

CAPÍTULO III

Programas e iniciativas locales en municipios de la Provincia de Buenos Aires*

*. Este capítulo fue elaborado por **Carolina Maglioni y Gimena Rojo**



Introducción¹

El presente informe se enmarca en el Programa “Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires” que, en virtud de la vacancia de investigaciones actualizadas sobre el estado de las políticas sociales destinadas a este grupo etario², tiene como objetivo *contribuir a la generación de conocimiento respecto de buenas prácticas locales de gestión vinculadas a la promoción de derechos y la atención integral de los adolescentes y jóvenes de sectores populares, identificando vacíos y/o brechas de desprotección en la intervención social de esta población.*

La adolescencia y juventud constituye un período del ciclo de vida en el que la terminalidad educativa, el ingreso al mercado laboral, la salida del hogar familiar de origen, la formación de una pareja y de un hogar propio, y el nacimiento del primer hijo/a, constituyen hitos cruciales que configuran la transición hacia la adultez (Filgueira y Mieres, 2011). En este sentido, la heterogeneidad signa las experiencias de vida de adolescentes y jóvenes en virtud de la diversidad de condiciones y posiciones de género, de clase, étnicas, entre otras, lo que en muchas ocasiones define brechas entre los derechos formalmente consignados y las posibilidades reales de ejercicio efectivo de los mismos.

En el caso particular de los/as adolescentes y jóvenes de sectores populares se potencia la vulnerabilidad y el riesgo de persistencia de desventajas acumulativas (Paugam, 1995) asociadas a diferentes dimensiones implicadas en el desenvolvimiento diario de los hogares para su reproducción, tales como: las condiciones ambientales del hogar y su entorno territorial, la dinámica de los vínculos intrafamiliares y de los soportes comunitarios e institucionales, y las características y resultados de las prácticas de aprovisionamiento (Clemente, 2014). En este contexto, el abandono escolar temprano, el embarazo y la maternidad/paternidad adolescente, la precariedad y la informalidad laboral, la desocupación, el consumo problemático de sustancias, las violencias en sus múltiples expresiones, entre otras problemáticas, se agudizan y definen la situación social de este grupo poblacional.

En conurbano de la Provincia de Buenos Aires, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)³, para el segundo trimestre de 2018 la cantidad de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años asciende

1. En el presente informe se intenta contener un lenguaje fluido, no sexista e inclusivo al entender al lenguaje como constructor de sentido y significaciones.

2. Al respecto, es posible mencionar el trabajo realizado por Díaz Langou, Acevedo, Cicciaro y Jiménez (2014), en el que se analizan las políticas (tanto nacionales como provinciales) dirigidas a los jóvenes de la Provincia de Buenos Aires, y el mapeo, realizado por Vázquez (2015), de políticas públicas nacionales implementadas desde diferentes áreas ministeriales y espacios institucionales entre los años 2010 y 2014.

3. Esta caracterización de la situación demográfica y económica de los/as adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años de los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) fue elaborada por María Laura Lombardía en el marco del Acuerdo de Cooperación entre UNICEF Argentina y el CEC. Sociales.

a cerca de 2 millones, representando el 16,5% del total de los habitantes en el GBA. Entre ellos prevalecen levemente las mujeres (52% del total de jóvenes).⁴ A su vez, la proporción de adolescentes y jóvenes es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos, incidencia que disminuye a medida que aumentan los ingresos. De manera tal que, en el 20% más pobre de la población (quintil 1), las/os adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años alcanzan un 21%, mientras que en el 20% de mayores ingresos (quintil 5) la proporción desciende al 13%.⁵

Junto a los/as niños/as, los/as adolescentes y jóvenes conforman uno de los segmentos poblacionales más afectados por el empeoramiento de las condiciones económicas y sociales de los últimos años en la Argentina. Ante este escenario signado por el aumento de la vulnerabilidad social y de la pobreza, asimismo se observa el debilitamiento de los limitados soportes que actúan en la contención de adolescentes y jóvenes pertenecientes a sectores populares (la familia, la escuela, el club, el centro cultural, la organización comunitaria, el comedor barrial, entre otros).

Este trabajo parte del supuesto de que la vacancia de políticas específicas para la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes como un grupo etario con necesidades específicas se debe a que los mismos son abordados desde dos polos, los adolescentes desde las políticas de infancia y en el caso de los jóvenes, como derivación de la agenda de adultos jóvenes. Es decir, la falta de especificidad de las políticas, particularmente de promoción sería un elemento a considerar en el análisis del tratamiento de esta población y sus necesidades por parte de las políticas públicas.

En este sentido, los/as adolescentes y jóvenes se encuentran en una zona gris en lo que refiere a la promoción y protección de derechos por parte del Estado, lo que acentúa su situación de vulnerabilidad, resultando predominantes las intervenciones estatales punitivas, en consonancia con ciertos discursos dominantes (reforzados en ocasiones por los medios de comunicación) que construyen una mirada de los/as adolescentes y jóvenes, especialmente de aquéllos pertenecientes a los sectores populares empobrecidos, que tiende a negativizar sus prácticas a través de la imagen del “joven peligroso”. Al respecto, el Informe Anual 2018 realizado por la Comisión Provincial de la Memoria en base a información disponible del año 2017 proveniente de diversos organismos de la Provincia de Buenos Aires plantea que “para el rango etario de 18 años o más hay 159 NNyA abordados por el SPPDN, mientras que el fuero Penal Juvenil (en adelante FRPJ) aborda 297 (casi el doble, lo que demuestra que la intervención del Estado en cuanto a NNyA es predominantemente a través del sistema penal y no del SPPDN” (Comisión Provincial de la Memoria, 2018: 377). Por su parte, en relación a la imagen del “joven peligroso” que en los últimos años impulsó la presentación de proyectos legislativos orientados a la baja de la edad de punibilidad de las/los adolescentes y jóvenes, es preciso señalar que las estadísticas de delitos juveniles refutan dicha imagen, tal como surgen de los datos del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires según los cuales “en 2016 menos del 4% de los delitos investigados por fiscalía involucraron a adolescentes menores de 18 años (3,44%). Este porcentaje se mantiene estable desde 2009”.⁶

Este marco orientó la realización del presente relevamiento de políticas, programas e iniciativas locales en materia de promoción y protección de derechos en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires dirigidas a adolescentes y jóvenes de sectores populares y en situación de vulnerabilidad

4. Véase en Anexo 1, gráfico 17.

5. Véase en Anexo 1, gráfico 18.

6. <https://www.unicef.org/argentina/media/4336/file>

social, con el fin de contribuir a dar visibilidad a los vacíos y/o brechas de desprotección existentes en la intervención social orientada a este grupo etario.

Notas metodológicas

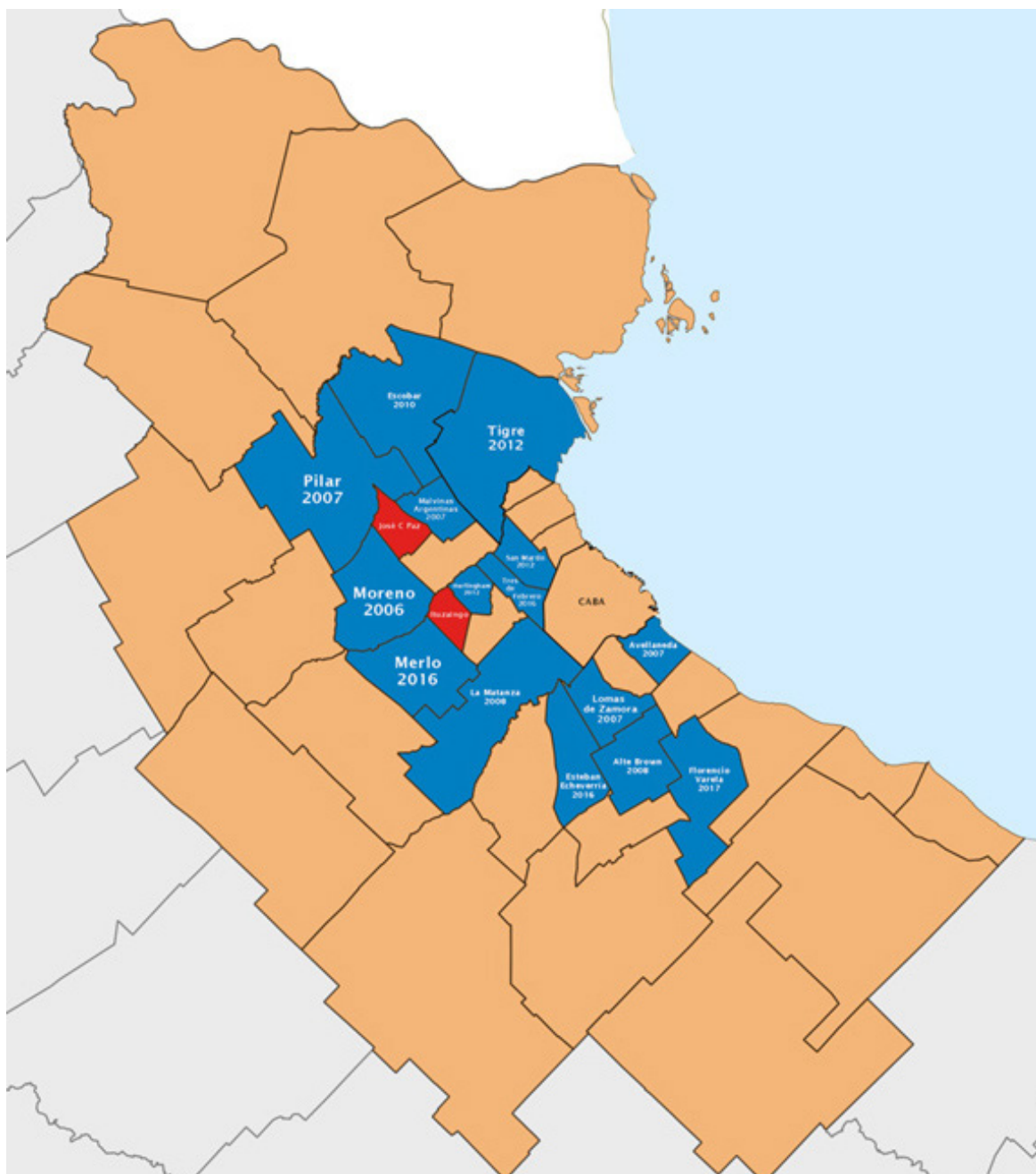
Atendiendo a que la demanda emergente de los/as adolescentes y jóvenes se expresan predominantemente a nivel territorial, en el presente estudio se avanzó en la composición de información de políticas, programas e iniciativas locales en materia de promoción y protección de derechos dirigidas a adolescentes y jóvenes de sectores populares y en situación de vulnerabilidad social, con foco en las articulaciones entre actores estatales y sociales. Para ello, se consideró como criterio operacional la franja etaria de 15 a 24 años.

Para ello, se realizó un relevamiento en 17 municipios del conurbano bonaerense (en adelante Relevamiento Municipios 2019) a partir de una muestra intencional (Maxwell, 1996). Dicha muestra fue definida en base a los siguientes criterios: a) la viabilidad de acceso a los actores municipales a cargo de las áreas específicas, a partir de los vínculos establecidos por el CEC.Sociales en el marco de distintos proyectos de investigación, extensión y transferencia; y b) cierto equilibrio que incorpore la heterogeneidad de las características de los municipios del conurbano bonaerense en términos de localización, tamaño, perfiles socio demográficos, productivos, financieros y políticos. Los municipios relevados fueron: Almirante Brown, Avellaneda, Escobar, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, San Martín, Tigre y Tres de Febrero. De modo tal que fue posible relevar un número significativo de los municipios que conforman el conurbano de la Provincia de Buenos Aires y captar la mencionada heterogeneidad que los caracteriza.⁷

Asimismo, cabe señalar que, si bien el número de municipios relevados no supone la posibilidad de saturar datos específicos, ni establecer estimaciones porcentuales significativas, la cantidad y calidad de la información obtenida posibilita establecer regularidades sobre los modos en que se organizan las prestaciones y las dinámicas (articulaciones y relaciones de coordinación entre los distintos actores involucrados) que se establecen o no en torno a las políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes que se implementan en los distintos territorios municipales.

7. Los 17 Municipios relevados abarcan 8.713.655 habitantes, 2 de municipios oficialistas y 15 de la oposición al gobierno, donde no se marcaron diferencias.

Localización de los municipios relevados



El Relevamiento Municipios 2019 centró su indagación en las áreas municipales de Desarrollo Social (en la que se inscribe por lo general el sistema de promoción y protección de NNYA y que, en algunos casos, incluye a juventud dentro de su órbita) y en Juventud (en los municipios en los que las respectivas áreas de Desarrollo Social vehiculizaron esa alternativa).

El trabajo de campo se realizó entre los meses de agosto y octubre de 2019⁸, a partir de una estrategia metodológica mixta que incluyó entrevistas semi-estructuradas y la administración de un cues-

8. Debido a que durante el año 2019 se celebraron en Argentina elecciones de autoridades nacionales, provinciales y municipales, se realizó el trabajo de campo en los municipios atendiendo a posibles cambios de gestión a partir de diciembre de dicho año. En tal sentido se debe observar que el contexto de las entrevistas fue pre-electoral con las implicancias que de ello se derivan.

tionario con preguntas abiertas y cerradas, a funcionarias/os y/o técnicas/os que se desempeñaban en el ámbito de desarrollo social y en menor medida de juventud.⁹

El espectro de funcionarios/as entrevistados/as en los distintos municipios resultó heterogéneo, entre los que se destacan responsables de áreas de Desarrollo Social, en especial aquéllas con competencias vinculadas a la atención de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAyJ), Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD), y en menor medida de áreas de Juventud y programas específicos orientados a adolescentes y jóvenes; con rango de secretarías/os, subsecretarías/as, directoras/es y/o coordinadoras/es según los casos.¹⁰

Por último, es pertinente realizar algunas aclaraciones en torno a los alcances y limitaciones de este relevamiento de políticas con ejecución municipal destinadas a adolescentes y jóvenes. En primer lugar, se toma como principal insumo las declaraciones de los/as entrevistados/as, por lo cual es posible la existencia de omisiones en torno a las intervenciones sociales orientadas a este grupo etario que efectivamente llevan adelante otras áreas municipales, tales como Salud, Educación, Deporte, Cultura, etc.

En segundo lugar, el relevamiento reúne iniciativas municipales muy disímiles en cuanto duración, alcance, cantidad de destinatarios y disposición presupuestaria, por lo cual es posible encontrar proyectos sostenidos en el tiempo y con presupuesto asignado, como así también iniciativas más acotadas de realización periódica (por ejemplo, eventos o festivales) o acciones muy específicas y/o de corta duración, sin presupuesto claramente definido pero que, al momento de la consulta, se presentan como proyectos propios.

El informe se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se da cuenta brevemente del marco conceptual y normativo que orientó la realización del estudio; y luego se presentan y analizan los resultados surgidos del relevamiento referidos a la estructura institucional para la atención de este grupo poblacional, las principales problemáticas referidas a la situación de adolescentes y jóvenes. En otro apartado se abordan las iniciativas nacionales, provinciales y municipales orientadas a la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes que se implementan en los distritos relevados, la articulación y coordinación de acciones del área municipal responsable de las intervenciones orientadas a adolescentes y jóvenes con otros actores (tales como organismos de la Provincia de Buenos Aires, el Poder Judicial, otras áreas del municipio, y otros actores presentes en el territorio). La descripción se completa con la caracterización de los espacios de discusión y debate en torno a las problemáticas propias de esta población, y en las acciones y/o políticas que los/as funcionarios/as entrevistados/as consideran fundamentales para atender las necesidades y/o problemáticas específicas de los adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad. Por último, se plantean algunas consideraciones finales en base a los resultados precedentes.

9. La metodología para la realización de las encuestas (principal fuente de este relevamiento) fue contactar a responsables de las Secretarías de Desarrollo Social y a partir de ahí concertar la entrevista con los/as funcionarios que la autoridad designara como referente de las políticas para el sector. Los cuestionarios se completaron en base a una situación de entrevista con uno o más funcionarios que actuaban como informantes.

10. A los fines de preservar la confidencialidad de los testimonios de las/os entrevistados/as, a lo largo del presente documento se los identifica de modo genérico según el rango de su cargo.

Marco conceptual

En las últimas décadas, los/as adolescentes y jóvenes han ocupado lugar en la agenda pública, de modo asociado al campo de estudio y de conceptualizaciones se han desarrollado desde diferentes disciplinas, perspectivas y enfoques teóricos con eje en distintas dimensiones que hacen a la experiencia vital de los/as adolescentes y jóvenes.

Las nociones de adolescencia y juventud constituyen categorías que son una construcción socio histórica, cultural y relacional (Dávila León, 2005), en cuya producción intervienen diversos actores, tales como el Estado, los organismos internacionales como así también los profesionales, expertos y técnicos involucrados en el diseño de políticas públicas; la academia a través de la proliferación de investigaciones sobre este grupo poblacional; los colectivos, organizaciones y movimientos sociales vinculados a procesos de movilización política. En este sentido, entre las heterogéneas producciones de sentido, es posible identificar conceptualizaciones en torno a la adolescencia y juventud que la asocian con un *momento de transición entre la niñez y la adultez, que la definen como problema*, que la consagran como *actor estratégico del desarrollo*; y también definiciones vinculadas a la dimensión *organizativa, participativa o militante* (Vázquez, 2015).

La pluralidad y diversidad son componentes fundamentales y actuales de la adolescencia y juventud, por eso hay acuerdo en hablar y concebir diferentes “adolescencias” y “juventudes” para dar cuenta de las heterogeneidades que signan las experiencias de vida de adolescentes y jóvenes, en virtud de que en su configuración, además de la edad, interactúan elementos vinculados con el género, la posición en el espacio social, la condición étnica, entre otros (Margulis y Urresti, 1996; Capriati, 2013).

Dentro del heterogéneo universo de los/as adolescentes y jóvenes, este relevamiento se propuso indagar las políticas sociales de promoción y protección de derechos orientadas a adolescentes y jóvenes de sectores populares y en situación de vulnerabilidad social, con foco en las intervenciones (programas y proyectos) municipales en virtud de que la demanda emergente de este grupo poblacional se expresa predominantemente a nivel territorial.

Dentro del sistema de gobierno, es la instancia municipal la más condicionada por la baja autonomía financiera, en tal sentido las problemáticas que los gobiernos locales incluyen en sus respectivas agendas, por lo general, son una consecuencia de las agendas nacional y provincial de las que depende el acceso a los recursos. La atención de las problemáticas asociadas a los/as adolescentes y jóvenes no está exenta de esta relación entre recursos disponibles y necesidad de solucionar problemas, de ahí que la agenda local se puede presentar incompleta y/o en proceso.

La política social, particularmente la asistencial, constituyó uno de los sectores con mayor desplazamiento de funciones a los municipios en la década de los '90 en marco de las reformas descentralizadoras. Este desplazamiento de competencias (descentralización/desconcentración) también amplió la agenda municipal a largo plazo, por lo que, en este marco, los municipios al momento de ejecutar políticas sociales tienden a cumplir su rol bajo dos modalidades: como *ejecutores* o como *productores*. Ésta no se trata de una tipología sino de una caracterización establecida a partir de la observación de los desempeños de los gobiernos municipales frente a los problemas que se les presentan en sus territorios.

El rol de los municipios como *productores de política social* supone el despliegue de un sistema de capacidades (técnicas, asociativas y financieras) que, si bien operan sobre la base de competencias asignadas, tienden a superar las limitaciones que los atraviesan, para así poder dar respuesta a las

demandas y/o anticiparse a ellas. Aun cuando puedan hacerse efectivas, las capacidades técnicas y financieras están condicionadas por otros factores, tales como: los marcos normativo-administrativos y jurídicos, el modelo de gestión que el municipio se proponga ejercer, y los tiempos y configuraciones políticas (locales y no locales). En cada caso, la configuración de estas variables (sumadas además a otras, tales como: la ubicación regional y geopolítica, el tamaño del municipio, la cantidad y tipo de población, la actividad productiva local), hacen que cada contexto condicione la capacidad de los municipios para actuar predominantemente como ejecutores o como productores de políticas con sello propio (Bertolotto y Clemente, 2009).

En este marco, en las iniciativas en materia de promoción y protección de derechos dirigidas a adolescentes y jóvenes de sectores populares y en situación de vulnerabilidad social (bajo la forma de programas o simplemente de actividades), los municipios actúan tanto como ejecutores de políticas de otros niveles de gobierno (nacional y/o provincial) o como productores de políticas a partir del diseño de las mismas o también mediante la adecuación o re-interpretación de políticas de otros niveles de gobierno en función de las realidades que caracterizan a sus distritos y de la necesidad de consolidar una agenda propia.

Dentro del universo de las iniciativas en materia de promoción y protección de derechos, en este trabajo se entiende que las de *promoción* son las que tienen por objetivo prevenir la vulneración de derechos, promoviendo relaciones y prácticas que favorezcan el desarrollo de una subjetividad autónoma y responsable en adolescentes y jóvenes; mientras que las de *protección* están diseñadas para brindar apoyo y ayuda específica a adolescentes y jóvenes, como así también de sus familias, que enfrentan situaciones críticas derivadas de la vulneración de algún derecho.

En términos de principios orientadores de las intervenciones sociales del Estado, la integralidad y corresponsabilidad constituyen lineamientos desde la perspectiva de derechos humanos que guía la legislación y normativa vigente en la materia.¹¹ En este sentido, la integralidad, en términos conceptuales, puede ser pensada a nivel de las políticas y programas (la oferta) como así también a nivel de los sujetos de las políticas (la demanda). En el primer caso, el de la oferta, la integralidad alude a la participación integral de los diversos actores involucrados, lo que implica articulación y coordinación de diferentes sectores del Estado y, a la vez, de distintos niveles administrativos de gobierno (nación, provincia y municipio), a fin de evitar fragmentaciones, superposiciones o vacíos significativos en el accionar público. En el segundo caso, el de la demanda, la integralidad refiere a que las intervenciones contemplen todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los sujetos, en este caso adolescentes y jóvenes, a fin de atender las problemáticas en su complejidad (Cecchini y Martínez, 2011; Marazzi, 2017).

Por su parte, en sintonía con lo anterior, el principio de corresponsabilidad se vincula con las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de las políticas. En palabras de Stuchlik, "... cada actor tiene capacidades y restricciones de tipo políticas, económicas y organizacionales. Todos los actores tienen un marco de reglas que definen sus obligaciones y responsabilidades, las cuales en forma compartida generan un sistema de corresponsabilidad. El conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tiene todos los actores es lo que permite hablar de sistema" (Stuchlik, 2012: 101).

11. Véase el marco normativo.

Marco normativo

Las políticas, programas y acciones destinadas a adolescentes y jóvenes se orientan y enmarcan en los siguientes lineamientos normativos internacionales, nacionales y provinciales: los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos¹², la Convención Internacional de Derechos del Niño de 1989, con fuerza de ley nacional en 1990 (Ley N° 23.849) y con rango constitucional a partir de la reforma de la Constitución Argentina en 1994 (Art. 75, inc. 22); la Ley Nacional N° 26.601/05 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y la Ley Provincial N° 13.298/05 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, sancionada en el año 2005 y puesta en vigencia en 2007.¹³ En este sentido, se destaca que los derechos de los/as adolescentes y jóvenes no cuentan con instrumentos normativos específicos que atiendan a las particularidades de este grupo etario, sino que están contemplados en el cruce de derechos de NNyA.

El mencionado marco jurídico normativo orientado a NNyA implicó el pasaje del *modelo tutelar*, con fundamento en la Ley Nacional N° 10.903 de Patronato de Menores del año 1919 y con un fuerte sesgo paternalista a partir de intervenciones judicializantes ante carencias socioeconómicas y prácticas punitivas de institucionalización, al *paradigma de la protección integral* que, desde un enfoque de derechos como eje de las políticas sociales, parte de la consideración del NNyA como sujeto de derecho -al que se le otorga voz y participación en las decisiones-. Además, promueve la generación de medidas tendientes a la promoción y protección para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, con foco en el fortalecimiento de la familia como elemento básico de la sociedad.

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, la ley N° 13.298/05 crea el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNyA (SPPD), destinado a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de NNyA, así como a establecer los medios a través de los cuales se asegure el goce efectivo de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en la Convención de los Derechos del Niño y demás tratados de DDHH (art. 14). Con la sanción de esta ley se deroga el Decreto N° 10.067/83 que regía hasta el momento las intervenciones en materia de niñez y adolescencia en la provincia mediante el régimen de Patronato de Menores.

El SPPD de NNyA define las políticas públicas (privilegiando las nociones de prevención, promoción y protección) y también los organismos de aplicación a nivel territorial (provincial y local) e instancias de participación y articulación con organizaciones sociales. De este modo, esta legislación promueve el diseño de una nueva organización institucional con foco en las áreas sociales del nivel provincial

12. La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - "Protocolo de San Salvador" de 1988.

13. "A un mes de su sanción, a principios del 2005, la Procuración de la Suprema Corte Provincial presentó un nuevo pedido de suspensión (...) las críticas no estaban centradas en el contenido de la Ley y su presunta inconstitucionalidad, sino en las condiciones para su implementación, escasamente detalladas en el texto de la Ley 13.298 y en la situación de desprotección a la que expondría a los niños durante la transición (Guemureman y Azcárate, 2005). En ese marco, la Corte Provincial suspende cautelarmente la Ley (...) Mientras la misma se encontraba suspendida, en el Ministerio de Desarrollo Humano se comienza a reglamentar exhaustivamente la norma, haciendo especial énfasis en despejar las ambigüedades objetadas por la Procuración. En la reglamentación se operacionalizan todos los artículos que no fueron observados en el decreto de promulgación de la Ley y se designa al Ministerio de Desarrollo Humano Provincial como Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. El decreto 300, promulgado en marzo del 2005, significó un hito clave para la ratificación de la ley, en la medida que permitió una rápida respuesta a sus puntos más cuestionados. Finalmente, en febrero de 2007, la Corte Suprema ratificó la Ley 13.298, dejando sin efecto la medida cautelar vigente y poniendo formalmente en funcionamiento el sistema de protección integral y sus instituciones" (Barna, 2015: 70-71).

y municipal, a las cuales asigna diversas competencias en tanto instancias administrativas con responsabilidades en garantizar el acceso, ejercicio efectivo y/o la restitución de derechos de NNYA.¹⁴

En este marco, los municipios adquieren un mayor protagonismo ante un nuevo ámbito de competencias en materia de políticas de niñez y adolescencia. De ahí que, para la construcción de su plan de acción local orientado a la promoción y protección de derechos de este grupo poblacional, la normativa provincial define un conjunto de lineamientos entre los que se destacan, además de la promoción y protección de derechos, los principios de integralidad y corresponsabilidad.

Asimismo es relevante señalar que, en materia de normativas orientadas a NNYA, en la Provincia de Buenos Aires, como complemento de la mencionada Ley N° 13.298/05, la Ley de Fueros N° 13.634/13.645 del 2006 modifica las estructuras que regulan los procesos judiciales familiares y penales de los NNYA al disolver los Tribunales de Menores y crear los Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal del Niño. A su vez, a través del Decreto N° 151/07, se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, conformado por todos los actores de la comunidad, más allá de los organismos judiciales correspondientes, con el objetivo de generar acciones intersectoriales de prevención y protección de las acciones delictivas en los/as adolescentes y jóvenes, punibles y no punibles, conformándose de este modo un campo particular de lo penal juvenil.

Estructura institucional municipal para la atención de adolescentes y jóvenes

Como se planteó con anterioridad, el Relevamiento centró su indagación en las áreas municipales de Desarrollo Social y Juventud, sin desconocer que desde otras áreas se implementan intervenciones que pueden o no converger con lo realizado por Desarrollo Social.

La focalización de este relevamiento en el área de Desarrollo Social se explica porque es el área municipal en la que, por lo general, se inscribe el Sistema de Promoción y Protección de NNYA, a partir que la Ley Provincial define su organización institucional inscrita en las áreas sociales provinciales y municipales, en organismos, entidades y servicios (públicos y privados) con competencias específicas en tanto instancias administrativas garantes del acceso, ejercicio y/o la restitución de derechos.

No obstante, cabe señalar que la ley no prevé la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los municipios sino que la adhesión se realiza mediante la firma de un convenio, que luego es ratificado a través de una ordenanza municipal; por lo cual es posible observar una importante *heterogeneidad* en la conformación de sistemas de promoción y protección de derechos de NNYA en sintonía con los lineamientos establecidos por la ley en los respectivos territorios. Dicha heterogeneidad se expresa en la institucionalidad de los dispositivos locales y en los alcances del Plan de Acción Municipal en términos de políticas, acciones e iniciativas orientadas a NNYA en general y, a los fines de este relevamiento, a adolescentes y jóvenes en particular.

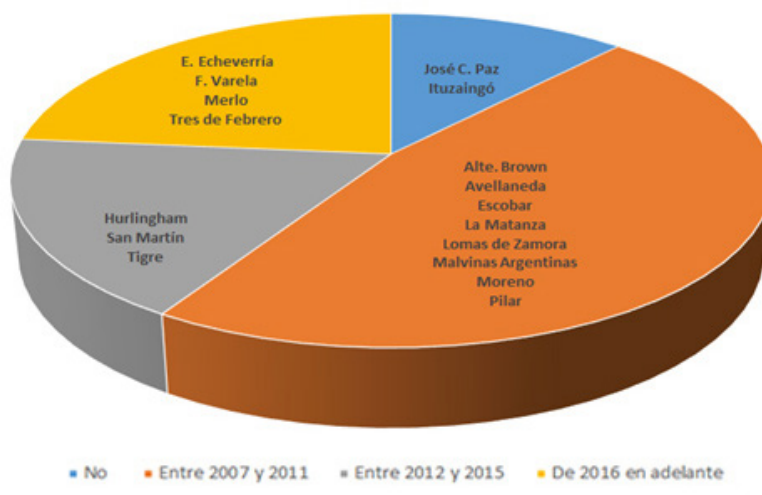
En este sentido, de los 17 municipios relevados, 15 firmaron convenio de adhesión a la Ley Provincial y 2 no (Ituzaingó y José C. Paz). Dentro de aquellos que firmaron dicho convenio, es posible identificar tres períodos en la adhesión, para dar cuenta de la mencionada heterogeneidad a nivel municipal tanto en términos institucionales como de consolidación de la promoción y protección

14. Véase en Anexo 4 una caracterización de los principales organismos y actores que forman parte de la institucionalidad prevista por el SPPD.

integral como lineamientos orientadores de las intervenciones (que en algunos casos, conviven aún con abordajes tutelares propios del patronato).

Dentro del grupo de municipios relevados se delimita un primer período entre la entrada en vigencia de la ley en 2007 y el año 2011, en la que 8 municipios adhirieron a la misma (a saber: Almirante Brown, Avellaneda, Escobar, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Moreno y Pilar).¹⁵ Un segundo período comprendido entre los años 2012-2015, en el que Hurlingham, San Martín y Tigre firmaron convenio de adhesión. Y, por último, aquellos municipios que lo hicieron a partir de 2016, entre los que están los casos de Esteban Echeverría, Florencio Varela, Merlo y Tres de Febrero.¹⁶

Gráfico 1. Firma convenio de adhesión Ley Provincial N° 13.298 según períodos. Municipios relevados. Año 2019.



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

La adhesión a la Ley Provincial implica el compromiso de los municipios de avanzar en la construcción a nivel territorial del SPPD de NNyA, lo que demanda a los gobiernos locales la adecuación de su estructura institucional y/o la creación de organismos específicos a fin de dar respuesta a los lineamientos establecidos por dicha normativa. Al respecto, cabe recordar que, aunque el foco de la legislación es la promoción y protección de derechos de NNyA, a los fines del presente estudio se centra la mirada en la población de adolescentes y jóvenes.

En este sentido, del relevamiento surge que, en términos generales, orgánicamente las áreas municipales con incumbencias para atender las problemáticas de adolescentes y jóvenes se encuentran en la órbita de Desarrollo Social, que en la mayoría de los casos posee el rango de secretaría (con diferentes denominaciones según los municipios, por ejemplo: Secretaría de Desarrollo Humano,

15. Es importante destacar que, ante de la sanción de la Ley provincial N° 13.298/05, tanto el Municipio de Moreno como el de La Matanza contaban con políticas, programas y/o iniciativas con un enfoque en línea con la perspectiva que orienta a dicha legislación.

16. Véase en Anexo 5 el detalle de la adhesión a la Ley Provincial N° 13.298/05 por municipio.

Secretaría de Desarrollo e Integración Social). También se observan casos en los que se asientan en estructuras con dependencia más directa con el intendente, tales como Jefatura o Secretaría de Gobierno, lo que en ocasiones permitió motorizar la construcción y consolidación del SSPD (por ejemplo, en la experiencia de La Matanza).

Sin embargo, al interior de estas estructuras institucionales, no es posible identificar un criterio uniforme en la composición del organigrama en virtud de las competencias establecidas por la Ley Provincial en términos de protección y promoción de derechos, en el sentido de que dicha ley es normativa para definir la institucionalidad en términos de protección, pero no en materia de promoción de derechos.

En lo que refiere al sistema proteccional, es decir, aquel que actúa frente a situaciones de vulneración de derechos, el *Servicio Local* es el organismo definido para intervenir a nivel municipal, en casos de NNyA cuyos derechos se encuentran amenazados y/o vulnerados, a fin de garantizar la accesibilidad a programas y medidas disponibles en la comunidad.¹⁷ En los 15 municipios relevados que adhirieron a la ley funcionan Servicios Locales con distintos grados de institucionalidad según las particularidades de cada municipio.¹⁸ En algunos casos estos dispositivos se han desconcentrado a nivel territorial para facilitar el acceso de la población a los mismos, sobre todo en los municipios con mayor población y/o extensión territorial.

Se debe observar que en los casos de Ituzaingó y de José C. Paz, que no firmaron el convenio de adhesión, las entrevistadas manifestaron que las respectivas Direcciones en las que se desempeñan funcionan como si fueran un Servicio Local y se rigen por la Ley Provincial:

“...si bien no somos un Servicio Local trabajamos como si lo fuéramos en Ituzaingó. Es medio esquizofrénico. Es un como sí” (Técnica, Municipio de Ituzaingó, 2019).

“...no somos Servicio Local sino todavía somos Dirección de Niñez (...), así que, pero igual trabajamos con la Ley 13.298, que rige el sistema” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

En lo que refiere a las intervenciones de corte promocional, la Ley N° 13.298/05 no define cómo los gobiernos locales deben institucionalmente llevar adelante políticas, programas e iniciativas de este tipo. En este sentido, se observa heterogeneidad de iniciativas entre los municipios relevados, fundamentalmente en el tipo de programas y acciones desarrolladas, lo cual tiene efectos en términos del vínculo que construyen con los/as adolescentes y jóvenes a los que están orientados los mismos.¹⁹

17. En su funcionamiento contempla un área de atención de casos y un área de programas y medidas (que comprende inclusión en programas de promoción en articulación con diversos actores estatales y sociales como así también medidas de protección especial/excepcional, tales como abrigo, guarda institucional, etcétera).

18. Al respecto, Barna plantea que “un elemento que ayuda a comprender estos desiguales procesos es que, en sus inicios, la financiación de los Servicios Locales se ligó a la erogación de la Provincia del denominado Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. Los municipios que firmaron el convenio debían destinar el 50% de lo recibido por el Fondo de Fortalecimiento al financiamiento del Sistema Local ya que, tal cual lo explicita el artículo 17 de la normativa, la firma del convenio y la implementación de los dispositivos locales de gestión de la niñez, constituían un requisito para que los municipios reciban los recursos. Sin embargo, con el paso del tiempo, se constató que la creación de los Servicios Locales no operaba como un requisito vinculante para la erogación de los fondos y los municipios podían eventualmente justificar que los ingresos del Fondo de Fortalecimiento se destinaban a niñez de formas muy diversas. Esta situación, lejos de estimular a los gobiernos municipales a conformar Servicios Locales, pareció invitarlos a priorizar otras áreas en la asignación presupuestaria” (2015: 80).

19. Véase en apartado -Iniciativas municipales- una presentación y análisis detallado de iniciativas municipales orientadas a adolescentes y jóvenes en los municipios relevados.

Es posible afirmar que en la conformación de los SPPD de NNyA se destaca la tendencia a la institucionalización de dispositivos de atención y protección ante derechos vulnerados, con diferencias en la consolidación de los mismos según los casos y las particularidades locales, relegando la línea de promoción de derechos, a pesar de que en algunos municipios se avanzó en la expansión de la oferta programática de corte promocional a escala territorial.

A modo ilustrativo, es posible dar cuenta de las experiencias del Municipio de Avellaneda, donde frente a la fuerte impronta en torno a la protección ante situaciones de derechos vulnerados se buscó avanzar con los años en iniciativas promocionales, y del Municipio de Ituzaingó, donde aún es predominante lo proteccional e incipiente un desarrollo institucional desde una perspectiva de promoción de derechos:

“...cuando yo hace siete ingresé al área, el área de niñez eran 35 personas, estaba muy orientado solamente a lo que es el servicio local, el sistema de protección de derechos, a cargo de una abogada (...) así que imagínense que tenía una orientación bastante legal, por decirlo de alguna manera el área, súper importante lo que se había caminado hasta ese momento (...) Cuando nosotros ingresamos, en ese momento, con otro contexto de políticas públicas nacionales, provinciales, etc., bueno, reformulamos bastante lo que había, se acrecentó el área (...) aparte de reforzar esos dispositivos que ya estaban, el servicio local, que ampliamos bastante el equipo, y los centros de día, que les cambiamos un poco también la impronta, porque venían más de un recorrido, como si fuera un complemento, solamente un complemento escolar, el de niños se asemejaba más capaz a una guardería, entonces, hicimos más un centro de día de promoción, de protección, con perfil comunitario. Y el de adolescentes, también, con una impronta más” (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

“Yo coordino el área de promoción, que recién este año volvimos a tener después de muchos años un área de promoción y prevención (...) Cuesta mucho instalar el espacio, la gente no adhiere a los espacios municipales (...) ya con la DINAI hay una cierta aprensión porque son ‘los saca pibes’ básicamente (...) muchas veces lamentablemente las respuestas que hoy terminan siendo la vacante en un hogar, porque tampoco tenés con qué sostenerlo” (Técnica, Municipio de Ituzaingó, 2019).

En términos de la articulación de lo proteccional y lo promocional, con foco en la lógica sistémica que constituye el espíritu de la normativa, algunos municipios intentan construir un sistema más amplio y no acotado a la atención de derechos vulnerados, aunque en muchos casos la creación de un Servicio Local constituyó un desafío de gran complejidad en términos de profesionalizar y cambiar las lógicas de las intervenciones. En esta línea, es posible destacar la experiencia inicial del Municipio de La Matanza que creó en 2008 el Sistema de Promoción de Derechos de NNyA, que incluye y excede al Servicio Local, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, para darle peso político a dicho momento fundacional como clave para avanzar en su institucionalización, aunque años más tarde dicho sistema ya consolidado pasó a la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social.²⁰

20. “Vale destacar que había antecedentes legales en el propio municipio que de alguna manera normaban dicha articulación. En el año 2008, a través del Decreto Municipal 1979/1-8-551-08 se crea la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño, dependiente de la Jefatura de Gabinete. Según el texto del decreto, *‘Los programas destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños a cargo del resto de las áreas municipales deberán articular con la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños, a fin de garantizar los objetivos que la Ley 13.298 promueve’* (Galo, 2018: 20, énfasis en el original).

En lo que respecta a las áreas específicas de Juventud, son pocos los municipios en los que éstas se encuentran integradas institucionalmente en el organigrama de Desarrollo Social (por ejemplo, en San Martín y Moreno) y, en la mayoría de los casos, las acciones llevadas adelante están fundamentalmente orientadas a la participación y militancia política de adolescentes y jóvenes, con escasa articulación con los programas e iniciativas de promoción y protección. Al respecto, las palabras de la entrevistada de Avellaneda resumen lo observado en varios de los municipios relevados:

“...lo que pasa en líneas generales en todos los municipios es que el equipo de Juventud es el armador político local y casi nunca tiene una línea presupuestaria directa” (Funcionaria, Adolescencia y Familia, Municipio de Avellaneda, 2019).

En suma, en términos generales, se observa que la reconfiguración institucional en sintonía con lo planteado por la Ley Provincial N° 13.298/05 constituye un desarrollo en progreso a través del tiempo, lo que define las heterogeneidades señaladas en los organigramas de las respectivas áreas municipales de Desarrollo Social. Asimismo, aún en los casos de los municipios que no han adherido a dicha Ley, es posible identificar influencia de esta legislación en lo que refiere a lo proteccional. Por su parte, en las áreas de Juventud, entendidas como aquéllas con incumbencias específicas en la población adolescente y joven, se destaca que en la mayoría de los casos su foco de acción está orientado a iniciativas de participación y movilización juvenil en el marco de una débil institucionalidad y exiguu presupuesto, por lo que en ocasiones posee un bajo reconocimiento desde otras áreas municipales.

La tendencia a ponderar la protección por sobre la promoción, se expresa en el tratamiento de la agenda de infancia y adolescencia, quedando esta última con un desarrollo menor. Cuando en el marco de este estudio se buscó delimitar de modo asociado la agenda de adolescencia y juventud se observó el mismo desbalance, pero relacionado con las acciones destinadas específicamente a jóvenes más allá del límite de edad que propone la Ley.

Situación de las/os adolescentes y jóvenes en los municipios relevados. Principales problemáticas detectadas

En el relevamiento realizado en 17 municipios como parte del presente estudio, los/as funcionarios/as identifican entre los principales problemas referidos a la situación de adolescentes y jóvenes que viven en sus distritos, en una jerarquía de relevancia, los siguientes: *salud mental, adicciones y consumo problemático; conflictividad vincular con la familia; y violencia/maltrato físico y/o psíquico por parte de adultos y/o pares.*

Cuadro 1. Principales problemas referidos a la situación de adolescentes y jóvenes. Municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)

| | 1° problema | 2° problema | 3° problema |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Situación de calle | | | |
| Salud mental, adicciones y consumo problemático de sustancias(**) | 24% | 24% | 35% |
| Abuso sexual | 6% | 12% | 18% |
| Conflictividad vincular con la familia | 24% | 35% | 6% |
| Violencia / maltrato físico y/o psíquico por parte de los adultos y/o pares | 18% | 18% | |
| Embarazo no intencional | | | 18% |
| Abandono escolar | 6% | 12% | 18% |
| Déficit alimentario (Indigencia) | 12% | | |
| Trabajo precario | 12% | | |
| Violencia Institucional | | | 6% |
| Precariedad de las condiciones habitacionales | | | |
| Judicialización | | | |
| Totales | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Como se observa en el Cuadro 1, la problemática vinculada a la *salud mental, adicciones y consumo problemático* constituye una referencia recurrente y predominante de los/las entrevistados/as como uno de los problemas más relevantes para este grupo etario. Se debe aclarar que hablan de adicciones y consumo problemático de sustancias, que a los fines del presente trabajo se procesa como salud mental, adicciones y consumo problemático en clave con la Ley Nacional de Salud Mental N°26.657.²¹

Diversos estudios (Dirección Provincial de Estadística, 2016; SEDRONAR, 2017; entre otros) indagan en esta problemática de adicciones y consumo problemático de sustancias, tanto legales como ilegales, cuyas causas son múltiples e involucran asimismo a otras y diversas problemáticas. En palabras de la funcionaria del Municipio de Pilar entrevistada:

“...la que dice salud mental, adicciones y consumo problemático de sustancias, como las problemáticas más, más recurrente en los servicios sociales, cuando ya tenemos un caso o una situación. Pero, cuando empiezan a abordar los equipos técnicos esas problemáticas, si tuviéramos un múltiple choice de esa entrevista, todo eso viene anexado a conflictiva vincular, con la familia. O sea, cuando viene una problemática, viene como un perfil y, obviamente,

21. La Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, sancionada en 2010 y reglamentada en el año 2013, reconoce los casos de adicciones dentro del campo de la salud mental, por lo que especifica “su abordaje como parte integrante de las políticas de salud mental, otorgando a las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, todos los derechos y garantías que se establecen en la ley en su relación con los servicios de salud” (art. 4).

abandono escolar y conflictiva familiar son parte del informe de esa situación. Por lo cual, yo desde ahí me cuestiono cuál es la verdadera conflictiva, cuál es la problemática. Nosotros, como servicios sociales, llegamos a nosotros situaciones de adolescentes, de jóvenes, de niños o de padres, con la problemática más prevalente que si no es salud mental, es adicciones o consumos problemáticos de sustancias” (Funcionaria, Municipio de Pilar, 2019).

Por su parte, uno de los entrevistados del Municipio de Moreno destaca la dimensión social de esta problemática que se encuentra instalada en algunos territorios en los que viven su cotidianeidad los/as adolescentes y jóvenes:

“...y dentro del consumo, que a veces en lo comunitario es un problema, pero a veces no es un problema porque el chico consume, sino porque está tan instalado en un territorio la práctica del consumo y del narcomenudeo, y la violencia que gira en torno, y capaz el pibe no consume él pero está en una situación de riesgo” (Técnico, Municipio de Moreno, 2019).

Ahora bien, tal como surge del relevamiento y no obstante la existencia de líneas de acción con presencia territorial tanto bajo la órbita nacional, a través del SEDRONAR, como provincial, con los Centros Provinciales de Atención de la Salud Mental y Adicciones (CPA)²², en el caso de los adolescentes y jóvenes, ésta constituye una cuestión crítica, frente a la cual los municipios no tienen competencias específicas ni cuentan con los recursos necesarios para su abordaje de manera directa.

Al respecto, en varios de los municipios, los/as entrevistados/as refieren la existencia de instituciones y programas que trabajan las adicciones y el consumo problemático de sustancias desde una perspectiva preventiva bajo la órbita del área municipal de salud y/o salud mental según los casos, pero que no tienen capacidad para intervenir ante situaciones de adolescentes y jóvenes que necesitan un tratamiento de larga duración que implique internación.

A modo de ejemplo, se presenta el interrogante planteado por una de las entrevistadas del Municipio de Malvinas Argentinas, y una situación concreta comentada por la funcionaria de José C. Paz que ilustran las dificultades que enfrentan para el abordaje de la problemática de salud mental, adicciones y consumo problemático de sustancias:

“...nos pasa de quedarnos ahí medio atados de pies y manos con algunas problemáticas puntuales, como adicciones, donde nosotros tenemos una Dirección de Prevención de Adicciones, pero de abordaje...ahí es como, nos quedamos cortos, ¿qué hacemos con un pibe que llega ya con la problemática? Y está la salud, la salud mental, ¿a dónde lo mandamos? (Funcionaria, Municipio de Malvinas Argentinas, 2019).

“...a las once de la noche, llamando al Hospital M., por el tema, a ver si lo podían atender a un chico que está bajo consumo, estaba con su mamá, y no lo quisieron atender porque no tienen ni guardia psiquiátrica, ni evaluación psicológica. Nada, que vaya al C., pero el C. no pertenece al municipio, a veces te dicen que sí, a veces te dicen que no, entonces (...) ¿dónde lo mando al pibe? Que se quede, que esperemos que se vaya el efecto y que vuelva a la casa (...) si es de lunes a viernes en cierto horario, me lo puede evaluar el CPA, pero fuera de ese horario, un pibe que te cae a las nueve de la noche... claro, ¿a dónde lo mando? Yo le decía a uno de los médicos, mirá, yo necesito que lo revises como cualquier ciudadano, no te estoy

22. Véase en los Anexos 5 y 6 una descripción de estos dispositivos y su respectiva oferta programática, y en -los apartados iniciativas nacionales y provinciales- los resultados respecto a la presencia y funcionamiento de los mismos en los municipios relevados.

diciendo que me lo internes, revisálo, fijáte, va a la guardia, como cualquier otro chico o cualquier otra persona, que se va a atender no, poco más le pega una patadita y nos vemos. Y el M., por ejemplo, que es provincial, tenemos esa cuestión, viste, pero así es, está ese bache legal, viste, que vos decís, y ¿qué hago con el pibe? ¿Lo dejo?, ¿que siga consumiendo?” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

Asimismo, también son mencionadas las problemáticas de *conflictividad vincular con la familia y de violencia/maltrato físico y/o psíquico por parte de adultos y/o pares* como recurrentes dentro de las situaciones que atraviesan a los adolescentes y jóvenes de sus distritos.

“Como indicadores que nos muestra el deterioro es el aumento de las situaciones de violencia intrafamiliar, al interior de las familias se volvieron a disparar situaciones de violencia, situaciones de alcoholismo, situaciones de muchísima desocupación, mamás y papás que estaban insertos en el mundo del trabajo que vuelven a estar en su casa sin posibilidad de la changa, todo esto dispara situaciones al interior de la familia que se traducen en violencia” (Funcionario, Municipio de La Matanza, 2019).

La conflictividad vincular con la familia generalmente emerge como cuestión problemática en los diferentes espacios municipales por lo que transitan los mismos, tales como el programa *Enviación* y demás actividades recreativas y culturales por las que transitan adolescentes y jóvenes. Sin embargo, en ocasiones dicha conflictividad vincular con la familia forma parte solo de los diagnósticos que realizan los/as profesionales que trabajan con este grupo etario, pero no cuenta con intervenciones específicas hasta que la misma no asume una envergadura tal que implique un riesgo para el/la adolescente y/o joven involucrado/a, por ejemplo, cuando se visibiliza bajo alguna de las modalidades de violencia (física, psíquica, etc.). Estos casos, que se enmarcan en lo que refiere a la problemática de violencia/maltrato físico y/o psíquico por parte de adultos y/o pares, constituyen una vulneración de derechos y se encuentra bajo la órbita de intervención de los Servicios Locales cuando existe una denuncia efectiva.

Iniciativas orientadas a la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes en los municipios relevados

En este apartado se da cuenta de la implementación de políticas, programas y/o acciones dirigidas a adolescentes y jóvenes con presencia en los municipios y que pueden constituir iniciativas diseñadas y/o financiadas a nivel nacional, provincial y/o municipal. Esta indagación brinda pistas en torno a la articulación y coordinación de acciones entre actores de distintos niveles de gobierno, aspecto que da cuenta de la integración vertical de la integralidad; de la responsabilidad de cada uno de estos actores en la conformación de un sistema de promoción y protección, dimensión que alude a la corresponsabilidad; y de las capacidades estatales (técnicas, asociativas y financieras) de los gobiernos locales para desarrollar un plan de acción orientado a la promoción y protección de este grupo etario²³. En este sentido, tal como se mencionó con anterioridad, los municipios en tanto productores de políticas actúan a partir del diseño de las mismas, mediante la combinación de

23. Respecto al análisis de las capacidades estatales de los gobiernos locales, Battista y Fusca advierten, siguiendo a Skocpol (1989), que “el Estado no puede ni debe ser pensado como un todo homogéneo dado que desempeña una gran variedad de funciones y tareas en diversos contextos y arreglos institucionales -ya sea en el nivel nacional, provincial o local- cuya consecuencia es que las capacidades ejercidas no se encuentren distribuidas homogéneamente en su interior” (2010: 5).

recursos provenientes de diversas fuentes, y también a través de la adecuación o reinterpretación de políticas de otros niveles de gobierno en función de la necesidad de consolidar una agenda propia acorde a las realidades que caracterizan a sus distritos.

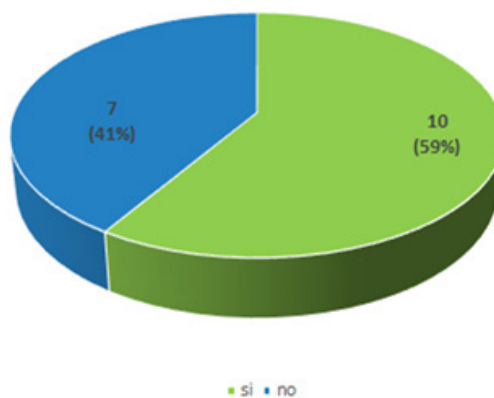
Asimismo, esta indagación en torno a las iniciativas nacionales, provinciales y municipales permite detectar la importancia conferida a las cuestiones problemáticas específicas de este grupo etario como así también las vacancias para dar respuesta a las mismas.

Iniciativas nacionales

En lo concerniente a las políticas, programas y acciones nacionales dirigidas a adolescentes y jóvenes, el foco estuvo puesto exclusivamente en aquellas iniciativas en las que los municipios tuvieran alguna competencia y/o nivel de participación para su implementación. Asimismo, cabe aclarar que la oferta programática relevada y que nutre los análisis que se presentan a continuación, surge de las declaraciones de los/as funcionario/as entrevistados/as, e incluye iniciativas en ejecución tanto dentro de la órbita de Desarrollo Social como de otras áreas municipales que los entrevistados conocen ya sea por haber producido articulaciones o solo por mención.

De los 17 municipios, 10 casos (59%) afirman que se ejecutan programas y/o proyectos nacionales orientados a la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes en sus distritos.

Gráfico 2. Ejecución de iniciativas nacionales en los municipios relevados. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Además, del relevamiento surge que la oferta programática de distintos organismos nacionales dirigida a los adolescentes y jóvenes es escasa, destacándose entre las iniciativas más mencionadas el programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, los programas del SEDRONAR de capacitación y/o prevención de adicciones, el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, entre otras.²⁴

El programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* para la capacitación laboral de jóvenes de 18 a 24 años, es uno de los programas nacionales más referido por los/as entrevistados/as en los municipios

24. Véase en Anexo 6 la descripción de la oferta programática nacional con ejecución y/o participación municipal declarada por las/os funcionarias/os entrevistadas/os.

(Esteban Echeverría, La Matanza, Malvinas Argentinas, Moreno, San Martín, Tres de Febrero y Tigre), generalmente bajo la órbita de áreas municipales ligadas a Producción y Trabajo. No obstante, también se alude a una disminución de la cantidad de cursos ofrecidos en el marco de este programa en los últimos años.

También son mencionados con recurrencia los *programas* del SEDRONAR de *capacitación y/o prevención de adicciones*, por ejemplo en Florencio Varela, La Matanza y Pilar. En el caso de Florencio Varela la articulación con el SEDRONAR se realiza a través del Centro Vareleno de Rehabilitación (CEVARESO) y, en el caso de Pilar, en el marco de los DIATs (centros preventivos asistenciales de abordaje ambulatorios).

Por su parte, el *Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia*, más conocido como *Plan ENIA*, funciona sólo en el Municipio de Almirante Brown. Sin embargo, resulta pertinente destacar que en los casos de Florencio Varela, La Matanza y Lomas de Zamora, los/as entrevistados/as manifiestan haber presentado ante la SENAF proyectos para acceder al plan sin haber obtenido respuesta.

Por último, surgen referencias marginales respecto a las siguientes iniciativas nacionales: *Centros de Adolescentes (CEA)*, sólo presentes en Almirante Brown donde funcionan en las sedes del programa *Enviñón*; *Empleo Joven y Asistiré en Pilar*; *Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE)* y *Casas del Futuro* que funcionan sólo en el municipio de Tres de Febrero.

En términos generales, es posible afirmar que, según los testimonios, la presencia de iniciativas nacionales es limitada y de baja incidencia.

Más adelante, en el apartado *Funcionamiento de las políticas nacionales, provinciales y/o municipales dirigidas a adolescentes y jóvenes en los últimos años de crisis económica y social* se profundiza acerca del funcionamiento de estas iniciativas nacionales en los últimos años, en un escenario nacional signado por el empeoramiento de las condiciones económicas y sociales como así también por el cambio en la orientación de las políticas sociales, a partir de los relatos de los/as funcionarios/as entrevistados/as sobre las experiencias concretas de dichas iniciativas en sus respectivos distritos.

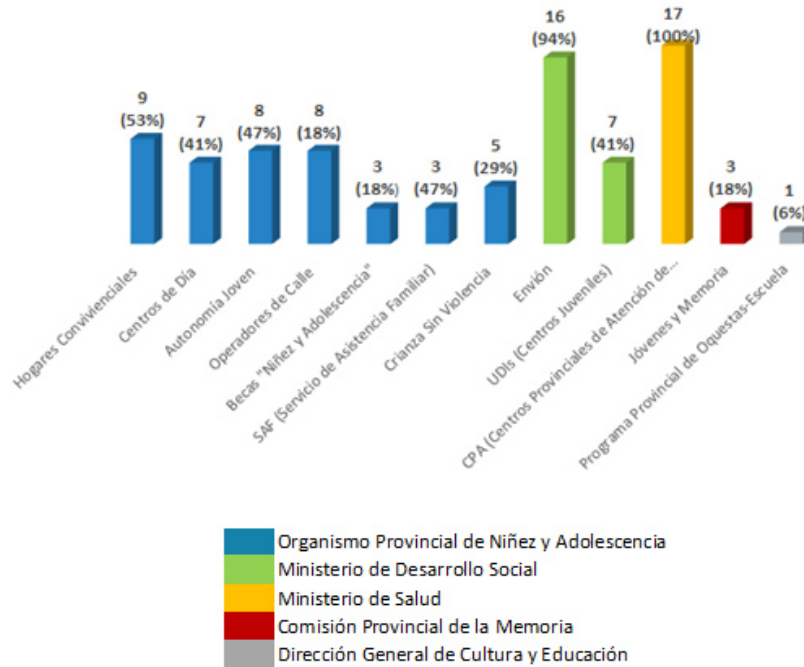
Iniciativas provinciales

La Provincia de Buenos Aires cuenta con una variada oferta programática bajo la órbita de distintos organismos, dirigida a la población adolescente y joven que se ejecuta de manera descentralizada en los diferentes municipios.²⁵ Dentro de este universo de iniciativas, es posible identificar *programas que se implementan en los territorios sin la participación de los respectivos gobiernos locales* como así también *programas que involucran a la gestión municipal en su ejecución*. Al respecto, tal como se planteó con anterioridad, se distinguen *municipios que simplemente actúan como ejecutores de las iniciativas provinciales*, y *municipios que despliegan capacidades económico-financieras y técnicas para garantizar el funcionamiento de algunos programas provinciales en sus respectivos territorios*, adecuando y/o re-interpretando dichas iniciativas a la agenda municipal y a las realidades locales.

Según los testimonios relevados, se observa que la oferta programática provincial presenta diversas características en su presencia y desempeño a nivel territorial en cada uno de los municipios relevados, tal como se observa en el siguiente gráfico:

25. Véase en Anexo 7 la descripción de la oferta programática provincial que se ejecuta en los municipios bonaerenses.

Gráfico 3. Ejecución de programas provinciales en los municipios relevados. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

A continuación, se aborda cada una de estas iniciativas, a fin de dar cuenta de las mencionadas particularidades en su presencia y funcionamiento que asumen en los municipios.

Bajo la órbita del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA), autoridad de aplicación de la Ley Provincial N° 13.298/05, se destacan los siguientes dispositivos y programas descentralizados: *Hogares Convivenciales*, *Centros de Día*, *Autonomía Joven*, *Operadores de Calle*, *Becas "Niñez y Adolescencia"*, *Servicio de Asistencia Familiar (SAF)* y *Crianza Sin Violencia*.

- **Hogares Convivenciales:** constituyen un recurso disponible en los casos de medidas de protección excepcional que tiene presencia en 9 de los municipios relevados. Según mencionan los/as funcionarios/as entrevistados/as, son gestionados por ONGs (muchas vinculadas a la Iglesia Católica) y se accede a los mismos a través de los Servicios Zonales, por lo cual se encuentran fuera de incumbencia municipal y no disponen de información sobre su funcionamiento. En los casos de Escobar, Hurlingham y Moreno, el municipio realiza aportes económico-financieros para garantizar el funcionamiento de los Hogares que existen en sus territorios.
- **Centros de Día:** presentes solo en 7 de los municipios relevados, de modo similar que los *Hogares Convivenciales*, estos espacios también son gestionados por ONGs y se encuentran fuera de las incumbencias municipales. En los casos específicos de Avellaneda y Moreno, los/as entrevistados/as expresan que la Provincia dio de baja el financiamiento de los *Centros* en sus municipios, por lo cual las respectivas gestiones municipales tomaron a su cargo la responsabilidad de garantizar su funcionamiento con recursos propios.

“Esos Centros de Día [uno para niños/as y otro para adolescentes] antes teníamos financiamiento de Provincia, la nueva gestión los cortó directamente, porque la línea de Centros de Día que ellos tienen, una línea de financiamiento para Centros de Día en Avellaneda cambió, en la gestión del PRO la sostuvieron un año y después dieron de baja todos los Centros de Día de Avellaneda, todos, primero los municipales y después los de organizaciones, se quedaron muy poquititos. Esa fue la decisión política que generó más daño a nivel local en los municipios. Nosotros hicimos un relevamiento con una Red Provincial de Niñez, el mismo día (...) nos llegó una carta documento a 23 municipios que nos dieron de baja todos los convenios de los Centros de Día, pero no uno, todos los convenios y todas las becas, y eso nos mató porque con eso cubríamos el almuerzo y algunos profesionales de los Centros de Día...” (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

“Nosotros teníamos 3 Centros de Día, uno era de derechos que lo tenía el Servicio Local, el otro Centro de Día era A., ese lo tenemos todavía, el tercer Centro de Día se llama Jóvenes para adolescentes en conflicto con la ley penal y ese nos sacaron el financiamiento (...) o sea de 3 financiamientos que teníamos de Provincia de Centros de Día nos sacaron 2 y el Municipio sostuvo a los compañeros que estaban y a los proyectos” (Funcionaria, Municipio de Moreno, 2019).

- ▶ **Autonomía Joven:** este programa destinado para adolescentes y jóvenes de 16 a 21 años institucionalizados se implementa con participación de la gestión local en 8 de los municipios relevados. Algunas/os entrevistadas/os comentan que esta iniciativa se sustenta con financiamiento mixto (provincial y municipal), por ejemplo, en Moreno y San Martín. En el caso particular de San Martín, ha rebautizado el programa con el nombre Autovalimiento Joven. También existen casos de municipios en los que su funcionamiento está conveniado con ONGs, tal el caso de Hurlingham:

“...sí, lo tenemos a partir de una, o sea, lo articulamos al programa, no lo coordina el Municipio, lo articula una ONG de otro distrito, pero sí lo articulamos con chicos que necesitan, de eso siempre se encarga el servicio local” (Técnica, Municipio de Hurlingham, 2019).

Por su parte, la funcionaria entrevistada de Avellaneda plantea respecto a este programa provincial que:

“...si lo analizan en varios municipios van a llegar a la conclusión de que el programa está sub ejecutado, o sea que no se utilizó el dinero, que la fueron pateando uno a otro, y que quisieron mostrar una imagen de que les interesaban los pibes adolescentes y en definitiva no era así, porque el programa, la otra vez me junté con gente de Provincia que me decían ‘teníamos nosotros una línea para empezar a pagar a muchos chicos que estaban inscriptos’, ahora sacaron un decreto interno, no sé qué, y el presupuesto fue a la SENNAF para que la SENNAF lo implemente y ahora quedó en la nada, no están implementándolo” (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

En Florencio Varela (municipio sin acceso al programa Autonomía Joven), las funcionarias entrevistadas refieren haber presentado proyectos en dos ocasiones (en años consecutivos) sin respuesta satisfactoria hasta el momento por parte del OPNyA.

- ▶ **Operadores de Calle:** este programa para la atención de NNyA en situación de vulnerabilidad psicosocial y de conflicto en la vía pública se ejecuta en 8 de los municipios relevados. En el caso

de Hurlingham, que cuenta con esta iniciativa provincial dentro de la oferta, los/as funcionarios/as manifiestan que, dado que en el distrito no hay presencia de adolescentes y jóvenes en situación de calle, han transformado dicho programa en una línea de trabajo de operadores orientada al acompañamiento de adolescentes y jóvenes no punibles, denominada *Programa de Operadores* bajo la órbita del Servicio Local.

Por su parte, en Florencio Varela la situación con el programa *Operadores de Calle* es similar a la relatada respecto al Autonomía Joven, es decir, la gestión municipal ha presentado proyectos en varias ocasiones ante la OPNyA sin respuesta satisfactoria al momento del relevamiento.

Cabe resaltar que los municipios José C. Paz e Ituzaingó, por no han adherido a la Ley provincial N° 13.298, refieren que no acceden tampoco a los programas provinciales *Autonomía Joven* y *Operadores de Calle*.

- ▶ **Becas Niñez y Adolescencia:** esta prestación que tiene como destinatarios principales a aquellos jóvenes que requieren un apoyo económico como impulso de auto-valimiento, es desconocida para la mayoría de los/as funcionarios/as entrevistados/as de los municipios relevados. Solo cuentan con estas becas los municipios de Avellaneda, Hurlingham y San Martín.
- ▶ **Servicio de Asistencia Familiar (SAF):** este dispositivo para el acompañamiento familiar de NNyA que están atravesando una situación de vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal, solo tiene presencia en 3 de los municipios relevados, a saber: Almirante Brown, Tigre y Tres de Febrero.
- ▶ **Crianza Sin Violencia:** esta iniciativa, destinada a promover prácticas de crianza libres de violencia y en la que participan fundamentalmente madres adolescentes y jóvenes, es mencionada en 5 de los municipios relevados (Almirante Brown, Escobar, Hurlingham, Lomas de Zamora y Pilar).

En suma, se observa que las diversas iniciativas provinciales dependientes del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia orientadas específicamente a los adolescentes y jóvenes no tienen una presencia homogénea en los municipios relevados.

Los *Hogares Convivenciales* y los *Centros de Día*, que constituyen los dispositivos con mayor presencia en el territorio, no involucran en su gestión la participación de los municipios y, según el relato de los/as entrevistados/as, en muchos casos estos espacios funcionan en virtud de los aportes de recursos económico-financieros que se realizan desde los gobiernos locales, debido a la cancelación de los convenios desde la autoridad provincial.

Los programas con mayor presencia en los municipios relevados, *Autonomía Joven* y *Operadores de Calle*, involucran en su ejecución a la gestión local que, según los testimonios, también aporta recursos propios para garantizar el funcionamiento de los mismos. Las *Becas "Niñez y Adolescencia"*, el *Servicio de Asistencia Familiar (SAF)* y el programa *Crianza Sin Violencia* constituyen iniciativas provinciales con una presencia residual. En este marco, cabe destacar que dentro del universo de municipios estudiados, existen casos en que la oferta programática provincial no llega.

Por último, interesa señalar que los dispositivos y programas bajo la órbita del OPNyA se destacan por su énfasis proteccional y proteccional penal, al estar predominantemente orientadas a la atención de adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal.

Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, en el marco del relevamiento se destacan los siguientes programas, ambos con impronta promocional: *Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión* y *UDIs Centros Juveniles*.

- ▶ **Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión:** este es el programa provincial destinado directamente para adolescentes y jóvenes de mayor envergadura y presencia en los municipios relevados, a excepción de Tigre que no cuenta con este programa en su oferta programática para esta población.

Del relato de los/as entrevistados/as surge que el *Envión* constituye un espacio de pertenencia y contención para adolescentes y jóvenes, y, a su vez, es la puerta de acceso de este grupo poblacional a otras prestaciones y/o servicios municipales a partir de las articulaciones que se realizan desde el programa en virtud de las diversas problemáticas que se detectan en el vínculo con los/as adolescentes y jóvenes.

“Tenés muchos relatos donde los chicos dicen que el Envión se convirtió en mi espacio de pertenencia y de contención, y sabes que tienen situaciones familiares complejísticas y que terminan siendo los más participativos, que terminan siendo los delegados de las sedes, que se han aferrado a esos espacios de pertenencia” (Funcionaria, Municipio de Esteban Echeverría, 2019).

Resulta pertinente destacar de la implementación de este programa provincial descentralizado en los distritos relevados, dos características que permiten interpretar que los municipios actúan como productores de políticas en la ejecución de este programa.

Por un lado, en los respectivos territorios, el *Envión* funciona fundamentalmente en virtud de los aportes económico-financieros que realizan las autoridades municipales para garantizar su sostenibilidad cotidiana, superando en algunos casos los recursos provistos por la Provincia. En este sentido, en términos generales, la Provincia a través del Ministerio de Desarrollo Social financia las becas de adolescentes y jóvenes participantes como así también los honorarios de los equipos técnicos, talleristas y tutores de las sedes; mientras que los gobiernos locales intervienen en la implementación y financiamiento del programa en lo que refiere, entre otros, a gastos inmediatos, materiales para talleres y eventos, infraestructura, mantenimiento y limpieza de las sedes, pago de los servicios de las sedes, pago de salarios de los responsables del programa a nivel municipal y, en algunos casos, suplemento de honorarios de los equipos técnicos.

Por otro lado, se observa que el *Envión* ha sido apropiado por los municipios y adecuado a las particularidades territoriales, por lo cual es posible distinguir diversidad en las distintas experiencias en función de las especificidades locales.²⁶ Dentro de esta mencionada diversidad, se destacan: municipios que han creado Direcciones específicas para la gestión del programa dentro de sus organigramas (por ejemplo, Florencio Varela y José C. Paz); municipios que han ajustado el programa a su realidad local a través de la articulación con otras iniciativas municipales (La Matanza con el programa PODES o Escobar que armó un pre-Envión para el cuidado de los hermanos más pequeños de los/as participantes del programa); municipios que han rebautizado el programa en el proceso de adecuación del mismo (tal es el caso de San Martín y los Centros Juveniles); municipios en los que el programa funciona en diferentes sedes (municipales y/o de organizaciones sociales) distribuidas en distintos barrios del distrito; etc.

26. Véase en Anexo 7 la presentación del heterogéneo universo de experiencias en las que se materializa el *Envión* en cada municipio.

En este marco, en virtud de las características que signan la implementación de este programa, es posible considerar al *Envión* en una categoría mixta, ya que, si bien es una iniciativa provincial, su funcionamiento cotidiano es viable debido al rol asumido por los municipios en su ejecución, fundamentalmente en términos de los recursos económico-financieros y humanos involucrados, que definen que dicho programa se constituya, en términos generales, como la principal iniciativa para este grupo etario dentro de la oferta programática municipal. En tal sentido y por considerar un programa de ejecución mixta que fue descentralizado bajo un modelo de desconcentración, es que retomaremos su incidencia en el apartado de programas municipales.

- ▶ **UDIs Centros Juveniles:** esta modalidad de UDIs dirigida a adolescentes y jóvenes de 14 a 18 años tiene presencia en 7 de los municipios relevados. En el resto de los casos, los UDIs presentes en el territorio corresponden a Jardines Maternales Comunitarios y/o Casas del Niño.

Cabe destacar que las iniciativas orientadas para adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo dependencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia se destacan por su énfasis en la promoción de derechos y, sobre todo el programa *Envión*, por su presencia territorial y cobertura poblacional debido al rol de los gobiernos municipales en su implementación.

Bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Provincia, en el relevamiento se indagó en torno a los *Centros Provinciales de Atención de la Salud Mental y Adicciones* (CPA) que son espacios para la atención de personas afectadas por el consumo problemático de sustancias, lo que constituye una de las problemáticas predominantes que afectan a adolescentes y jóvenes.

- ▶ **Centros Provinciales de Atención de la Salud Mental y Adicciones (CPA):** todos los municipios manifiestan la presencia de estos dispositivos en sus territorios, que son administrados directamente desde la Provincia con los que, en términos generales, hay una correcta articulación. Algunos/as entrevistados/as expresan que dichos espacios carecen de financiamiento e inversión, lo cual genera un vacío en la intervención en torno a las adicciones y consumo problemático de sustancias, en particular en los casos en los que los/as adolescentes y jóvenes requieren de tratamientos que implican internación, pues los dispositivos con los que cuentan muchos municipios generalmente realizan un abordaje ambulatorio con foco en la prevención. Al respecto, la entrevistada de Avellaneda comenta:

"Hay un equipo del CPA pero no hay inversión local del CPA acá, ni en edificio, ni en atención, es un desastre, es una pena porque es algo tan necesario, tan básico (...) Antiguamente el CPA tenía un lugar físico que daba talleres, entrevistaban a los pibes, vos los podías llevar, tenían el día de admisión. La problemática más grande con el adolescente que consume es que cuando está conflictuado, vos lo tenés que llevar a un equipo que lo evalúe, que pueda superar la crisis y si necesita un tratamiento que te de ingreso a una comunidad terapéutica. Porque después todo lo preventivo lo puede hacer el municipio, pero el CPA te resuelve a ese nivel, el más complejo. Hoy no tienen lugar, atienden en Piñeiro creo que en una unidad sanitaria, y en Villa Azul en una unidad sanitaria dos profesionales que quedaron sueltos acá, pero levantaron el financiamiento del lugar local." (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

Por último, en el marco del estudio, los municipios de Almirante Brown, Esteban Echeverría e Ituzaingó mencionan que acceden al programa *Jóvenes y Memoria*, bajo la órbita de la Comisión Provincial de la Memoria, y que realizan aportes de recursos para garantizar que las escuelas públicas de sus territorios puedan participar del mismo. Por su parte, el programa de Orquestas-Escuela, dependien-

te de la Dirección General de Cultura y Educación, solo está presente en el Municipio de Florencio Varela. En ambos casos son iniciativas de baja incidencia.

En el apartado *Funcionamiento de las políticas nacionales, provinciales y/o municipales dirigidas a adolescentes y jóvenes en los últimos años de crisis económica y social* se profundiza acerca del funcionamiento de la oferta programática provincial en los últimos años, en un escenario nacional signado por el empeoramiento de las condiciones económicas y sociales como así también por el cambio en la orientación de las políticas sociales.

Iniciativas municipales

Como se señaló con anterioridad, en la implementación de políticas sociales de promoción y protección de derechos orientadas a adolescentes y jóvenes, sea a través de programas o simplemente de actividades, los municipios actúan tanto como ejecutores de políticas nacionales y/o provinciales, o como productores de políticas a partir del diseño y ejecución de las mismas, mediante la combinación de recursos provenientes de diferentes fuentes. Así como a través de la adecuación o re-interpretación de las iniciativas de los otros niveles de gobierno en función de su agenda.

En los 17 municipios relevados, los/as entrevistados/as declaran la ejecución de iniciativas propias dirigidas a adolescentes y jóvenes, entendiendo por tales todos aquellos programas y actividades financiados (en su totalidad o en un elevado porcentaje) con recursos municipales y que, a su vez, contemplan entre sus destinatarios a este grupo poblacional.

Al respecto, es importante señalar que, en la práctica, se combinan recursos provenientes de diversas fuentes y, en dicha dinámica, se consigna el financiamiento con recursos propios. Como ya se explicitó, se asume como iniciativas municipales todas aquellas identificadas como proyectos propios por los/as entrevistados/as.

Resulta pertinente remarcar dos aclaraciones referidas al alcance la oferta programática municipal destinada a adolescentes y jóvenes que surge del presente estudio. En primer lugar, debido a que el foco estuvo puesto en la declaración espontánea de los/as entrevistados/as, es posible que existan omisiones por desconocimiento de lo actuado por alguna otra área.

En segundo lugar, el relevamiento reúne iniciativas municipales muy disímiles en cuanto a duración, alcance, cantidad de destinatarios y disposición presupuestaria, por lo cual es posible encontrar proyectos sostenidos en el tiempo y con presupuesto asignado, como así también iniciativas más acotadas de realización periódica (por ejemplo, eventos o festivales) o acciones muy específicas y/o de corta duración, sin presupuesto claramente definido pero que, al momento de la consulta, se presentan como proyectos propios.

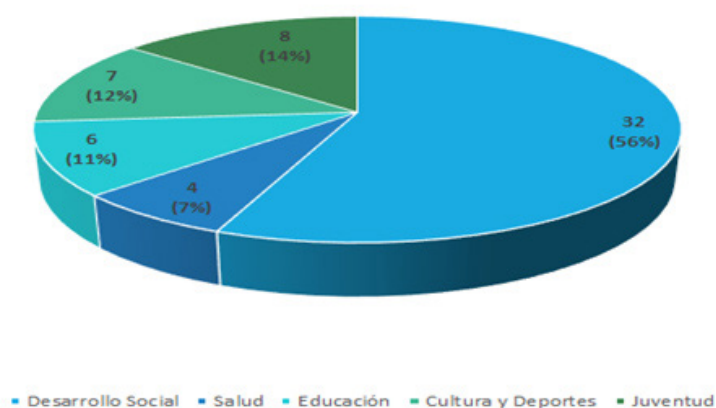
En promedio los/as entrevistados/as declararon 3 iniciativas por municipio, teniendo en consideración que se mencionaron 57 programas y actividades orientadas a adolescentes y jóvenes de gran heterogeneidad debido a las particularidades locales de cada territorio municipal.²⁷

En primer lugar, tal como se observa en el gráfico 4, del conjunto de las iniciativas municipales declaradas en el relevamiento, el 56% dependen directamente del área de Desarrollo Social, el 14%

27. Véase en Anexo 7 la descripción de los programas y actividades municipales orientadas a adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/as.

de Juventud, el 12% de Cultura y Deportes, el 11% de Educación y el 7% de Salud.²⁸ De ahí que es posible afirmar que la implementación de dichos programas orientados a adolescentes y jóvenes se realiza en el marco de articulación y coordinación de acciones entre distintas áreas municipales. En el apartado 9 se indaga de modo específico en torno a dicha articulación y coordinación entre áreas municipales.

Gráfico 4. Áreas de la que dependen las iniciativas municipales en ejecución declaradas. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

En segundo lugar, los programas y actividades municipales declarados también pueden ser clasificados en una tipología que tome en consideración si sus prestaciones se encuentran orientadas con mayor énfasis a la protección o a la promoción de derechos de adolescentes y jóvenes como así también a la *inclusión de jóvenes en conflicto con la Ley Penal*.

En este sentido, como se mencionó con anterioridad, las iniciativas con énfasis en la *protección de derechos* son aquellas diseñadas para brindar apoyo y ayuda específica a adolescentes y jóvenes (y/o a sus familias) frente a situaciones críticas vinculadas a la vulneración de derechos. Dentro de este universo de programas, a su vez, se pueden diferenciar dos tipos: 1) aquéllos dirigidos a la "Asistencia y contención" de adolescentes y jóvenes que hayan sido víctimas de violencia o se encuentren en situaciones extremas o conflictivas que impliquen riesgos para su integridad; y 2) aquéllos destinados al "Acompañamiento y fortalecimiento familiar" ante las mencionadas situaciones críticas de adolescentes y jóvenes que forman parte de ellas.²⁹

Por su parte, las iniciativas con énfasis en la *promoción de derechos* son las que tienen por objetivo prevenir la vulneración de derechos, promoviendo relaciones y prácticas que favorezcan el desarrollo de una subjetividad autónoma y responsable en adolescentes y jóvenes. En este marco, dentro de este conjunto de iniciativas, es posible diferenciar los siguientes tipos: 1) "Inclusión laboral y/o socio-productiva" para la generación de medios de vida independientes; 2) "Inclusión educativa" tanto

28. Cabe señalar que, debido a las diversas modalidades en que los municipios relevados organizan sus respectivos organigramas institucionales, las áreas utilizadas para la presente clasificación de programas son producto de una construcción analítica.

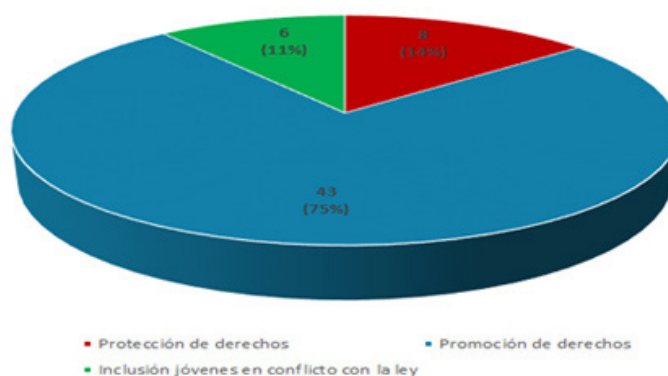
29. Es importante resaltar que estos programas de protección de derechos no incluyen las medidas de intervención especiales y/o excepcionales en casos de vulneración de derechos establecidas en la Ley Provincial N° 13.298/05.

para promover la permanencia como la terminalidad educativa en sus distintos niveles; 3) "Formación y capacitación" en oficios u otras actividades con salida laboral; 4) "Actividades deportivas, culturales y recreativas" que pueden incluir tanto la práctica de diferentes deportes, una amplia gama de talleres y cursos vinculados a distintas expresiones de la cultura, el arte, la tecnología, etcétera, como así también actividades y/o eventos culturales y recreativos; 5) "Prevención y promoción de la salud" con foco en el cuidado de la salud en general y de la salud sexual y reproductiva en particular; 6) "Talleres de promoción y prevención" vinculados a temáticas de salud, género, violencia, discriminación, entre otras; 7) "Participación e integración juvenil" para promover la organización de las/os adolescentes y jóvenes; 8) "Desarrollo de la creatividad e innovación" para fomentar el desarrollo de propuestas y proyectos con incidencia en las comunidades; y 9) "Inclusión digital" con el objeto de garantizar el acceso a las nuevas tecnologías de adolescentes y jóvenes.

Por último, las intervenciones vinculadas a la *Inclusión de jóvenes en conflicto con la Ley Penal* incluyen tanto acciones de promoción y de protección para acompañar la inclusión de estos adolescentes y jóvenes en su comunidad desde una perspectiva centrada en la responsabilidad del joven infractor. Al respecto, cabe señalar que este tipo de intervenciones orientadas a los jóvenes con causas judiciales se abordan de modo separado de las iniciativas con énfasis en la protección y promoción de derechos en virtud de que existe una legislación específica que norma las acciones en esos casos.

Ahora bien, del conjunto de las iniciativas relevadas, el 75% se encuentran orientadas con un mayor énfasis promocional, el 14% a la protección de derechos de adolescentes y jóvenes, y el 11% constituyen intervenciones tendientes a la inclusión de jóvenes en conflicto con la ley penal (Gráfico 5).

Gráfico 5. Tipo de iniciativas municipales en ejecución declarados. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)

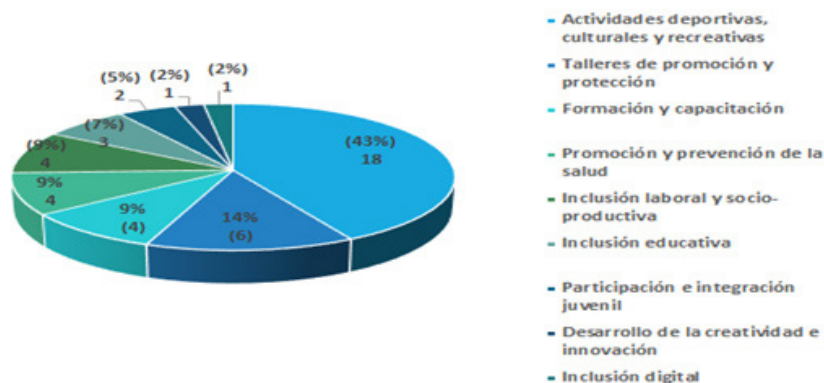


Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Al indagar en particular al interior de los programas y actividades con énfasis en la *promoción de derechos* (Gráfico 6), que son las predominantes dentro de la oferta programática municipal declarada, se observa que el 43% consiste en actividades deportivas, culturales y recreativas, el 14% en talleres de promoción y protección (en temas de salud, género, violencia, discriminación, entre otros), el 9% son iniciativas de formación y capacitación, también el 9% son acciones vinculadas a la promoción y prevención de la salud y el 9% son programas de inclusión laboral y socio-productiva, siendo marginales las actividades orientadas a la inclusión educativa, la inclusión digital y el desarrollo de la innovación y la creatividad.³⁰

30. Como los proyectos identificados pueden comprender más de una categoría, la clasificación se hace en base al énfasis en la definición que se hace de los proyectos, sus objetivos y/o denominación.

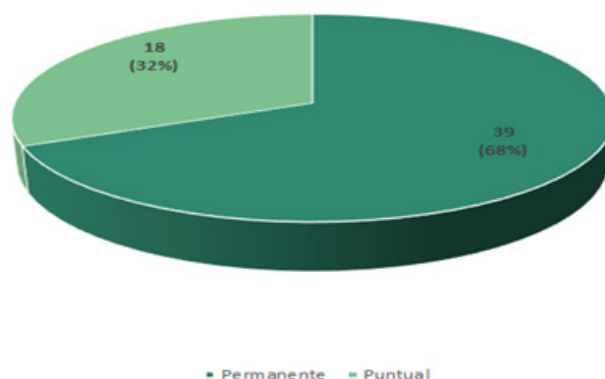
Gráfico 6. Tipo de iniciativas municipales con énfasis en la promoción de derechos en ejecución declaradas. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Al analizar las iniciativas municipales en ejecución relevadas (57 en total), en cuanto al tipo de prestación que se brindan, es posible identificar que un 68% de las iniciativas tiene carácter *permanente* (es decir, implican una continuidad en el tiempo en el vínculo de los/as adolescentes y jóvenes con el programa y/o proyecto), mientras que el 32% consiste en acciones puntuales (tales como festivales, eventos o entrega de bienes). Respecto a la categoría que llamamos puntual, se aclara que son actividades que si bien pueden repetirse con alguna periodicidad como por ejemplo un recital o un festejo de la primavera, la instancia no aparase encuadrada de modo programático (presupuesto asignado, responsables establecidos, etc.) (Gráfico 7).

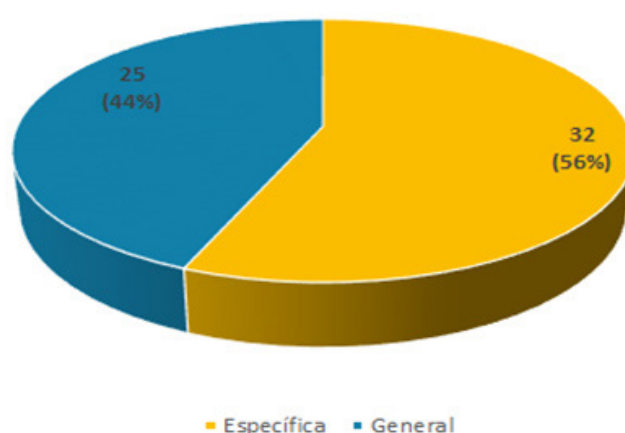
Gráfico 7. Tipo de prestación brindada por las iniciativas municipales en ejecución declaradas. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Asimismo, dentro de este conjunto de programas y actividades identificadas en este estudio, el 56% tiene como *población destinataria específicamente a adolescentes y jóvenes*, mientras que el 44% *contienen a este grupo etario dentro de la población a la que están dirigidas las iniciativas pero pueden llegar a otros destinatarios* (NNyA, mujeres, otros demandantes no especificados) es decir se trata de una oferta orientada a adolescentes y jóvenes, pero no exclusivamente, es en este sentido que la definimos como general (Gráfico 8).

Gráfico 8. Tipo de población destinataria de las iniciativas municipales en ejecución declaradas. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

En este escenario, es importante recuperar lo planteado en el apartado anterior con respecto al programa provincial *Envión*, que constituye la iniciativa de corte promocional orientada específicamente a la población adolescente y joven de mayor envergadura y presencia en los municipios relevados. En este sentido, según surge de los relatos, el funcionamiento cotidiano del *Envión* en los distintos municipios sólo es posible debido al rol que asumen los gobiernos locales para su implementación a través del aporte de recursos económico-financieros y humanos, lo que lo define como un programa de ejecución mixta, es decir, provincial y municipal. Incluso, en algunos casos, constituye la principal iniciativa orientada a adolescentes y jóvenes.

Asimismo, dado que el *Envión* ha sido apropiado y adecuado por los municipios a las particularidades de sus respectivos territorios, emerge como un programa integrador y específico de promoción/contención para este grupo etario que, con diferentes acepciones, resulta el más inclusivo y especializado al articular temáticas y distintas actividades (que son parte de la oferta programática municipal presentada en este apartado).

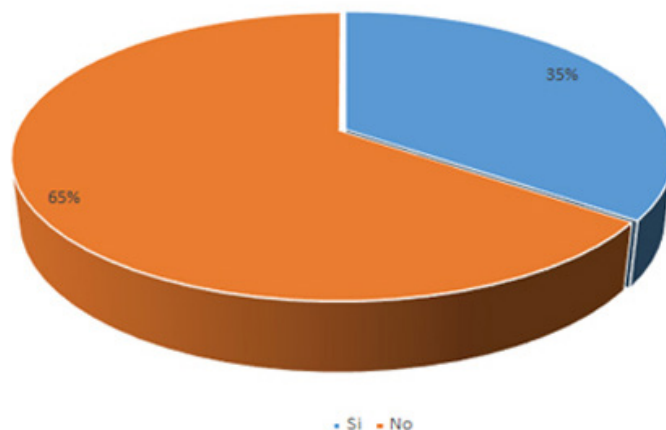
En este marco, es clave señalar que los municipios no cuentan con líneas presupuestarias específicas para la atención de población adolescente y joven, por lo que muchas de las iniciativas declaradas por los/as entrevistados/as se financian con recursos que tienen como destinataria a una población más amplia (NNyA, mujeres, público en general). Además, no resulta un dato menor que en los últimos años de crisis económica y social en el país, los municipios hayan tenido que suplir en gran medida con recursos propios demandas urgentes (alimentos, medicamentos, mantenimiento de edificios escolares, etc.), perdiendo así capacidad de ampliar sus políticas de corte promocional.

Percepción acerca de la capacidad de respuesta de la oferta programática que se ejecuta en los municipios relevados frente a las problemáticas de adolescentes y jóvenes

En todos los casos relevados, los/as entrevistados/as coinciden en el diagnóstico respecto a la complejidad de las problemáticas que afectan a adolescentes y jóvenes, en particular de aquellos de sectores populares y en situación de vulnerabilidad social, que se vieron agravadas en el marco de la crisis económica y social de los últimos años. En este sentido, señalan no sólo el aumento de la demanda, sino también el desfinanciamiento de áreas y/o programas nacionales y provinciales con responsabilidades para dar respuesta a la situación social en general y a las cuestiones que afectan la cotidianeidad de los adolescentes y jóvenes en particular.

Ahora bien, en el 65% de los municipios (11 municipios), consideran que los programas que se ejecutan en sus territorios no tienen capacidad de respuesta suficiente frente a las principales problemáticas que afectan a este grupo poblacional; mientras que el 35% (6 municipios) expresa que los programas en funcionamiento sí tienen capacidad para atender a dichas problemáticas, aunque plantean observaciones en torno a esta capacidad. En ambos casos, se presentan argumentos disímiles para fundamentar las respectivas respuestas.

Gráfico 9. Percepción acerca de la capacidad de respuesta de la oferta programática que se ejecuta en los municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Entre quienes consideran que los programas resultan insuficientes para atender a las problemáticas identificadas (11 municipios) se observan, por ejemplo, los casos de Esteban Echeverría, La Matanza y San Martín quienes afirman que a pesar de los esfuerzos realizados por los respectivos gobiernos locales (con recursos, iniciativas, etc.) es insuficiente, especialmente cuando se trata de compensar la falta de trabajo y/o el déficit educativo.

"No. Porque resultan insuficientes sobre todo para el abordaje de la situación social, la falta de trabajo y la terminalidad educativa. No, falta, falta. La situación social afecta mucho el tema de la juventud, más en este tramo de la terminalidad educativa, no hay trabajo, no tenés forma de acompañar porque no hay un lugar dónde llevarlos. Porque los llevás a un mundo donde no hay trabajo. Acá todo el mundo viene a pedir trabajo entonces la verdad que no es un tema de creatividad, sino que estás siempre detrás, en la cuestión asistencial,

cada vez más aguda. Sí se trabaja mucho en potenciar la organización juvenil, el estar en contacto, en armar una agenda específica de temas de juventud para tener en esa grilla de pendientes, ir avanzando en lo posible. Eso es lo que más tratamos de que sea visible"
(Funcionaria, Municipio de Esteban Echeverría, 2019).

Algunos además manifiestan tener dificultades en *términos de recursos económico-financieros y personas capacitadas*, como así también problemas de enfoques y de articulación entre áreas para dar respuesta a las problemáticas de adolescentes y jóvenes. Dentro de estos se destacan los casos de José C. Paz e Ituzaingó quienes por no adherir a la Ley N° 13.298/05 no tienen acceso a programas provinciales dirigidos a esta población.

"La principal limitación es financiera y con ello de todo, de recurso humano, de movilidad, no tenemos nada resuelto" (Funcionaria, Municipio de Moreno, 2019).
"...los equipos (...) tienen poca gente trabajando (...) también tienen un criterio de intervención medio, que no compartimos mucho (...) sentimos todo el tiempo que estamos sentados arriba del volcán y en cualquier momento explota, como una olla a presión. Es muy complicado trabajar en estas condiciones" (Funcionaria, Municipio de Merlo, 2019).

Por su parte, quienes afirmaron que los programas tienen capacidad de respuesta (6 municipios) consideran que, a pesar de las dificultades aparejadas por el complejo contexto económico y social, los esfuerzos realizados por el municipio, fundamentalmente con el aporte de recursos económicos y humanos propios, pueden atender las problemáticas de los adolescentes y jóvenes de sus territorios.

"Teniendo en cuenta el contexto social y económico desfavorable por el cual está atravesando nuestra nación y del cual no le es ajeno a este municipio, este gobierno local con gran esfuerzo y fondos propios da respuestas a demandas insatisfechas y situaciones de vulneración en los sectores más postergados de nuestra sociedad" (Funcionaria, Municipio de Almirante Brown, 2019).

"Si tengo que responder si toda esta conjunción de programas van directamente alineados de alguna manera a paliar un poco esas tres problemáticas principales te digo que indirectamente sí. Capaz que directamente hubo mayor nivel de volumen. Las tres problemáticas que dijimos están vinculadas a los tipos de violencias con los niños, que son violencia familiar, vínculo con los adultos y abuso sexual infantil, son justo los tres problemas, el nudo problemático de todas las áreas de niñez en todos los municipios, que hacemos mucho esfuerzo, direccionamos muchos de los recursos, el equipo, lo que hacemos cotidianamente a eso hubo mucho crecimiento en el último tiempo. Mi análisis es que toda una situación de pobreza agudiza más todas estas cuestiones y también la ausencia del Estado en algunos ámbitos como son la salud, la justicia, la educación, que hacen que estas cuestiones exploten mucho más. Entonces, las situaciones de violencia, puntualmente violencia y abuso, todos nuestros programas pueden colaborar, si después llegamos al hospital y no hay quien atienda a la niña que fue abusada, el procedimiento judicial no se cumple, no hay móvil para trasladarlo al cuerpo médico, en el hospital no tenemos lugar de internación para situaciones de violencia grave, la justicia no avanza con las situaciones de denuncia, es complejo, ahí está todo trabado. Nosotros como áreas municipales direccionamos muchísimos recursos y los equipos hacia esas problemáticas, creo que a veces nos vamos al otro extremo, los abusos, la violencia... y creo que lo otro, todo lo preventivo que se tiene para laburar con los adolescentes, con las familias, está presente todo el tiempo, pero siempre estamos atrás de la urgencia, de la situación más grave" (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

Los testimonios permiten reconocer que la idea de suficiencia es producto de asumir el rol y las limitaciones que el mismo impone, que de conformidad respecto al resultado de sus intervenciones.

Funcionamiento de las políticas nacionales, provinciales y/o municipales dirigidas a adolescentes y jóvenes en los últimos años de crisis económica y social

Frente a la consulta en torno a las políticas, programas y acciones nacionales, provinciales y/o municipales destinadas a adolescentes y jóvenes que en los últimos años dejaron de ejecutarse o vieron afectado su financiamiento, por ende su funcionamiento, en la mayoría de los municipios relevados los/as funcionarios/as brindan ejemplos y dan cuenta de casos específicos para ilustrar dicho panorama (a excepción del municipio de Tres de Febrero en el que manifiestan que, contrariamente a lo planteado, se sumaron nuevos programas en este período). Cabe señalar que el conjunto de las referencias apunta a iniciativas tanto nacionales como provinciales, siendo el papel del municipio en este contexto, según los testimonios, el de tratar de sostener estas iniciativas con recursos propios.

En este sentido, hay alusiones sobre dificultades en las políticas sociales en general que actúan como soporte de las familias y de sus miembros, en especial aquellas vinculadas a la seguridad social (PROGRESAR, Asignación Universal por Hijo, pensiones) y a la salud (el programa REMEDIAR, entre otras), como así también áreas específicas, por ejemplo, del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación³¹ que dejaron de funcionar.

“Han surgido dificultades en el acceso y la continuidad de políticas públicas vinculadas a la seguridad social (AUH, pensiones no contributivas por discapacidad y madres prolíferas, Progresar) y en salud (Profe-Incluir Salud, programa Remediar), entre otros” (Funcionaria, Municipio de Almirante Brown, 2019).

“...el área de abordaje territorial [del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación], donde se financiaban ayudas habitacionales a familias en situaciones de extremas de vulnerabilidad. El Municipio trabajaba articuladamente con esta área y esta área ya no funciona más” (Funcionaria, Municipio de Lomas de Zamora, 2019).

En otros casos se hacen referencia a organismos o instituciones que fueron desfinanciadas (por ejemplo, los Centros de Prevención de Adicciones dependientes de la Provincia de Buenos Aires) o desarticuladas (tal el caso de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia).

Luego, en lo que concierne a programas provinciales, de modo predominante se manifiestan problemas en el funcionamiento del programa Envión. En algunos casos (Avellaneda y Florencio Varela), se señala la baja del Envión Volver para jóvenes en conflicto con la Ley Penal. Además, se comenta que desde el Ministerio de Desarrollo Social de Provincia se dejó de financiar algunas cuestiones que permitían garantizar el funcionamiento de las sedes, por ejemplo, infraestructura, y en particular se plantea que, a pesar de que el programa se mantiene, no hubo ampliaciones. También se señala la necesidad de suplementar los honorarios del personal contratado por la Provincia a causa de los bajos honorarios que perciben.

“El Envión antes pagaba infraestructura y ahora ya no lo hace” (Funcionaria, Municipio de Lomas de Zamora, 2019).

31. Actual Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

“El Envi3n (...) se sostiene, no hay una ampliaci3n. Te juntan en la Provincia para sacarse una foto nada m1s. No tiene un nuevo impulso. Lo que hacen es reducir...est1s chapoteando con los recursos municipales” (Funcionaria, Municipio de Esteban Echeverr1a, 2019).

Tambi3n, en relaci3n a las iniciativas dirigidas a los j3venes en conflicto con la Ley Penal, en los municipios que cuentan con este programa en su oferta (Avellaneda) expresan problemas con el *Autonom1a Joven* en t3rminos de su funcionamiento y de dificultades para acceder al mismo en aqu3llos que est1n realizando gestiones para poder tenerlo en sus territorios (Florencio Varela y Pilar).

Respecto de las pol1ticas orientadas a la inclusi3n laboral, tales como el programa nacional *J3venes con M1s y Mejor Trabajo*, son recurrentes las referencias a su vaciamiento a partir de la disminuci3n de la cantidad de cursos ofrecidos. Por ejemplo, en el caso puntual del Municipio de Malvinas Argentinas, los/as entrevistados/as plantean que, de una oferta de 10 cursos en el a1o 2015, la cantidad de cursos se fue achicando hasta desaparecer.

“Yo creo que el PROGRESAR est1 subsistiendo de los que no est1n siendo dados de baja, no hay un impulso. Todo lo que es empleo joven tampoco, quedaron los carteles, no est1n ejecutados, no hay una pol1tica viva. Todo eso se dej3 de financiar, no existe m1s” (Funcionaria, Municipio de Esteban Echeverr1a, 2019).

“J3venes con m1s y mejor trabajo, cada vez se fue achicando m1s, m1s y m1s. Al principio, ten1amos diez cursos, como diez cursos de 30 chicos cada uno y muchas entrevistas donde los pibes pod1an hacer, por lo menos, tener una entrevista, eh, y a lo 1ltimo, los 1ltimos tuvimos dos cursos, no, un curso tuvimos, de 30 chicos, que fue lo 1ltimo hace dos meses y ya no nos dieron m1s cursos. Ahora no hay. Ni cursos ni entrevistas ni derivaciones” (Funcionaria, Municipio de Malvinas Argentinas, 2019).

Por 1ltimo, tambi3n se mencionan dificultades financieras con otras l1neas program1ticas provinciales que incluyen los *Centros de D1a* y *Hogares Convivenciales*, los *Centros Juveniles de las UDIs* y el programa *Operadores de Calle*, por ejemplo, en Hurlingham y Merlo donde se1alan que las becas no s3lo no fueron actualizadas sino tambi3n, en ocasiones, hubo demoras en el pago de las mismas.

“En general, el malestar que existe y que predomina, en todos los servicios que tienen mayor recorrido, bueno, s1, dicen esto, que se han desfinanciado un mont3n de cosas, los programas de Naci3n, bueno, lo que bajaba el SENAF, eso desapareci3 que confiamos en que va a volver, este, los programas provinciales tambi3n, se achicaron las becas, se cerraron centros de d1a, se cerraron hogares convivenciales” (Funcionaria, Municipio de Merlo, 2019).

“...es enga1osa la pregunta porque no es que se desfinanci3... para m1 no se desfinanci3 porque si vos ves el presupuesto es el mismo, pero la situaci3n de los j3venes empeor3, entonces, si antes no alcanzaba ahora menos. No hay correlaci3n, no hay correlaci3n en lo que los j3venes necesitan (...) y han bajado muchas becas UDI (...) han dejado a comedores sin becas directamente, una decisi3n arbitraria, es m1s tuvimos que salir a explicar nosotros que no ten1amos nada que ver porque entend1an, como la forma de articular de la Provincia pasa por el Municipio, que es el que recibe el cheque para darle a los comedores, entend1an que nosotros lo hab1amos bajado y le explicamos, bueno, lo entendieron, algunos fueron a La Plata (...) s1, en el verano hubo un parate del programa Operadores de Calle durante un mes y medio en donde no hubo fondos, despu3s, el Municipio sali3 a absorber y sigui3 funcionan-

do. Y, después, bueno, terminó bajando... con Envi3n pasa bastante... est1 pasando. Nos van a depositar, pero...con Envi3n pasa demasiado” (Funcionario, Municipio de Hurlingham, 2019)

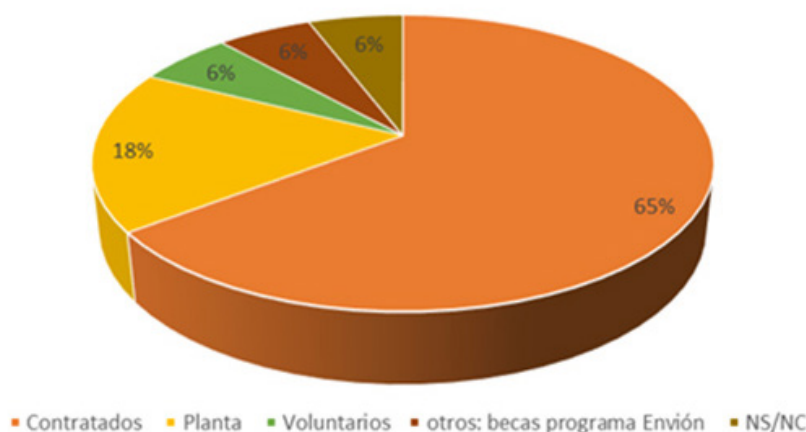
En t3rminos generales, el panorama que ilustran los/as entrevistados/as da cuenta del desmantelamiento de organismos, pol3ticas y programas nacionales y provinciales a trav3s de la baja de algunas iniciativas, el desfinanciamiento de otras y la burocratizaci3n (complejizaci3n y despersonalizaci3n) en los procesos de acceso a algunas ofertas program1ticas.

Equipos de trabajo de las iniciativas municipales

Dentro de los equipos de trabajo de las distintas iniciativas municipales se consider3 tanto a t3cnicos y profesionales, as3 como tambi3n a operadores y otros trabajadores no calificados. Dado que el estudio se focaliz3 en el 1mbito de Desarrollo Social, en particular en las 1reas en las que se inscribe el sistema de promoci3n y protecci3n de NNyA, como as3 tambi3n en algunos municipios en el 1rea de juventud, el eje de la presente indagaci3n se centr3 en los equipos de trabajo de las iniciativas municipales pertenecientes exclusivamente a dichas 1reas.

En este sentido, en lo concerniente a la modalidad de contrataci3n de los equipos que se desempe1an en las diversas iniciativas municipales orientadas a adolescentes y j3venes, tal como surge del Gr1fico 10, se observa un fuerte predominio de relaciones laborales precarias si consideramos que la mayor3a son contratados, perciben las becas del programa Envi3n y son voluntarios.

Gr1fico 10. Modalidad de contrataci3n predominante de los equipos de las iniciativas municipales declaradas en ejecuci3n. A1o 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboraci3n propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

La figura de voluntario se destaca fundamentalmente en las actividades dependientes de Juventud, donde, debido a sus particularidades como 1rea municipal, por lo general, no cuenta con l3neas presupuestarias espec3ficas, por lo tanto, la mayor3a de las iniciativas apelan y se sostienen en base a la participaci3n y organizaci3n juvenil.

“...lo que pasa, en líneas generales (...) es que el equipo de Juventud es el armador político local, y casi nunca tiene una línea presupuestaria directa” (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

“...yo creo que tengo más voluntarios por el movimiento juvenil, porque hacemos una jornada solidaria y vienen desde scouts hasta chicos de, no sé, de las iglesias evangélicas y cristianas, de todo” (Funcionaria, Municipio de Malvinas Argentinas, 2019).

Respecto de la *capacitación* de los trabajadores en los municipios relevados, es posible identificar que, en términos generales, los equipos de trabajo reciben capacitaciones diversas vinculadas a la temática de niñez y adolescencia (por ejemplo, legislación y normativas vigentes, género y diversidad sexual, consumo problemático de sustancias, discapacidad, bullying y uso responsable de redes sociales, entre otras).

“Hacemos capacitaciones, por ejemplo en los Centros de Desarrollo (...) que dependen de Cultura (...) este año estuvimos haciendo capacitaciones en lo que es la Ley, en lo que es la vulneración de derechos, cómo detectarlo, qué hacer ante una situación de vulneración, el circuito de la denuncia, cómo intervenimos desde la DINAI, cuándo tiene que intervenir la Dirección de Niñez y cuándo no (...) lo fuimos llevando sobre todo a los profes de cultura, ya lo habíamos hecho con educación, queremos hacer con los profes de educación física y estamos teniendo bastante resistencia para poder nuclearlos a todos, y a la gente de los Centros de Desarrollo porque ellos muchas veces reciben a las personas y no tienen herramientas de cómo articular con otros organismos. Así que, en eso, en abuso sexual infantil, en los Enviones dando capacitaciones para la prevención del suicidio adolescente” (Técnica, Municipio de Ituzaingó, 2019).

“...sí, hemos tenido capacitaciones, por ejemplo, nos han capacitado con todo lo que tenga que ver con la ley 13.298, el Servicio Zonal, (...) también lo que los nuclea a ellos, con respecto a maneras de intervención, cómo formular ciertas, ciertos informes, solicitudes, medidas de abrigo, todo lo que tenga que ver con la Ley...” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

Por otro lado, las capacitaciones adquieren modalidades específicas según los organismos y/o instituciones que las dictan (del propio municipio, de diversos organismos tanto de la Provincia de Buenos Aires como de la Nación, de universidades, de organismos internacionales y/o colegios profesionales).

“Existen capacitaciones internas con especialistas en la materia como así también se participa de capacitaciones propuestas por los gobiernos Nacional y Provincial, universidades y organizaciones internacionales tales como UNICEF y UNESCO” (Funcionaria, Municipio de Almirante Brown, 2019).

“El área de adicciones hizo hace poco las terceras jornadas municipales, junto con el Hospital Austral, la Universidad de Salvador, hacemos algunas capacitaciones internas. Y, después, tomamos todas, Provincia y Nación, hace poco nos trajo Provincia capacitaciones al personal en términos de consumo problemático de sustancias y, bueno, lo hicimos. Todo lo que sea capacitación, se hace, sí” (Funcionaria, Municipio de Pilar, 2019).

“Este año estuvieron yendo, hubo capacitaciones sobre abuso sexual (...) vinieron de Provincia. Después hay convenios con el Colegio de Abogados y Trabajo Social de Morón (...)

Ahora, por ejemplo, estamos haciendo una Diplomatura en lo que es Primera Infancia en la UCA (...) nosotros fuimos becados de distintos municipios a nivel nacional” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

De la información obtenida se observa disparidad en el acceso a capacitaciones por parte de los equipos que desempeñan en las iniciativas municipales relevados. Este es un aspecto que puede atribuirse a diferentes motivos, tales como: diferentes niveles de institucionalidad de las áreas que abordan la agenda de adolescencia y juventud, diferentes niveles de consolidación de las articulaciones entre áreas al interior del propio municipio, como así también con organismos de otros niveles de gobierno. Finalmente, se debe concluir en cierta vacancia en torno a capacitaciones que aborden de modo específico las problemáticas de los adolescentes y jóvenes.

Con respecto a la contratación se observa la precariedad en las formas de contratación como un elemento que genera inestabilidad en los equipos y por ende se puede anticipar alta movilidad y pérdida de técnicos y especialistas en temas de adolescencia y juventud.

Descentralización territorial de las iniciativas municipales orientadas a adolescentes y jóvenes

Para analizar los procesos de descentralización territorial de las iniciativas municipales, se indagó en la presencia de dependencias y/o programas distribuida en el territorio. De este modo, debido a las limitaciones del estudio, en el presente informe se considera la descentralización territorial en relación con la noción relacional de accesibilidad (Elizalde y Maglioni, 2014; Clemente, 2019), en particular atendiendo a las barreras geográficas, económicas y administrativas que pueden obstaculizar el vínculo entre los sujetos, los servicios sociales y sus prestaciones. De ahí que, el foco de la indagación reside en cómo desde las áreas con competencias específicas acercan o no, según los casos, sus dependencias, equipos, programas y actividades a los distintos barrios de sus distritos.

Asimismo, para describir tales procesos de descentralización territorial, resulta pertinente retomar las observaciones realizadas en el apartado 3, en torno a la estructura institucional derivada de la implementación local de la Ley Provincial N° 13.298/05, con foco en aquella orientada a la atención de adolescentes y jóvenes.

En este sentido, en lo que refiere al sistema de protección, los *Servicios Locales* (o las Direcciones correspondientes en los municipios que no adhirieron formalmente a la normativa) en la mayoría de los casos se han desconcentrado a nivel territorial para facilitar el acceso de la población a los mismos, garantizando sobre todo la presencia de sedes en las distintas localidades o barrios de los respectivos municipios a partir de diferentes criterios (extensión territorial, cantidad de población, vulnerabilidad de los barrios y la población, etcétera). No resulta un dato menor que los municipios presentan diferentes experiencias en torno a los procesos de descentralización territorial, en virtud de distintos factores, destacándose algunos casos donde tales procesos son recientes y aún se encuentran en construcción y consolidación, por ejemplo, en el caso de Ituzaingó en el que la entrevistada comenta:

“Recién hará un año empezamos a descentralizar, teniendo en cuenta sobre todo que la gente de Udaondo, que es del otro lado del Acceso Oeste, tenían muchas dificultades en llegar hasta acá (...) por lo cual empezamos a descentralizar tres veces por semana en Udaondo, y después (...) lo mismo se hizo en San Alberto. Acá la Dirección de Niñez tiene tres equipos

(...) la zona 3 es Udaondo, la zona 1 es San Alberto y la zona 2 es la que tiene Centro, Sur y el Pilar” (Técnica, Municipio de Ituzaingó, 2019).

Dentro de aquellos municipios que mantienen aún centralizada la atención en casos de vulneración de derechos, es posible mencionar la experiencia de Merlo donde desde el Servicio Local se demanda a la gestión la descentralización como una necesidad para facilitar el acceso de las familias al servicio:

“...desde hace dos años que pido la descentralización del servicio, que nombren gente, viste, y... bueno. No, tenemos solamente esta sede. Pedimos, le digo, danos un espacio donde pueda ir una vez por semana, por lo menos, para que la gente de la zona pueda llegar hasta el lugar (...) Pontevedra está a una hora en colectivo, y sigue siendo Merlo, la gente se tiene que venir de allá, no tiene para la SUBE, se viene con los pibitos, no tiene cómo llegar. Entonces, recurrimos a la unidad sanitaria, al hospital, a las escuelas, viste, tampoco tenemos tiempo, ahí, ponéle, salud mental ha armado redes que son de los efectores que están en el territorio, tampoco podemos participar nosotros porque se juntan una vez por mes y acá la demanda de lo espontáneo, la urgencia, no te permite ni siquiera eso” (Funcionaria, Municipio de Merlo, 2019).

Por su parte, en lo que refiere a las líneas de intervención orientadas a la promoción, es más diverso el escenario, por ende, más complejo de componer. En el caso particular del programa *Envión*, en todos los municipios en los que funciona, hay sedes distribuidas en distintos barrios.³² Luego, en la mayoría de los casos, se observa, según lo relatado por los/as entrevistados/as, la aspiración de acercar los equipos, programas y acciones a los territorios, en ocasiones con sedes ubicadas en las localidades o barrios, en otras con los equipos profesionales asistiendo con regularidad a diferentes instituciones y/u organizaciones presentes en los barrios (centros de salud, escuelas, organizaciones sociales, etcétera) y, también, a través del desarrollo de actividades puntuales en los territorios (por ejemplo, eventos, jornadas y festivales deportivos, culturales y/o recreativos).

En suma, más allá de la heterogeneidad de situaciones que presentan los municipios relevados en lo que refiere a la descentralización territorial de dependencias, equipos, programas y actividades destinadas a adolescentes y jóvenes, resulta relevante destacar que todos los consultados/as comparten la necesidad de que las intervenciones para esta población sean de proximidad, lo que supone pensadas y desplegadas territorialmente.

Articulación y coordinación de acciones de las áreas con incumbencias específicas en la atención de adolescentes y jóvenes con otros actores

La integralidad de las políticas públicas, pensada a nivel de la oferta, contempla dos ejes de integración: por un lado, el horizontal o sectorial que involucra a las distintas áreas de la gestión de gobierno (desarrollo social, salud, educación, etcétera), y por el otro lado, el vertical en el que se incluye tanto a los distintos niveles administrativos (nacional, provincial y municipal) como así también a diferentes actores involucrados, tales como el Poder Judicial y las organizaciones de la sociedad civil en sus distintas expresiones.

32. Véase en el Anexo 7 la presentación del heterogéneo universo de experiencias en las que se materializa el *Envión* en cada municipio.

De este modo, la integralidad se enlaza con la corresponsabilidad como criterio de política, definiendo las responsabilidades específicas de cada uno de estos diversos actores en el proceso de ejecución de la política, en el que el Estado se erige en el principal responsable. Al respecto, y en relación al Estado, Mato plantea que éste:

“...tiene un rol diferenciado, en el proceso de gobernar, en tanto capaz de establecer un sentido de dirección que pueda ser aceptado y respetado, al menos, por la mayoría de la población; es la única institución capaz de realizar la tarea de plantear e incentivar a otros actores a la construcción de metas colectivas de una manera más o menos efectiva. Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisional, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único locus disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima. El Estado, desde el punto de vista del SPPDNNyA, es contradictorio, complejo y diferenciado, a partir de la cierta posibilidad, que sus unidades estatales respondiendo a diferentes intereses, entren en conflicto (Ozslak, 1976). Se entiende que son todas estas unidades diferenciadas las que deben hacerse responsables, sin embargo, estos diferentes intereses, estas contradicciones suelen disputarse en el propio desarrollo de la política pública que nos ocupa. Tanto la integralidad como la intersectorialidad requieren de la disposición al trabajo conjunto, a relaciones de cooperación, de acción conjunta” (2015: 33).

En este sentido, la integralidad y la corresponsabilidad requieren de relaciones interinstitucionales de articulación y coordinación para efectivizarse. Por eso, a continuación, se da cuenta de los resultados que surgen del estudio con respecto a la articulación y coordinación de acciones del área municipal responsable de las intervenciones orientadas a adolescentes y jóvenes con otros actores.

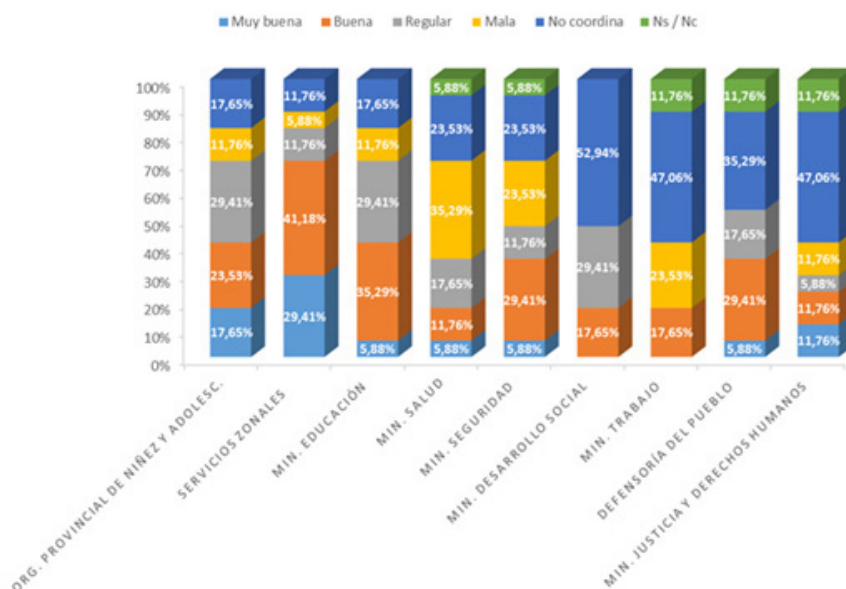
Articulación y coordinación con organismos de la Provincia de Buenos Aires

La articulación y coordinación de acciones de las áreas municipales responsables de llevar a cabo iniciativas destinadas a adolescentes y jóvenes, en la mayoría de los casos bajo de órbita de Desarrollo Social, con diferentes organismos y ministerios -y sus respectivos efectores con presencia territorial- de la Provincia de Buenos Aires, se enmarca principalmente, aunque no de modo exclusivo, con los procesos de desconcentración promovidos por la normativa provincial en materia de protección y promoción de derechos de NNyA.

En este sentido, en el Relevamiento se indagó acerca de la valoración de los/as entrevistados/as respecto de la coordinación de su área con las diversas áreas de jurisdicción provincial en temas vinculados a adolescencia y juventud, que incluye tanto a organismos creados en el marco de la Ley Provincial N° 13.298/05³³ como así también ministerios y organismos con incumbencias específicas con dicho grupo etario y, en algunos casos, con presencia en los distritos relevados. Al respecto, tal como lo muestra el Gráfico 11, se observa disparidad en la evaluación de la coordinación según el organismo o ministerio.

33. Véase en Anexo 4 una caracterización de los principales organismos y actores que forman parte de la institucionalidad prevista por el SPPD.

Gráfico 11. Valoración de la coordinación de las áreas municipales responsables de llevar a cabo iniciativas destinadas a adolescentes y jóvenes con diferentes organismos provinciales. Municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

En este sentido, con el *Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia* (OPNyA), en el 41,18% manifiesta que la coordinación es “muy buena” / “buena”, el 41,17% que es “regular” / “mala” y el 17,65% plantea que no coordina con este organismo, lo cual constituye un dato que llama la atención debido a que el OPNyA es, según la normativa, la autoridad de aplicación del SPPD a nivel provincial.

Respecto de los *Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos* (SZPPD), las referencias dan cuenta de una mejor situación en términos de coordinación pues en el 70,59% de los casos evalúan esa articulación como “muy buena” / “buena”, en el 17,64% como “regular” / “mala” y el 11,76% expresa que no coordinan con los Servicios Zonales.

En algunos casos, en los que se considera que la articulación es “buena”, el énfasis está puesto sobre todo en las relaciones informales que se han construido con los trabajadores de los SZPPD en las rutinas de trabajo que impone cada caso particular, lo que permitió zanjar los encuentros y desencuentros institucionales, administrativos y burocráticos en dicha coordinación.

Quienes evalúan la coordinación como “regular” / “mala” afirman que todo se maneja por mail, por lo cual se complejiza el vínculo al volverse distante y burocrático. Asimismo, se referencian distintas experiencias que resultan conflictivas, por ejemplo, en el caso de Hurlingham:

“...te voy a decir la verdad, las vacantes institucionales, cuando nosotros enfrentamos una situación de riesgo para niño y hay que tomar un abrigo, una unidad de protección y no hay familia, no hay referente y hay que alojarlo en una institución, no hay respuesta, a veces, porque los hogares y las casas de abrigos están saturados. Esa es nuestra mayor, quizás, preocupación. Y, ante esas situaciones dicen, bueno, devuelvelo a la casa, y vos sabes que a la casa no pueden volver. Entonces, ahí, quizás vienen los mayores choques. Y no nos entendemos (...) lamentablemente, digo, tampoco depende de las personas” (Técnica, Municipio de Hurlingham, 2019).

En el caso particular de Escobar expresan no tener articulación con el SZPPD porque dicho organismo está “acéfalo” hace más de 3 años, lo que genera un vacío institucional.

Con *Educación* de la Provincia, la coordinación a nivel territorial se da fundamentalmente con las instituciones educativas y en el 41,17% afirma que es “muy buena”/“buena”, en particular a partir de la “voluntad” de algunos directores de escuelas o con los equipos de orientación escolar. Por su parte, el 41,17% sostiene que la articulación es “regular”/“mala” y el 17,65% que no coordinan.

Con respecto a *Salud*, la mayoría de los/as entrevistados/as hacen alusión a los hospitales provinciales y se destaca que el 52,94% plantea que la coordinación es “regular”/“mala” y el 23,53% que no realiza articulaciones con dicha área provincial. Cabe señalar que en los relatos se identifican reclamos en torno a las precarias condiciones de infraestructura y la escasez de recursos de las instituciones sanitarias como así también dificultades en el vínculo con el personal de las mismas.

En lo que concierne a *Seguridad* de la Provincia, generalmente se hace referencia a la coordinación con las Comisarías. En este sentido, el 35,29% considera que la relación es “muy buena”/“buena”, destacándose en particular la actuación de las Comisarías de la Mujer, el 40,99% que es “regular”/“mala” y el 23,53% que no coordinan.

Por su parte, resulta llamativo que el 52,94% de los/as entrevistados/as manifiesta que no articula con el *Ministerio de Desarrollo Social* de la Provincia, refiriéndose escasos y esporádicos vínculos sólo en situaciones muy particulares y específicas en las que se le solicitó asistencia. De modo similar, con el área provincial de *Trabajo* el 47,06% afirma no coordinar.

También con la *Defensoría del Pueblo* y con el área provincial de *Derechos Humanos* son predominantes las alusiones de no coordinación (35,29% y 47,06% respectivamente). En los casos en los que hay relaciones de articulación, las mismas se basan en relaciones personales con trabajadores de estos organismos que posibilitan coordinar acciones por encima de las instancias/circuitos formales.

En algunos casos extremos, al indagar en torno a la coordinación del área con los organismos provinciales se afirma que la relación con la provincia es nula:

“...la verdad, que la articulación con la provincia no existe, es nula. Es totalmente nula, yo cuando asumí de hecho no llegaban recursos del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia...” (Funcionario, Ministerio de Tigre, 2019).

“Te voy a contestar no sabe/no contesta, porque con Provincia nosotros, lamentablemente...” (Técnica, Municipio de Ituzaingó, 2019).

Si bien hay diferentes valoraciones, en términos generales se puede observar que hay una alta y variada interacción de los funcionarios con las áreas provinciales.

Articulación y coordinación con el Poder Judicial

Las transformaciones normativas e institucionales implicadas en el pasaje del enfoque de Patronato de Menores (Ley Nacional N° 10.903/19) al de Promoción y Protección Integral de Derechos (Ley Nacional N° 26.061/05 y Ley Provincial N° 13.298/05)³⁴, trajeron consigo cambios sustantivos en las res-

34. Con su correlato en las Leyes Provinciales N° 13.634/06 y 13.645/05 que regulan los procesos judiciales familiares y penales de los NNyA al reformar el Poder Judicial bonaerense con la creación de los Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil.

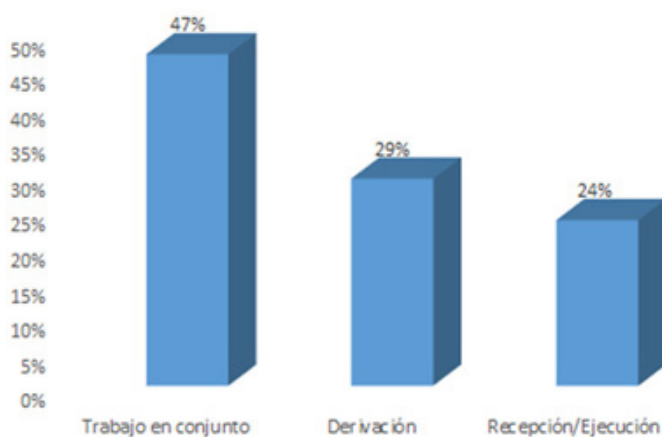
ponsabilidades e incumbencias de los poderes del Estado en la toma de decisiones y la ejecución de intervenciones sobre NNyA y sus familias. En este marco, se redefinen las relaciones, competencias y atribuciones tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo, en el que -en el caso de la Provincia de Buenos Aires- adquieren relevancia los municipios.

En este sentido, distintos dispositivos administrativos locales reemplazan a los organismos dependientes del Poder Judicial (prioritariamente a los “Juzgados de Menores” que eran el eje principal durante el Patronato), tanto en intervenciones asistenciales como así también en las prácticas orientadas a la restitución de derechos, en particular a través de los Servicios Locales. No obstante, el Poder Judicial continúa reservando para sí “la última palabra” en las situaciones extremas de vulneración de derechos (Mato, 2015), en las que son requeridas medidas de protección especial/excepcional o medidas de abrigo que deben pasar un control de legalidad ejercido por el Poder Judicial. De ahí que la articulación y coordinación entre estos actores pertenecientes a distintos ámbitos institucionales para establecer y acordar criterios y decisiones plantea escenarios sumamente disímiles y complejos en virtud de las potenciales tensiones, marchas y contramarchas.

Asimismo, la nueva legislación de promoción y protección de derechos plantea que la mencionada reorganización institucional debe acompañarse de transformaciones orientadas a superar las prácticas de derivación por acciones multiactorales ancladas en la noción de corresponsabilidad (Barna, 2015). De este modo, el cambio de una lógica de derivación a una lógica de corresponsabilidad implica el involucramiento, el compromiso y un marco de trabajo común entre los diversos actores.

En este sentido, al indagar en torno a la acción predominante en la coordinación de las áreas municipales con incumbencias específicas en la atención de adolescentes y jóvenes, en particular los Servicios Locales, con el Poder Judicial (centralmente con los Juzgados de Familia, Asesorías y Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil), el 47% de los/as funcionarios/as de los municipios relevados afirman la preeminencia del trabajo en conjunto, el 29% acciones de derivación y el 24% de recepción/ejecución.

Gráfico 12. Acción predominante en la coordinación entre las áreas municipales con incumbencias en la atención de adolescentes y jóvenes y el Poder Judicial. Municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



No obstante, en la coordinación con el Poder Judicial, como también se observa en las articulaciones con otros organismos y actores, no hay homogeneidad y, muchas veces, las relaciones establecidas dependen de personas particulares a cargo de los juzgados quienes, en sintonía con el enfoque de promoción y protección integral de derechos de la normativa vigente, están dispuestas a trabajar con los Servicios Locales de manera conjunta.

Asimismo, debido a que la restitución de derechos en los casos críticos de vulneración que requieren de medidas especiales o excepcionales dependen de la decisión final del Poder Judicial, son frecuentes las referencias en torno a problemas en el funcionamiento de la justicia que obstaculizan las intervenciones de los Servicios Locales, tales como dilaciones y falta de celeridad en las respuestas urgentes, falta de conocimiento de la complejidad de los territorios y mala disposición para aceptar las sugerencias de los equipos profesionales de los Servicios, entre otras. Además, también se expresa que la alta judicialización y los protocolos propios del Poder Judicial demandan constantemente respuestas a oficios en tiempos cortos, so pena de multas, que sobrecargan excesivamente a los equipos de los Servicios Locales.

“Recepción y ejecución, ¿por qué? Porque, generalmente, recibimos oficio de los juzgados de familia, cuando hay intervención (...) o por una medida de abrigo, o por una situación que esté judicializada, no solicitan un informe de la situación, a veces, copia de expediente, nosotros solicitamos también, que se evalúe la prórroga de una medida, o la situación de adoptabilidad de ciertos jóvenes, o de cierto niño. Generalmente, nos manejamos de esa manera. Sí, ahora, nos están como haciendo partícipes de las audiencias que tienen con las partes actoras, junto con el Servicio Zonal, Asesoría de Menores, este, pero por lo menos tenemos muy, muy buena, en ese sentido, buena relación. Siempre los informes tratamos de llevarlo, si es por vía email, después, llevárselos en mano, cosa que sabemos que les llegue, nos llaman por teléfono, mira, les mandé un oficio, no se contestó. De esa manera, se trabaja articuladamente con el Juzgado, con el Juzgado de Familia, más que nada” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

“...cuando ellos nos piden, a través de expediente, tratamos de darle celeridad a los temas, de hecho, tenemos un compañero que es asesor legal y él está abocado a la respuesta que se le dan a casos que llegan a través del ámbito judicial y se le responde en el día. Pero, sí, hay comunicación con los secretarios” (Funcionario, Municipio de Tigre, 2019)

“El colapso que tienen los servicios locales en relación a las demandas judiciales también genera un problema en el sentido de que los protocolos judiciales hacen que se estén pidiendo informes de manera permanente sobre las situaciones que tenemos. Tenés la demanda y tenés que estar contestando oficios de manera permanente so pena de multa. Entonces vos tenés que contestar en determinados días qué hiciste con un niño cuando su rol como justicia es “¿y qué hiciste? ¿y qué hiciste? No es que colabora, o brinda un recurso o un servicio, es un permanente demandante de información” (Funcionario, Municipio de La Matanza, 2019).

Ahora bien, al indagar de modo particular en torno a la coordinación de acciones entre *el sistema proteccional penal y el promocional*, es decir la articulación de acciones tendientes a generar instancias de inclusión de los jóvenes infractores, en los relatos de los/as entrevistados/as se observan situaciones disímiles, que a continuación se presentan.

En algunos municipios refieren a la articulación entre ambos sistemas como un proceso en construcción, no exento de tensiones, en pos de generar vínculos basados en la confianza, el trabajo en equipo y el abordaje en conjunto de la problemática que traspasa y supera el ámbito municipal:

“Desde el Programa de Autonomía Joven, evaluamos que la coordinación entre ambos sistemas es un trabajo dinámico, articulado y en construcción permanente. Se generan acciones que favorecen y contribuyen de manera efectiva a la protección y promoción de los derechos de los jóvenes” (Funcionaria, Municipio de Almirante Brown, 2019).

“Tiene que ver con cómo cambiamos el paradigma, el sistema punitivo nos trae hasta acá y la verdad es que no resuelve nada, probemos otras alternativas, trabajamos mucho con la Fiscalía, tenemos altibajos, tienen muchas dificultades para derivar los pibes, tenemos que estar permanentemente atrás (...) Mira yo creo que es falta de compromiso de los fiscales. Porque si vos la vas a archivar la causa. Nosotros lo que hacemos es, si lo agarramos a tiempo al pibe y lo acompañamos distinto, no lo vamos a tener dentro de un año, de hecho el nivel de reincidencia es muy bajo de los pibes que estuvieron en el Programa. Lo que digo es, si vos en vez de archivarlo, mandalo al programa y te evitás que este pibe vuelva a venir. Pero hay falta de compromiso” (Funcionaria, Municipio de General San Martín, 2019).

En otros casos, se plantea que los municipios están limitados en las decisiones hasta que la justicia se expida en torno a la situación penal del joven y que, generalmente, no hay coordinación sino derivación desde el sistema proteccional penal al ámbito municipal para que intervenga cuando se dictamina una medida alternativa para dichos jóvenes:

“El joven cuando entra en la órbita de la Ley Penal Juvenil, nosotros estamos como exentos de poder tomar decisiones contra ese joven porque tiene que trabajarlo el Juez de Garantías, una vez que lo declara inimputable, ellos nos derivan el caso a nosotros para trabajar con el joven y su entorno familiar; pero hasta que no se sepa la situación procesal del joven, nosotros no tenemos injerencia en resolver ninguna cuestión. Ahí estamos más limitados de decisiones” (Funcionaria, Municipio de Lomas de Zamora, 2019).

“Pensando en el joven infractor que hay que acompañarlo, a ver, nosotros ahí acompañamos y lo metemos en la red de Desarrollo que no es solo lo de Juventud, es Juventud, es Empleo, le metemos todo. O sea, la Secretaría está pensada en la articulación de todas las áreas. Hacemos abordaje integral, desde lo alimentario, con quién vive, si tiene dónde dormir, si está mucho en la calle entonces con qué organización puede ir. Es completamente radial, así lo vamos haciendo nosotros. Yo no sé si es lo promocional... no sé si está pensada esa articulación (promocional – proteccional), ¿entendés? Ese es un enfoque que hacemos nosotros. La justicia te dice ‘intervenga’, ‘haga algo’. No es que la justicia te dice: che encontré un pibe, fijate. Nosotros sobre entramos, o sea con el informe social, vemos la familia, los padres, ponemos a jugar todo, desde la asistencia alimentaria, todos los programas que tengamos, si puede entrar al Envió, a algún taller de empleo, cultura, o sea... todo el abanico de las opciones que vayan conteniendo al pibe” (Funcionaria, Municipio de Esteban Echeverría, 2019).

Cabe destacar que, en términos generales, en el circuito que se pone en funcionamiento cuando la Justicia se expide y define una medida alternativa para el joven en conflicto con la Ley, los actores involucrados construyen redes, muchas veces informales, para aceitar la coordinación entre el sistema proteccional penal y el promocional:

“Nosotros recibimos el oficio de derivación de cualquier pibe, sea punible o no punible, que haya cometido un delito. Sí, lo que estamos intentando aceitar es cuando el pibe va a tener el control de la medida alternativa a través del Centro de Referencia, que no logramos que

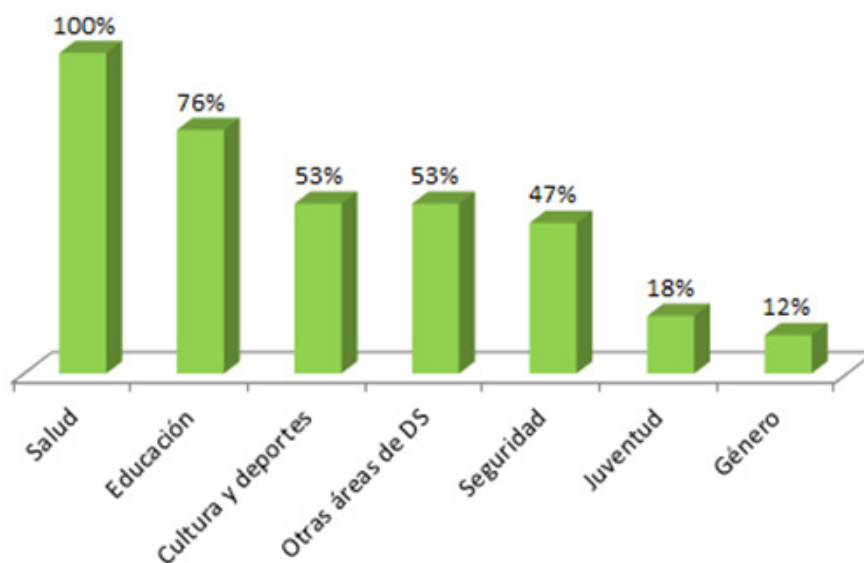
los juzgados entiendan la dinámica (...) el Juzgado lo que hace es revolver oficios para todos lados, si nosotros no tuviéramos el vínculo que tenemos, todos salimos a intervenir en simultáneo (...) cuando llega un pibe de Avellaneda, me mandan un mensajito, si a mí ya me mandaron el oficio, no, arrancan ellos y después continuamos nosotros. Lo mismo si me llega un oficio a mí de un pibe, 'che, tenés a fulano', y ahí nos ponemos de acuerdo. Entiendo que, si eso no estuviera, genera una sobre intervención compleja" (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

En este apartado se observa la voluntad desde la esfera municipal por coordinar acciones entre el sistema proteccional penal y el promocional, especialmente en cuanto articular acciones de inclusión de los jóvenes en conflicto con la Ley. La idea de proceso en construcción, sobre la base de vínculos de confianza aparece de modo regular. Sin embargo, en la caracterización de esta relación son frecuentes las referencias a problemas en el funcionamiento de la Justicia que obstaculizan las intervenciones de los Servicios Locales, tales como dilaciones y falta de celeridad en las respuestas urgentes, falta de conocimiento de la complejidad de los territorios. También se expresa como problema la alta judicialización y la demanda (oficios) en tiempos que sobrecargan a los Servicios Locales.

Articulación y coordinación entre áreas municipales

En lo que refiere al eje horizontal o sectorial de la integralidad, los/as entrevistados/as afirman en su totalidad que coordinan acciones con otras áreas municipales para la implementación de las políticas destinadas a adolescentes y jóvenes (secretarías, direcciones y/o programas específicos), fundamentalmente con Salud (100%) y con Educación (76%) en aquellos municipios que tienen esta área dentro de su organigrama. Asimismo, se señalan articulaciones con Cultura y Deportes (53%) como así también con otras áreas de Desarrollo Social (53%), con Seguridad (47%), con Juventud (24%) en los casos en que cuenta con un área específica, y con Género (12%), entre otras.

Gráfico 13. Articulación y coordinación con otras áreas del municipio. Municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Cabe señalar que estas articulaciones presentan características particulares en cada municipio. En este sentido, se observan casos en donde la coordinación entre las distintas áreas municipales es permanente y se da tanto de modo formal como informal. Por ejemplo, en el caso de Escobar, los entrevistados manifiestan que la articulación forma parte de la estrategia del Intendente, por lo cual se constituye en un mandato para las diferentes áreas de gobierno. Similar situación se plantea en el caso del Municipio de General San Martín:

“...nosotros tenemos una suerte, que tiene que ver con la conducción que tenemos, de cómo armó el equipo de gestión y la realidad es que no hay internas. Entonces nosotros permanentemente pensamos en la Municipalidad de San Martín, en la gestión municipal. Si. No estamos pensando en mi quinta, tu quinta (...) La verdad es que no sucede eso, nos llevamos bien, sabemos para dónde vamos porque es lo que G. [en referencia al intendente] nos va marcando. Y entonces hay una coherencia que nos permite articular fácilmente” (Funcionaria, Municipio de General San Martín, 2019).

En esta misma línea se ubica la experiencia relatada por la funcionaria entrevistada en Avellaneda al explicar el sentido de articulación y transversalidad que orientó la creación del Observatorio Social de Políticas Públicas en el dicho distrito:

“Avellaneda tiene Observatorio Social, con el formato de una presidenta que es M.S. (...) que de ahí depende Desarrollo, Mujer, Diversidad, Niñez, muchas áreas. Con la creación de ese Observatorio, el intendente fue diseñando en conjunto con M. un montón de programa universales que son directos para la gente, pero todas estas áreas colaboramos en la implementación...atravesan todo el Observatorio (...) ...las áreas específicas de niñez y juventud, los presupuestos son súper limitados, y eso le pasa a otras áreas también, entonces como no hay líneas presupuestarias para implementar cosas grosas, la plata en líneas generales o va para Desarrollo o va para Educación, va para otras áreas que suelen tener más peso en el presupuesto, y terminás desvirtuando la implementación. Entonces está la estrategia política del Intendente, o que dependa de Jefatura de Gabinete o del Intendente, un área más transversal como para nosotros el Observatorio y cada municipio tendrá que buscar su estrategia... me parece que en los últimos años dimos pasos de madurez en el Estado igual de atravesar las secretarías e implementar de una manera distinta, que no sea tan estanco” (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

Asimismo, además de la frecuencia de la articulación entre áreas, se presentan referencias en las que se destaca la fluidez en dicho proceso. Tal es el caso, por ejemplo, de José C. Paz:

“La vinculación es frecuente. Hay fluidez, pero siempre de manera formal. Llamamos por teléfono pero siempre está la nota formal (...) sí, en cuanto a fluidez, en cuanto yo levanto, mira, Dirección de Género, mira, hola C., que es la Directora, hola, mira, tengo una situación, siempre de manera formal, no es cierto?, yo te llamo por teléfono, pero yo siempre te mando solicitud de intervención con una nota formal, donde conste, donde yo te solicité intervención, después, me mandarán algún informe de la intervención. Y así, con los diferentes efectores del municipio” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

En otros casos, los/as entrevistados/as sostienen que la coordinación se da en lo concreto a partir de los casos y las propias rutinas de trabajo, por lo que la modalidad que asume dicho vínculo depende de las áreas municipales con las que se pretende articular en virtud de la intervención específica a realizar. A modo ilustrativo, podemos mencionar el Municipio de Moreno, en el que se comentan

complejidades en la articulación de la Subsecretaría de Protección Integral de Niñez, Adolescencia y Juventud con el área de Género, en la órbita de la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos, ante los casos de violencia de género contra adolescentes. Con el argumento de que estas adolescentes son menores de edad, el área de Género plantea que no puede intervenir, lo que dificulta la intervención de la propia Subsecretaría por no contar con herramientas apropiadas para atender dicha problemática.

“...en relación con las adolescentes, muchas veces tenemos que hacer una articulación nada fácil con Género porque en ocasiones ocurre que la mujer adolescente en pareja son víctimas de violencia de género y, si bien género del municipio nos dice ‘pero es menor de edad’, claramente las herramientas de niñez no sirven para abordar una situación de violencia de género, más allá de que la chica sea adolescente, no? Entonces una chica de 16, 17 años que está siendo maltratada por su pareja, claramente la herramienta no es una medida de abrigo, ni que vayan a un hogar convivencial. Entonces ahí hay una articulación con Género que siempre es complicada” (Funcionaria, Municipio de Moreno, 2019)

No obstante, en algunos municipios se busca trabajar en mejoras en la articulación entre áreas municipales a partir de la puesta en funcionamiento de mesas temáticas como instancia de diálogo, por ejemplo, en Moreno y La Matanza; como así también en la realización de operativos integrales en los territorios donde participan distintas áreas, tal el caso de Lomas de Zamora; o a través de la organización de grandes eventos en fechas específicas, como relatan en Escobar.

También se presentan casos de municipios en los que se manifiestan problemas de articulación por falta de comunicación entre las distintas áreas (lo que define intervenciones aisladas) o diferencias de enfoque y/o criterios entre las mismas en torno a las distintas problemáticas que se presentan. Esta situación que planteamos anteriormente en el caso de Merlo, también se da en el Municipio de Tigre.

“El municipio es tan grande. Está el intendente y después hay nueve secretarías (...) Muchos agentes territoriales, ni siquiera nosotros... no sabíamos que había determinadas áreas en el municipio. Falta mucha comunicación interna para limar” (Funcionaria, Municipio de Tigre, 2019).

“...el tema de suicidio adolescente, discutimos mucho con el Secretario de Salud que plantea que en realidad no es así, y nosotros vemos en la realidad que hay muchos jóvenes de Tigre que están tomando esas medidas...” (Funcionaria, Municipio de Tigre, 2019).

Tales dificultades para la articulación y coordinación de acciones entre diferentes áreas municipales, en ocasiones, tienen que ver con diferencias políticas y de intereses, en particular entre algunas personas al interior de las áreas, que entran en conflicto, obstaculizando la comunicación intersectorial.

Articulación y coordinación con actores territoriales

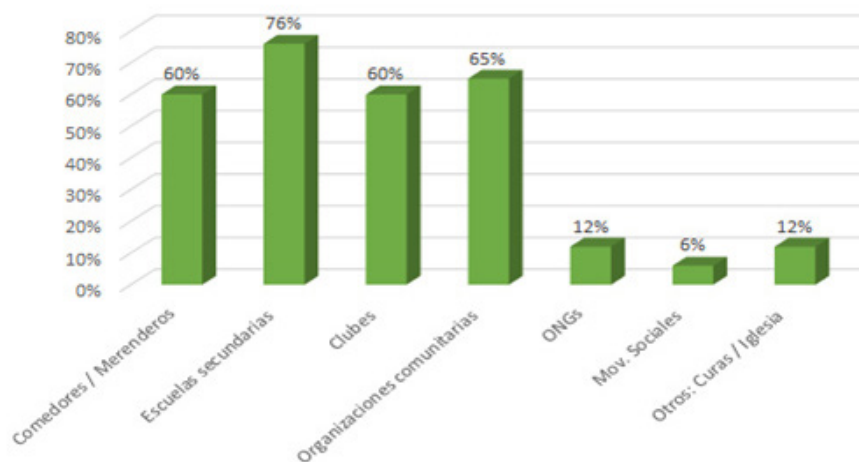
La incorporación de actores de la sociedad civil en el entramado institucional responsable de la gestión de los respectivos sistemas de promoción y protección de derechos de NNyA a nivel municipal, se relaciona fundamentalmente con el principio de corresponsabilidad a fin de fortalecer el vínculo territorial en el proceso de implementación de políticas y programas en el marco de la normativa vigente, ya que en particular refiere a aquellos actores de la sociedad civil que forman parte del heterogéneo entramado de organizaciones sociales de base territorial.

Cabe señalar que, si bien las instituciones estatales son el marco en el que se organizan y desarrollan las políticas públicas resulta fundamental la dimensión territorial donde los diferentes actores sociales cobran cierta relevancia, en tanto sujetos colectivos con capacidad “relativa” para identificar y definir sus intereses -y estrategias para alcanzarlos- mediante los recursos y capacidades diferenciales con los que cuentan, considerando la complejidad de la estructura social y el contexto como condicionantes de sus elecciones (Marazzi, 2017).

A los fines del estudio, se indagó en la coordinación de acciones con dichos actores socio-territoriales como así también con efectores del estado con fuerte presencia territorial, como son las instituciones educativas públicas.

En este sentido, el 76% de los municipios articula con las escuelas secundarias (presentes en los respectivos distritos) programas y acciones destinadas a adolescentes y jóvenes, el 65% con organizaciones comunitarias como así también con comedores/merenderos y clubes (60% respectivamente). En menor proporción, las/os funcionarias/os entrevistadas/os mencionaron coordinaciones con ONGs e iglesias o curas (12% en cada caso) y movimientos sociales (6%).

Gráfico 14. Coordinación de acciones con actores territoriales en los municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Respecto de las características que asumen estas coordinaciones con los referidos actores territoriales, más allá de las particularidades que cada municipio le imprime en virtud de sus especificidades locales, por un lado, los/as entrevistados/as refieren relaciones fluidas y de colaboración mutua a partir de la construcción de vínculos de confianza; y por el otro, también emergen relatos en los que se destacan dificultades en la articulación debido a las tensiones que se producen por las diferencias de criterios y miradas, así como también intereses disímiles y personalismos políticos que producen desencuentros para el trabajo articulado.

“...muchas veces son los que nos traen las situaciones a trabajar (...) es una articulación fluida porque en el caso de que nosotros ya tengamos situación de vulneración mediante expediente acá nuestro, de la situación familiar de x chico, muchas veces tenemos referencia por la mamá, o por quién sea, que asiste al merendero tal, nos comunicamos con el merendero,

con el referente del merendero. Ah, sí, está asistiendo, bueno, mira, necesito por ahí que me envíes un informe de la situación del chico y viceversa (...) si tienen que hacer una denuncia la van a hacer” (Funcionaria, Municipio de José C. Paz, 2019).

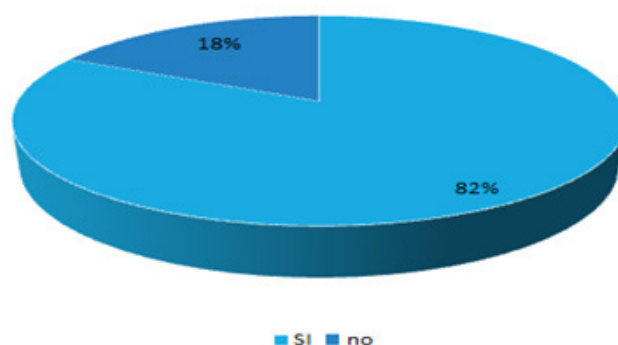
“...tratamos de tender esta red entre las instituciones intermedias, llámese director de escuela, pastor del barrio, sacerdote, dirigente de un club de barrio, que, bueno, no sé, Juan Pérez no vino, no vino a presentarse, tenía que empezar un expediente por ayuda, por materiales, y no vino, pero ¿qué pasó en el medio? No tuvo para la sube, no tenía quién lo lleve, estaba enfermo, lo que sea (...) toda esa información, nosotros no contamos, con el programa redes, donde el Estado no puede llegar, llegamos a través de distintos actores del barrio.” (Funcionaria, Municipio de Malvinas Argentinas, 2019).

En este marco, se observa que en algunos casos tales articulaciones con actores territoriales se encuentran consolidadas y se han institucionalizado en distintos dispositivos de trabajo conjunto o redes, mientras que en otras experiencias las coordinaciones se producen, aún con tensiones, en casos específicos y puntuales.

Espacios de discusión y debate sobre problemáticas vinculadas a la adolescencia y juventud

En lo que refiere a la existencia de espacios de discusión y debate sobre problemáticas ligadas a la adolescencia y juventud, el 82% de los municipios declara contar con instancias de estas características con distintos grados de institucionalidad, diversidad de actores participantes como así también formatos y modalidades de funcionamiento.

Gráfico 15. Existencia de espacios de discusión y debate sobre problemáticas de adolescencia y juventud. Municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

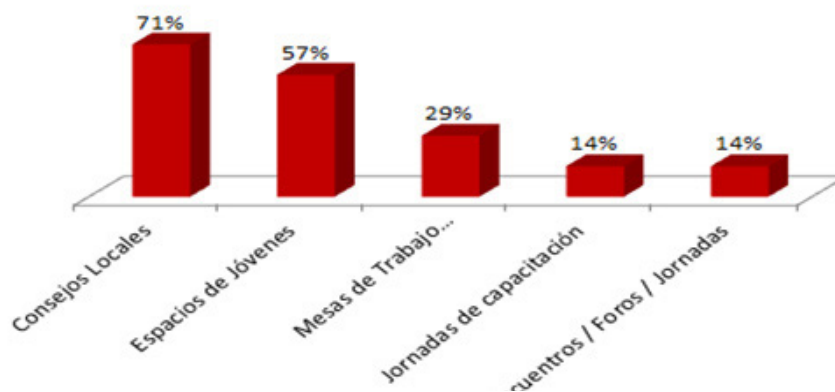
Dentro de los distintos espacios de discusión y debate, los *Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos* constituyen los ámbitos predominantemente mencionados por los/as entrevistados/as (es una referencia en el 71% de los casos). Estos espacios, además, poseen el mayor nivel de institucionalización al ser una instancia establecida por la Ley Provincial N° 13.298/05 (decreto reglamentario 300/05) con presencia de representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales

territoriales vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades, de colegios profesionales y poder judicial (Foglia, 2019), a fin de elaborar el Plan de Acción a nivel territorial en pos de la promoción y protección de derechos de NNyA.

De los 15 municipios relevados que adhirieron a dicha normativa, 10 declararon la presencia de Consejo Local en sus respectivos territorios como espacio intersectorial y multiactorial de concertación de acciones (Almirante Brown, Escobar, Hurlingham, La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Pilar, San Martín, Tres de Febrero y Tigre). Cabe señalar la heterogeneidad a nivel municipal en la conformación, consolidación y funcionamiento de estos espacios. Al respecto, Foglia señala que estas instancias “constituyen estructuras fluctuantes en el tiempo. Es decir, se crean, comienzan a funcionar y luego merman su actividad, a veces desaparecen y, en algunos casos, vuelven a reactivarse o lo intentan. Esto se debe a que en muchos casos son impulsados y funcionan a iniciativa de organizaciones específicas que luego pierden motivación o carecen de tiempo para sostener su participación; en otros, se crean a propuesta de funcionarios estatales municipales que luego dejan sus cargos y, en otros, el cambio de administración local debilita la iniciativa” (2019: 83-84).

Asimismo, resulta pertinente mencionar que en los Consejos Locales se abordan problemáticas que atañen a niños, niñas y adolescentes, que en muchos casos exceden las cuestiones vinculadas a adolescentes y jóvenes, por lo cual no constituyen ámbitos específicos sobre este grupo etario.

Gráfico 16. Tipo de espacios de discusión y debate sobre problemáticas de adolescencia y juventud. Municipios relevados. Año 2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Otra de las instancias de debate y discusión centrales que surgen del relevamiento son aquéllas en las que adolescentes y jóvenes son los actores protagonistas en la construcción del diagnóstico y de las propuestas para atender a las problemáticas que ellos mismos identifican. Tales los casos de Almirante Brown, Esteban Echeverría, Escobar, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas Merlo y San Martín (57%).

“...nosotros hacemos un foro anual más o menos en junio, en donde se apunta a invitar a todas las expresiones juveniles del distrito, y cada grupo de jóvenes, jóvenes en general, pueden traer proyectos, presentarlos al municipio, muchos fueron ejecutados. También, nos permite a nosotros detectar nuevos nichos de jóvenes que se están generando. Digo, ahí,

por ejemplo, salió el Rajap, que es la red de jóvenes y adolescentes VIH positivos, y pudimos empezar a través de esta organización de jóvenes, nuclean chicos de entre 14 y 30 años, positivos de la zona, VIH positivos, y se pudo trabajar acá una ordenanza para declarar de interés municipal el día de lucha contra el VIH, y armar festivales culturales visibilizando la temática e invitando a otros jóvenes que por ahí están aislados que encuentren un lugar de contención (...) la participación juvenil siempre está y actividades voluntarias también, porque tenemos una comunidad scout muy activa y tenemos muy buena relación, entonces, también es mucho más fácil facilitar los espacios para que se puedan expresar. No se me vienen ahora a la mente qué otros programas, pero la verdad es que son muy fructíferos esos foros que hacemos". (Funcionaria, Municipio de Malvinas argentinas, 2019).

"En el distrito existe el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Asimismo, se está construyendo un espacio de discusión entre jóvenes acompañado por equipos de Programa Envión para promover la organización, el protagonismo y la valoración de la voz de las y los jóvenes en la construcción de proyectos y políticas públicas, el cual es nominado El municipio que las/os pibes queremos" (Funcionaria, Municipio de Almirante Brown, 2019).

En este sentido, es posible identificar distinto grado de formalización y consolidación de estos espacios. Por un lado, podemos mencionar los casos de Esteban Echeverría y Escobar en los cuales en los principales programas dirigidos a los adolescentes y jóvenes, programa Envión y Escuela de Liderazgo respectivamente, se promueven encuentros y actividades para que éstos expresen sus problemas e intereses.

"La Escuela de Liderazgo Juvenil produce foros y encuentros donde los jóvenes expresan sus problemas e intereses" (Funcionaria, Municipio de Escobar, 2019).

"Funcionan en las sedes de los Enviones. Los chicos se armaron ellos un Facebook que lo coordinan ellos. Tienen una entidad muy fuerte. Hubo una fiesta de cierre donde se presentó la revista que hacen ellos, se hizo fútbol mixto, un asado" (Funcionaria, Municipio de Esteban Echeverría, 2019)

Por su parte, en La Matanza funciona el *Parlamento Juvenil*, en Lomas de Zamora la *Comisión de Niños y Adolescentes*, y en Merlo el *Parlamento Juvenil del Concejo Deliberante*. En estas experiencias los adolescentes y jóvenes discuten cuáles son las problemáticas que consideran relevantes trabajar, plantean qué esperan de las políticas públicas para el efectivo ejercicio de sus derechos y elaboran propuestas que presentan ante los organismos competentes.

"Lomas de Zamora es uno de los municipios que desarrolló la Comisión de Niños y adolescentes, donde ellos son los protagonistas. Se trabaja mucho con el Envión. Los adolescentes expresan cuáles son las problemáticas que quieren trabajar. El año pasado el tema fue Trata de Personas, a ellos les preocupaba este tema. Entonces se trabajó, se armó una campaña, se presentó en Tribunales. La Comisión se reúne todos los meses." (Funcionaria, Municipio de Lomas de Zamora, 2019)

"...hay un parlamento juvenil que funciona en el Concejo Deliberante... no, bueno, los consejos de estudiantes están organizados, la gente del Instituto de Formación Docente N° 29, pero bueno esos ya son un poco más grandes, también tienen espacios así de discusión y foros" (Funcionaria, Municipio de Merlo, 2019)

En otros casos, se está trabajando en la construcción de espacios de debate de los jóvenes. Por ejemplo, en Almirante Brown se está desarrollando El Municipio que l@s pibes queremos, y en San Martín con la propuesta de la constitución de un Consejo de Jóvenes dentro del Consejo Local.

“Asimismo se está construyendo un espacio de discusión entre Jóvenes acompañado por equipos del Programa Envión, para promover la organización, el protagonismo, y la valoración de la voz de los y las jóvenes en la construcción de proyectos y políticas públicas, el cual es nominado “El Municipio que las/os pibes queremos” (...) “El Municipio que las/os pibes queremos” impulsa a discutir sobre qué es lo que se puede construir en articulación con el Municipio para conformar proyectos de vida y trayectorias que impliquen mayor felicidad y autonomía” (Funcionaria, Municipio de Almirante Brown, 2019).

“...surgió pensar con los pibes, que ellos participan del Consejo, ellos devolviéndonos su mirada, y qué les preocupa y por ahí era distinto a lo que nosotros pensábamos. Este año queremos lograr que haya un Consejo de Jóvenes que aporte al consejo (...) Que tengan su espacio propio y que un representante pueda venir al Consejo Local que no es lo mismo que darle la voz a todos los pibes, construir eso, es un laburo. Eso sí es una propuesta que tenemos hace mucho, pero queremos que sea variado, que no sean solo pibes de los centros juveniles, queremos variado. Centros de Estudiantes, algunas organizaciones políticas también, algunos sueltos. La construcción de la variedad no es fácil. En general está en la escuela, pero nosotros tenemos otra población” (Funcionario, Municipio de General San Martín, 2019).

También, en algunos municipios (Avellaneda, Moreno, Pilar y Tres de Febrero), refieren la existencia de Mesas de Trabajo en torno a las problemáticas de los NNAYJ de funcionamiento regular. Según los municipios, éstas asumen distintas modalidades, territoriales o temáticas, y participan diferentes actores.

“...tenemos el Consejo Local de Niñez que una vez al mes se reúne por estatuto, creo que por ley, (...) está el Consejo Local, el Consejo de Género, la mesa de género” (Funcionaria, Municipio de Pilar, 2019).

“Mesas de Infancia y Adolescencia. La división en dos mesas se hizo en septiembre de 2018” (Técnico, Municipio de Tres de Febrero, 2019).

En Hurlingham y Pilar manifiestan la organización de Jornadas de Capacitación para el abordaje de temáticas en torno a la adolescencia y juventud en las que participan, según los casos, distintos organismos públicos, efectores de salud y/o educación, organizaciones sociales, ONGs, entre otros.

“Hace poco se están haciendo unas jornadas de capacitación para preceptores. Se hizo una articulación con educación donde el Servicio Local y diferentes instituciones participaron de una capacitación con todos los preceptores del distrito sobre cómo abordar problemáticas en adolescentes. Entonces, ya vamos, son 300 y algo los preceptores, mañana terminamos con los últimos 80 que faltaban (...) Lo fuimos construyendo, nos fuimos metiendo más en las escuelas (...) Tenemos la participación en el Consejo Local, la mesa distrital, digo, hay, en donde convocan tanto organizaciones del municipio como ONGs, organizaciones civiles y se trabaja esto. Hoy por hoy, el Consejo Local de niñez está trabajando en el diagnóstico de la situación local de niñez y adolescencia, estamos relevando datos. Estamos, cada institución para adentro, y después viene todo un proceso de las instituciones... lo estamos coordinando, el diagnóstico” (Funcionario, Municipio de Hurlingham, 2019).

“Sí, hay una mesa de género, que no es lo mismo que el Consejo Local, hay una red integral de protección social, que coordino yo, y hay una mesa de salud mental y adicciones, que coordino yo (...) sí existen mesas, foros y problemáticas, sí, todos los que te dije, que no son específicos de adolescencia y juventud, a excepción del Consejo Local de Niñez, las demás atraviesan a la problemática de adolescencia y juventud, pero también la excede, digamos” (Funcionaria, Municipio de Pilar, 2019).

Por último, en Moreno y San Martín afirman que cada año organizan encuentros en los que se propicia que los distintos actores del municipio con trabajo en torno a la niñez, adolescencia y juventud compartan sus experiencias a partir de distintos ejes y en diferentes instancias de presentación y discusión previstas.

“Jornadas anuales vinculadas a las Niñas, Niños y Adolescentes que contempla dos instancias: conferencia y presentación de trabajos para compartir las experiencias”. (Funcionaria, Municipio de Moreno, 2019).

“Fuimos hace poco a un encuentro de políticas sociales y dentro de ese encuentro hubo dos pre encuentros uno fue sobre niñez, juventudes, personas mayores y géneros y el segundo todo en perspectiva del cuidado de las personas, de la vida. Entonces el primero se organizó con esos ejes y el segundo tenía que ver con el territorio participativo, el territorio educativo y el territorio del buen vivir. Y todas esas conclusiones se compartieron en un encuentro general que fue la semana pasada. Tengo unos libros que reflejan el trabajo del primer encuentro. Y en el de juventudes nos encontramos con todos los que trabajan con jóvenes en el territorio. Hay organizaciones, San Martín tiene esa particularidad” (Funcionaria, Municipio de General San Martín, 2019).

En lo que refiere a los temas que se abordan en estos diversos espacios de debate y discusión, en términos generales, las políticas públicas en el territorio para este grupo poblacional constituyen el eje principal, siendo temas emergentes a su vez aquellos vinculados con la problemática de la *violencia de género, la salud mental y el consumo problemático, los jóvenes en conflicto con la Ley Penal, entre otros.*

Principales acciones y/o políticas para atender las necesidades y/o problemáticas de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad

Al consultarle a las/os funcionarios/as respecto de cuáles consideran que serían acciones y/o políticas fundamentales para atender las necesidades y/o problemáticas específicas de los adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, predominan sobre todo referencias en torno a la necesidad de intervenciones orientadas a la salud mental, adicciones y consumo problemático de sustancias; a la vinculación con el mundo del trabajo, en particular de los jóvenes en conflicto con la Ley Penal; y a la re-vinculación con la escuela, entre otras.

La problemática en torno a la salud mental, las adicciones y el consumo problemático de sustancias constituyen, según los relatos, una de las principales cuestiones que se observan en los territorios y que afectan la vida de los adolescentes y jóvenes, frente a la que el municipio no tiene competencias específicas, por lo cual se demandan políticas de otros niveles de gobierno que realicen abordajes desde la complejidad implicada.

“...adicciones y salud mental, también para nosotros es fundamental y hay que reforzarlo (...) cosas que el municipio las tiene, pero las tiene a nivel local y no del todo desarrolladas. Ahí sin la ayuda de Nación y Provincia es muy difícil (...) vos podés trabajar con el pibe, pero no está el CPA, hace una crisis y no podés ingresarlo para un tratamiento de tiempo prolongado (...) El Municipio tiene en salud mental y adicciones una institución que se llama IMPA a nivel local, que de alguna manera suple la ausencia del CPA, que depende de Salud. Es Instituto Municipal de Prevención de Adicciones y trabaja con adolescentes, pero no da abasto y no tiene la capacidad de tratamiento con modalidad internativa, es ambulatorio” (Funcionaria, Municipio de Avellaneda, 2019).

En lo que concierne a acciones que vinculen a adolescentes y jóvenes con el mundo del trabajo, se observan alusiones a la formación/capacitación laboral como así también a la creación de oportunidades para garantizar el acceso al mercado de trabajo. En el caso específico de los jóvenes en conflicto con la Ley Penal, se refuerza este señalamiento en torno a la necesidad de inclusión laboral a partir de acompañar la construcción de proyectos de vida viables que permitan prevenir la reincidencia. Al respecto, las entrevistadas en el Municipio de Lomas de Zamora manifiestan:

“No hay salida laboral, desde el Municipio se trabaja con los jóvenes, se los capacita, se los acompaña, pero después no hay trabajo. Con el Autonomía Joven esa es la mayor complicación. Quienes salen de un instituto de encierro, no pueden volver al barrio, a la misma casa, entonces lo que se necesita es que esos pibes puedan tener un empleo, que les permita pagar un alquiler, comprar el alimento, etc.” (Funcionaria, Municipio de Lomas de Zamora, 2019)

Por su parte, en lo que respecta a la re-vinculación con la escuela, el énfasis está puesto en políticas que fomenten la reinserción escolar y la terminalidad educativa.

“...educación, en términos de adolescencia y juventud, me parece que hay que fortalecer los programas concretos de sostenimiento de la adolescencia en las escuelas, me parece que no se le ha dado en la tecla, de qué necesita el adolescente para poder comprar la escuela, que creo que tiene que ver fuertemente con el ingreso económico. Digamos, los padres no pueden sostener al adolescente (...) Entonces, me parece que las becas deberían ser un poco más potentes, interesantes, que realmente no, o sea, que sea una especie de zanahoria que atraiga los chicos a la escuela y que sea un dinero suficientemente interesante como para que puedan sostener algunas necesidades básicas por fuera de los padres. Esa es una. Educación” (Funcionaria, Municipio de Pilar, 2019).

Asimismo, surgen en el relevamiento referencias a acciones de inclusión a través del deporte, como así también de actividades culturales y/o recreativas; de trabajo con este grupo etario en torno a la salud preventiva y la educación sexual integral; y de fortalecimiento de las familias (donde la cuestión del trabajo se presenta como clave).

“Y después, desde el ministerio de trabajo, algo que siempre se habló, que nunca se hizo, es un programa concreto de primer empleo, de inserción laboral, concreto, que sea muy interesante para los empleadores, y que contemple un cupo para el Estado de primer empleo, así como ahora está el cupo trans, por ejemplo, el cupo de discapacidad, hay dos grandes leyes que obligan a los Estados, creo que es el 20% de la matrícula discapacitados, y creo que el 10 el cupo trans, debería haber una legislación con un cupo de primer empleo hasta determinada edad para el Estado, y un fuerte apoyo para los privados”. (Funcionaria, Municipio de Pilar, 2019).

No resulta menor destacar que también algunos/as entrevistados/as manifestaron que para atender las problemáticas reseñadas es preciso que se fortalezca en las políticas públicas la integralidad como enfoque, tanto en lo que refiere a la oferta (articulación entre áreas a nivel municipal y entre niveles administrativos involucrados) como a la demanda (es decir, intervenciones transversales en virtud de la complejidad de las problemáticas). Otro aspecto por fortalecer, según los relatos, es la territorialidad del sistema de protección y promoción.

Como se puede ver, las consideraciones sobre las necesidades a resolver son consistentes con los problemas identificados al inicio de este informe y las dificultades que se presentan al llevar a cabo los proyectos propios y los delegados por las otras instancias de gobierno.

Consideraciones finales

A lo largo de este documento se presentaron los resultados del Relevamiento Municipios 2019, a fin de identificar vacíos y brechas de desprotección en la intervención social hacia adolescentes y jóvenes de sectores vulnerables.

En lo que refiere a la *estructura institucional*, en términos generales, se observa que la reconfiguración institucional en sintonía con lo planteado por la Ley Provincial N° 13.298/05 constituye un *desarrollo en progreso* a través del tiempo, lo que define las heterogeneidades en los organigramas de las respectivas áreas municipales de Desarrollo Social (en las que se inscribe el SPPD de NNyA). Asimismo, dado que dicha ley es normativa para definir la institucionalidad en términos de protección pero no en materia de promoción de derechos, se destaca la tendencia a la institucionalización de dispositivos de atención y protección ante derechos vulnerados, con diferencias en la consolidación de los mismos según los casos y las particularidades locales, relegando la línea de promoción de derechos, a pesar de que en algunos municipios se avanzó en la expansión de la oferta programática de corte promocional a escala territorial. Por su parte, en las áreas de Juventud, entendidas como aquellas con incumbencias específicas en la población adolescente y joven, en la mayoría de los casos se observa que su foco de acción está orientado a iniciativas de participación y movilización juvenil en el marco de una débil institucionalidad y exiguo presupuesto, con escasa articulación con los programas e iniciativas de promoción y protección.

Por su parte, en lo concerniente a los *principales problemas*, del relevamiento surge que “salud mental, adicciones y consumo problemático”, “conflictividad vincular con la familia” y “violencia/maltrato físico y/o psíquico por parte de adultos y/o pares” constituyen las cuestiones problemáticas relevantes de este grupo poblacional en los distritos relevados.

En términos de *iniciativas nacionales* que se implementan con participación de los gobiernos locales, es posible afirmar que la oferta programática es escasa, limitada y con baja incidencia, teniendo en cuenta que solo 10 de los 17 distritos manifestó la presencia de iniciativas nacionales en sus territorios.

En el caso la *oferta programática de la Provincia de Buenos Aires* es variada y se encuentra bajo la órbita de distintos organismos. Es un dato relevante que, dentro de este universo de iniciativas, es posible identificar programas que se implementan en los territorios sin la participación de los respectivos gobiernos locales y también programas que involucran a la gestión municipal en su ejecución, existiendo casos en los que los gobiernos locales despliegan capacidades económico-financieras y técnicas para garantizar el funcionamiento de las iniciativas provinciales en sus respectivos territorios,

adecuando y/o re-interpretando dichas iniciativas a la agenda municipal y a las realidades locales (lo que define que pueda considerarse a los municipios productores de políticas).

En este sentido, la oferta programática provincial presenta diversas particularidades en su presencia y desempeño a nivel territorial en cada uno de los municipios relevados. En el caso de las iniciativas dependientes del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia orientadas a los adolescentes y jóvenes, se observa que éstas no tienen una presencia homogénea en los distritos relevados, presentándose casos en que dicha oferta programática no llega. Asimismo, interesa señalar que los dispositivos y programas bajo la órbita del OPNyA se destacan por su énfasis proteccional y proteccional penal, al estar predominantemente orientadas a la atención de adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de vulneración de derechos o en conflicto con la Ley Penal.

Respecto de las iniciativas bajo dependencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia se destacan por su énfasis en la promoción de derechos, sobre todo el Programa de Responsabilidad Social Compartida *Envión* que constituye el programa destinado directamente para adolescentes y jóvenes de mayor envergadura y presencia, debido fundamentalmente al rol de los gobiernos municipales en su implementación, ya que éstos realizan sustanciales aportes económico-financieros para garantizar su sostenibilidad cotidiana, erigiéndose de este modo en la política municipal central para la atención de este grupo poblacional.

En términos de *iniciativas municipales* surgen del relevamiento 57 programas y actividades que incluyen intervenciones en ejecución predominantemente dentro de la órbita de Desarrollo Social y de otras áreas municipales, tales como Juventud, Cultura y Deportes, Educación y Salud. Asimismo, esta oferta programática reúne iniciativas muy disímiles en cuanto a duración, alcance, cantidad de destinatarios y disposición presupuestaria.

Dentro de la oferta programática municipal, resulta pertinente recuperar al programa de ejecución mixta *Envión* que, además de ser la iniciativa de mayor presencia orientada específicamente a la población adolescente y joven, se destaca como un programa integrador de promoción/contención para este grupo etario que, con diferentes acepciones, resulta el más inclusivo y especializado al articular temáticas y distintas actividades.

Asimismo, es clave señalar que los municipios en general no cuentan con líneas presupuestarias específicas para la atención de población adolescente y joven, por lo que muchas de las iniciativas se financian con recursos que tienen como destinataria a una población más amplia (NNyA, mujeres, público en general). Además, no resulta un dato menor que en los últimos años de crisis económica y social en el país trajo consigo que la asistencia alimentaria a las familias se convierta en una prioridad, especialmente, para las áreas municipales de Desarrollo Social.

Considerando el conjunto de programas y actividades que se ejecutan en los municipios, la mayoría considera que, a pesar de los esfuerzos realizados por los respectivos gobiernos locales (con recursos, iniciativas, etc.), dicha oferta programática *no tiene capacidad de respuesta* frente a las principales problemáticas, fundamentalmente en virtud de la complejidad del contexto económico y social. En este sentido, predominan los relatos que dan cuenta del vaciamiento en los últimos años de organismos y programas nacionales y provinciales con responsabilidades para dar respuesta a la situación social en general y a las cuestiones que afectan la cotidianeidad de los adolescentes y jóvenes en particular. Tal vaciamiento se expresa en la baja de algunas iniciativas, el desfinanciamiento de otras y la burocratización (complejización y despersonalización) en los procesos de acceso a algunos programas.

En lo que respecta a la *articulación y coordinación de acciones del área municipal* responsable de las intervenciones orientadas a adolescentes y jóvenes con ministerios y organismos con incumbencias específicas con dicho grupo etario de la Provincia de Buenos Aires, del relevamiento surge que, en términos generales, predomina una evaluación “muy buena/buena” de la articulación con los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD); una disímil apreciación del vínculo con el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA) y con los efectores de Educación presentes en el territorio; una evaluación “regular/mala” de la articulación con los efectores territoriales de Salud y Seguridad; y una nula coordinación con Desarrollo Social, Trabajo, el Defensor del Pueblo y Derechos Humanos. Al respecto, se destacan las manifestaciones referidas al énfasis en las relaciones informales como sustento de las articulaciones con los distintos organismos mencionados, que permite zanjar los encuentros y desencuentros institucionales, administrativos y burocráticos.

En lo concerniente a la *articulación y coordinación de acciones con el Poder Judicial*, en la mayoría de los municipios se afirma la preeminencia del trabajo en conjunto. No obstante, lo anterior, no hay homogeneidad y, muchas veces, las relaciones establecidas dependen de personas particulares a cargo de los Juzgados quienes, en sintonía con el enfoque de promoción y protección integral de derechos de la normativa vigente, están dispuestas a trabajar con los Servicios Locales de manera conjunta. En este sentido, son frecuentes las referencias en torno a problemas en el funcionamiento de la Justicia que obstaculizan las intervenciones de los Servicios Locales (dilaciones y falta de celeridad en las respuestas urgentes, falta de conocimiento de la complejidad de los territorios y mala disposición para aceptar las sugerencias de los equipos profesionales de los Servicios, a la alta judicialización que sobrecargan excesivamente a los equipos, etcétera).

En torno a la *coordinación de acciones entre el sistema proteccional penal y el promocional*, es decir la articulación de acciones tendientes a generar instancias de inclusión de los jóvenes en conflicto con la Ley, en los relatos se observan situaciones disímiles: referencias que plantean que dicha articulación como un proceso en construcción, no exento de tensiones, en pos de generar vínculos basados en la confianza, el trabajo en equipo y el abordaje en conjunto; relatos que expresan que, generalmente, no hay coordinación sino derivación desde el sistema proteccional penal al ámbito municipal; y testimonios sobre circuitos informales para aceptar dicha la coordinación.

Por su parte, en la *articulación y coordinación entre áreas municipales*, en la totalidad de los casos relevados afirman que coordinan para la implementación de las iniciativas destinadas a adolescentes y jóvenes. Dichas articulaciones presentan características particulares en cada municipio, destacándose casos en donde la coordinación entre las distintas áreas municipales es permanente y se da tanto de modo formal como informal como así también experiencias no exentas de dificultades y conflictos.

En relación a la *articulación y coordinación de acciones con actores presentes en el territorio*, en el relevamiento se destacan las escuelas secundarias, las organizaciones comunitarias como así también con comedores/merenderos y clubes.

En la mayoría de los municipios poseen *espacios de discusión y debate* sobre problemáticas ligadas a la adolescencia y juventud, que presentan distintos grados de institucionalidad, diversidad de actores participantes como así también formatos y modalidades de funcionamiento, entre los que predominan los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos, instancias en las que los adolescentes y jóvenes son los actores protagonistas, mesas de trabajo temáticas o territoriales, entre otras.

Por último, respecto a las *acciones y/o políticas fundamentales* para atender las necesidades y/o problemáticas específicas, predominan sobre todo referencias en torno a la necesidad de intervencio-

nes orientadas a la salud mental, adicciones y consumo problemático de sustancias; a la vinculación con el mundo del trabajo, en particular de los jóvenes en conflicto con la Ley Penal; y a la re-vinculación con la escuela, entre otras.

Más allá de la diversidad de realidades es posible dar cuenta de una agenda municipal en construcción para atender las especificidades de este grupo etario a partir del despliegue de un sistema de capacidades (técnicas, asociativas y económico-financieras) que implican, sobre todo, la combinación de recursos provenientes de diversas fuentes como así también adecuaciones o re-interpretaciones de políticas de otros niveles de gobierno. No obstante, el proceso de construcción de esta agenda propia está condicionado no sólo por variables locales sino también por la dependencia financiera respecto de los otros niveles de gobierno (Nación y Provincia de Buenos Aires), cuyos organismos y/o programas con incumbencias específicas han sido desfinanciados o dados de baja.

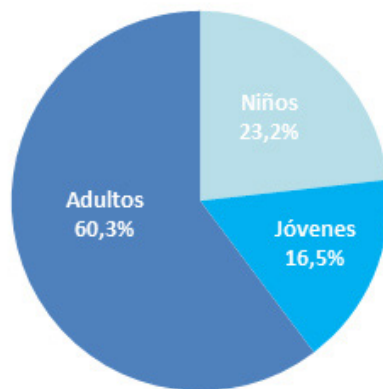
Bibliografía

- Barna A. (2015). La Gestión de la infancia entre lo local y lo global. Una etnografía sobre intervenciones destinadas a “restituir derechos de niños” en dispositivos estatales en el marco de la Leyes de Protección Integral. Tesis de Doctorado en Antropología. Facultad de Filosofía y Letras/UBA.
- Battista S. y Fusca N. (2010). El Estado como conductor en el proceso de construcción de políticas públicas. El sistema de promoción y protección de derechos del niño en el Partido de La Matanza. En Revista RINCE, vol. 2 N. 4. Departamento de Ciencias Económicas/UNLaM.
- Bertolotto M. y Clemente A. (2009). La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de políticas públicas. En Heras A. y Burin D. (coord.), Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Capriati A. (2013). Jóvenes y vulnerabilidad. Notas sobre trayectorias y proyectos de vida. En Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Chile.
- Cecchini S. y Martínez M. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL.
- Díaz Langou G., Acevedo A., Ciccario J. y Jiménez, M. (2014). Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo N°123. Buenos Aires: CIPPEC.
- Clemente A. (2014). Sobre la pobreza persistente como categoría de análisis e intervención. En Clemente A. (coord.), Territorios urbanos y pobreza persistente. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Clemente A. (2019). Bienestar y Accesibilidad. Historia reciente de una desvinculación anunciada. En Clemente A. (dir.), La accesibilidad como problema de las políticas sociales. Un universo de encuentros y Desvinculaciones. CABA: Espacio Editorial.
- Comisión Provincial de la Memoria (2018). Informe anual 2018. El sistema de la crueldad XXII. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad y niñez en la provincia de Buenos Aires.
- Grupo Pharos (2018). Estudio sobre la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNyA en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Secretaría de Niñez y Adolescencia/Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia/UNICEF.

- Dávila León O. (2005). Adolescencia y Juventud: de las nociones a los abordajes. En *Última Década*, N. 21.
- Dirección Provincial de Estadística (2016). Resultados de la Encuesta Provincial de Juventud.
- Elizalde C. y Maglioni C. (2014). Las redes como parte de la solución y como problema. En Clemente A. (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Filgueira F. y Mieres P. (2011). *Jóvenes en tránsito*. UFNPA y RUMBOS.
- Foglia C. (2017). Las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense, Argentina. Un abordaje político-territorial. Ponencia presentada en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Foglia C. (2019). Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el Conurbano Bonaerense. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N. 4.
- Galo A. (2018). Un Enviñon hacia la promoción y protección de derechos de NNyA. Tesina de grado de la carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales/UBA.
- Grupo Pharos (2018). Estudio sobre la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNyA en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Secretaría de Niñez y Adolescencia/Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia/UNICEF.
- Marazzi V. (2017). Escritorio y territorio: sinergias necesarias para la implementación de políticas integrales. En Clemente A. (coord.), *El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas*. CABA: Espacio Editorial.
- Margulis M. y Urresti M. (1996). La juventud es más que una palabra. En Margulis M. (ed.), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos.
- Mato K. (2015). El entramado interinstitucional en clave de corresponsabilidad. El caso del municipio de San Martín, 2013-2014. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social/FLACSO.
- Maxwell J. (1996). *Qualitative Research design. An interactive approach*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Paugam S. (1995). The Spiral of Precariousness: a Multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France. En Room G. (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- SEDRONAR (2017). Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas. Buenos Aires: SEDRONAR.
- Skocpol T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En *Zona Abierta* (50).
- Stuchlik S. (2012). La nueva institucionalidad creada por la Ley Nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes. En Danieli M.E. y Messi M. (comp.), *Sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil*. Córdoba.: Ed. PROED-Universidad de Córdoba.
- Vázquez M. (2016). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. CABA: Grupo Editor Universitario, 2015.

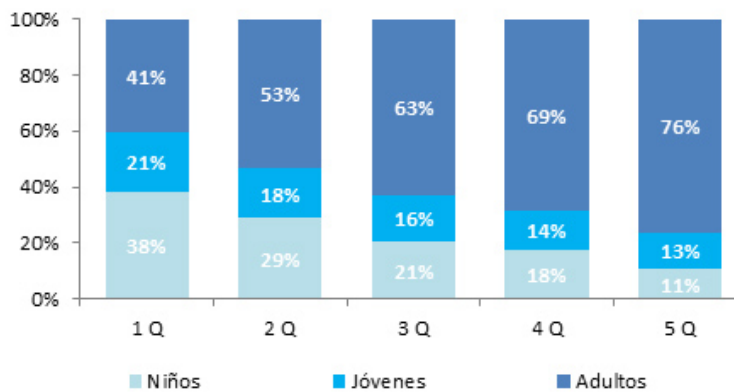
Anexo 1. Características demográficas y económicas de las/os adolescentes y jóvenes del conurbano bonaerense

Gráfico 17. Población total por grupo etario. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. Año 2018 (en porcentaje)



Fuente Propia: EPH-INDEC, 2T2018.

Gráfico 18. Población total por grupo etario según quintiles del ingreso per cápita familiar (IPCF). 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. Año 2018 (en porcentaje)



Fuente Propia : EPH-INDEC, 2T2018.

Anexo 2. Organismos y actores del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNYA de la Provincia de Buenos Aires³⁵

A nivel central de la Provincia

- ▶ **Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA):** bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social provincial, es la autoridad de aplicación de la ley y tiene a cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de las políticas públicas dirigidas a NNYA.³⁶
- ▶ **Comisión Interministerial:** instancia de coordinación de objetivos de políticas y acciones para la optimización de recursos que debe contar con la participación de los diferentes organismos pertenecientes a distintas áreas que se encuentran involucrados en el SPPD.
- ▶ **Observatorio Social:** dependiente del OPNyA, es un cuerpo integrado por representantes de la sociedad civil (ONGs, colegios profesionales, universidades) e iglesias de diversos cultos autorizadas con trabajo vinculado a NNYA que tiene por función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones destinados a la promoción y protección de derechos de esta población. Si bien se creó en 2010, prácticamente no ha funcionado como tal y aún no se ha consolidado como actor con incidencia dentro del SPPD.
- ▶ **Defensor del Niño:** Órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional dentro del Ministerio de Desarrollo Social provincial que, según la legislación, tiene por misión la defensa, promoción y protección de los derechos de NNYA, frente a hechos, actos u omisiones de la administración pública provincial, municipal o de cualquier organismo integrantes del SPPD. Dicha figura aún no ha sido implementada, por lo cual el Defensor del Pueblo ha tomado en especial la cuestión de la niñez, creando una unidad temática específica con equipo especializado para el seguimiento de situaciones de vulneración de derechos en toda la provincia y que, a la vez, articula con distintos organismos del SPPD.
- ▶ **Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia:** instancia interjurisdiccional de planificación, coordinación y articulación entre los municipios y el PONyA, creada por Decreto N° 562/15).
- ▶ **Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD):** organismos administrativos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social provincial y del OPNyA que funcionan como dependencia desconcentrada de esta autoridad de aplicación, asumiendo su representatividad territorial. Tienen facultades de supervisión y coordinación sobre los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD), puestos en funcionamiento por los municipios que adhieren a la ley. Se constituyen como una instancia superadora de resolución de conflictos agotada la instancia local y, además, son los responsables de la aprobación y seguimiento de medidas de protección especial, de carácter excepcional, que impliquen la separación del niño de su ámbito familiar. Asimismo, son los encargados de la recopilación estadística de información del nivel local.

35. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foglia (2017) y Grupo Pharos (2018).

36. "El dec. 300 del 7 de marzo del 2005 reglamenta la norma y determina que sea el Ministerio de Desarrollo Humano la autoridad de aplicación del SPPDN (art. 1º, 1.1). Posteriormente, la ley provincial 13.757 modifica la denominación a Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. En el año 2011, por un decreto del PE, se crea la Secretaría de Niñez y Adolescencia, que depende directamente del Gobernador (dec. 111/2011). En la actualidad, dicho organismo paso a denominarse Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia y volvió a la dependencia del Ministerio de Desarrollo Social provincial" (Grupo Pharos, 2018: 13).

A nivel municipal

- ▶ **Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD):** unidades técnico-operativas constituidas con profesionales dependientes del gobierno municipal que tienen por función intervenir de forma directa ante casos de vulneración de derechos de NNyA en el distrito, facilitando el acceso a políticas públicas, como así también formular y ejecutar propuestas de resolución alternativas a la separación del NNyA de su familia ante la existencia de situaciones conflictivas. La conformación de dichos servicios en los distintos distritos se produce a partir de la adhesión de los municipios a la Ley N° 13.298, a través de la firma de un convenio que debe ser ratificado por medio de ordenanzas municipales.
- ▶ **Consejos Locales de Niñez y Adolescencia:** concebidos como espacios de participación y concertación de acciones que promuevan la protección de derechos y colaboren con los distintos organismos encargados de implementar políticas de restitución de derechos, tienen por función formular el plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de NNyA. Prevén la participación de representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de Universidades, de colegios profesionales y del Poder Judicial.

Anexo 3. Adhesión de los municipios relevados a la Ley Provincial N° 13.298/05

Cuadro 1. Año firma convenio de adhesión Ley Provincial N° 13.298 según municipios.

| Municipio | Convenio de Adhesión a Ley Provincial N° 13.298 | Año |
|---------------------|---|------|
| Almirante Brown | SI | 2008 |
| Avellaneda | SI | 2007 |
| Esteban Echeverría | SI | 2016 |
| Escobar | SI | 2010 |
| Florencia Varela | SI | 2017 |
| Hurlingham | SI | 2012 |
| Ituzaingó | NO | - |
| José C. Paz | NO | - |
| La Matanza | SI | 2008 |
| Lomas de Zamora | SI | 2007 |
| Malvinas Argentinas | SI | 2007 |
| Merlo | SI | 2016 |
| Moreno | SI | 2007 |
| Pilar | SI | 2007 |
| San Martín | SI | 2012 |
| Tigre | SI | 2012 |
| Tres de Febrero | SI | 2016 |

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Cuadro 2. Firma convenio de adhesión Ley Provincial N° 13.298 según períodos.

| Convenio de Adhesión a Ley Provincial N° 13.298 | Cantidad de Municipios |
|---|------------------------|
| No | 2 |
| Entre 2007 y 2011 | 8 |
| Entre 2012 y 2015 | 3 |
| De 2016 en adelante | 4 |

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Anexo 4. Oferta programática del gobierno nacional con gestión municipal para la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes³⁷

- ▶ **Asistiré:** este programa, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología³⁸, tiene como objetivo garantizar la educación de adolescentes y jóvenes a través de la prevención e intervención temprana frente al riesgo de interrupción de la escolaridad. Dirigido a la población estudiantil de escuelas secundarias que, por diversos motivos y problemáticas, atraviesa situaciones que se traducen en inasistencias reiteradas y trayectorias irregulares, se plantea un abordaje integral con tres líneas de acción complementarias: toma de asistencia digital, promotores Asistiré (dupla de profesionales que acompañan a los equipos escolares y facilitan el vínculo con otros organismos, programas institucionales y la comunidad); y mesas distritales de inclusión educativa para el trabajo interdisciplinario entre los distintos actores involucrados (promotores, directores y equipos de educación de cada municipio, representantes del SPPD de NNyA en el territorio, organismo gubernamentales y no gubernamentales, entre otros).
- ▶ **Casas del futuro:** son espacios, promovidos por el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE), para jóvenes donde se dictan talleres gratuitos de oficios, idiomas y capacitaciones para búsquedas del primer empleo. También se dictan actividades artísticas, culturales y deportivas.
- ▶ **Centros de Adolescentes (CEA):** bajo la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), son espacios que promueven la expresión y participación de adolescentes entre 13 y 17 años. Tienen como objetivo desarrollar proyectos culturales, artísticos y recreativos acompañados por referentes de la comunidad.
- ▶ **Empleo Joven:** dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo³⁹, es una política integral de programas y acciones destinadas a jóvenes entre 18 y 24 años, que están orientadas a la capacitación, la terminación de estudios, el entrenamiento laboral o la generación del propio emprendimiento. Contempla una asistencia económica mensual y su acceso a través de las Oficinas de Empleo ubicadas en dependencias municipales. El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es uno de los programas de esta política, entre otras acciones previstas.
- ▶ **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo:** es un programa de capacitación y orientación laboral para jóvenes de entre 18 y 24 años que quieran acceder al mundo del trabajo. Consiste en una asistencia económica mensual para capacitación, entrenamiento laboral o generación de un emprendimiento propio. Entre las actividades propuestas por el programa, se destacan: curso de introducción al trabajo (preparación laboral cuya duración es de tres meses); cursos de formación profesional; asistencia legal, técnica y financiera para el desarrollo de un proyecto de empleo independiente; y acceso a orientación laboral en el marco del Programa de Inserción Laboral del Ministerio de Producción y Trabajo. Para inscribirse en el programa, los jóvenes pueden hacerlo a través de las Oficinas de Empleo ubicadas en dependencias municipales.

37. Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/as en el Relevamiento Municipios 2019 y de información oficial disponible en los sitios web de los diferentes organismos ministeriales y/o de los programas específicos.

38. Actual Ministerio de Educación.

39. Actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

- ▶ **Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA):** es un plan de acción intersectorial coordinado por la SENAF con participación de los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y de Salud y Desarrollo Social.⁴⁰ Con el propósito de prevenir y reducir el embarazo adolescente, se plantea cuatro objetivos fundamentales: a) sensibilizar a la población en general sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia; b) mejorar la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva en relación con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de las prestaciones; c) potenciar las decisiones informadas de las/os adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos; y d) fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la intervención del embarazo. A nivel territorial, éstos se articulan alrededor de las escuelas y la comunidad, desarrollando dos tipos de líneas de acción: prestaciones que llegan directamente a las/os adolescentes (asesorías en escuelas, servicios de salud y espacios comunitarios); y, a través de sus agentes, el Plan desarrolla intervenciones institucionales que fortalecen a los centros de salud y escuelas para que puedan brindar o mejorar sus prestaciones a la población adolescente.

- ▶ **Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE):** bajo la órbita de la SENAF, es un programa orientado a adolescentes y jóvenes entre 13 y 21 años (hasta 25 años si acreditan estudios) que viven en hogares convivenciales o con una familia cuidadora, con el objetivo de acompañar a través de un adulto referente el desarrollo con autonomía en su vida adulta. A partir del egreso del hogar convivencial o la familia cuidadora a los 18 años, el programa contempla una asignación monetaria mensual equivalente al 80% del salario mínimo, vital y móvil para el adolescente o joven.

- ▶ **Programas de capacitación sobre las adicciones:** con el objetivo de diseñar e implementar planes de capacitación de recursos humanos a nivel nacional, provincial y municipal, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) desarrolla tres ejes de intervención con diferentes finalidades: 1) foro de sensibilización sobre la problemática del consumo de sustancias dirigido a la comunidad en su conjunto para abordar preconceptos e imaginarios sociales sobre esta problemática; 2) curso de formador de preventores en adicciones para todas las personas con inserción en la comunidad e interés en la temática; y 3) programa de formación de formadores en prevención de acciones para crear un grupo docente sólido que pueda replicar y multiplicar la capacitación recibida.

- ▶ **Programas de prevención de las adicciones:** programas de la SEDRONAR que, con el objetivo de abordar el consumo de drogas como problemática social, contempla tres ejes específicos de intervención: 1) estrategias preventivas en el ámbito educativo; 2) redes preventivas comunitarias para fortalecer a las organizaciones que trabajen la temática con la constitución de los Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA); y 3) unidades de prevención para acompañar y fortalecer el trabajo municipal en materia de prevención de adicciones con la generación de proyectos preventivos municipales acordes a las particularidades de cada región.

40. Actuales Ministerios de Salud y de Desarrollo Social.

Anexo 5. Oferta programática provincial para la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes⁴¹

- ▶ **Autonomía Joven:** es un programa bajo la órbita del OPNyA con ejecución territorial a través de la articulación con municipios y ONGs. Tiene por propósito favorecer el desarrollo y la consolidación de proyectos de vida personales de jóvenes (de 16 a 21 años) institucionalizados en el territorio provincial, a partir de la generación de espacios de acompañamiento (personalizados y grupales) para que puedan adquirir herramientas que fomenten su capacidad de autogestión, independencia, responsabilidad, etc. Asimismo, estos espacios servirán como articuladores para el acceso de los/as jóvenes a diferentes políticas públicas provinciales para el desarrollo de sus proyectos personales, que pueden implicar el otorgamiento de becas para el sostenimiento de estrategias de egreso para los mayores de 18 años. Contempla diversas etapas que involucran diversas tareas de acompañamiento por parte de los equipos técnicos territoriales: 1) preparación para el egreso (pre-egreso) mientras permanecen alojados en el espacio institucional con intervenciones vinculadas a la educación, formación y empleo, habilidades para la vida, salud, identidad, familia y redes afectivas, vivienda; 2) egreso institucional en la que adquiere preponderancia la figura del “referente” en el acompañamiento individual durante la desvinculación física con la institución que lo aloja; 3) post-egreso, acompañamiento en el desarrollo del propio proyecto de vida. Cabe señalar que son responsables de gestionar el ingreso de los/as jóvenes al programa los Servicios Zonales, los Centros de Referencia y los Centros de Alojamiento de Responsabilidad Penal Juvenil.
- ▶ **Becas Niñez y Adolescencia:** este programa, bajo la órbita del OPNyA, consiste en la asignación de duración semestral para que, en correspondencia con un trabajo de seguimiento y acompañamiento por parte de actores del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, se eviten interacciones y se promuevan egresos de instituciones en el caso de NNyA con derechos vulnerados. Tiene por destinatarios principales a aquellos jóvenes que requieren un apoyo económico como impulso de auto-valimiento.
- ▶ **Centros de Día:** tienen por finalidad generar procesos de inclusión social, promoviendo acciones preventivas y reparadoras, favoreciendo el acceso de NNyA a una atención integral, a espacios educativos no formales, a la recreación y a la inserción en el mundo del trabajo a través de la formación y la capacitación. Se proponen orientar, acompañar y colaborar en la construcción de trayectorias y proyectos de vida de adolescentes y jóvenes, posibilitando la generación de lazos y la construcción de identidades. En la provincia de Buenos Aires, en tanto recurso para la aplicación de medidas de cuidado institucional, se establecen convenios con organizaciones no gubernamentales para apoyar y promover experiencias barriales de trabajo con NNyJ.
- ▶ **Centros Provinciales de Atención de la Salud Mental y Adicciones (CPA):** dependientes del Ministerio de Salud, son espacios de recepción, asesoramiento, atención y derivación para personas afectadas por el consumo problemático de sustancias o que necesitan atención o asesoramiento en el ámbito de la salud mental. A través del abordaje integral de la problemática, el equipo técnico (de psicólogos, trabajadores sociales, operadores terapéuticos y comunitarios) trabajan desde una perspectiva que pretende desarrollar estrategias de intervención acorde a la situación social, favoreciendo la articulación necesaria con los distintos agentes sociales referentes en la temática.

41. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial disponible en los sitios web de los diferentes organismos ministeriales y/o de los programas específicos.

- ▶ **Crianza Sin Violencia:** iniciativa de UNICEF junto a Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), que se implementa desde el año 2016 en la órbita del OPNyA. Es una propuesta que consiste en talleres para padres y madres con el objetivo de promover prácticas de crianza libres de violencia a partir del aprendizaje colectivo para modificar roles y prácticas cotidianas. Asimismo, comprende talleres de formación para equipos técnicos de niñez para replicar los talleres en las distintas realidades territoriales de los municipios.
- ▶ **Hogares Convivenciales:** son espacios institucionales de modalidad convivencial, cuya función estratégica es garantizar el acompañamiento y asistencia de NNyA que se encuentran separados de sus padres en forma prolongada en virtud de una medida de protección excepción de derechos. A través de estos dispositivos, se garantiza de modo integral alojamiento, alimentación, vestimenta, atención médica, educación y atención terapéutica-psicológica, así como también apoyo escolar, recreación y asesoramiento legal, entre otras prestaciones (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015; UNICEF y Grupo Pharos, 2011).
- ▶ **Jóvenes y Memoria:** es un programa coordinado por la Comisión por la Memoria desde el año 2002 y está dirigido a escuelas y organizaciones sociales, políticas y culturales de la provincia con el propósito de que los equipos de trabajo elaboren un proyecto de investigación acerca de las memorias del pasado reciente o la vulneración de los derechos humanos en democracia. En noviembre se realiza el encuentro plenario del programa donde los jóvenes participan de una experiencia en la que conocen y reconocen con otros, exponen sus trabajos, producen, debaten e intercambian ideas y proyectos.
- ▶ **Operadores de calle:** dependiente del OPNyA, este programa busca crear y coordinar, junto a los municipios, grupos de operadores de calle que recorren los principales puntos de cada ciudad para promocionar y proteger de modo integral los derechos de NNyA en situación de vulnerabilidad psicosocial y de conflicto en la vía pública que impliquen riesgos para sí o para terceros.
- ▶ **Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón:** programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Social destinado a NNAyJ de 12 a 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, con el objetivo de contribuir a la inclusión, contención, acompañamiento y diseño de estrategias que favorezcan su estima, reparen y brinden igualdad de oportunidades. Trabaja en torno a varios ejes:
 - Mejorar la inserción y/o reinserción de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo.
 - Favorecer la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años, a partir de incrementar sus oportunidades para la generación de ingresos propios a través de la capacitación para el trabajo, especialmente en áreas dinámicas de la economía local y regional.
 - Promover la creación de espacios y redes de coordinación y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en los municipios.
 - Reducir la situación de riesgo de adolescentes y jóvenes con NBI, a partir de brindar elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos, adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su pleno desarrollo y bienestar (psicofísico y socio-cultural).
 - Impulsar la integración social, el sentido de pertenencia y la construcción de la propia identidad a través de la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas.
 - Promover la inclusión digital a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S) con el objetivo de reducir las brechas existentes entre los adolescentes y jóvenes que tienen acceso a ellas y quienes no la tienen en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.
 - Propiciar a través de la nueva área de Capacitación y Asesoramiento Enviñón de este Ministerio, la capacitación de los equipos técnicos que se desempeñan en las sedes del programa, brindándoles

estrategias y protocolos de actuación para abordar las distintas problemáticas que se presenten.
- Generar estrategias específicas que tiendan a promover los procesos de inclusión con jóvenes en conflicto con la Ley.

- ▶ **Programa Provincial de Orquestas-Escuela:** impulsado por la Dirección General de Cultura y Educación, es un programa dirigido a NNyA, en particular a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeducativa, y ofrece acceso al conocimiento y la producción musical a través de una propuesta metodológica innovadora en la práctica orquestal, a fin de promover la continuidad de los estudios, la contención socioeducativa de los participantes y, al mismo tiempo, su inserción laboral.
- ▶ **Servicio de Asistencia Familiar (SAF):** bajo la órbita del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, es un dispositivo de atención de NNyA que están atravesando en situación de vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal. La especificidad en la atención es el abordaje familiar, considerando que la problemática infanto juvenil implica necesariamente el trabajo con los referentes más cercano. Su objetivo es favorecer el proceso reflexivo familiar e individual, a partir del hecho que originó la demanda de intervención, a fin de fortalecer a los distintos miembros como sujetos activos en función de la resolución del conflicto que atraviesan. En el marco del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, si bien la demanda puede originarse en ámbitos tales como el educativo, judicial, hospitalario, etc., la misma debe formalizarse administrativamente a través de los Servicios Locales o el Servicio Zonal. Por su parte, en el caso del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil se incluyen a los jóvenes derivados de Centros de Contención y/o Centros de Referencia.
- ▶ **Unidades de Desarrollo Infantil (UDIs):** destinadas a NNyA de hasta 18 años, brindan atención alimentaria y colaboración en el proceso de enseñanza y aprendizaje, procurando una articulación con las instituciones educativas e incentivando la incorporación a la enseñanza formal. Funcionan bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a través de convenios de cooperación con municipios y organizaciones de la sociedad civil. Contemplan tres modalidades de acuerdo a la edad: Jardines Maternales Comunitarios, Casas del Niño y Centros Juveniles. Los Centros Juveniles están dirigidos a AyJ de 14 a 18 años y funcionan diariamente en contra turno escolar, con actividades que apuntan a la capacitación y estimulación para la inserción laboral, educacional y ocupacional de los jóvenes.

Anexo 6. Especificidades del programa Envión en los municipios relevados

| Municipio | Año inicio | Cobertura territorial y poblacional | Financiamiento | El municipio aporta | Observaciones |
|--------------------|------------|---|----------------|--|--|
| Almirante Brown | 2010 | 9 sedes 1200 jóvenes entre 12 y 18 años | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | Es el municipio en el que surge este programa como iniciativa, antes de provincializarse en 2009. Depende del "Consejo Municipal de Políticas de Inclusión y nuevos proyectos", que coordina solo este programa. |
| Avellaneda | 2005 | 10 sedes 2000 jóvenes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | |
| Esteban Echeverría | Sin datos | 5 sedes 500 jóvenes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | Depende de la Dirección de Juventud. |
| Escobar | 2010 | 1 sede 200 jóvenes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | Desde el municipio armaron un pre-Envión para cuidado de los hermanos de los chicos/as que participan del programa. |
| Florencia Varela | 2009 | 9 sedes 900 jóvenes | Mixto | -Personal municipal de planta - Equipamiento físico y pago de servicios -Insumos -Alimentos -Movilidad/traslados | El municipio cuenta con una Dirección de Envión dentro del organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social, bajo la órbita de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Funciona solo tres veces por semana (lunes, miércoles y viernes 9 a 16 hs). |
| Hurlingham | Sin datos | 2 sedes 300 jóvenes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | |
| Ituzaingó | 2009 | 5 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | Depende del área de Fortalecimiento Comunitario de la Subsecretaría de Desarrollo Humano. |
| José C. Paz | | 5/6 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | El municipio cuenta con una Dirección de Envión dentro del organigrama de la Secretaría de Gobierno. |
| La Matanza | 2009 | 18 sedes 5000 jóvenes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | Articula con el programa municipal PODES. |
| Lomas de Zamora | 2009 | 12 sedes 2500 jóvenes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | Depende de la Dirección Municipal de Programas de Fortalecimiento. Todos los años el intendente hace entrega de kits de distintos |

Anexo 6. Especificidades del programa Envión en los municipios relevados

| Municipio | Año inicio | Cobertura territorial y poblacional | Financiamiento | El municipio aporta | Observaciones |
|---------------------|--|---|----------------|--|--|
| Malvinas Argentinas | | 4 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos - Movilidad/traslados | |
| Merlo | | 5 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | |
| Moreno | | 5 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos - Movilidad/traslados | |
| Pilar | | 3 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | |
| San Martín | 2009 | 6 sedes 800 jóvenes entre 12 y 18 años | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | El municipio ajusta e incorpora al programa en el marco de su política de adolescencia y juventud, por lo cual los re-bautiza Centros Juveniles. |
| Tigre | No funciona el programa en el municipio. | | | | |
| Tres de Febrero | | 3 sedes | Mixto | - Suplemento de honorarios - Equipamiento físico - Insumos - Alimentos | |

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/os.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|------------------------|---|------------------------|---|--------------------|--|---|---|------------|-----------------------------------|
| Almirante Brown | Del Galpón | Desarrollo Social | Inclusión laboral y/o socio-productiva | Permanente | Establece y fortalece el trabajo en cooperativa de jóvenes de entre 16 y 25 años con el acompañamiento y participación de talleristas, a través de la producción y comercialización de diferentes productos. | Jóvenes de entre 16 a 25 años | Específico | 2017 | 40 |
| | Talleres deportivos y culturales para niños, niñas y adolescentes | Cultura y Deportes | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Fútbol femenino y masculino, Vóley y hándbol, Patín, Yoga, Circo, Pintura y dibujo, Ajedrez, Macramé | Niños y niñas, a partir de los 6 años de edad y adolesec. | General | 2015 | 200 |
| | Acciones de promoción y prevención | Educación | Talleres de promoción y prevención (salud, género, violencia, discriminación, etc.) | Puntual | Taller sobre prevención de bullying y acoso escolar Taller de prevención de grooming o acoso sexual por internet. Taller de Educación Sexual Integral (ESI) Encuentros informativos de prevención contra la trata de personas Taller sobre noviazgo sin violencias Taller sobre prevención de la violencia de género. | Estudiantes de escuelas primarias y secundarias, docentes y padres. | General | 2015 | Más de 2000 |
| | Jóvenes Innovando | Educación | Desarrollo de la creatividad e innovación | Puntual | Concurso de convocatoria para jóvenes de quinto y sexto año de escuelas públicas para que presenten un proyecto de desarrollo integral que pueda mejorar alguna institución de la comunidad. Los proyectos triunfadores van a un viaje de estudios y reciben apoyo para el desarrollo de la iniciativa | Jóvenes de 5º y 6º año de las Escuelas Públicas del Distrito | Específico | 2017 | Más de 2000 |
| Avellaneda | Avellaneda Conectada | Desarrollo Social | Inclusión digital | Puntual | Entrega de Tablet a estudiantes secundarios | Estudiantes de escuelas secundarias públicas y del programa FINES | Específico | 2018 | Sin datos |
| | Tu Viaje de Egresados Solidario | Juventud | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Viaje de egresados para estudiantes que no pueden pagar su viaje. Realizan un trabajo solidario. El Municipio paga pasajes, estadía y comida | Estudiantes de escuelas secundarias públicas | Específico | 2013 | Sin datos |
| | De Avellaneda desde la panza | Salud | Prevención y promoción de la salud | Permanente | Seguimiento a mamás embarazadas. Se le dan charlas y se les entrega un kit con artículos para el bebé | Embarazadas | General | 2018 | Sin datos |

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/os.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|--------------------|--|------------------------|---|------------------------|--|--|---|------------|-----------------------------------|
| Escobar | Pasantías laborales | Desarrollo Social | Inclusión laboral y/o socio-productiva | Permanente | Pasantías laborales para jóvenes egresados del programa Envión, que implica una experiencia laboral de un año en alguna dependencia municipal y luego la inserción en alguna empresa del distrito con las que se tiene convenio. | Jóvenes egresados del programa Envión | Específico | Sin datos | Sin datos |
| | Alternativas de inclusión y prevención de la violencia socio comunitaria y el delito | Desarrollo Social | Inclusión jóvenes en conflicto con la ley | Permanente | Trabajo con pilbes en conflicto con la ley penal. Comprende una beca equiparable a la del programa Envión como así también la realización de talleres, formación en oficios, espacios de reflexión. | Jóvenes entre 14 y 18 años | Específico | 2005 | 65 |
| | Escuela de Liderazgo | Cultura y Deportes | Formación y capacitación | Permanente | Espacio de formación pedagógica y de manejo grupal para desempeñarse en ámbitos recreativos, deportivos y participativos. A los 2 años de transitar esta instancia de educación no formal egresan como "líderes recreativos sociales." | Jóvenes entre 15 y 20 años | Específico | 2015 | 600 |
| | Talleres deportivos, recreativos y culturales | Cultura y Deportes | Actividades deportivas, culturas y recreativas | Permanente/ Puntual | Polideportivos y clubes de barrio en el que se realizan actividades deportivas. Eventos y jornadas culturales y recreativas. | Para todo público | General | 2015 | Sin datos |
| Esteban Echeverría | No es No | Desarrollo Social | Talleres de promoción y prevención (salud, género, violencia, discriminación, etc.) | Puntual | Actuación en boliches para la prevención de situaciones de violencia, de noviazgos violentos. | Adolescentes y jóvenes | Específico | Sin datos | Sin datos |
| | Placeras | Desarrollo Social | Inclusión laboral y/o socio-productiva | Permanente | Mujeres fueron víctimas de violencia de género, egresadas de centros de atención (por ejemplo, el Hogar de Atención Integral de Mujeres) que realizan en las plazas tareas de cuidado del espacio público y, a la vez, desarrollan acciones de prevención y asesoramiento sobre la temática a adolescentes y jóvenes. De este modo, se resignifica la situación de violencia vivida a partir de empoderarse. | Mujeres que fueron víctimas de violencia de género | General | 2017 | Sin datos |
| | Espacio para la niñez, La casita de Mario | Desarrollo Social | Asistencia y contención | Permanente | Espacio de atención integral y residencia transitoria para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. | NNYA en situación de vulnerabilidad | General | 2018/19 | 18 |
| | Casa de la Juventud | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Espacio en el que se dictan diversos cursos y talleres | Adolescentes y jóvenes | Específico | 2004 | Sin datos |

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/as.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|-------------------------|--|------------------------|---|--------------------|---|---|---|------------|-----------------------------------|
| | Concurso "Derecho a recordar" | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Concurso por la Memoria a través de expresiones artísticas en redes sociales | Adolescentes y jóvenes entre 11 y 21 años | Específico | 2017 | Más de 500 |
| | Concurso "Música Joven" | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Concurso de bandas musicales | Jóvenes de 16 a 26 años | Específico | 2018 | Sin datos |
| Florencio Varela | Talleres de prevención de noviazgos no violentos | Educación | Talleres de promoción y prevención (salud, género, violencia, discriminación, etc.) | Puntual | Talleres en escuelas para reflexionar sobre las relaciones afectivas. | Adolescentes y jóvenes escolarizados | Específico | 2015 | Sin datos |
| | Consejerías para adolescentes | Salud | Prevención y promoción de la salud | Permanente | Equipos profesionales en los CAPS que brindan contención y asesoramiento para garantizar el acceso a la salud de adolescentes y jóvenes | Adolescentes y jóvenes | Específico | 2018 | Sin datos |
| Hurlingham | Centros de formación profesional | Educación | Formación y capacitación | Permanente | Formación en oficios | A partir de los 16 años | General | Sin datos | Sin datos |
| | Colonia de Verano | Cultura y Deportes | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Actividades deportivas y recreativas | NNyA | General | Sin datos | Sin datos |
| Ituzaingó | Colonia de verano e invierno | Cultura y Deportes | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Actividades deportivas y recreativas | Estudiantes de escuelas primarias y secundarias | General | Sin datos | Sin datos |
| José C. Paz | CERMUN | Cultura y Deportes | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Centro con actividades deportivas. | Para todo público | General | Sin datos | Sin datos |
| | Centro Cultural José C. Paz | Cultura y Deportes | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Espacio en el que se dictan talleres, cursos y se realizan festivales, radio, espectáculos, teatro y eventos | Para todo público | General | Sin datos | Sin datos |
| La Matanza | PODES | Desarrollo Social | Inclusión educativa | Permanente | Beca para la re-vinculación educativa. | 12 a 21 años | Específico | 2009 | Sin datos |

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/os.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|---------------------|---|------------------------|--|--------------------|---|---|---|------------|-----------------------------------|
| Lomas de Zamora | ANDAR (Adolescentes y Niños en el Deporte, el Arte y la Recreación) | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Talleres (de teatro, atletismo, deportes -handball, fútbol, voley y básquet-, música y murga) en distintas instituciones barriales | Niños/a y jóvenes desde 12 años | General | 2004 | Sin datos |
| | PROPICIAR (Programa para la Inclusión Comunitaria de la Infancia y la Adolescencia en Riesgo) | Desarrollo Social | Inclusión jóvenes en conflicto con la ley | Permanente | Acompañamiento y seguimiento de jóvenes en conflicto con ley penal. Perciben la beca de PODES. Sistema de operadores, seguimiento muy personalizado, articulado con foro penal juvenil. | 16-18 años | Específico | 2009 | 230 |
| | ASI (ABUSO SEXUAL INFANTIL) | Desarrollo Social | Asistencia y contención | Permanente | Atiende el abuso cuando el agresor es conviviente o el adulto responsable no puede garantizar el cuidado permanente | NNYA | General | Sin datos | Sin datos |
| | Grupo por ellos | Desarrollo social | Acompañamiento y fortalecimiento familiar | Permanente | Ante una medida de abrigo se trabaja con la familia de origen en la re-vinculación. Son los mismos profesionales del servicio local que por fuera tienen este grupo | Familias que están con medida de abrigo | General | 2016 | 60 familias |
| | Equipo ASI | Desarrollo Social | Asistencia y contención | Permanente | Tratamiento y acompañamiento psicológico para situaciones de ASI. Trabajan con las instituciones del Programa Acompañar. | NNYA | General | Sin datos | Sin datos |
| Malvinas Argentinas | Murales Participativos | Juventud | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Muralismo urbano para la expresión juvenil y la apropiación del espacio | Jóvenes | Específico | Sin datos | Sin datos |
| | Jóvenes Protagonistas | Juventud | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Espacios de encuentro e identidad donde los jóvenes recuperan espacios públicos de los barrios | Niños y jóvenes | General | Sin datos | Sin datos |
| | Pensando en vos | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Actividades físicas y culturales para que los jóvenes puedan trabajar determinadas problemáticas. | Jóvenes sin escolaridad | Específico | Sin datos | Sin datos |
| Merlo | Casas de la Juventud | Juventud | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Espacios en los que se dictan talleres y cursos artísticos, culturales y con salida laboral | Adolescentes y jóvenes de 13 a 29 años | Específico | Sin datos | Sin datos |

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/os.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|-----------|-------------------------------|------------------------|--|--------------------|---|---|---|-----------------|-----------------------------------|
| Moreno | Adolescencias | Desarrollo Social | Asistencia y contención | Permanente | Acompañamiento a los adolescentes, articulando y derivando con los otros programas existentes en el distrito. Ingresan generalmente por conflictiva familiar (por ejemplo, por búsqueda de paradero o fuga de hogar). Son muy diversas las problemáticas y complejidades implicadas. | 13 a 18 años | Específico | 2018 | 95 |
| | Juego con Sentido | Desarrollo Social | Formación y capacitación | Permanente | Curso de recreadores comunitarios para los jóvenes. Además, desarrollo de actividades grupales de promoción en territorio para la promoción y ejercicio de derechos a partir del juego como herramienta de intervención, con el objetivo de modificar la mirada del barrio sobre el joven. | Jóvenes de 16 a 21 años. Actividades recreativas a partir de los 13 años. | Específico | 2017 | 30 a 40 (+ de 100 en recreación) |
| | Arte y jóvenes | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Casas jóvenes en los que se dan talleres de diversas expresiones artísticas y emprendimientos productivos. Además se hacen actividades de promoción (noviazgos no violentos, bullying, diversidad). | Pre-adolescentes hasta 20 años (no hay límites edad) | Específico | 2006 | 300 |
| | Responsabilidad Penal Juvenil | Desarrollo Social | Inclusión jóvenes en conflicto con la ley | Permanente | Acompañamiento a jóvenes no punibles en el marco de la ley 13.634 (algunos jóvenes con causa y otros que no fueron detectados por la justicia pero son derivados por otros programas y/o instituciones por sus actividades delictivas). | 13 a 16 años | Específico | 2004 | 73 |
| | Amuyén (Caminar a la par) | Desarrollo Social | Asistencia y contención | Permanente | Acompañamiento de los NNyA que tienen permanencia o circuito en calle. Se detecta los casos (a través servicio local o por medio de las callejadas) y luego se genera un vínculo para problematizar con ellos cada una de las situaciones particulares y realizar las intervenciones pertinentes (por ejemplo, revinculación familiar, etc.) Trabajo en articulación con el programa acompañamiento familiar y con juventud | NNyA (algunos están en la calle durante el día y vuelven a la casa a la noche, otros permanecen en calle) | General | Previo a la ley | 45 |
| | Cuidarnos | Salud | Prevención y promoción de la salud | Permanente | Programa de atención y prevención de adicciones. Contempla el tratamiento psicológico individual, grupal y la participación en talleres o diversas propuestas educativas y/o recreativas. | Personas con consumo problemático de sustancias | General | Sin datos | Sin datos |
| | Acompañamiento familiar | Desarrollo Social | Acompañamiento y fortalecimiento familiar | Permanente | Acompaña familias (en articulación con el Servicio Local) en casos de situaciones de vulneración de derecho que no necesitan medidas de abrigo. Implica acompañamientos con procesos largos | Familias con NNyA | General | 2003 | 2300 familias 7480 NNyA |

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/os.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|--------------|---|------------------------|---|--------------------|--|--|---|------------|-----------------------------------|
| Pilar | Crianza en red | Desarrollo Social | Talleres de promoción y prevención (salud, género, violencia, discriminación, etc.) | Puntual | Talleres para brindar herramientas de crianza de niños/as de 0 a 3 años | Jóvenes y adultas embarazadas, madres y/o cuidadores | General | Sin datos | Sin datos |
| | Curso de prevenir comunitario en adicciones | Desarrollo Social | Formación y capacitación | Permanente | Capacitación en herramientas para intervenir en los distintos ámbitos sociales (institucionales y/o comunitarios) y acompañar las prácticas preventivas en torno al consumo problemático de sustancias | Jóvenes y adultos | General | Sin datos | Sin datos |
| | Habilidades para la vida | Desarrollo Social | Talleres de promoción y prevención (salud, género, violencia, discriminación, etc.) | Puntual | Trabajo con docentes y alumnos en aquellas materias que permitan desarrollar habilidades tales como comunicación saludable, inteligencia emocional, entre otras | NNYA de jardines, escuelas primarias y secundarias | General | Sin datos | Sin datos |
| Tigre | Tribus urbanas | Juventud | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Puntual | Actividades musicales, artísticas e informativas destinadas a diferentes segmentos, juveniles intereses, culturales e identidades en común | Adolescentes y jóvenes | Específico | 2018 | 140 |
| | La patria mi barrio (antes Barrio adentro) | Juventud | Participación e integración juvenil | Puntual | Acciones solidarias, voluntariado | Adolescentes y jóvenes | Específico | 2018 | Sin datos |
| | Tigre chicos | Salud | Prevención y promoción de la salud | Permanente | Replica el plan nacional Quinta en el municipio con la entrega de un kit (cuna+27 productos). Contempla controles sanitarios e implica la articulación de salud con manzanas y agentes territoriales. | Mujeres jóvenes y adultas embarazadas | General | 2019 | Sin datos |
| | Ahora las pibas | Juventud | Talleres de promoción y prevención (salud, género, violencia, discriminación, etc.) | Puntual | Charlas ESI | Adolescentes y jóvenes | Específico | 2019 | Sin datos |
| | Talleres en las escuelas | Juventud | Participación e integración juvenil | Puntual | Talleres sobre voto joven, democracia, participación juvenil en las escuelas | Adolescentes y jóvenes de escuelas secundarias | Específico | Sin datos | Sin datos |

Anexo 7. Iniciativas municipales para la promoción y protección de adolescentes y jóvenes declaradas por los/as funcionarios/as entrevistados/os.

| Municipio | Nombre de la iniciativa | Área de la que depende | Tipo de iniciativa | Tipo de prestación | Qué prestación brinda | Población destinataria (edad) | Tipo de iniciativa según población destinataria | Año inicio | Cobertura en cantidad de personas |
|------------------------|-------------------------------|------------------------|--|--------------------|---|-------------------------------|---|------------|-----------------------------------|
| Tres de Febrero | Acompañamiento familiar | Desarrollo Social | Acompañamiento y fortalecimiento familiar | Permanente | Fortalecimiento del medio familiar para prevenir la institucionalización de NNyA, a partir de la derivación que realiza el servicio local. | NNyA | General | 2018 | 450 familias |
| | Responsabilidad penal | Desarrollo Social | Inclusión jóvenes en conflicto con la ley | Permanente | Acompañamiento a jóvenes en conflicto con la ley. | Jóvenes de 16 a 18 años | Específico | Sin datos | 230 |
| San Martín | Responsabilidad compartidas | Desarrollo Social | Inclusión jóvenes en conflicto con la ley | Permanente | Acompañamiento intensivo a jóvenes que acaban de salir de una detención o con causa penal, para elaborar nuevo proyecto de vida. | Jóvenes de 16 a 17 años | Específico | 2014 | Sin datos |
| | Justicia juvenil restaurativa | Desarrollo Social | Inclusión jóvenes en conflicto con la ley | Permanente | Intervención restaurativa a adolescentes que cometieron actos delictivos por primera vez, restaurando desde lo comunitario. | Adolescentes de 14 a 17 años | Específico | 2014 | Sin datos |
| | Volvé a la escuela | Educación | Inclusión educativa | Permanente | Acompañamiento personalizado para la finalización de estudios primarios o secundarios de quienes hayan abandonado y desean retomarlo. | Jóvenes y adultos | General | 2012 | Sin datos |
| | Casa de la Juventud | Desarrollo Social | Actividades deportivas, culturales y recreativas | Permanente | Espacio en el que se dictan talleres culturales, artísticos y educativos. También funciona una Consejería en Género y Diversidad. | Adolescentes y jóvenes | Específico | Sin datos | Sin datos |
| | Aprende joven | Educación | Inclusión educativa | Permanente | Brinda apoyo educativo a mayores de 12 años para contribuir a la permanencia y promoción escolar. | Adolescentes | Específico | Sin datos | Sin datos |
| | Emprende joven | Desarrollo Social | Inclusión laboral y/o socio-productiva | Permanente | Capacitación, acompañamiento y un financiamiento inicial, a modo de capital semilla, para la creación de un emprendimiento o el despegue y/o consolidación de una actividad ya existente. | Adolescentes y jóvenes. | Específico | Sin datos | Sin datos |