- Ley N° 22.278/1980 Régimen Penal de la Minoridad. Promulgada el 25 de agosto de 1980. Publicada en el B. O. 28 de agosto de 1980.
- Ley N° 23.849/1990. Ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990. Publicada en el B. O. 22 de octubre de 1990; N° 26993, p. 1.
- Ley N° 26.061/2005. Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Promulgada de hecho el 21 de octubre de 2005. Publicada en el B. O. 26 de octubre de 2005; N° 30767, p. 1.
- Ley N° 26.233/2006. Promueve y regula los Centros de Desarrollo Infantil. Promulgada el 24 de abril de 2007. Publicada en el B. O. 26 de abril de 2007; N° 31143, p. 10.
- Ley N° 26.390/2008. Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. Promulgada de hecho el 24 de junio de 2008. Publicada en el B. O. 25 de junio de 2008; N° 31433, p. 3.
- Resolución 598/2019 [Ministerio de Seguridad]. Creación del Servicio cívico voluntario en valores. Publicada en el B. O. 16 de julio de 2019; N° 34154, p. 25.

Provincial

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires [Const.]. 13 de septiembre de 1994 (Buenos Aires, Argentina).
- Decreto 1685/1992 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Creación del Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”, Promulgado el 22 de junio de 1992, B. O. N° 22214.
- Decreto 300/2005 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Aprueba la Reglamentación de la Ley N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Promulgado el 7 de marzo de 2005, B. O. N° 25129.
- Decreto 1774/2005 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Aprobación del texto del Anexo IV al Convenio de Descentralización Administrativa Tributaria. Promulgado el 9 de agosto de 2005, B. O. N° 25248.
- Decreto 151/2007 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Creación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, Promulgado el 13 de febrero de 2007, B. O. N° 25622.
- Decreto 562/2015 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Creación del

Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia. Promulgado el 13 de julio de 2015, B. O. N° 27596.

- Decreto 1205/2016 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Creación del Programa Núcleos de Participación Familiar y Comunitaria- Casas de Encuentro Comunitario. Promulgado el 3 de octubre de 2016, B. O. N° 27892.
- Decreto 53/2022 [Gobernación de la Provincia de Buenos Aires]. Modificación de Estructura orgánico funcional del organismo provincial de la niñez y la adolescencia. Anexo VI - Organigrama y Ley de Ministerios 15.164/19. Promulgado el 21 de enero de 2022, B. O. N° 29188.
- Decreto-Ley N° 6769/1958. Ley orgánica de Municipalidades. Promulgado el 29 de abril de 1958, B. O. N° 13676.
- Decreto-Ley N° 10067/1983. Ley de Patronato de Menores y su ejercicio. Promulgado el 25 de octubre de 1983, B. O. N° 20157.
- Ley N° 4.547/1937. Creación de la Dirección General de Protección a la Infancia (DGPI). Promulgada el 12 de mayo de 1937, B. O. N° 7817.
- Ley N° 4.664/1937. Tribunales para menores. Promulgada el 3 de enero de 1938, B. O. N° 8035.
- Ley N° 5.827/1955. Orgánica del Poder Judicial. Promulgada el 04/07/1955.
- Ley N° 10.132/1983. Ley orgánica de Ministerios, Creación del Ministerio de Acción Social. Promulgada el 9 de enero de 1984, B. O. N° 20184.
- Ley N° 11.175/1991. Modifica ley de Ministerios, Creación del Ministerio de Salud y Acción Social. Promulgada el 6 de diciembre de 1991, B. O. N° 22085.
- Ley N° 11.519/1994. Modifica ley de Ministerios, Creación del Ministerio de Familia y Desarrollo Humano. Promulgada el 11 de abril de 1994, B. O. N° 22640.
- Ley N° 11.737/1995. Modifica ley de Ministerios, Creación del Consejo del Menor y la Familia. Promulgada el 19 de diciembre de 1995, B. O. N° 23034.
- Ley N° 13.010/2003. Programa de Descentralización Tributaria. Promulgada el 7 de enero de 2003, B. O. N° 24636.
- Ley N° 13.163/2004. de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. Promulgada el 8 de enero de 2004, B. O. N° 24861.
- Ley N° 13.298/2005. de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Promulgada el 14 de enero de 2005, B. O. N° 25090.
- Ley N° 13.634/2006. Regula los procesos judiciales familiares y penales de niñes y

adolescentes y reforma el Poder Judicial bonaerense. Promulgada el 18 de enero de 2006, B. O. N° 25588.

- Ley N° 14.805/2016. Modifica Ley de Ministerios N° 14.803 y Artículo 68° de Ley Provincial de Educación N° 13.688 (Incorpora Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia). Promulgada el 15 de enero de 2016, B. O. N° 27709.
- Ley Nº 14.537/2013, Modificación Ley N° 13.298. Promulgada el 2 de agosto de 2013, B. O. N° 27133.
- Resolución Ministerial 166/2007 [Ministerio de Desarrollo Humano]. Desafecta las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de minoridad. Promulgada el 23 de febrero de 2007, B. O. N° 25626.
- Resolución 171/2007 [Ministerio de Desarrollo Humano]. Redefine misiones y funciones asistenciales de la Subsecretaría de Minoridad adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos relativos al Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Promulgada el 1 de marzo de 2007, B. O. N° 25630.
- Resolución 172/2007 [Ministerio de Desarrollo Humano]. Redefine misiones y funciones tutelares de la Subsecretaría de Minoridad, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Promulgada el 1 de marzo de 2007, B. O. N° 25630.
- Resolución 9/2009 [Ministerio de Desarrollo Social]. Creación del Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión. Promulgada el 20 de agosto de 2009.
- Resolución 390/2009 [Ministerio de Desarrollo Social]. Creación del Programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI). Promulgada el 29 de abril de 2009.
- Resolución 11/2010 [Ministerio de Desarrollo Social]. Adecua Acta Convenio a suscribirse entre este Ministerio de Desarrollo Social y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa de Responsabilidad Social Compartida "Envión".
- Resolución 317/2011 [Ministerio de Desarrollo Social]. Creación del Sistema de registro, almacenamiento y procesamiento de información (REUNA).
- Resolución 222/12 [Secretaría de Niñez y Adolescencia]. Creación del Programa Operadores de Calle. Promulgada el 14 de agosto de 2012.
- Resolución 231/12 [Secretaría de Niñez y Adolescencia]. Establece que las jurisdicciones de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos

coincidan con el criterio territorial establecido para los departamentos judiciales previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 5.827. Promulgada el 17 de agosto de 2012, B. O. N° 26927.

- Resolución 2782/2016 [Ministerio de Desarrollo Social]. Creación del Programa Familias Solidarias. Promulgada el 17 de octubre de 2016.
- Resolución 08/2017 [Ministerio de Desarrollo Social]. Aprobación del documento de Gestión -Normas Complementarias- del Programa Núcleos de Participación Familiar y Comunitaria- Casas de Encuentro Comunitario.

ANEXOS

Anexo N° 1: Listado de funcionaries entrevistades por municipio de pertenencia

1) Municipio de Almirante Brown

Subsecretario de Familia y Políticas Socioeconómicas y Presidenta del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos, 27 de septiembre de 2019.

2) Municipio de Avellaneda

Directora General de Niñez, Adolescencia y Familia, 24 de septiembre de 2019.

3) Municipio de Esteban Echeverría

Subsecretario de Niñez, Adolescencia y Familia, 1 de octubre de 2019.
Director General de Niñez, Adolescencia y Familia, 17 de diciembre de 2017[133].

4) Municipio de Ezeiza

Directora Integral de Protección del Niño, 23 de junio de 2022.

5) Municipio de Florencio Varela

Directora General Responsable del Programa Envión, 14 de octubre de 2021.
Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, 21 de octubre de 2019.
Subsecretaria de Gestión de Políticas Sociales, 9 de junio de 2017.

6) Municipio de Hurlingham

Directora de Niñez, Adolescencias y Familia desde 2016 hasta mayo de 2019. Al momento del relevamiento coordinaba el dispositivo de Educación Emocional con Perspectiva de Género, dependiente de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, 19 de septiembre de 2019.

7) Municipio de Ituzaingó

Directora de Niñez y Adolescencia, 1 de octubre de 2019.

[133] Si bien el relevamiento de campo de efectuó entre los años 2019 y 2020, que previo a esta etapa del trabajo de campo que aborda el universo total de casos, a mediados de 2017 se llevó a cabo una prueba piloto del instrumento efectuando entrevistas en 7 municipios de la región, lo que permitió identificar debilidades del mismo y producir los ajustes y recortes necesarios como así también abrir el campo para el posterior relevamiento en extenso producido para esta tesis, tal como dimos cuenta en la Introducción.

Coordinadora del Equipo Técnico de la Dirección de Niñez y Adolescencia, 2 de mayo de 2017.

8) Municipio de José C. Paz

Directora de Niñez, Adolescencia y Familia, 26 de septiembre de 2019.

Directora de Niñez, Adolescencia y Familia, 4 de abril del 2017.

9) Municipio de La Matanza

Coordinadora del Consejo Municipal de Chicos y Jóvenes, 30 de septiembre de 2021.

Coordinadora General del Servicio Local, 11 de octubre de 2019.

Director de Coordinación del Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de La Matanza (SIPPD), agosto 2017.

10) Municipio de Lanús

Directora de Niñez y Adolescencia, 18 de diciembre de 2019.

11) Municipio de Lomas de Zamora

Directora de Servicios Locales y Coordinadora de Servicios Locales Descentralizados, 25 de noviembre de 2019.

12) Municipio de Malvinas Argentinas

Subdirectora de Niñez y Adolescencia y Coordinadora del Departamento de Niñez y Adolescencia, 17 de septiembre de 2019.

13) Municipio de Merlo

Directora de Niñez y Adolescencia (a cargo de protección), 18 de septiembre de 2019.

14) Municipio de Moreno

Directora de Niñez y Familia, 18 de septiembre de 2019.

15) Municipio de Morón

Directora de Niñez, 2 de octubre de 2019.

16) Municipio de Quilmes

Integrantes del Equipo Técnico de Protección de Derechos, 15 de noviembre de 2019.

17) Municipio de San Fernando

Directora General de Desarrollo Humano, Contención e Inclusión Social, 6 de noviembre de 2019.

18) Municipio de San Isidro

Directora de Niñez, Adolescencia y Familia, 23 de septiembre de 2019.

Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, Directora de Niñez, Adolescencia y Familia y Coordinadora de la Sede Boulogne del Servicio Local, 4 de abril de 2017.

19) Municipio de Gral. San Martín

Subsecretaria de Inclusión e Integración Social y Directora General de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 25 de septiembre de 2019.

Secretario de Desarrollo Social, 10 de abril de 2017.

20) Municipio de San Miguel

Subsecretario de Bienestar Familiar, 1 de octubre de 2019.

21) Municipio de Tigre

Director de Coordinación de Infancia, 21 de junio de 2021.

22) Municipio de Tres de Febrero

Secretaria de Desarrollo Social, Director de Niñez y Adolescencia y Responsable del Servicio Local, 1 de noviembre de 2019.

Directora de Niñez y Adolescencia, 13 de octubre de 2021.

23) Vicente López

Dirección del Niño, Niña y Adolescente, 25 de octubre de 2019.

Anexo N° 2: Guía de relevamiento de organismos y políticas

Preguntas sobre el organismo municipal a cargo de la temática

Características del organismo municipal a cargo de la temática

1. Denominación completa del área.
2. ¿De qué organismo depende? (Solicitar organigrama)
3. Estructura: ¿Cómo se organiza/estructura internamente? ¿Desde cuándo se organiza de esta forma? ¿Cuándo se creó? Antes de constituirse como tal, ¿existía algún otro organismo municipal con características similares?
4. ¿Qué otras áreas/organizaciones del PE municipal participan en la implementación de políticas dirigidas a niños/niñas y adolescentes?

Recursos del organismo

5. ¿Cuántas personas conforman el área? ¿Cómo se organiza este equipo? [orientado a identificar el esquema de trabajo].
6. En relación con los recursos necesarios para el funcionamiento del Área ¿Cómo percibe la disponibilidad de:
    a. RRHH. Calidad y cantidad: i) personal con formación en el campo de niñez y adolescencia; ii) los criterios y modalidades predominantes en la incorporación; iii) antigüedad promedio del personal (nivel de rotación del equipo). ¿Cuántos de ellos se encuentran afectados al Servicio Local?
    b. Recursos presupuestarios (suficiencia/insuficiencia, grado de autonomía en el manejo) ¿Podría indicarnos si cuenta con un presupuesto propio, específicamente asignado? En caso de que no, cómo se utiliza y quién administra el Fondo Provincial de Fortalecimiento de Programas Sociales. Indagar sobre otras líneas de financiamiento provincial como becas para centros de día, hogares.

Relaciones interinstitucionales

1. ¿Se firmó el convenio de adhesión a la ley provincial 13.298? ¿En qué año? Solicitar ordenanza de adhesión.
2. ¿Participan del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia? ¿Quién participa? ¿Qué evaluación realiza del mismo?

3. ¿Qué relación se establece con el Servicio Zonal? ¿Existieron conflictos puntuales en algún momento? ¿Por qué motivos y cómo se resolvieron?
4. ¿Cómo llegan principalmente la demanda de intervención? (Espontánea, Salud, Educación). Específicamente preguntar con quién es el vínculo.
5. ¿Qué vinculación se sostiene con el Poder Judicial provincial (Juzgado de familia, juzgado de garantías, juzgado de responsabilidad penal juvenil, asesores, etc.)?
6. En relación al Sistema de Información REUNA, ¿el servicio local carga datos en el mismo? En caso de que no lo haga, ¿por qué? ¿Qué intervenciones carga? ¿Existe algún sistema propio de información que complemente el sistema provincial o que supla este en caso de que no se cargue en el REUNA?

Preguntas para cada política dependiente del organismo de niñez y adolescencia municipal

Características generales	1. Nombre completo de la iniciativa y año en qué comenzó a implementarse en el municipio. Especificar si la misma es un plan, un programa, una política, etc.
	2. ¿En qué consiste la iniciativa? Considerar: a) Objetivos, b) problemáticas que busca atender, c) destinatario (cobertura) d) principales servicios/prestaciones ofrecidas).
	3. Forma de institucionalización (ley, decreto, ordenanza municipal, resolución ministerial, entre otras). Adjuntarlas y especificar número.
	4. ¿Cuál es el alcance territorial de la Iniciativa? ¿Todo el municipio o en algún barrio en particular? En este último caso, ¿en cuáles?

Actores	5. Entramado intergubernamental ● Organismo y niveles de gobierno supralocales involucrados (provincial y nacional) en distintos momentos (diseño, financiamiento, implementación, evaluación) (Tener en cuenta no sólo al Poder Ejecutivo, sino también el papel del poder judicial (Juzgado de familia, juzgado de responsabilidad penal juvenil, asesores, defensores, etc.). ● Área municipal involucrada. Nombre y ubicación en el organigrama. 6. Actores no estatales intervinientes (en caso de que los haya) ● Denominación. ● Tipo: (Ej. Centro de Día, Hogares Convivenciales, Comunidad Terapéutica, Organización comunitaria barrial, comedor, club, centro cultural). ● Modalidad de participación: en qué consiste la intervención del actor en la iniciativa. ● Etapa del ciclo de la política en la que participa (diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y control).
Recursos	7. Presupuesto asignado a la iniciativa: ● Fondos propios (recursos municipales): % ● Fondos nacionales: % ● Fondos provinciales: %
	8. Recursos humanos ● Cantidad y nivel de gobierno de quién dependen ● Formación: ¿los profesionales tienen formación específica en el marco de la ley y sobre instancias de capacitación en esta línea?
Registro y Evaluación	9. Registro ● ¿Existen instrumentos de registro de las intervenciones realizadas? SI/NO Si la respuesta es sí: a. ¿Qué características tienen? b. ¿Son estos diseñados por el municipio o por la provincia o la nación? c. ¿Qué usos se le da a la información allí volcada?

Anexo N° 3: Listado de entrevistas a integrantes de los CLNyA

1) **CLNyA Almirante Brown**

Representante del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) en el CLNyA, 19 de noviembre de 2020.

2) **CLNyA General San Martín**

Representante del Centro Sociocomunitario (CESOC) dependiente del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia en el CLNyA, 12 de noviembre de 2020.

3) **CLNyA de Hurlingham**

Representante de los Equipos Distritales de Infancia y Adolescencia (EDIA) dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, en el CLNyA 16 de noviembre de 2020.

4) **CLNyA Lomas de Zamora**

Representante de la Fundación Che Pibe en el CLNyA, 19 de noviembre de 2020.

5) **Foro de Niñez de Lanús**

Representante de la Asociación Raíz Social y trabajadora del Programa Envión, integrantes del Foro de Niñez, 15 de diciembre de 2020.

6) **CLNyA de La Matanza**

Representante del programa provincial/municipal Envión/Podes en el CLNyA, 14 de diciembre de 2020.

7) **CLNyA Morón**

Representante de la Defensoría del Pueblo dependiente del Honorable Concejo Deliberante de Morón en el CLNyA, 11 de noviembre de 2020.

8) **Mesa de Niñez y Adolescencia Moreno**

Representante del Centro Sociocomunitario (CESOC) dependiente del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia en el CLNyA, 24 de noviembre del 2020.

9) **CLNyA Quilmes**

Representante de la Asociación Colectivo de a Pie en el CLNyA, 26 de noviembre de 2020.

10) **Mesa de Niñez y Adolescencia San Fernando**

Representante del Centro Educativo Comunitario Casita de los Sueños en la Mesa de Niñez y Adolescencia, 28 de noviembre de 2020.

11) **CLNyA de San Miguel**

Representante de la Asociación Civil Protagonistas en el CLNyA de San Miguel, 17 de diciembre de 2019.

Representante de la Asociación Civil el Vallecito de la Guadalupe en el CLNyA de San Miguel, 9 de noviembre de 2020.

12) **CLNyA San Isidro**

Representante de la Asociación Civil Engranaje en el CLNyA, 23 de marzo de 2022.

13) **CLNyA Tigre**

Representante de la Asociación de Trabajadores del Estado de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el CLNyA, 10 de noviembre de 2020.

14) **CLNyA de Tres de Febrero**

Representante de la Licenciatura en Política Social de la Universidad Nacional de Tres de Febrero en el CLNyA, 18 de noviembre de 2020.

15) **CLNyA Vicente López**

Representante del Foro de Niñez de Vicente López en el CLNyA de Vicente López, 11 y 20 de diciembre de 2019.

Anexo N° 4: Cuestionario semiestructurado a actores participantes de los Consejos Locales

Guía de entrevista sobre el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de Niñes y Adolescentes

1. Año de conformación: ¿En qué año se constituyó el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de Niñes y Adolescentes?
2. Actores impulsores: ¿Qué organismos/instituciones promovieron su conformación? (sobre todo interesa identificar si fueron organizaciones de la sociedad civil o algún organismo estatal).
3. Institucionalización: 1. Normativa 1a. ¿Cuenta con alguna ordenanza/decreto municipal? En ese caso, ¿en qué año se sancionó? 1b. ¿Quién promovió este proceso? Solicitarla. 2. Reglamento. 2a ¿Cuentan con un reglamento de funcionamiento? En caso de que sí, ¿desde cuándo? 2b ¿Cuáles son los principales ejes de este? Solicitarlo.
4. Periodicidad de funcionamiento a. ¿Con qué periodicidad y en donde se reúne el Consejo (indagar si siempre en el mismo lugar, si rotan, si funcionan en una sede municipal o si funcionan en sede de organización y, eventualmente si tienen sede propia)? b. ¿Realizan actas? Solicitarlas.
5. Integración: a. ¿Quiénes son los organismos/instituciones integrantes? (Ver proporción organizaciones/funcionarios y niveles de gobierno que participan). b. ¿Qué actores referentes del territorio no integran el Consejo en la actualidad y su participación sería necesaria para avanzar con la misión del Consejo? c. ¿Cómo se convoca a los participantes?
6. Organización interna y funcionamiento ¿De qué forma se organizan para funcionar? ¿Hay funciones claras establecidas? ¿quién preside? ¿Existen otras designaciones (Vicepresidente, Vocales, etc.? ¿Cómo se designan?
7. Historia: a. ¿Desde su creación siempre sostuvo un funcionamiento regular o se desactivo en algún momento? En este caso, ¿cuáles fueron las causas? ¿Hubo algún cambio significativo en la conformación del Consejo desde su constitución hasta la actualidad? En caso de que sí, ¿cuál?
8. Productividad: a. ¿Cuáles han sido las principales acciones/actividades realizadas por el Consejo? (Ej. Diagnóstico de la situación de NyA en el nivel local, diseño o implementación de alguna iniciativa puntual, capacitaciones/seminarios/cursos) b. ¿Se ha podido avanzar en la realización del plan de acción a nivel local desde el Consejo?

c. En caso de que se llevase alguna propuesta a algún área del Poder Ejecutivo, ¿tuvo el CL alguna devolución al respecto? d. ¿y en la gestión? ¿Se evidencia algún cambio en la forma de gestionar por parte de las áreas municipales a cargo de la temática promovido por el Consejo local?

9. Dinámica: ¿cuál es la dinámica que se observa en la relación con el Estado municipal? (cooperación/distancia/conflicto) ¿Algún ejemplo?
10. Condiciones facilitadoras: ¿Qué condiciones cree favorecen la participación y hace que esta se sostenga en el tiempo? ¿Qué condiciones favorecen el funcionamiento sostenido del Consejo?
11. Participación de NYA: ¿Cuentan con la participación de niños y adolescentes en el Consejo? ¿De qué forma participan?
12. Integración de espacios regionales/provinciales: a. ¿Se organizan regionalmente para compartir experiencias? En caso de que sí, ¿de qué manera? b. ¿Forman parte de la Red Provincial de Consejos Locales? En caso de que no: ¿Por qué? ¿Qué temas se tratan allí? ¿Qué papel cumple la Red? ¿Cómo se eligen a les representantes?